



**DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
ÁREA AUDITORÍA 2**

INFORME FINAL

Municipalidad de Recoleta

**Número de Informe: 2/2012
3 de julio de 2012**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN ÁREA AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°: 182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

SANTIAGO,

03 JUL 12 *039244

Adjunto, remito a Ud., copia de Informe Final N° 2, de 2012, debidamente aprobado, sobre auditoría a los macroprocesos de abastecimiento e ingresos propios, en el Cementerio General de la Municipalidad de Recoleta.

Saluda atentamente a Ud.

POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

A LA SEÑORA
ALCALDESA DE LA
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
PRESENTE



4/07/2012
I. MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
ALCALDIA
RECEPCION DE DOCUMENTO

RTE
ANTECED

FECHA:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN ÁREA AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°: 182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

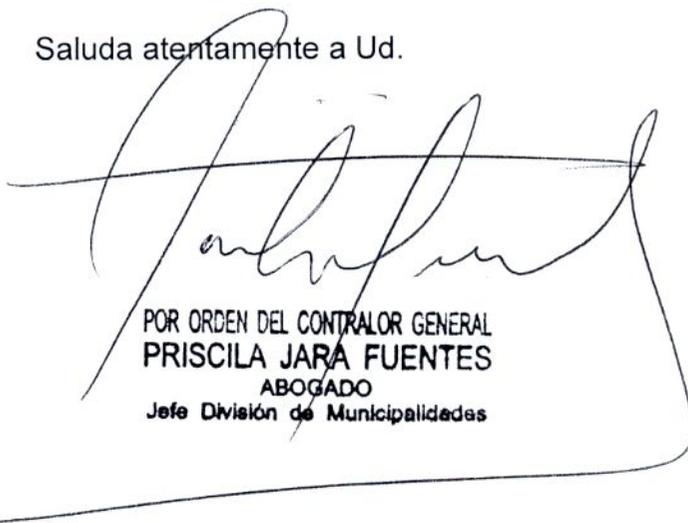
REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

SANTIAGO, 33. JUL 12 *030245

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe Final N° 2, de 2012, de esta Contraloría General, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite, dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE RECOLETA
PRESENTE

RTE
ANTECED

De acuerdo
Horacio Moya A
4/3/2012
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
SECRETARIA MUNICIPAL
CHILE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN ÁREA AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°: 182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

SANTIAGO, 13 JUL 12 *089246

Adjunto, remito a Ud., copia de Informe Final N° 2, de 2012, debidamente aprobado, sobre auditoría a los macroprocesos de abastecimiento e ingresos propios, en el Cementerio General de la Municipalidad de Recoleta.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
PRESENTE



07/07/12

Patricia González O.
DIRECTORA DE CONTROL

RTE
ANTECED



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°:182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

SANTIAGO,

03 JUL 12 *030247

Adjunto remitir a Ud., copia de Informe Final N° 2, de 2012, debidamente aprobado, sobre auditoría a los macroprocesos de abastecimiento e ingresos propios, en el Cementerio General de la Municipalidad de Recoleta.

Saluda atentamente a Ud,



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA
PRESENTE

RTE
ANTECED

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°: 182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

SANTIAGO, 03 JUL 12 *030248

Cumplo con remitir a Ud., copia de Informe Final N° 2, de 2012, debidamente aprobado, sobre auditoría a los macroprocesos de abastecimiento e ingresos propios, en el Cementerio General de la Municipalidad de Recoleta.

Saluda atentamente a Ud.

Handwritten signature
5/7/12

Handwritten signature
POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
JEFE UNIDAD DE SEGUIMIENTO
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE

RTE
ANTECED



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.034/2012
REF. N°: 182.103/2012
DMSAI N°: 531/2012

INFORME FINAL N° 2, DE 2012, SOBRE
AUDITORÍA A LOS MACROPROCESOS DE
ABASTECIMIENTO E INGRESOS PROPIOS
EN EL CEMENTERIO GENERAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA. /

SANTIAGO, 03 JUL. 2012

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2012, se efectuó una auditoría de transacciones en el Cementerio General dependiente de la Municipalidad de Recoleta, que comprendió la revisión de los macroprocesos de abastecimiento e ingresos propios.

Objetivo

La auditoría tuvo por finalidad verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes que regulan los procesos precitados, comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación de respaldo, conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Institución, la correcta imputación y cálculo de los ingresos propios, la concordancia de las adquisiciones con la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su reglamento, contenido en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda y, que los bienes y servicios adquiridos hayan sido recibidos y sus pagos estén íntegra y oportunamente contabilizados, todo ello, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011.

Metodología

Las labores desarrolladas se llevaron a cabo sobre la base de las normas y procedimientos de control aceptados por este Organismo Superior de Control, incorporando el análisis de la información relevante relacionada con la materia examinada, una evaluación del entorno de control interno general y los riesgos de la entidad, la aplicación de pruebas de validación y la utilización de otros medios técnicos estimados necesarios en las circunstancias, así como un examen de las cuentas de ingresos y de gastos relacionados con los macroprocesos en revisión.

A LA SEÑORA
PRISCILA JARA FUENTES
JEFE DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
CCD/PVA/RAB

PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
Contralor General de la República
Subrogante



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 2 -

Universo

De acuerdo con los antecedentes recopilados, durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011, el monto total de ingresos percibidos por concepto de cuentas por cobrar de ingresos de operación, ascendió a \$ 3.189.963.000.-, en tanto que los egresos asociados al macroproceso de abastecimiento totalizaron \$ 790.168.000.-, cuya estructura se detalla a continuación:

Ingresos	Monto \$
Venta de bienes.	1.424.249.000.-
Venta de servicios.	1.765.714.000.-
Total	3.189.963.000.-

Gastos	Monto \$
22 Bienes y servicios de consumo.	515.753.000.-
29 Adquisición de activos no financieros.	5.361.000.-
31 Iniciativas de inversión.	214.401.000.-
34 Servicios de la deuda.	54.653.000.-
Total	790.168.000.-

Muestra

El examen se efectuó sobre una muestra aleatoria simple con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error de 3%, parámetros estadísticos aprobados por esta Entidad Fiscalizadora, que para los ingresos de operación fue de \$ 210.859.769.- y, para el macroproceso de abastecimiento, de \$ 91.720.105.-, equivalentes al 6,61% y al 11,61% del total de las operaciones de uno y otro, respectivamente.

Cabe precisar que, con carácter confidencial, mediante el oficio N° 16.752, de 23 de marzo de 2012, fue puesto en conocimiento de la autoridad comunal, el preinforme con las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó mediante documento sin fecha, ingresado a este Organismo de Control el 17 de abril de 2012.

La información utilizada fue proporcionada por el departamento de finanzas de esa entidad y puesta a disposición de esta Contraloría General, los días 18 y 24 de enero de 2012.

ANTECEDENTES GENERALES

Los cementerios son establecimientos destinados a la inhumación o incineración de cadáveres o restos humanos y a la conservación de cenizas provenientes de este último proceso, regidos por las disposiciones contenidas en el decreto con fuerza de ley N° 725, de 1968, Código Sanitario, el decreto N° 357, de 1970, Reglamento General de Cementerios, y a sus propios reglamentos internos; debiendo tenerse presente que corresponde a la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, autorizar la instalación y funcionamiento de los cementerios, crematorios, casas funerarias y demás establecimientos semejantes (aplica criterio contenido en dictamen N° 71.456, de 2009).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 3 -

El Cementerio General, dependiente de la Municipalidad de Recoleta, fue traspasado a ésta el año 1992, desde la Municipalidad de Santiago, a través del decreto exento N° 41, de ese año, la que, a su vez, lo recibió del Ministerio de Salud, en virtud de la ley N° 18.096, que transfiere a las municipalidades los cementerios y les encomienda su gestión. Fue creado el 26 de agosto de 1819, mediante acuerdo del Senado, e inaugurado el 2 de septiembre de 1821.

