

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

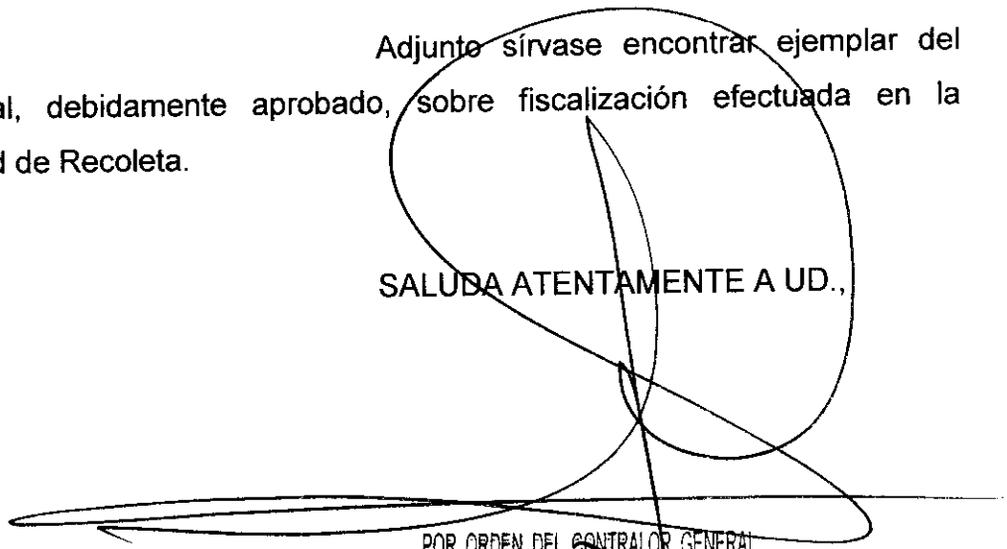
REF.: 20.844/08
DMSAI: 366/08

REMITE EJEMPLAR DE INFORME QUE
INDICA.-

SANTIAGO, 30 JUN 08 *029949

Adjunto sírvase encontrar ejemplar del Informe Final, debidamente aprobado, sobre fiscalización efectuada en la Municipalidad de Recoleta.

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
MARCELO GALAZ EBERHARDT
ABOGADO JEFE
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE
RECOLETA

RTE.
ANTECED.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN DEPARTAMENTO DE INSPECCIÓN

REF.: 20.844/08
DMSAI: 366/08

REMITE COPIA DE INFORME QUE
INDICA.

SANTIAGO, 30 JUN 08 *029948

Adjunto sírvase encontrar copia del Informe Final debidamente aprobado, sobre fiscalización efectuada en la Municipalidad de Recoleta, a 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
MARCELO GALAZ EBERHARDT
ABOGADO JEFE
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE
RECOLETA

RTE.
ANTECED.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

REF. N° 20.844/08
DM N° 366/08

INFORME FINAL DE CONCLUSIONES SOBRE
FISCALIZACIÓN EFECTUADA EN LA
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA.

SANTIAGO, 30 JUN. 2008

Con motivo de una solicitud de los concejales de la comuna de Recoleta Francisca Zaldívar Hurtado, Jadille Baza Apud y Fernando Pacheco Bustamante, y en virtud de los planes de auditoría de este Organismo de Control, a partir del 24 de marzo de 2008 personal de la Contraloría General de la República se constituyó en la Municipalidad de Recoleta con el objetivo de efectuar una fiscalización en materia de licitaciones y contratos que dicha corporación suscribió con la Empresa Gestión Municipal Avanzada (GMA S.A.). Como consecuencia de lo anterior, además se procedió a revisar la existencia de eventuales vínculos entre dicha empresa y funcionarios municipales.

La investigación pertinente se realizó de acuerdo con las normas y procedimientos de control aceptados por la Contraloría General e incluyó el estudio de los contratos suscritos entre el señalado municipio y GMA S.A., actual T y G S.A., y entre éste y la empresa Asesorías y Servicios Limitada, para lo cual se examinó el proceso de licitación o trato directo que dieron origen a cada uno de estos contratos, se efectuó el correspondiente examen de cuentas y se analizó la documentación asociada a su cumplimiento, para lo cual, entre otras actividades, se tomaron declaraciones y se recopilaron y analizaron otros antecedentes que resultaban pertinentes y necesarios para la preparación de la presente auditoría.

La mencionada investigación dio origen al preinforme de observaciones DMSAI N° 366 de 2008, remitido a través del oficio N° 19.634 de 28 de abril del presente año, en el que se contenían una serie de observaciones que se pusieron en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Recoleta, don Gonzalo Cornejo Chávez, quien mediante oficio reservado N° 1500/01/2008, dio respuesta a lo observado y acompañó documentación para respaldar sus aseveraciones, todo lo cual será analizado en el presente informe en el mismo orden con que se desarrolló el preinforme antes aludido.

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
P R E S E N T E



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES**

1. ANTECEDENTES GENERALES

De manera preliminar, debe señalarse que la empresa GMA S.A., actual T y G S.A., tiene como giro principal el servicio de apoyo a la administración comunal mediante el desarrollo de herramientas de gestión basadas en tecnología informática. Se constituyó con fecha 14 de octubre de 2003, mediante escritura pública otorgada ante el notario público de Santiago, don Fernando Opazo Larraín.

El vínculo contractual de la empresa con la Municipalidad de Recoleta comenzó el 31 de diciembre de 2003, fecha en que se firmó el primero de los cinco contratos que el municipio ha suscrito con esta empresa, dos de los cuales se efectuaron vía contratación directa y tres mediante licitación pública.

La investigación abarcó todos de los contratos suscritos con la empresa GMA S.A., desde el año 2003 a la fecha. En el transcurso de la investigación, fue necesario examinar igualmente el contrato suscrito entre el municipio y la empresa Asesorías y Servicios Limitada, debido a que en marzo de 2005 le fue cedido uno de los contratos antes mencionado. Además se incluyeron menciones a la empresa RUSH S.A., por las vinculaciones de uno de sus propietarios también con GMA S.A.