El establecimiento administra en la actualidad una extensión de terreno de 86 hectáreas, destinado principalmente a cumplir los servicios encomendados en el decreto supremo N° 357, de 1970, del Ministerio de Salud, Reglamento General de Cementerios, que derogó al decreto supremo N° 421, de 1932, del Ministerio de Bienestar Social.

El Cementerio General de la Municipalidad de Recoleta depende directamente de autoridad edilicia, según lo establece el artículo 6° del reglamento interno de ese municipio.

Sus principales labores son velar por el cumplimiento del Código Sanitario y del reglamento general de cementerios; coordinar las acciones de sepultación y exhumación de restos con los organismos correspondientes, velar por el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas de obras mayores y menores, mantener un catastro actualizado para venta o construcción de nuevas sepulturas, como asimismo, mantener un plano regulador del camposanto y elaborar programas de urbanización al interior de éste.

Ahora bien, en el examen practicado se determinaron las situaciones que a continuación se describen:

I. SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

El estudio de la estructura de control interno y de sus factores de riesgo, permitió obtener una comprensión del entorno en que se ejecutan las operaciones, estableciéndose lo que se indica a continuación:

La Municipalidad de Recoleta cuenta con un reglamento interno de estructura y organización, sancionado por el decreto exento N° 2.008, de 31 de mayo de 2002, modificado a través de los decretos exentos N°s 8.196, de 27 de junio de 2006, y 4.245, de 29 de noviembre de 2010, respectivamente, en el que se definen las funciones inherentes a cada una de las unidades de esa entidad; en el caso del Cementerio General, ellas se contienen en el capítulo XIII.

A su turno, el establecimiento mantiene el reglamento interno de orden, higiene y seguridad, N° 1.511, de 14 de septiembre de 1993, que fija las obligaciones, prohibiciones y sanciones por las cuales debe regirse el personal que presta servicios en el mismo.

En cuanto al componente métodos y procedimientos, se constató que dicha repartición no dispone de un manual de procedimientos en que se plasmen los distintos procesos que se desarrollan en ella.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 4 -

En su respuesta, la edil reconoce que no existe el referido manual, agregando que se aplican a las diferentes actividades una serie de manuales y reglamentos atingentes, como el manual de adquisiciones, procedimiento de operaciones –Reglamento General de Cementerios N° 357, de 1970, del Ministerio de Salud–, reglamento de contratistas para obras mayores, reglamento de contratistas para obras menores, reglamento de cuidadoras del cementerio, oficio N° 36.640, de 2007, y sus modificaciones, sobre procedimientos contables para el sector municipal, entre otros.

Atendidos los argumentos presentados por la autoridad, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de hacer presente que es recomendable que esa entidad plasme en un manual de procedimientos, las distintas rutinas que desarrolla.

En el mismo orden de ideas, esa corporación edilicia cuenta con la Ordenanza N° 49, de 29 de octubre de 2009, sobre derechos municipales, la que fue actualizada el 26 de octubre de 2010, a través del decreto exento N° 3.906, donde se fijan los aranceles municipales por concesiones, permisos y servicios, estableciéndose en el título IX los derechos y servicios que dicen relación con el cementerio municipal.

Por otra parte, cabe señalar que la municipalidad cuenta con un reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales, aprobado por el decreto exento N° 4.459, de 9 de diciembre de 1999 y, modificado el 23 de abril de 2009, por el decreto N° 1.473; no obstante, se comprobó que el citado documento no ha sido publicado en el sistema de información de compras públicas, vulnerando el inciso final del artículo 4°, del reglamento contenido en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Acerca de este tema, la autoridad comunal indica que, efectivamente, se encuentra elaborado el referido reglamento, no obstante, no ha sido publicado, por cuanto considera que es facultad de cada municipio realizar la publicación.

Analizada la respuesta, cabe hacer presente que, el artículo 1° de la ley N° 19.886, prescribe en lo que interesa, que los órganos y servicios de la Administración del Estado indicados en el artículo 1° de la ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, entre ellos las municipalidades, están sujetos a ella y, por ende, a su reglamento, contenido en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, por lo que les es plenamente aplicable el inciso final del artículo 4° precitado, en consecuencia, se mantiene la situación cuestionada, mientras no se dé cumplimiento a lo allí dispuesto.

Además, dicho reglamento no incorpora las modificaciones introducidas por la ley N° 20.238, que asegura la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la Administración del Estado y, la ley N° 20.355, que modifica el artículo 66 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Sobre el particular, esa entidad comunal no se pronuncia, por lo que corresponde mantener la objeción planteada.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 5 -

En otro orden de consideraciones, cabe expresar que la autoridad edilicia delegó en el director del Cementerio General las facultades administrativas y financieras para el manejo de éste, según consta en el decreto N° 5.279, de 12 de diciembre de 2008, incluyendo la de autorizar adquisiciones o compras de bienes y la contratación de servicios de hasta 100 U.T.M., al momento de la compra o del acto que se tratare.

Respecto del plan anual de compras para el año 2011, se constató que esa institución no lo publicó en el mencionado sistema de información, vulnerando lo previsto en el artículo 12 de la ley N° 19.886.

Al tenor de lo observado, la alcaldesa confirma la situación advertida, utilizando el mismo argumento expuesto para el reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales, por lo que procede mantener la observación, mientras no se realice la publicación del citado plan, en especial el correspondiente al año 2012, conforme al análisis que allí se realizó, sobre esta temática.

En cuanto al componente información y comunicación, se verificó que las claves de acceso al sistema de información de compras públicas fueron asignadas a cinco funcionarios del Cementerio General, quienes realizan los procesos de compras en el referido portal, lo que fue ratificado por la jefa de adquisiciones del municipio, señora Gloria Poblete Fernández, en correo electrónico remitido el 27 de enero de 2012.

A su turno, se estableció que el mencionado cementerio utiliza sus propias aplicaciones computacionales, desarrolladas por su unidad informática.

Por otra parte, se comprobó que la Municipalidad de Recoleta cuenta con una dirección de control, conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y 29 de la ley N° 18.695, dotada con 7 funcionarios, cuyas funciones y organización se encuentran definidas en los artículos 28 al 30 del reglamento interno.

Sobre su funcionamiento, se determinó que, durante el período sujeto a fiscalización, esa unidad municipal no ha realizado auditorías al citado cementerio, amparada en el decreto exento N° 124, de 30 de enero de 2001, que fijó un nuevo procedimiento para el actuar de esa dirección, sometiendo a su visación previa las bases administrativas de propuestas públicas y privadas, los decretos alcaldicios relativos a la contratación de personal municipal y de los servicios anexos y, finalmente, todo acto administrativo referido al proyecto educativo Monte Grande, mientras dure su ejecución.

Acerca de lo anotado precedentemente, la edil no se pronuncia, sin embargo, en el plan de trabajo 2011 de la dirección de control, se contemplaba la fiscalización de los egresos del establecimiento visitado, lo que no se concretó, según lo señalara el director de control en el certificado S/N°, de 13 de enero de 2012.

Al respecto, cabe manifestar que es facultad de esa entidad la ejecución cabal del aludido plan, no obstante, es recomendable que esa unidad tome conocimiento del actuar del cementerio en distintas materias, revisando que sus operaciones se ajusten a la legalidad vigente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 6 -

Adicionalmente, se le encomendó a esa unidad, elaborar un programa de trabajo anual, para su aprobación, documento que fue remitido a la autoridad por memorándum N° 154/11, de 28 de enero de 2011, el que no fue sancionado con el acto administrativo correspondiente.

En su respuesta, esa entidad comunal, planteó que dictar el plan de trabajo mediante el precitado memorándum era suficiente, sin necesidad de sancionarlo con alguna solemnidad distinta.

Analizado su argumento, se levanta la observación formulada, en el entendido que el citado plan fue puesto en conocimiento de la autoridad mediante el documento mencionado, para su posterior ejecución por parte de la dirección de control.

Luego, es menester indicar que, pese a que el precitado programa de trabajo contemplaba la revisión selectiva de los decretos de pago del cementerio, ésta no se materializó.

Sobre el particular, la alcaldesa informó que la entidad auditada no emite decretos de pago y, que la unidad de control interactúa e interviene constantemente en el departamento de finanzas del cementerio.