En relación a lo anteriormente señalado, en su respuesta la Municipalidad de Recoleta planteó en forma previa algunas cuestiones de carácter general relacionadas con las decisiones tomadas para mejorar la gestión municipal y los servicios de atención al vecino, describiendo los sistemas Ficha Vecino, Gestión en Red de Educación Municipal, Salud On Line, Información Georeferenciada y Detección de Diferencias de Construcción Predial, calificándolas como “un moderno sistema de servicio hacia los vecinos, con herramientas de gestión actuales, innovadoras y tecnológicas que permiten entregar un óptimo servicio”, en el entendido que un municipio debe actuar con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su gestión.

La argumentación citada en el párrafo precedente se refiere a cuestiones de gestión o mérito de las decisiones municipales, lo que no corresponde que sea analizado por este Órgano de Control, debiendo precisarse que las observaciones contenidas en el preinforme y en este documento guardan estricta relación con la regularidad jurídica de los procesos de contratación por parte de la Municipalidad de los mencionados servicios, como también con la forma en que se ejecutaron y controlaron dichos contratos.

2. ANTECEDENTES DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE RECOLETA; ASESORÍAS Y SERVICIOS LIMITADA Y GESTIÓN MUNICIPAL AVANZADA S.A.

2.1. Contrato de prestación de servicios de fecha 31 de diciembre de 2003, celebrado por trato directo entre la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde don Gonzalo Cornejo Chávez, con Asesorías y Servicios Limitada, representada por don Jaime Jullian Pope. Este contrato fue aprobado por decreto alcaldicio exento N°428, de 30 de enero de 2004. El objeto es la mantención del Sistema de



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES**

Información Geográfico (SIG). Posteriormente, con fecha 13 de octubre de 2004, la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde (S) don Álvaro Lavín Aliaga, y don Jaime Jullian Pope en representación de Asesorías y Servicios Limitada, modificaron el contrato de 31 de diciembre de 2003, acordaron la extensión del plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005. Este contrato fue posteriormente cedido por la empresa Asesorías y Servicios Limitada a GMA S.A., lo cual fue aprobado por el municipio.

El valor de los servicios contratados asciende a la suma mensual de \$1.200.000, más IVA, de acuerdo a los valores ofertados por el prestador del servicio. El monto total de los servicios se pagará por mes vencido dentro de los cinco primeros días corridos del mes siguiente al del servicio, previa presentación de la correspondiente factura visada por la Unidad Técnica, en señal de satisfacción y conformidad.

El contrato tendrá una vigencia de 12 meses, contados desde el primero de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre del mismo año, ambas fechas inclusive, pudiendo la Municipalidad ponerle término en cualquier momento. Como se expuso, este contrato de 31 de diciembre de 2003, fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2005 y también cedido por la empresa Asesorías y Servicios Limitada a GMA S.A., lo cual fue aprobado por el municipio.

2.2. Contrato de prestación de servicios de fecha 31 de diciembre de 2003, celebrado por trato directo entre la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde don Gonzalo Cornejo Chávez, con la empresa GMA. S.A., representada por don Bernard Bataszew Contreras. El objeto es la realización de un análisis, evaluación, estudio e individualización de las construcciones nuevas y modificaciones que se han agregado a las construcciones antiguas, con el propósito de entregar una base de datos a comparar por el municipio con sus registros.

La individualización de las construcciones nuevas y las modificaciones de superficies se realizará mediante un sistema de detección que opera con fotografías aéreas y satelitales las que luego de ser procesadas formarán las bases de datos que se someterán a comparación a través de un sofisticado sistema de procesamiento temporal de imágenes, el que entrega como resultado una imagen con las alteraciones detectadas entre las series de fotos. Estas imágenes serán procesadas posteriormente con la planimetría de roles del Servicio de Impuestos Internos (en adelante SII), permitiendo la identificación del rol y el contribuyente que debería haber regularizado en los registros del Municipio la situación de cambio detectada

Para el cumplimiento del cometido, la prestadora del servicio realizará la individualización de las construcciones ejecutadas en el periodo de análisis en toda la comuna. Para estos efectos, la Municipalidad deberá poner a disposición de la prestadora del servicio el listado de roles de propiedades del SII de la comuna y la cartografía de la comuna o planchetas del SII.

La aludida individualización se realizará en dos etapas de análisis; la primera basada exclusivamente en fotografías de archivo que comparará la situación entre los años 1994-1995 con la de los años 2000-



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES**

2001; la segunda comparará las imágenes del 2000-2001 con fotografías tomadas en año 2004 específicamente para el propósito.

La primera etapa se realizará en un lapso de doce meses, entre el 2 de enero del 2004 y el 31 de diciembre del 2004; y la segunda etapa por un periodo de doce meses entre el 2 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2005. En ambas etapas se analizarán todos los roles de la comuna.

Los informes con las diferencias de construcciones detectadas se entregarán a más tardar el último día hábil de cada mes a partir del mes de marzo del año 2004, realizando una entrega mensual hasta diciembre de la última etapa del contrato, estos informes estarán compuestos por dos elementos:

- a) Un listado con los roles que presenten alteraciones indicando su número y la dirección de la comuna; y
- b) Una impresión cartográfica de la ubicación del rol.

Toda la información, informes y bases de datos que logre recopilar y/o hacer GMA S.A. pasará a dominio municipal una vez terminado este contrato, debiendo entregar todos estos antecedentes antes del último pago que realice la Municipalidad.

El valor de los servicios contratados se pagará por mes vencido dentro de los 10 días hábiles siguiente de recibida la factura e informe, ambos debidamente visados por la unidad técnica, de la siguiente manera:

- a) Los meses de enero y febrero de los años 2004 y 2005, la suma de \$2.000.000 más IVA para cada uno de los meses.
- b) En los meses restantes se pagará de acuerdo al número de roles estudiados, analizados y revisados en el mes, facturando (exento de IVA) por mes vencido el producto que arroje el número total de roles revisados. Para estos efectos el valor de cada rol revisado será de \$450 líquido.

El contrato tendrá una vigencia a partir del 1 de enero del año 2004 y durará hasta el 31 de diciembre del año 2005, reservándose el derecho de poner término anticipado al contrato.

2.3. Contrato de fecha 17 de noviembre de 2005, celebrado por la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde (s) don Álvaro Lavín Aliaga, con la Empresa Gestión Municipal Avanzada S.A., representada por doña Jenny Acevedo Sepúlveda. El objeto es extender hasta el 30 de junio de 2006 la vigencia del contrato suscrito entre la Municipalidad de Recoleta y Asesorías y Servicios Limitada, que fuera cedido a GMA S.A., y agregar como parte de los servicios que deberá prestar la empresa, los de suministrar el Hardware y Software, si fuesen necesarios, para implementar a cabalidad el sistema.

2.4. Contrato de fecha 18 de febrero de 2005, celebrado previa licitación pública por la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcaldesa (a) doña Patricia Caballero Gibbons, con la



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

empresa **Gestión Municipal Avanzada S.A.**, representada por don **Bernard Bataszew Contreras**. El objeto de este contrato es prestar los servicios profesionales para el desarrollo, mantención y administración del sistema informático para las Direcciones de Salud y Educación de la Municipalidad de Recoleta.

Los servicios contratados deberán abarcar los siguientes aspectos:

a) Desarrollo de un sistema de registro de datos y salida de información técnica para la dirección de educación de la Municipalidad de Recoleta:

- El sistema propuesto debe estar encaminado a generar un registro que contenga, administre y permita la actualización de la información de cada uno de los establecimientos educacionales dependientes del Municipio de Recoleta.
- Este sistema permite controlar computacionalmente y de manera local o remota la información relacionada con matriculas, control de asistencia, calificaciones e informes académicos. Además, el sistema deberá contar con un registro histórico que permita obtener en forma inmediata los antecedentes de cada alumno.

b) Desarrollo de un sistema de registro de datos y salida de información técnica para la Dirección de Salud de la Municipalidad de Recoleta. El sistema propuesto debe estar encaminado a generar una aplicación en cada uno de los consultorios municipalizados que permita una optimización del recurso médico disponible (manejo de fichas médicas).

El valor de los servicios contratados es el siguiente:

a) Para la Dirección de Educación asciende a un monto mensual de 3,094 UF, IVA incluido, de acuerdo a los valores ofertados por el prestador del servicio;

b) Para la Dirección de Salud:

- Primer Consultorio, 29,75 UF, IVA incluido.
- Segundo a Cuarto Consultorio, 17,85 UF, IVA incluido.
- Sapu, 11,9 UF, IVA incluido.

Adicionalmente se contrata la asistencia permanente de la empresa para apoyo y capacitación durante un año, por un valor total anual de 48,79 UF, IVA incluido.

La vigencia del contrato será de dos años contados desde el día siguiente a su firma, prorrogable de manera automática por períodos de seis meses. Cualquiera de las partes podrá poner término al contrato mediante aviso por medio de documento, con una anticipación no menor a 45 días de la fecha de cumplimiento de la prórroga respectiva

El monto de la boleta de garantía del contrato es de trescientos mil pesos, con una vigencia igual a la de duración del contrato aumentado en treinta días.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES**

2.5. Contrato de fecha 25 de agosto de 2006, celebrado previa propuesta pública por la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde don Gonzalo Cornejo Chávez, con la empresa Gestión Municipal Avanzada S.A., representada por doña Jenny Acevedo Sepúlveda. El objeto del contrato es la prestación de servicios profesionales en la implementación de sistemas computacionales que apunten a mejorar la gestión en base a una mayor disponibilidad de datos y a una mejor presentación de sus informes. Fue aprobado por decreto alcaldicio exento N°4.21, del 4 de septiembre de 2006.

Los servicios contratados deben abarcar el desarrollo de un sistema de registro de datos y salida de información técnica del municipio. El sistema a contratar debe estar encaminado a presentar un sistema de captura de información que facilite tener la información en línea y en tiempo real, pudiendo acceder a ella en forma remota y diferenciada según autorización de acceso. Debe permitir la combinación de las diferentes bases de datos con el fin de entregar informes cruzados de sus contenidos y tener la capacidad de representarlos espacialmente.

En este contexto se contratan los servicios integrados de mantención, perfeccionamiento y desarrollo del sistema de registro de datos y salida de información que permite captar información relevante de las áreas sociales y de infraestructura urbana y presentarla combinada y en forma localizada.

El valor mensual de los servicios contratados es de \$1.500.000, más IVA.

La vigencia del contrato será de seis meses contados desde el día siguiente a la firma del contrato y fue aprobado por decreto alcaldicio exento N°4.21, del 4 de septiembre de 2006.

2.6. Contrato de fecha 15 de marzo de 2007, celebrado previa propuesta pública por la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde don Gonzalo Cornejo Chávez, con la sociedad Gestión Municipal Avanzada S.A., representada por doña Jenny Patricia Acevedo Sepúlveda. El objeto era la contratación de servicios informáticos que posibiliten el mejoramiento de la gestión municipal en diversas áreas de interés, el cual ofrecía un servicio básico y uno complementario. Este contrato fue aprobado mediante decreto alcaldicio N°1.452, del 16 de marzo de 2007.

El Servicio Básico se refiere a “la estructura básica que el municipio pretende desarrollar y a partir del cual se establecerá la política de crecimiento digital de la comuna. Este servicio básico posee cuatro componentes, a saber: 1.- El desarrollo y actualización del Sistema de Información Georreferenciado (SIG) de la comuna; 2.- La ficha Única de Atención Social de los Vecinos; 3.- Sistema de Gestión de Salud Municipal; 4.- Sistema de Gestión de Educación Comunal”.

El servicio complementario se refiere a una serie de productos y/o servicios adicionales al servicio básico, consistentes en el desarrollo de nuevas aplicaciones, programas y proyectos que aumenten la



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

cantidad de servicios que se entregan a la comunidad y, que además aseguren a todos los vecinos de la comuna el acceso a las nuevas tecnologías que el municipio desarrollará. Alcanzando aspectos físicos (hardware) como de programación (software).

El valor mensual del servicio básico es de \$9.282.000, IVA incluido. El valor de los servicios complementarios será la suma que a cada servicio corresponda, según los valores señalados en la oferta del adjudicatario.

La vigencia del contrato será desde la fecha del decreto que sanciona la suscripción del contrato hasta el día 30 de noviembre del año 2008.

3. VINCULOS ENTRE EX FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE RECOLETA Y SU ALCALDE, CON LAS EMPRESAS GMA S.A., ASESORÍAS Y SERVICIOS LIMITADA, Y SOCIEDAD ASESORIA EN GESTION COMUNICACIONAL S.A. o RUSH S.A.