Estudiada la respuesta de la autoridad y revisados antecedentes relacionados, cabe precisar que, efectivamente, esa entidad emite egresos y no decretos de pago, no obstante, fue el propio director de control quien, mediante certificado S/N°, de 13 de enero de 2012, indicó que no se concretó la fiscalización de éstos, por consiguiente, mas allá de la diferencia de forma en la denominación de los antecedentes a revisar, el hecho objetado se mantiene.

Además, mediante la orden de servicio N° 044, de 26 de diciembre de 2006, el director del cementerio designó a la señora Alicia Olivares Astorga, jefa de personal, para desempeñar las funciones de control interno en ese establecimiento, sin embargo, se verificó que la persona aludida no realiza ninguna función formal propia de este tipo de tareas, como revisar los egresos que éste emite o efectuar revisiones a sus procesos.

Sobre lo expuesto, cabe anotar que, tratándose de actos de contenido patrimonial, por su envergadura y eventual irreversibilidad de sus efectos, es recomendable someterlos a control previo de la unidad municipal respectiva (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 13.635, de 1989, 20.147, de 2001 y 34.427, de 2002).

Al respecto, esa autoridad señala que la señora Olivares Astorga realiza control a los procedimientos internos, lo que queda demostrado con la colocación de sus iniciales de responsabilidad en cada documento.

Verificado lo expuesto, es posible levantar el hecho observado, en el entendido que, en lo sucesivo, se dará cumplimiento, además, a la revisión de los comprobantes de egreso, lo que será verificado en futuras visitas.

Por otra parte, se estableció que ese municipio no cuenta con matrices de riesgo de los procesos internos, con el fin de detectar y posteriormente, mitigar, los potenciales riesgos por medio de controles preventivos y detectivos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 7 -

Sobre la materia, se hace presente que lo expuesto no obedece a una observación, sino a una recomendación para las buenas prácticas administrativas y de control en ese municipio.

Respecto a los informes contables remitidos a esta Contraloría General, se constató que el Cementerio General ha dado cumplimiento a las instrucciones impartidas a través del oficio circular N° 79.816, de 2010, de este origen, el cual puso en conocimiento de las municipalidades las fechas establecidas para la presentación de los informes contables y de presupuesto, cuyo plazo corresponde a los primeros cinco y ocho días de cada mes, respectivamente.

Finalmente, cabe anotar que los informes de variación financiera y de actualización presupuestaria fueron remitidos a la División de Análisis Contable de este Organismo de Control, hasta el mes de diciembre de 2011, lo que fue validado con esa división.

II. SOBRE EXAMEN DE INGRESOS

Durante el período en revisión, se determinó que los ingresos fueron correctamente calculados, cumplen con la normativa legal vigente, cuentan con la documentación de respaldo respectiva; y, que se ajustan a las clasificaciones presupuestarias contempladas en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, a excepción de las situaciones que se indican a continuación:

1. Comprobante de ingreso no proporcionado

Requerida la documentación de los ingresos, esa repartición no proporcionó a esta Contraloría General, el comprobante de ingreso N° 17.479, de 26 de enero de 2011, por un monto de \$ 1.008.080.-, pese a haber sido solicitado en forma reiterada en el transcurso de la visita.

Consultada sobre el particular, la jefa del departamento de finanzas, señora Fresia Zúñiga Cartagena, manifestó que el aludido comprobante no fue habido en los archivos de esa unidad, según consta en el certificado S/N°, de 10 de febrero de 2012.

Sobre el particular, el artículo 55 del decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, prescribe que los ingresos y gastos de los servicios o entidades del Estado, deberán contar con el respaldo de la documentación original que justifique tales operaciones y que acredite el cumplimiento de las leyes tributarias, de ejecución presupuestaria y de cualquier otro requisito que exijan los reglamentos o leyes especiales sobre la materia.

Acerca de lo observado, la alcaldesa adjunta a su respuesta el comprobante de ingreso N° 17.479, de 26 de enero de 2011, por \$ 1.008.080.-, con el que desvirtúa la observación formulada inicialmente, dándose por subsanada.

2.- Incumplimiento del principio de devengado en el registro de los convenios suscritos por el Cementerio General.

Revisado el registro de las operaciones por los convenios suscritos, se determinó que, en el período fiscalizado, no se registró contablemente su devengamiento, sino que las transacciones sólo se anotan al



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 8 -

momento de la percepción de los recursos, perdiéndose el control de lo que adeudan los contribuyentes por los servicios prestados, lo cual vulnera los oficios circulares N°s. 60.820, de 2005, que aprobó la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación, y 36.640, de 2007, sobre Manual de Procedimientos para el Sector Municipal.

En relación con la materia, cabe mencionar que, el monto total de la venta debe devengarse al momento de la suscripción del convenio, con el objeto de dar cumplimiento al principio del devengado, el cual indica que "la contabilidad registra todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstos hayan sido o no percibidos o pagados", instruido en el Oficio N° 60.820, de 2005.

La autoridad edilicia, en su respuesta, manifiesta que el devengamiento se registra al momento de hacerse la adquisición en una cuenta extrapresupuestaria denominada "otros deudores financieros", conforme a instrucciones impartidas en el precitado Oficio N° 36.640.

En virtud de los nuevos antecedentes tenidos a la vista, se verificó que esa entidad cumple con dicho principio, efectuando el registro en varios asientos contables, anotando primeramente el devengamiento de la cuota pagada al contado, su percepción y, posteriormente, devenga la parte correspondiente a la deuda por las cuotas pactadas, por lo que debe entenderse superada la observación planteada inicialmente.

3.- Discrecionalidad en los plazos otorgados en las ventas a crédito de las diversas unidades de sepultación.

Para la venta de las distintas unidades de sepultación, el Cementerio General cuenta con la ordenanza mencionada en los párrafos anteriores, la que en su título IX, fija los derechos municipales referidos a las prestaciones que otorga, no obstante, dicha normativa no contempla el otorgamiento de plazos para el pago de éstas, práctica que se basa solamente en el memorándum N° 296/2000, de 27 de septiembre de 2000, documento que instruye sobre la determinación de plazos o cuotas para ventas al crédito.

Sobre el particular, cabe hacer presente que tal situación es irregular, por cuanto la fijación de esos plazos no está formalizada, al igual que los criterios a utilizar para determinar el número de cuotas a pagar por los clientes, de modo de asegurar que ellos sean de común aplicación para la totalidad de ellos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 8.637, de 1985).

Sin perjuicio de lo señalado se constató que, a la fecha de corte de la auditoría, la venta de sepulturas mediante pago diferido alcanzó a \$ 2.129.234.709.-, según lo informado por la jefa del departamento de finanzas, en el memorándum N° 36, de 9 de febrero de 2012.

En todo caso, cabe anotar que por decreto exento N° 4.098, de 21 de octubre de 2011, esto es, fuera del período revisado, fue aprobada una modificación a la ordenanza en comento, incorporando al artículo 15, un numeral 10, sobre plazos diferidos, que prescribe que "la dirección del Cementerio General podrá otorgar los plazos y cuotas que estime necesarios, por necesidad económica y social de las personas, conforme a la ley y ordenanza municipal, para el pago de las compras de nichos, terrenos y demás servicios que otorgue de acuerdo al arancel".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 9 -

Acerca de lo anotado anteriormente, la autoridad comunal ratifica que por el mencionado decreto N° 4.098, de 2011, se modificó la ordenanza N° 49, ya mencionada, señalando que ello se funda en la autonomía de los municipios para establecer un sistema compatible con la situación socioeconómica de la comuna.

Sobre el argumento presentado, cabe manifestar que, si bien esas entidades cuentan con la autonomía aludida, el sistema que se fije debe establecer criterios objetivos, tanto para acceder al otorgamiento de cuotas como a la determinación del número de éstas y los parámetros para acreditar una condición socioeconómica que amerite tal beneficio, lo que no acontece con la citada modificación que, en el fondo, otorga una facultad discrecional a la dirección del cementerio.