3.1. SITUACIÓN DE DON GONZALO CORNEJO CHÁVEZ

Gonzalo Cornejo Chávez, Alcalde de la Municipalidad de Recoleta desde el año 2000 a la fecha, constituyó el 20 de mayo de 2005 la Sociedad Asesoría en Gestión Comunicacional S.A. o RUSH S.A., del giro de su denominación, junto a don Octavio Andrés Azócar Simonet y a doña Jenny Patricia Acevedo Sepúlveda, funcionaria municipal entre el 1 de marzo de 2001 y el 1 de mayo de 2005, y además, gerente general y miembro del directorio de GMA S.A. desde el 3 de marzo de 2005.

La participación en dicha empresa fue incluida por el señor Cornejo Chávez en su declaración de intereses sólo el 20 de julio de 2006, la que corresponde a un tercio de las 3.000 acciones en que se divide el capital social de la sociedad anónima cerrada.

1) Ahora bien, tal como se ha expuesto precedentemente, con fecha 25 de agosto de 2006, previa propuesta pública, el Sr. Cornejo Chávez en representación de la Municipalidad en cuestión suscribió un contrato de prestación de servicios con GMA S.A. representada por doña Jenny Acevedo Sepúlveda, por un monto de \$ 1.500.000 mensuales más IVA, para la administración y mantención de un sistema de información comunal integral, el que fue aprobado por decreto alcaldicio exento N° 4.021, de 04 de septiembre de 2006.

2) A su vez, con fecha 15 de marzo de 2007, la Municipalidad de Recoleta, representada por su Alcalde don Gonzalo Cornejo Chávez, celebró un contrato de servicios informáticos para la gestión municipal con la sociedad Gestión Municipal Avanzada S.A., representada por doña Jenny Patricia Acevedo Sepúlveda, cuyo objeto era la contratación de servicios informáticos que posibiliten el mejoramiento de la gestión municipal en diversas áreas de interés, el cual ofrecía un servicio básico y uno complementario. El valor mensual de este contrato, por un servicio básico, asciende a los \$ 9.282.000, IVA incluido, desde el 16 de marzo de 2007 al 30 de noviembre de 2008, lo que en el período suma un total de \$ 190.281.000.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

De los antecedentes expuestos en los párrafos precedentes, el preinforme concluyó que el Alcalde de la Municipalidad de Recoleta, don Gonzalo Cornejo Chávez aparecía socio de la ex funcionaria municipal y gerente general de GMA S.A., doña Jenny Acevedo Sepúlveda, en momentos en que suscribió y aprobó los contratos de prestación de servicios a los que se ha hecho mención en forma precedente.

La Municipalidad de Recoleta precisó en su respuesta que *"tanto el contrato suscrito con fecha 25 de agosto de 2006 como el suscrito con fecha 15 de marzo del año 2007, fueron celebrados con posterioridad al día 09 de agosto del año 2005 fecha en que la señorita Jenny Acevedo Sepúlveda vendió la totalidad de sus acciones correspondientes a su participación en la sociedad Asesorías en Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., y posteriormente nunca volvió a tener vínculo societario alguno con el Alcalde, don Gonzalo Cornejo Chávez"*, y que por otra parte *"la calidad de socio del Alcalde Cornejo en la sociedad Asesoría en Gestión Comunicacional o Rush S.A., se mantuvo sólo hasta el día 03 de enero del año 2007, fecha en que vendió, cedió y transfirió la totalidad de sus acciones."*

Para acreditar lo anteriormente expuesto fueron acompañados los siguientes documentos:

a. Fotocopia del contrato de compraventa de acciones de fecha 9 de agosto de 2005, mediante el cual la señorita Jenny Acevedo Sepúlveda habría vendido, cedido y transferido la totalidad de su participación en la Sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., que correspondían a 1.000 acciones, al señor Octavio Azócar Simonet.

b. Fotocopia de hoja número dos del libro Registro de Acciones de la Sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., donde consta la operación singularizada en el literal anterior.

c. Declaración jurada de doña Jenny Acevedo Sepúlveda, prestada con fecha 29 de abril de 2008, ante el Notario Público don Humberto Santelices Narducci, que en lo referente a la Sociedad Asesorías en Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., expresa textualmente: *"Con fecha 09 de agosto de 2005, vendí por instrumento privado la totalidad de mis acciones a don Octavio Azócar Simonet. Posteriormente, nunca he sido socia en ninguna sociedad con don Luis Gonzalo Cornejo Chávez"*.

d. Carta suscrita por el actual Gerente General de la sociedad Asesorías en Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., don Octavio Azócar Simonet, donde expresa que *"revisado el Registro de Accionistas de la sociedad en comento acredita que el Alcalde Gonzalo Cornejo Chávez transfirió la totalidad de sus acciones mediante instrumento privado firmado por dos testigos el día 03 de enero del año 2007 y que desde el día 09 de agosto del 2005, el Sr. Gonzalo Cornejo Chávez y la señorita Jenny Acevedo Sepúlveda nunca han vuelto a tener calidad de socios en esta sociedad"*.

La ya mencionada respuesta municipal concluye señalando que *"consta de manera fehaciente y categórica que el Alcalde de Recoleta, Don Gonzalo Cornejo Chávez, NO ERA SOCIO de la ex funcionaria municipal y gerente general de GMA S.A., hoy T y G S.A., doña Jenny Acevedo Sepúlveda, en la época de suscripción y aprobación de los contratos con la empresa GMA S.A., hoy T y G S.A., de fechas 25 de agosto de 2006 y 15 de marzo de 2007; por lo tanto no ha transgredido ni vulnerado en forma alguna lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N° 18.575, en relación con el artículo 62 N° 6"*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

del mismo cuerpo legal y, por el contrario, ha respetado a cabalidad y en todo momento el Principio de Probidad Administrativa, razón por la cual, el Organismo Contralor debe proceder a rechazar y desestimar la observación en comento."

Este Organismo Superior de Control debe hacer presente que encontrándose en elaboración el presente informe, don Álvaro Lavín Aliaga, Administrador Municipal de Recoleta, hizo entrega a la Contraloría General de la República de la siguiente documentación en original:

a. Libro de Registro de Acciones de la sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A.

b. Sobre adosado a contratapa del Libro de Registro de Acciones que contiene: 1) contrato de compraventa de acciones de fecha 9 de agosto de 2005, mediante el cual doña Jenny Acevedo Sepúlveda vendió, cedió y transfirió la totalidad de su participación en la referida sociedad, correspondientes a 1000 acciones, al señor Octavio Azócar Simonet; 2) contrato de compraventa de acciones de fecha 3 de enero de 2007, mediante el cual don Luis Gonzalo Cornejo Chávez vendió, cedió y transfirió parte de su participación en la sociedad, que correspondía a 500 de las mil acciones de que era propietario, al señor Octavio Azócar Simonet; 3) contrato de compraventa de acciones de fecha 3 de enero de 2007, mediante el cual don Luis Gonzalo Cornejo Chávez vendió, cedió y transfirió parte de su participación en la sociedad, que correspondía a 500 de las mil acciones de que era propietario, a la señorita Jenny Acevedo Sepúlveda; 4) contrato de compraventa de acciones de fecha 3 de enero de 2007, mediante el cual don Octavio Andrés Azócar Simonet vendió, cedió y transfirió parte de su participación en la sociedad, que correspondía a 1000 acciones, a la señorita Jenny Acevedo Sepúlveda; 5) Formulario N° 3239 del Servicio de Impuestos Internos denominado Modificación y Actualización de Información mediante el cual la sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., informa a ese organismo que con fecha 3 de enero de 2007 se modifica la composición de los socios, en el sentido que don Luis Gonzalo Cornejo Chávez se retiró de dicha sociedad; 6) Formulario N° 4416 del Servicio de Impuestos Internos denominado Anexo a Formularios de Modificación y actualización de Información mediante el cual la sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., informa a ese organismo que con fecha 3 de enero de 2007 se modifica la composición de los socios, en el sentido que don Luis Gonzalo Cornejo Chávez se retiró de dicha sociedad. Cabe precisar que el timbre que aparece en estos dos últimos documentos es de fecha 4 de diciembre de 2007; 7) Libro de Actas de las Juntas Ordinarias de Accionistas de la Sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., y 8) Libro de Actas de las Sesiones de Directorio de la Sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A.

Del análisis de los antecedentes aportados en conjunto con aquellos obtenidos durante la etapa de auditoría efectuada por esta Contraloría general se puede concluir que el retiro del señor Cornejo de la sociedad ocurrido de acuerdo a los citados documentos con fecha 3 de enero de 2007, fue declarado el 4 de diciembre de 2007 ante el SII, incumpléndose de esa manera con lo exigido por la circular 17/2005 del ese Servicio, que obliga a las sociedades a informar de cualquier cambio social en el plazo de 15 días de producido éste.

Debe señalarse en este punto que en el formulario N° 3.239 del Servicio de Impuestos Internos tenido a la vista, la sociedad Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. informó que la modificación en



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

la propiedad accionaria de la sociedad consta en documento agregado con el N° 11.288 en el repertorio de la Notaría 42, correspondiente a la Notaría de Santiago de doña Gloria Acharán, el cual no fue acompañado a esta Contraloría General ni tampoco encontrado en la referida notaría.

Se debe hacer presente a lo ya indicado que, de la propia documentación remitida por el municipio, no consta que la sociedad haya declarado el retiro de la señorita Acevedo ocurrido el 9 de agosto de 2005.

De todo lo anteriormente consignado se puede tener por acreditado que:

Con fecha 25 de agosto de 2006, en momentos que la señorita Acevedo y el señor Cornejo aparecen como socios en Asesorías y Gestión Comunicacional S.A. o Rush S.A., la Municipalidad representada por su Alcalde señor Gonzalo Cornejo, celebró un contrato con la empresa Gestión Municipal Avanzada S.A. representada por doña Jenny Acevedo Sepúlveda, cuyo objeto era la prestación de servicios profesionales en la implementación de sistemas computacionales que apunten a mejorar la gestión en base a una mayor disponibilidad de datos y a una mejor presentación de sus informes.

Que la documentación acompañada a esta Contraloría General, relativa al contrato de compraventa de acciones de 9 de agosto de 2005, en virtud del cual doña Jenny Patricia Acevedo Sepúlveda habría vendido la totalidad de las acciones de que era titular en Rush S.A. a don Octavio Andrés Azócar Simonet, a la luz del artículo 15 del decreto N° 587 de 1982 del Ministerio de Hacienda, Reglamento de Sociedades Anónimas, no resulta suficiente para levantar la observación, en razón de que en dicho documento aparece firmando en calidad de testigo el señor Luis Gonzalo Cornejo Chávez, quién en dicha fecha no se encontraba dentro del territorio de la República, según se desprende de la respuesta al oficio enviado por esta Contraloría General a la Policía de Investigaciones de Chile, que consultó si el 9 de agosto de 2005 y el 3 de enero del año 2007 los firmantes de las ya mencionadas compraventas se encontraban dentro del territorio nacional.

La Policía de Investigaciones de Chile, mediante ORD.N° 5299 de 17 de junio de 2008, señala que *"... revisados los Archivos del Departamento Control Fronteras de esta Jefatura Nacional, a contar de las fechas señaladas anteriormente, solamente don Luis CORNEJO CHAVEZ se encontraba fuera del territorio nacional el día 09 de Agosto del año 2005 teniendo las siguientes anotaciones de viajes:*

<i>SALIDA</i>	<i>05.08.2005</i>	<i>ARMEBE</i>	<i>ESPAÑA</i>
<i>ENTRADA</i>	<i>16.08.2005</i>	<i>ARMEBE</i>	<i>ESPAÑA"</i>

3.2. SITUACIÓN DE DON JAIME JULLIAN POPE

Don Jaime Jullian Pope, ex funcionario de la Municipalidad de Recoleta, prestó servicios entre el 17 de mayo de 2001 y el 30 de septiembre de 2002, como funcionario de planta, desempeñando el cargo de Administrador Municipal, y ejerciendo como alcalde subrogante entre el 4 y el 22 de febrero, y desde el 15 al 19 de julio de 2002, respectivamente:

Con fecha 1 de octubre de 2002, el mismo día en que se hacía efectiva su renuncia voluntaria al cargo de Administrador Municipal,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

fue contratado a honorarios para cumplir labores permanentes y habituales del municipio, lo que fue observado por esta Contraloría General mediante el oficio N° 2.342 de enero de 2003.

Posteriormente, y para salvar la objeción recién descrita, fue nuevamente contratado para realizar el *“análisis de la ejecución presupuestaria municipal y de los servicios traspasados en el año 2003”*, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2003.