En virtud de lo expuesto, se mantiene el hecho objetado.

4.- Tasa de interés establecida en los convenios de pago por sobre la máxima convencional.

Analizada una muestra de convenios de pago se constató que la entidad visitada aplicó una tasa de interés anual por sobre la máxima convencional fijada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF, vulnerando lo dispuesto en el artículo sexto de la ley N° 18.010, sobre Normas para las Operaciones de Crédito y otras Obligaciones de Dinero, que prescribe que "No puede estipularse un interés que exceda en más de un 50% al corriente que rija al momento de la convención, ya sea que se pacte tasa fija o variable. Este límite de interés se denomina interés máximo convencional".

En efecto, se comprobó que esa entidad utilizó una tasa de interés del 7,74% anual, independientemente de la cantidad de meses pactados, lo que difiere de la tasa publicada por la SBIF, hecho corroborado por la mencionada jefa del departamento de finanzas, por certificado S/N°, de 28 de febrero de 2012. Lo expuesto consta en el siguiente cuadro:

Convenio N°	Fecha suscripción	Nombre	Monto UF	Tasa interés cementerio	Tasa interés máxima convencional
032141	06/07/11	Blanca Rebolledo Orellana	86,38	7,74%	7,02%
031649	09/04/11	Héctor Ariztía Navarro	40,34	7,74%	7,44%
032066	23/06/11	Olivia Aparicio Bastías	63,04	7,74%	7,02%
032041	19/06/11	Juan Vera Arenas	7,91	7,74%	5,76%
031740	27/04/11	Alicia Barrales Rivera	15,98	7,74%	6,24%

En relación con la materia, la autoridad edilicia señala que se revisará el programa computacional para proceder a la actualización de dicho interés en las tablas variables que lo rigen, por lo que se debe mantener el hecho cuestionado, mientras no se concreten las medidas correctivas enunciadas.

5.- Gastos generales por convenio.

El artículo 15, N° 8, letra f), de la ordenanza en referencia, dispone que se cobrará por concepto de gastos generales por convenios y registros, un derecho equivalente a 0,30 unidades tributarias mensuales, lo que en el periodo sujeto a revisión, totalizó \$ 12.146.109.-, de acuerdo a la información obtenida del mayor analítico de la cuenta 115.07.02.803, Gastos Generales Convenios y Registro.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 10 -

Sobre el particular, cabe recordar que, según lo dispuesto en el artículo 40 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, son derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso.

Al tenor de la norma citada, y lo expresado por esta Contraloría General, en el dictamen N° 25.080, de 2003, para que sea procedente el cobro de derechos municipales, debe existir una contraprestación por parte del municipio, por lo que sólo si la entidad edilicia otorga un permiso, concesión o servicio, nace para ésta un crédito a su favor que debe ser satisfecho por la persona natural o jurídica que lo solicita, situación que no acontece en la especie.

En relación a la materia, esa autoridad manifiesta que los cobros están establecidos en el artículo 15, N° 8, letra f), de la ordenanza sobre arancel municipal, respaldándose en el apego del Cementerio General a la doctrina, que señala la entrega de sepulturas como una asimilación a las concesiones, comodatos, o permisos de uso, razón por la cual, el concejo municipal estimó la procedencia del cobro. Agrega, que el derecho de la sepultura es un derecho real, pero paradójicamente innominado, el cual se tiene en relación a una cosa determinada.

Los argumentos expuestos resultan insuficientes, por cuanto no se ha fundamentado la contraprestación que realiza el cementerio para este cobro en particular.

III. MACROPROCESO DE ABASTECIMIENTO

En relación a la materia se verificó que, en general, las operaciones se ajustan a la normativa legal y reglamentaria vigente, además de contar con la documentación de respaldo correspondiente, salvo los casos que se indican a continuación:

- 1.- Contratos previos a la ley de compras con cláusulas de renovación automática y sucesiva.

El Cementerio General mantiene vigentes contratos de prestación de servicios, suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 19.886, los cuales han sido renovados de manera automática, a saber:

Resolución que contrata	Fecha contrato	Proveedor
Resolución N° 15, de 1996	02-01-1996	SWITCH S.A.
Resolución N° 71, de 2000	28-07-2000	Telecheque Ltda.
Resolución N° 93, de 2002	25-07-2002	ADT Chile S.A.

Sobre el particular, es pertinente recordar que la ley N° 19.886, en su artículo 3°, establece que los contratos regulados por ella, y cuyas bases hayan sido aprobadas antes de su entrada en vigencia, se registrarán por la normativa legal vigente a la fecha de su aprobación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 11 -

No obstante, el inciso primero del artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, agregando el inciso segundo que el procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

En relación a la materia, la jurisprudencia administrativa de este Organismo Contralor, ha manifestado que las cláusulas contractuales de renovación automática, en tanto por su intermedio la autoridad administrativa omite o evita la exposición de acuerdos reales o tácitos con su contraparte particular, en orden a mantener un status fijado con anterioridad, así como la práctica de acordar continuas prórrogas, cuya vigencia se extienda indefinidamente, pugna con los principios de transparencia y libre concurrencia, consagrados en el artículo 9° de la ley N° 18.575 (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 46.746, de 2009 y 7.661, de 2010).

Se debe hacer presente que lo observado ya había sido informado en una fiscalización anterior, por oficio N° 61.222, de 2009.

Al respecto, responde la alcaldesa que los contratos observados fueron eliminados conforme fueron venciendo, remitiendo las cartas de término de éstos a los respectivos proveedores, e informando que actualmente no existen en esa dependencia, contratos indefinidos o de renovación automática.

Atendido lo expuesto y revisada la documentación acompañada, en esta oportunidad, se levanta la observación formulada inicialmente.

2. Contrataciones directas no justificadas.

El proceso de contratación ejecutado por el Cementerio General en el período revisado se ajusta, en general, a lo dispuesto en la ley N° 19.886, salvo los casos de contratación directa que se especifican en los párrafos siguientes, respecto de los cuales se omitió la licitación, contraviniendo el artículo 8° del referido cuerpo legal, constatándose, en algunos casos, deficiencias en la clasificación de la causal y/o fundamento esgrimido para proceder bajo esa modalidad. A continuación se mencionan las situaciones observadas:

Orden de compra	Detalle	Proveedor	Monto \$	Resolución de adjudicación
2374-1-SE11	200 vales de bencina de \$10.000.- c/u para la Unidad de Transportes.	Comercializadora y Distribuidora Pirque Ltda.	2.000.000	1.820/11
2374-6-SE11	5 chuzos, 10 palas punta de huevo y 10 picotas punta rama.	Ferretería Caupolicán S.A.	204.264	1.823/11
2374-7-SE11	2 escalas de aluminio de aleación especial para la sepultación en quintas corridas.	Fumigaciones y Exportaciones Ltda.	1.563.396	1.824/11
2374-70-SE11	2 sillones de madera y cuero de atención de público.	Daniel Godoy Hernández	419.832	1.853/11
2374-89-SE11	200 vales de bencina de \$10.000.- c/u para la Unidad de Transportes.	Comercializadora y Distribuidora Pirque Ltda.	2.000.000	1.867/11
2374-109-SE11	2 sillones madera y cuero de atención de público.	Daniel Godoy Hernández	419.832	1.876/11



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 12 -

Al respecto, esa repartición comunal fundamentó las contrataciones en el artículo 10, número 7, letra f), del reglamento de la ley N° 19.886, según dan cuenta los actos administrativos en referencia.

No obstante, la citada causal no ha sido debidamente acreditada en dichas resoluciones, ya que no fueron proporcionados los antecedentes que permitieran justificar la inexistencia de otros proveedores que otorgaran la seguridad y confianza, características que habrían motivado las contrataciones.

En ese contexto, debe precisarse que no basta la simple referencia a las disposiciones legales y reglamentarias que contienen la causal que fundamenta la contratación directa, como sucede en la especie, sino que por su carácter excepcional requiere una acreditación efectiva y documentada de las razones que la originaron, debiendo acreditarse de manera suficiente la concurrencia simultánea de todos los elementos que configuran la hipótesis contemplada en la normativa cuya aplicación se pretende (aplica dictamen N° 420, de 2011, entre otros).