En tales circunstancias, el 31 de diciembre de 2003, encontrándose vigente el contrato a honorarios en la Municipalidad de Recoleta, en representación de la empresa Asesorías y Servicios Limitada suscribió con el alcalde titular de la comuna, un contrato de prestación de servicios con el mismo municipio, el que fue adjudicado mediante contratación directa y aprobado por decreto alcaldicio N° 428, de 2004, cuyo objeto fue la mantención del Sistema de Información Geográfico (SIG) de la comuna ya mencionada. Se debe hacer presente que en ese entonces el Señor Jullian Pope era socio de la mencionada empresa, según consta en escritura pública de 15 de marzo de 2000, inscrita a fojas 7235 N° 5742 del Conservador de Bienes Raíces y Comercio de Santiago.

En relación a lo anterior, las argumentaciones del Municipio se refieren a que nunca se produjo la colisión de fechas que el Órgano Contralor señala, debido a que el término efectivo de los servicios a honorarios prestados por el señor Jullian, tuvo lugar el día 17 de diciembre del año 2003, fecha en que hizo entrega al municipio del último informe de cometidos realizados en conformidad al contrato que lo ligaba a esa Corporación durante ese año 2003, y que correspondía al último mes del contrato, con lo que se extinguió totalmente la relación a honorarios. Lo anterior se acreditaría con el pago efectuado al señor Jullian el día 19 de diciembre del año 2003, previa presentación y visación de su último informe.

Las explicaciones precedentemente citadas no permiten desvirtuar el hecho que durante las negociaciones destinadas a la celebración del contrato que se cuestiona y a la fecha de suscripción del mismo, en representación de Asesorías y Servicios Limitada, se encontraba unido al Municipio en razón de su contrato de honorarios vigente hasta el 31 de diciembre de ese año, con independencia de la fecha en que haya recibido el último de los pagos, ya que la fecha del último de los pagos no modifica el período de vigencia del ya mencionado acuerdo de voluntades.

Por otro lado, la Municipalidad agregó que la fecha de perfeccionamiento del contrato suscrito entre la empresa Asesorías y Servicios Limitada y el Municipio de Recoleta se produjo el 30 de enero de 2004, treinta días después de la fecha escriturada en el contrato en comento, con la suscripción que de él hizo el señor Alcalde, completándose recién entonces el ciclo volitivo por este acto jurídico.

Este argumento debe descartarse de plano, pues la fecha en que se produjo el acuerdo de voluntades entre el municipio y la referida empresa fue aquel que corresponde a la fecha que aparece en el contrato, vale decir, el 31 de diciembre de 2003, más aún si se considera que los servicios comenzaron a prestarse el primero de enero de 2004.

El valor total del contrato al que se ha hecho mención ascendió a \$ 17.136.000, omitiéndose llamar a propuesta pública como correspondía, en tanto que su vigencia fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

2005, según consta en decreto alcaldicio N° 4.168 de 2004, manteniéndose el valor mensual antes indicado, sin que para ello existiera cláusula habilitante en el contrato original.

En lo referente a la adjudicación del contrato, debe mencionarse que don Marcelo Madrid Díaz, a esa fecha Director Subrogante de la Secretaría de Planificación Comunal de Recoleta, mediante memorándum N° 0641/2003, de 31 de diciembre de 2003, fundamentó la adjudicación directa del estudio en lo específico de el mismo y en la imposibilidad de que otra empresa ofreciera uno similar sobre el sistema de información geográfico, lo que no se acreditó de manera alguna.

Por su parte, en su respuesta el municipio puntualizó que el año 2003 el señor Jullian planteó a esa Municipalidad la necesidad de buscar mecanismos y herramientas que ayudaran al municipio a generar una herramienta para una gestión moderna que asegurara un mejor cumplimiento de los fines que le son propios, teniendo como antecedente una base cartográfica digital a escala de la comuna, con la que se podría crear un modelo de administración de datos que al incorporar el software adecuado, permitiría al municipio contar con su propio SIG (Sistema de Información Georeferenciado).

Fue debido a lo anteriormente señalado que la Corporación decidió la contratación del señor Jullian, autor y creador de una idea innovadora para el municipio. Dado que el señor Jullian solicitó ejecutar el cometido del contrato a través de la sociedad Asesorías y Servicios Limitada, de la cual es socio mayoritario y administrador, se decidió en definitiva encargar el servicio a la referida empresa.

De este modo, debe agregarse que lo manifestado por la Municipalidad en su respuesta ratifica la actuación irregular, al dar cuenta de gestiones y acuerdos previos a la celebración del contrato, los que no podrían sino haberse verificado cuando el señor Jullian se desempeñaba a honorarios.

El objeto del contrato consistió en la *“mantención del Sistema de Información Geográfico (SIG), entendiéndose por tal la actualización de roles de la comuna, la readecuación de deslindes de las propiedades que corresponden a los roles citados y el manejo de las bases de datos que el municipio entregue a Asesoría para ese fin”*. En su respuesta la Municipalidad reconoce que la cláusula citada no contempla el real alcance de los servicios que entregó la sociedad Asesorías y Servicios, por cuanto lo que se contrató a través de esta convención fue realmente la *“creación, construcción y mantención de un Sistema de Información Geográfico comunal (SIG)”*.

La argumentación relacionada con el fundamento legal de la contratación directa de la sociedad Asesorías y Servicios Limitada y posterior prórroga del contrato sin licitación que entregó el municipio para rebatir este punto es idéntica a la señalada para el punto 5 del preinforme, por lo que por razones de economía se hará referencia a ellas en dicha parte del informe.

En conclusión, se puede tener por establecido que el señor Jaime Jullian Pope participó en la negociación y procedió a la suscripción de un contrato con el Municipio de Recoleta en calidad de representante legal de la empresa Asesorías y Servicios Limitada, de su propiedad, en circunstancias que en dicha fecha se encontraba contratado a honorarios en el referido municipio.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

3.3. SITUACIÓN DE DOÑA JENNY ACEVEDO SEPÚLVEDA

Doña Jenny Acevedo Sepúlveda, Ingeniero Comercial, ingresó a contrata al municipio el 1 de marzo de 2001, pasando posteriormente a formar parte de la planta profesional en grado 7° de la E.M.R, desempeñándose como Jefe de Gabinete del Alcalde durante el año 2004, y renunciando al municipio a contar del 1 de mayo de 2005.

La fiscalización efectuada permitió establecer que durante el mes de abril de 2005, antes de que se hiciera efectiva su renuncia y mientras era, por tanto, funcionaria de la Municipalidad de Recoleta, cobró cheques por, a lo menos, \$ 3.142.500, correspondientes a pagos efectuados a la empresa GMA S.A., debido a que fue nombrada Gerente General de dicha empresa a partir del 3 de marzo de 2005, formando además parte del Directorio de la misma, constando dicha situación en el acta de la tercera sesión de directorio de GMA S.A., reducida a escritura pública de fecha 16 de Marzo de 2005, otorgada en la Notaria de doña María Gloria Acharán Toledo.

En su respuesta la Municipalidad de Recoleta señala que, en el hecho, la Señorita Acevedo Sepúlveda se desempeñó en el municipio sólo hasta el 7 de marzo de 2005, fecha a partir de la cual nunca más vuelve a realizar labores de ningún tipo para la Municipalidad, y que sólo tuvo la calidad de funcionaria para los efectos de la aplicación de los feriados y permisos legales que operaban en su beneficio. Sintiendo ajena al municipio y extinguida su relación laboral, procedió a retirar los documentos de pago a favor de la empresa GMA, hoy T Y G S.A. aludidos.

A mayor abundamiento el municipio agrega que podría entenderse que actuó de buena fe, ya que se consideró al margen de éste, lo que la llevó a cometer, con el retiro de los cheques, un error administrativo que en ningún caso provocó perjuicios al municipio.

Enseguida la argumentación gira en torno a la libertad de trabajo y a la consecuente imposibilidad del municipio de impedir a la señorita Acevedo trabajar en una empresa distinta, aun cuando ésta prestara servicios al municipio.

Del análisis de los antecedentes tenidos a la vista por la Contraloría General de la República, y de la investigación practicada por este Órgano de Control, se pudo concluir que, como se ha expuesto, la señorita Acevedo fue nombrada Gerente General de la empresa GMA S.A. a partir del 3 de marzo de 2005, mientras aún era Jefa de Gabinete del Alcalde de Recoleta, circunstancia que además fue reconocida por ella misma en declaración voluntaria prestada en la Contraloría General con fecha 2 de abril de 2008, ocasión en la que ratificó que “en abril de 2005” empezó a hacerse cargo de la parte administrativa de GMA, por lo que realizó gestiones para esta empresa mientras desempeñaba la jefatura aludida.

3.4. SITUACIÓN DE DON IÑAKI BUSTO BERASALUCE

Don Iñaki Busto Berasaluce participó en GMA S.A. durante el año 2006, según consta en sus declaraciones de fecha 15 de abril



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

de 2008. Luego, en marzo de 2007 señaló haber comprado acciones de la empresa, las que habría vendido en agosto de ese año, y finalmente, en enero de 2008 habría sido contratado hasta el 10 de marzo pasado, fecha en que renunció.

Al respecto, cabe señalar que revisados los antecedentes de la Municipalidad de Recoleta, se pudo determinar que durante el período comprendido entre los años 2000 a 2006, el referido municipio pagó honorarios a don Iñaki Busto B. por un total ascendente, a lo menos a \$ 62.748.875, con el fin de ejecutar diversas labores en esa corporación edilicia, la mayor parte de las cuales corresponde a funciones propias del municipio.

De los antecedentes señalados puede concluirse que don Iñaki Busto B., al menos durante el año 2006, se desempeñó simultáneamente en la Municipalidad de Recoleta y en la empresa GMA S.A., las cuales tal como se ha expuesto a lo largo del presente informe, mantenían las relaciones contractuales que se han detallado de manera previa.

En lo relacionado con las anteriores observaciones, la respuesta de la Municipalidad de Recoleta señala que la situación contractual del señor Iñaki Busto respecto de la empresa GMA S.A., hoy T y G S.A., no era una materia conocida por la Corporación Edilicia, ni menos amparada por ésta. Agrega que el señor Busto afirmó que en su declaración ante la Contraloría fue claro en señalar que, "durante el año 2006 solamente tuvo una participación no remunerada en la empresa GMA S.A., sin ningún tipo de vínculo, menos de subordinación y dependencia, y que estuvo limitado a coordinar algunas acciones encaminadas a desarrollar un área de asesorías comunicacionales y opinión pública que, hasta entonces, no habían sido explotadas por dicha empresa, y que en todo caso no prosperaron durante ese período".

Agrega que lo anterior en nada afecta a la Municipalidad, ya que nunca el señor Busto pudo tener participación alguna en los procesos de licitación, pues la normativa legal impide la participación de personal a honorarios en las distintas etapas de los procesos de licitación. En efecto, no participó en la decisión de licitar los servicios, ni en el proceso de licitación, razón por la cual el señor Busto no pudo acceder a la toma de decisiones o información que pudiere afectar o influir en las contrataciones con la empresa GMA S.A.

Sobre la materia, como se desprende de la documentación acompañada por el municipio en su respuesta, las labores desarrolladas por el señor Busto para la Municipalidad no eran ordinarias, lo cual además fue ratificado por el señor Alcalde en su respuesta, al señalar que las labores cumplidas por el señor Busto incidían en temas de su propio interés y del Administrador Municipal y cuya materialización se efectuaba a través de reuniones que muchas veces involucraban a otros funcionarios, como los directores municipales.

De lo anterior se puede concluir que mientras el señor Busto desempeñaba a honorarios funciones de relevancia para el municipio, se encontraba relacionado con la empresa GMA S.A., la cual era la proveedora de servicios informáticos para la gestión municipal.

Respecto de la respuesta entregada por la Municipalidad de Recoleta en orden a los trabajos realizados por el señor Busto, se da por superada la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

4. EXAMEN DE CUENTAS EFECTUADO A LOS PAGOS CURSADOS A ASESORIAS Y SERVICIOS LIMITADA Y A GMA S.A., ACTUAL T Y G S.A.

El preinforme observó que algunas de las facturas figuran con anotación de haber sido pagadas antes de la fecha de su emisión, lo que ha sido justificado por el municipio, razón por la cual se levanta la observación.

En lo relativo al hecho que los decretos de pagos cursados a las empresas Asesorías y Servicios Limitada y GMA S.A., por \$334.284.571, durante el período comprendido entre febrero de 2004 y marzo de 2008, no cuenta con el visto bueno de la Dirección de Control, la Municipalidad expone que el artículo 29 de la Ley N° 18.695, que define las funciones de las unidades de control interno de los municipios, no señala que sea labor de estas instancias visar los decretos de pago, función radicada en las unidades encargadas de administración y finanzas de acuerdo a lo dispuesto expresamente en el artículo 27 letra b) numeral 3, de la citada norma.