Sobre el particular, la edil informa que todas las adquisiciones observadas se justifican, ya que trata de elementos típicamente indispensables para un cementerio, que presentan características propias que no son garantizadas por otros proveedores. Asimismo, expresa que en el caso de los vales de bencina, son para la utilización interna del camposanto.

Lo expuesto por la autoridad edilicia no permite dar por subsanada la observación planteada, dado que no fundamentan ni se aportan elementos, que permitan justificar las contrataciones, basadas en el artículo 10, número 7, letra f), del reglamento de la ley N° 19.886.

3.- Trato directo sin resolución fundada.

De la revisión practicada, se verificó que esa entidad contrató directamente los servicios de la empresa Asesoría Jurídica Lilian Jijena Oddo EIRL, para emitir un informe en derecho sobre una propuesta de implementación y modernización del control interno del Cementerio General, según ID 2374-33-SE11, por \$ 4.600.000.-.

Atendido lo expuesto, se debe precisar que en el caso en comento, no se dictó la resolución fundada que autorizara esta modalidad excepcional de trato directo, ni se consignaron las razones que motivaron su aplicación, conforme lo establece el artículo 49 del reglamento de la ley N° 19.886. Por efecto de lo anterior, dicha resolución no fue publicada en el sistema de información, conforme exige el artículo 50 del mismo reglamento.

De igual manera, se comprobó que no fueron requeridas las tres cotizaciones de distintos proveedores, exigidas en el artículo 51 del referido texto reglamentario.

En su respuesta, la autoridad comunal, manifiesta que se contrató directamente, y por sumaalzada, los estudios para la elaboración de los procedimientos pertinentes, dictándose la resolución N° 1.816/11, donde se fundamenta tal decisión, dado que la empresa adjudicada reúne características únicas y especiales por su conocimientos de derecho administrativo, amparándose para ello, en el artículo 10, numeral 7, letra d), del reglamento de la ley N° 19.886, acompañando la documentación pertinente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 13 -

Analizados los argumentos y antecedentes aportados, en esta oportunidad, se levanta lo observado respecto de la falta de resolución, su no publicación en el sistema de compras públicas y la carencia de cotizaciones.

No obstante lo anterior, la revisión de los nuevos documentos en estudio, determinó que la resolución fundada no señala la naturaleza especial del servicio requerido, la justificación de su idoneidad técnica y la conveniencia de recurrir a este tipo de procedimiento; aspectos requeridos para contratar excepcionalmente, bajo la modalidad de contratación directa con un proveedor, cuando se trate de servicios especializados menores a 1.000 UTM; en consecuencia, se reformula el hecho objetado, siendo plenamente aplicable lo señalado en el punto siguiente.

4. Sobre contratación de servicios especializados.

Mediante la resolución N° 1.821/11, de 10 de enero de 2011, ese cementerio contrató directamente a la empresa mencionada en el punto anterior, según ID 2374-2-SE11, esta vez, para emitir el informe en derecho "Control Interno en el Cementerio General", por un monto de \$ 4.600.000.-, basándose en el artículo 10, numerales 3 y 7, letra d) del reglamento de la ley N° 19.886, el cual se refiere a los casos en que se requiere contratar consultorías cuyas materias se encomiendan en consideración especial de las facultades del proveedor que otorgará el servicio, las que no pueden ser sometidas a un proceso de compras público.

Los pagos relativos a las adquisiciones mencionadas en los numerales 3 y 4 se cursaron a través de los egresos N°s. 24.252 y 24.331, de 12 de enero y 23 de febrero, ambos de 2011, por \$ 4.600.000.-, cada uno.

Cabe acotar que el artículo 105, numeral 2 del reglamento de la ley N° 19.886, dispone que "Servicios Personales Especializados, son aquellos para cuya realización se requiere una preparación especial, en una determinada ciencia, arte o actividad, de manera que quien los provea o preste, sea experto, tenga conocimientos, o habilidades muy específicas. Generalmente, son intensivos en desarrollo intelectual, inherente a las personas que prestarán los servicios, siendo particularmente importante la comprobada competencia técnica para la ejecución exitosa del servicio requerido. Es el caso de proyectos de arquitectura, arte o diseño; proyectos tecnológicos o de comunicaciones sin oferta estándar en el mercado; asesoría en estrategia organizacional o comunicacional; asesorías especializadas en ciencias naturales o sociales; asistencia jurídica especializada y la capacitación con especialidades únicas en el mercado, entre otros".

A mayor abundamiento, por oficio circular N° 06-DIR, de 5 de enero de 2010, la Dirección de Compras y Contratación Pública, definió los servicios personales especializados como "aquellos para cuya realización se requiere una preparación especial en una determinada ciencia, arte o actividad, de manera que quien los preste, sea experto, tenga conocimientos o habilidades muy específicas".

Como se advierte de lo expuesto, esta clase de contratación excepcional requiere una justificación de la idoneidad técnica y la conveniencia de recurrir a este tipo de procedimiento, condiciones que esa entidad no acreditó y fundamentó debidamente, tal como lo exige el reglamento en cuestión, al



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 14 -

disponer en su artículo 106, inciso segundo que "la resolución que apruebe las bases de licitación o autorice el trato directo, según corresponda, deberá expresar los motivos que justifican la clasificación de un servicio como especializado y las razones por las cuales esas funciones no puedan ser realizadas por personal de la propia entidad".

A su vez, el artículo 107 del mismo texto reglamentario establece un procedimiento específico de licitación pública para la contratación de servicios personales especializados, con fases reguladas de preselección y presentación de ofertas, selección y negociación; admitiendo solo excepcionalmente la contratación directa con un proveedor, cuando se trata de servicios especializados menores a 1.000 UTM, previa verificación de la idoneidad, en cuyo caso, la resolución fundada respectiva, debe señalar la naturaleza especial del servicio requerido, la justificación de su idoneidad técnica y la conveniencia de recurrir a este tipo de procedimiento, y publicarse en el sistema de información. Además, ello requiere la elaboración de términos de referencia de los servicios a contratar y de un presupuesto del servicio o bien a contratar o estimaciones referenciales de su valor; invitar a través el aludido sistema a un proveedor que se estime pudiera contar con las competencias necesarias y verificar su idoneidad, conforme los parámetros que la norma establece; recibir su oferta a través del sistema y evaluar si cumple las especificaciones técnicas y con el presupuesto y, finalmente, publicar el contrato. En la especie, no consta que se haya dado cumplimiento a las exigencias reglamentarias referidas.

Respecto de lo observado en este punto, la autoridad manifiesta que se contrataron directamente los estudios para la elaboración de los procedimientos pertinentes, dictándose la resolución N° 1.821/11, que se funda en que el Cementerio General requiere del informe en derecho para mejorar los mecanismos de control y establecer pautas de acción en los diferentes ámbitos de esa entidad, y que, el adjudicatario reúne las características únicas y especiales por sus conocimientos en derecho administrativo.

A mayor abundamiento, agrega que, por la materia, el proveedor contratado es el único que podía brindar ese tipo de información, en razón de sus conocimientos, experiencia y experticia sobre los reparos realizados, en su oportunidad, por este Organismo de Control.

Sobre lo expuesto, debe precisarse que los argumentos esgrimidos por la edil, no resultan suficientes para justificar la contratación, toda vez que no ajustó su actuar a lo prescrito en el artículo 107 del reglamento de la ley N° 19.886, por lo que procede mantener la observación planteada inicialmente.

5.- Servicio de recolección y transporte de residuos vegetales y comerciales Cementerio General.

Por decreto exento N° 879, de 18 de febrero de 2010, esa institución aprobó el llamado a licitación pública para el servicio precitado, cuyas bases administrativas, técnicas y especiales están disponibles en el portal www.mercadopublico.cl, ID 2507-1-LP10.

Sobre el particular, se constató que esa entidad no dio cumplimiento a las instrucciones de carácter general N° 1/2006, de 8 de junio de 2006, impartidas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en cuyo numeral 9°, prescribe que "las bases de las licitaciones públicas a que se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 15 -

refieren estas instrucciones deben ser remitidas a la Fiscalía Nacional Económica, a lo menos con 15 días corridos de anticipación a la fecha en que se publique el debido llamado”.

La apertura de las ofertas se efectuó el 24 de marzo de 2010, concurriendo las empresas Gestión Ecológica de Residuos S. A.; HGR, Dimensión S.A. y Servitrans Servicios y Comercios S. A., siendo adjudicada la propuesta de esta última, sancionándose por decreto alcaldicio N° 1.571, de 13 de abril de ese año, previo el acuerdo de concejo N° 47, de 6 de abril de 2010, por un total de \$ 4.343.500.-, IVA incluido.

El contrato fue suscrito el 25 de mayo de ese año y sancionado por la resolución N° 39, de 25 de junio de 2010, estableciéndose, en lo que interesa, que dicha convención se registraría por ese instrumento, las bases administrativas generales, especificaciones técnicas, consultas y aclaraciones de la propuesta; definiéndose un plazo de 2 años a partir del 1 de mayo de 2010.

No obstante, se verificó que el mencionado contrato no fue publicado en el sistema de información de compras públicas, infringiendo el artículo 57, letra b), numeral 6, del reglamento de la ley N° 19.886.

Manifiesta la autoridad, que no era obligatorio para la entidad auditada, remitir las bases de la licitación a la Fiscalía Nacional Económica, toda vez que las bases generales para propuesta del municipio habían sido enviadas anteriormente, aclarando que, no obstante, se respetó el principio de publicidad, información y libre competencia.

Además, adjunta memorándum N° 2/2012, de 19 de marzo de 2012, del director del Cementerio General, que explica que la licitación en comento es distinta a la recolección de residuos domiciliarios, por lo que no le son aplicables las Instrucciones Generales impartidas por el Tribunal de Libre Competencia, no obstante, se ajustó a los estándares de concurrencia y no discriminación, publicidad, igualdad de los oferentes y mecanismos de impugnación establecidos por dicho tribunal.

Al tenor de lo informado, cabe precisar que, las instrucciones de carácter general N° 1/2006, de 8 de junio de 2006, en su numeral 1.1, sobre la estructura general de este mercado de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios distingue tres etapas, siendo el punto i) Recolección, el que la define como la recogida de basura domiciliaria, barrido de calles y recogida de papeleros públicos, barrido y limpieza de ferias libres, y recolección de escombros y desechos vegetales. Todas estas subetapas son licitadas por las municipalidades a empresas privadas, por sectores, por horarios, o por recintos especiales como cementerios, mataderos, centros hospitalarios deportivos de detención u otros.

En virtud de lo anterior, se infiere que la prestación de servicios de que se trata, se encuentra incluida en el mercado de la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, siéndole aplicables las instrucciones de carácter general N° 1/2006, a diferencia de lo que plantea esa autoridad, por consiguiente, se mantiene la observación formulada en todas sus partes.

5.1.- Boleta de garantía

Según lo previsto en el artículo 20 de las bases administrativas, el contratista debe garantizar el cumplimiento del contrato mediante una boleta de garantía o vale vista, en pesos chilenos y equivalente a dos



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 16 -

mensualidades contratadas; no obstante, la cláusula octava del contrato indica que la garantía será por un monto de \$ 4.343.500.-, equivalente a una sola mensualidad. Además, se fija una vigencia mínima de 60 días posteriores a la fecha de término del contrato, esto es, el 1 de julio de 2012.

Así, se observa una discrepancia entre lo expresado en las bases administrativas y el contrato, ya que mientras el primer documento consigna una garantía de 2 mensualidades, en el contrato solo se considera el valor de una.

Al respecto, cabe señalar que las bases de una licitación, una vez abiertas las ofertas, así como el convenio suscrito, son inmodificables, pues el procedimiento se rige por los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes, los que son de orden público y no admiten excepciones, salvo caso fortuito o fuerza mayor que afecte por igual a todos los oferentes o que en las bases y demás documentos de la licitación se prevean situaciones excepcionales que así lo permitan (aplica criterio contenido en el dictamen N° 14.564, de 1998).

Además, de la revisión documental, se verificó que la empresa concesionaria presentó la boleta de garantía no endosable N° 0090664, del Banco del Desarrollo, por \$ 4.343.500.-, vigente hasta el 31 de diciembre de 2010, sin cumplir la vigencia mínima a que se ha hecho referencia.

Sobre al particular, la alcaldesa expresa que durante el proceso de consultas y aclaraciones referido a la garantía, se aceptó la proposición de fijarla en una sola mensualidad, lo que quedó establecido en el contrato.

Analizado el argumento presentado y los antecedentes que acompaña, entre ellos, la boleta de garantía N° 95259, del Scotiabank, tomada a favor de la municipalidad, para garantizar el fiel cumplimiento de contrato vigente hasta el 30 de junio de 2012, se da por superada la observación planteada, por cuanto, efectivamente, en la respuesta a las aclaraciones de la licitación se fija la caución en una mensualidad y la boleta cumple con el plazo de vigencia.

5.2.- Documentación faltante en estado de pago.

El artículo 31 de las bases administrativas dispone que el pago del servicio será mensual y se realizará antes del día 30 del mes siguiente de prestado éste, previa presentación de la carta de solicitud, factura, copia del comprobante de liquidación de sueldo debidamente firmada por el trabajador y, por último, una declaración jurada simple donde manifieste la conformidad del pago del sueldo, cotizaciones y otros, al trabajador.

Examinado el comprobante egreso N° 24.377, de 7 de marzo de 2011, se comprobó que no cuenta con los comprobantes de liquidación de sueldo de los trabajadores y de la declaración jurada, vulnerando el artículo precitado.

Sobre lo observado, la autoridad comunal indica que, revisados los legajos, se constató que no faltan documentos en los estados de pago.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 17 -

Estudiados los antecedentes adjuntos a la respuesta, se da por subsanada la objeción planteada.

5.3.- Visita a terreno.

Según las bases técnicas de la licitación, punto 6.2.1 letra a), el año de fabricación de los camiones de uso normal no podrá ser inferior al año 2005, asimismo, el camión recolector deberá llevar adosado en algún sector visible, una inscripción de medidas uniformes con la tara del vehículo, carga máxima, nombre y número telefónico de la empresa y de la municipalidad.

Efectuadas validaciones en terreno el 10 de febrero de 2012, se constató que solo un camión estaba en operaciones, correspondiente al placa patente XC 96 57 -3, año de fabricación 2004, agregándose que el vehículo no llevaba las inscripciones exigidas, hecho que contraviene lo señalado en las precitadas bases.

Al tenor de lo expuesto, indica la autoridad que, en el proceso de consultas y aclaraciones de la licitación, se determinó que podrían ofertarse vehículos de años anteriores al 2005, pero que contasen con la documentación al día.

Por otra parte, se adjuntaron fotografías del camión con las inscripciones exigidas en las bases técnicas, sección 3, vehículos e implementos, letra d), demostrando que se ha dado cumplimiento a lo allí establecido.

Los antecedentes analizados, en esta oportunidad, permiten dar por superadas las observaciones formuladas inicialmente.

6.- Mantención y limpieza de jardines y especies arbóreas en Parque Las Encinas y sector crematorio N°1, interior del Cementerio General.

Por decreto exento N° 2.813, de 14 de julio de 2010, ese establecimiento llamó a licitación pública para el citado servicio y, aprobó las bases administrativas especiales y especificaciones técnicas que se encuentran disponibles en el portal www.mercadopublico.cl, ID 2507-10-LE10.

Se presentaron al proceso las empresas Botánica Ltda., Paisaje y Agua, Elizabeth Chacano, Paisarq Ltda., y Daría Camu, según consta en el acta de apertura de las ofertas, de 27 de julio de 2010.

Efectuada la evaluación de las ofertas presentadas, la comisión propuso adjudicar el servicio a la empresa Botánica Ltda., por un monto total de \$ 1.243.550.- IVA incluido.-, por ser la más conveniente a los intereses municipales, sancionándose mediante decreto exento N° 3.331, de 31 de agosto de 2010.

El contrato fue suscrito el 9 de septiembre de ese año y aprobado por resolución N° 46, al día siguiente a su firma, estableciéndose, en lo que interesa, que dicha convención se registrará por este documento, las bases administrativas especiales, especificaciones técnicas, consultas y aclaraciones de la propuesta. Adicionalmente, se estableció que el plazo del contrato sería de dos años a partir de la fecha del acta de entrega de los servicios.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 18 -

Al respecto, cabe mencionar que el citado contrato no fue publicado en el sistema de información de compras públicas, infringiendo el artículo 57, letra b), numeral 6, del reglamento de la ley N° 19.886.

Sobre el particular, la edil indicó en su respuesta, que el contrato fue publicado en el sistema de información de compras públicas el 4 de marzo de 2012, hecho que fue corroborado por esta Contraloría General, en virtud de lo cual, se da por superada la observación formulada inicialmente.

6.1.- Boleta de garantía.

El numeral 12 de las bases administrativas especiales, prescribe que el oferente adjudicado deberá garantizar el fiel cumplimiento del contrato, mediante boleta de garantía o vale vista, por la cantidad equivalente a una mensualidad. Al efecto, el contrato en su cláusula quinta, en lo que interesa, indica que el proveedor presentó el depósito a la vista N° 002275-1, de 9 de septiembre de 2010, del Banco Edwards Citi, por un monto de \$ 1.243.550.-, equivalente a una mensualidad, lo que fue debidamente verificado.

6.2.- Documentación faltante en estado de pago.

La cláusula cuarta del contrato analizado prescribe que, previo a la cancelación de la factura, el representante de la empresa deberá presentar las planillas de pago de las imposiciones de las respectivas instituciones de previsión que acrediten que está al día en el pago de las prestaciones previsionales, o en su defecto, un certificado de la Inspección del Trabajo que acredite que no registra reclamos en su contra o deudas previsionales de sus trabajadores.

En relación a este punto, se constató que el comprobante de egreso N° 24.329, de 17 de febrero de 2011, carece de los documentos precitados, vulnerando lo previamente enunciado.

Sobre esta aseveración, la autoridad comunal no se pronuncia ni adjunta antecedentes que permitan dar por superada la observación formulada, por lo que ésta debe ser mantenida.

6.3.- Visita a terreno.

Practicada la verificación en terreno conjuntamente con el inspector técnico del servicio, el 31 de enero de 2012, se evidenció que los servicios prestados se ejecutan en los términos pactados en el convenio, no advirtiéndose observaciones que formular.

7.- Servicio de retiro de escombros, ramas y troncos provenientes del interior Cementerio General.

Por decreto exento N° 180, de 24 de enero de 2011, el citado cementerio aprobó el llamado a licitación pública de dicho servicio, cuyas bases administrativas especiales, especificaciones técnicas y formularios anexos, se encuentran disponibles en el portal www.mercadopublico.cl, ID N° 2507-1-LP11.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 19 -

Se presentaron a la licitación, las empresas Sociedad Agrícola Maitenes de Ocoa Ltda., y Luis Vera Reyes, según consta en el acta de apertura de las ofertas, de 16 de febrero de 2011.

Efectuada la evaluación de las ofertas, la comisión de licitación propuso adjudicar a la empresa Luis Vera Reyes, por ser la más conveniente a los intereses municipales, materializándose a través del decreto exento N° 1.350, de 8 de abril de 2011.

La anuencia del concejo municipal se concretó mediante acuerdo N° 34, de 22 de marzo de 2011.

El contrato se suscribió el 15 de abril de 2011, aprobándose por resolución N° 39, de 16 de mayo de ese año, la cual señala que la licitación se regirá por este instrumento, las bases administrativas especiales, especificaciones técnicas, consultas y aclaraciones, con un plazo de dos años a partir del día posterior a la fecha del acta de entrega de los servicios.

Por otra parte, la cláusula cuarta del contrato, prescribe que se pagará mensualmente por ese servicio \$ 7.973.-, IVA incluido, por traslado de metros cúbicos externos y \$ 3.189.-, IVA incluido, por traslados de metros cúbicos internos, conforme a la oferta y condiciones establecidas.

7.1.- Boleta de Garantía.

Las bases administrativas especiales, en su numeral 13, señalan que el oferente adjudicado deberá garantizar el fiel cumplimiento del contrato, mediante boleta de garantía o vale vista, por la cantidad equivalente a una mensualidad. En tanto que el contrato, en su cláusula octava, dispone que para garantizar dicho cumplimiento, el contratista entregará los indicados instrumentos financieros, por la suma de \$ 8.755.842.-.

Efectuada la revisión documental se verificó la existencia de la boleta de garantía N° 0103159, del Banco Santander, por la suma anotada, tomada el 21 de abril de 2011, y con vigencia hasta el 1 de abril de 2012, cumpliendo así lo acordado.

7.2.- Documentación faltante en estado de pago.

La cláusula quinta del contrato en comento, dispone que para cursar el pago por los servicios prestados se deberá presentar la carta de solicitud, factura, informe del servicio realizado, acta de recepción conforme del inspector técnico del servicio, certificado de la Inspección del Trabajo que acredite que no registra reclamos en su contra o deudas previsionales de sus trabajadores.

En relación a este punto, examinado el comprobante de egreso N° 24.497, de 2 de septiembre de 2011, se constató que no cuenta con el certificado de la Inspección del Trabajo, contraviniendo uno de los requisitos contemplados en el contrato.

Al respecto, la autoridad no se manifiesta, ni aporta ningún antecedente que permita dar por superada la situación objetada, por lo que ella se mantiene.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 20 -

8.- Examen de Cuentas.

8.1.- Desembolsos insuficientemente acreditados.

De la auditoría realizada se determinó que esa repartición compró vestuario a su personal por un total de \$ 5.792.920.-, de los cuales \$ 1.257.636.-, carecían de la documentación que permitiera justificar plenamente los gastos realizados, a saber:

Egreso N° Fecha	Monto \$	Proveedor	Monto \$	Observación
24.409 14/03/11	3.612.840	Ultra Seguridad Ltda.	181.400	Falta del acta de entrega de: 2 slack mezcilla 14¾ onzas chaqueta y pantalón estampado. 12 pantalones mezcilla 14¾ onzas estampados 17 poleras pique color logo bordado costado izquierdo 6 polerones cuello polo color estampado espalda y frente.
24.718 30/07/11	2.180.080	Ultra Seguridad Ltda.	1.076.236	Falta del acta de entrega de 238 cotonas de popelin azul con logo estampado espalda y frente.
Total			1.257.636	

Acerca de lo objetado, la alcaldesa manifiesta que la entrega de la vestimenta de trabajo a los sepultureros se va regularizando en la medida de su recepción. Sin embargo, no remite ningún antecedente que permita acreditar su explicación, por lo que procede mantener el hecho cuestionado.

8.2.- Desembolsos sin justificación suficiente, sobre pago de consumos básicos.

Se verificó que mediante los comprobantes de egreso que enseguida se identifican, se pagaron \$ 8.443.819.- a las empresas Aguas Andinas y Chilectra S. A., por consumo de energía eléctrica y agua, correspondientes a dependencias municipales cuyas direcciones no se reflejan en el listado de propiedades del Cementerio General requerido a la jefa del departamento de finanzas, quien informó mediante memorándum N° 19, de 25 de enero de 2012.

Egreso N°	Fecha	Monto total	Boletas Observadas N°	Monto Observado	Nombre Cliente
24.655	20.05.11	576.874	8031946	413.467	Chilectra
			8031952	163.407	Chilectra
24.698	27.06.11	1.879.173	Copia factura	570	Aguas Andinas
				1.183.435	Aguas Andinas
				609.300	Aguas Andinas
				570	Aguas Andinas
24.498	19.04.11	6.266.705	7865650	573.428	Chilectra
			7865651	765.980	Chilectra
			7881038	3.833.213	Chilectra
			7893718	2.999	Chilectra
24.371	28.02.11	2.072.695	146012826	897.450	Aguas Andinas
Total				8.443.819	



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 21 -

Al respecto, la autoridad comunal acompaña antecedentes fotográficos de los medidores de agua potable y electricidad, que justifican su ubicación dentro del Cementerio General, por lo que, de acuerdo a la evidencia proporcionada, se levanta la observación planteada inicialmente.

IV. OTRAS OBSERVACIONES.

Deficiente control de vehículos municipales.

De las validaciones practicadas el 8 de febrero de 2012, se observó que esa entidad ha transgredido algunas disposiciones contenidas en el decreto ley N° 799, de 1974, sobre Uso y Circulación de Vehículos Estatales, y la circular N° 35.593, del año 1995, de esta Contraloría General, que imparte instrucciones sobre el particular.

En efecto, se comprobó que los vehículos municipales que se detallan a continuación, no contaban con bitácora y que aquellos que mantenían dicho registro, no anotaban el total de la información requerida, como por ejemplo, los días ocupados, el kilometraje, y la actividad realizada, vulnerando la citada circular, que establece que "Por cada vehículo debe llevarse una bitácora en que se señale, por lo menos, el kilometraje y el recorrido que cumple, la que deberá ser visada periódicamente por el jefe respectivo".

Placa patente	Tipo de vehículo	Observaciones
BD ZF 17	camión	Cuenta con bitácora incompleta, 29 hojas sin registro.
UP 16 53	automóvil	Cuenta con bitácora pero no registra ningún dato en ella.
WY 39 80	furgón	Cuenta con bitácora incompleta, 75 hojas sin registro.
MZ 42 24	automóvil	Cuenta con bitácora incompleta, 8 hojas sin registro.

En su respuesta, la edil manifiesta que todos los vehículos del Cementerio General cuentan con su respectiva bitácora, no obstante, atendidos los variados requerimientos de movilización, éstas se encontraban atrasadas, situación que se encuentra actualmente corregida.

En atención a lo informado, se constató en terreno la efectividad de la medida enunciada, por lo que es posible salvar el hecho objetado.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, corresponde concluir que las medidas implementadas por esa entidad, han permitido salvar diversas observaciones incluidas en el preinforme de esta Contraloría General, en tanto, otras se mantienen, según el detalle que sigue, respecto de unas y otras.

1.- Las observaciones señaladas en el capítulo I, sobre evaluación de control interno, referidas a la falta de un manual de procedimientos, a la omisión de aprobación del plan de trabajo del año 2011, de la dirección de control, al incumplimiento del total de las tareas de control asignadas a la jefa de personal; el capítulo II, sobre examen de ingresos, numeral 1, comprobante de ingreso no proporcionado; número 2, incumplimiento del principio de devengado en el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 22 -

registro de los convenios suscritos por el Cementerio General; el capítulo III, macroproceso de abastecimiento, numerales 1 y 2, referidos a contratos previos a la ley N° 19.886, con cláusulas de renovación automática y sucesiva y trato directo sin resolución fundada, respectivamente, 5.1, sobre boleta de garantía, 5.2, referida a la documentación faltante en estado de pago, 5.3, visita a terreno, 6, sobre la falta de publicación del contrato de mantención y limpieza de jardines y especies arbóreas en Parque Las Encinas y sector crematorio N° 1, interior del Cementerio General, 8.2, desembolsos sin justificación suficiente, sobre pago de consumos básicos; y, en el capítulo IV, otras observaciones, sobre deficiente control de vehículos municipales, se dan por subsanadas, considerando las explicaciones y antecedentes aportados por la entidad.

2.- En relación al capítulo I, ya mencionado, la autoridad edilicia deberá publicar el reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales en el sistema de información de compras públicas, informando a este Organismo Contralor, al término de 30 días.

Asimismo, deberá incorporar en el citado reglamento, las modificaciones introducidas por las leyes N°s. 20.238 y 20.355.

Del mismo modo, esa autoridad deberá acatar lo previsto en el artículo 12 de la ley N° 19.886, disponiendo la publicación del plan anual de compras de 2012, en un plazo de 15 días.

3.- En torno al capítulo II, sobre examen de ingresos, numeral 3, discrecionalidad en los plazos otorgados en las ventas a crédito de las diversas unidades de sepultación, esa autoridad deberá modificar la ordenanza N° 49, fijando criterios objetivos y de aplicación general, para la determinación del otorgamiento de tal beneficio.

Respecto a lo objetado en el numeral 4, tasa de interés establecida en los convenios de pago por sobre la máxima convencional, del mismo acápite, la entidad deberá ajustar dichas tasas conforme a lo fijado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, informando las medidas correctivas adoptadas al efecto a esta Contraloría General, en un plazo de 30 días.

Acerca del numeral 5 del mismo capítulo, gastos generales por convenio, la entidad comunal deberá ceñirse a lo dispuesto en el artículo 40 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales y al dictamen N° 25.080, de 2003, de esta Contraloría General, lo cual será verificado en una futura visita de seguimiento.

4.- Sobre las contrataciones directas no justificadas, expuestas en el numeral 2, del capítulo III, macroproceso de abastecimiento, se deberán regularizar las resoluciones dictadas, en orden a acreditar efectivamente, las razones tenidas para aplicar la citada modalidad de contratación, lo que deberá ser informado a este Organismo de Control, en el término de 30 días.

En lo atinente a los puntos 3 y 4, trato directo sin resolución fundada y contratación de servicios especializados, esa entidad edilicia, deberá justificar la idoneidad técnica del proveedor y la conveniencia de recurrir a este tipo de contrataciones excepcionales, tal como se exige en los artículos 106 y 107, del reglamento de la ley N° 19.886, en el mismo plazo establecido en el párrafo precedente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 23 -

En cuanto a la falta de remisión al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de las bases de la licitación por el servicio de recolección y transporte de residuos vegetales y comerciales Cementerio General, consignado en el punto 5 del mismo acápite, en lo sucesivo, esa entidad deberá adoptar los resguardos pertinentes, de conformidad a lo señalado en las instrucciones de carácter general N° 1/2006, de 8 de junio de 2006.

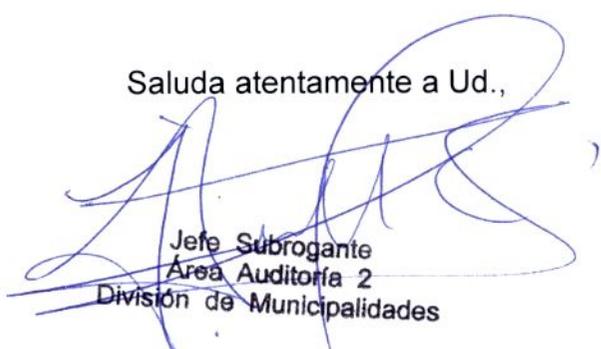
Asimismo, deberá publicar el contrato suscrito por el servicio precitado, en el sistema de información de compras públicas, informando a esta Contraloría General, en un plazo de 30 días.

Sobre lo observado en los numerales 6.2 y 7.2, del citado capítulo III, la autoridad comunal deberá exigir la documentación faltante en los estados de pago, para dar cumplimiento a lo pactado en los respectivos contratos, remitiéndola a esta Entidad Fiscalizadora, en el mismo plazo aludido en el párrafo precedente.

Finalmente, respecto de los desembolsos insuficientemente acreditados, enunciados en el numeral 8.1, se deberá adoptar las medidas para regularizar la entrega del vestuario, a través de constancias de recepción debidamente firmadas por los trabajadores, con el objeto de justificar plenamente los gastos correspondientes, debiendo remitir la documentación que así lo acredite, en el término de 30 días.

Transcríbese a la Alcaldesa, el concejo municipal y la dirección de control de la Municipalidad de Recoleta, a la Dirección de Compras y Contratación Pública, y a la Unidad de Seguimiento de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,


Jefe Subrogante
Área Auditoría 2
División de Municipalidades



www.contraloria.cl