Cita además el fiscalizado los dictámenes N°s. 8.901 de 1989, 25.737 de 1995, y 25.515 de 1997, de esta Contraloría General.

Sobre el particular cabe señalar que, tal como lo ha reconocido la reiterada y coincidente jurisprudencia administrativa de este Órgano Superior de Control, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 letra c) de Ley N° 18.695, a la unidad encargada del control le corresponderá representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible.

Al respecto, si bien la ley no establece la oportunidad en que debe representarse la ilegalidad por parte de la Unidad de Control Municipal, atendida su naturaleza y la finalidad preventiva de todo sistema de control, es útil que el pronunciamiento respectivo tenga lugar antes de la materialización del acto, para evitar que el alcalde incurra en eventuales ilegalidades que le puedan acarrear responsabilidades posteriores (aplica criterio contenido en dictámenes N°s. 20.147 de 2001 y 34.427 de 2002).

En este sentido, tratándose de actos de contenido patrimonial, por la envergadura que pueden llegar a tener y la irreversibilidad de sus efectos, según lo ha manifestado la jurisprudencia administrativa de este Organismo resulta necesario someterlos al control previo de la unidad municipal pertinente, de conformidad con los procedimientos recomendados por esta Entidad de Fiscalización (aplica criterio contenido en dictámenes N°s. 13.635 de 1989, y 20.147 de 2001).

En razón de lo anteriormente señalado, este Órgano de Control, debe expresar que no se advierte que se hayan adoptado las medidas necesarias para que la unidad de control examinara la regularidad de operaciones como las de la especie y advirtiera a la jefatura municipal la eventual anomalía que de su cumplimiento se pudiera derivar.

Respecto de otro de los puntos contenidos en el preinforme, fue posible constatar en la fiscalización que los productos derivados de las contrataciones en estudio son eminentemente de carácter informático y los funcionarios encargados de supervisar su cumplimiento no tienen formación



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

profesional relacionada con la materia, no existiendo antecedentes de que ellos hayan sido asesorados por profesionales con competencias en el tema. Además, se observa que su rol ha sido firmar actas de revisión y/o supervisión, pero sin indicar en dichas visaciones la fecha del examen efectuado, verificándose incluso, en ocasiones, que no se adjuntan los informes de actividades efectuadas por parte de la empresa.

De los antecedentes aportados por el municipio, no es posible desvirtuar esta observación. Además, como se observó, no constaban en las actas de revisión y/o supervisión, la fecha en que se visó la recepción del producto, no adjuntando en algunos casos los informes de actividades efectuadas por parte de la empresa, lo cual, tampoco ha sido suficientemente justificado por el fiscalizado.

Más aún, de acuerdo a los dichos de la Señora Patricia Caballero, Directora de SECPLA, en su declaración de 14 de abril de 2008, señaló "Las facturas las visaba yo. En cuanto a los informes, es un tema tan poco tangible, pero los hay...". Es decir, quien debía visar las mismas, consideraba aquellas un tema poco tangible.

Como consecuencia de lo anterior, este Órgano de Control mantiene la referida observación.

En lo que dice relación con el pago por la compra total de 13 computadores, proceso que no se efectuó según los procedimientos de compra correspondientes, no adjuntándose mayores especificaciones de los equipos y de las garantías, así como tampoco se indicó dónde se encontraban dichos equipos al momento de la visita, no resulta atendible que el contrato de noviembre de 2005 a que hace referencia el municipio, mediante el cual se extiende la duración del contrato original celebrado antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.886 y además que agrega como parte de los servicios que deberá prestar la empresa, los de suministrar el hardware y software que fueren necesarios para implementar el sistema a cabalidad, pueda constituir una simple modificación del referido instrumento.

Lo anterior dado que el contrato original de fecha 31 de diciembre de 2003 es una convención cuya finalidad es la prestación de un servicio consistente en el análisis, evaluación, estudio e individualización de las construcciones nuevas y modificaciones agregadas a las construcciones antiguas de la comuna, a diferencia de lo que se acordó en la modificación del año 2005: suministrar equipos computacionales, pues cuando el objeto de una convención es la adquisición de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, se está frente a un contrato de suministro de bienes, en los términos del artículo 2, letra a), de la Ley N° 19.886, cuya naturaleza jurídica difiere de la de un contrato de servicios (aplica criterio contenido en dictamen N° 54.776 de 2006).

Debe agregarse que la interpretación planteada por el municipio, en cuanto a que se trata de una modificación del contrato primitivo, de manera que las reglas aplicables a esta nueva convención serían las vigentes al momento de suscribir el documento original, importa una interpretación que en definitiva vulnera los fines de transparencia y libre ocurrencia de los proponentes que consagra nuestro ordenamiento jurídico, además de vulnerar la norma general en materia de contratación administrativa contemplada en el artículo 9 de la Ley N° 18.575.

En este contexto, es posible concluir que la convención celebrada en el mes de noviembre de 2005, entre GMA S.A. y la



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

Municipalidad de Recoleta, con la cual se pretende justificar la compra de los trece equipos computacionales observados, no se ajustó a las normas sobre compras públicas vigentes a esa fecha, razones en virtud de las cuales, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

En cuanto a la ubicación de los ya mencionados equipos, a juicio de esta Contraloría General la respuesta del municipio resulta suficiente para levantar la observación.

En lo que respecta a la compra a la empresa GMA S.A., para la instalación de una antena Wi-fi en las calles Antonia López de Bello esquina Ernesto Pinto L., además de la provisión e instalación de dos antenas Wi-fi en recintos municipales, sin sujeción a los procedimientos contemplados en la Ley N° 19.886, es preciso tener en consideración como cuestión previa, que el contrato suscrito con la empresa Gestión Municipal Avanzada S.A o GMA S.A., de 15 de marzo del año 2007, a que hace alusión la Municipalidad, dentro del ítem servicios complementarios establece solamente la instalación de antenas Wi-fi, pero nada señala respecto de su provisión. En este contexto, corresponde señalar que en la medida que la adquisición de antenas no es parte del contrato primitivo, no resulta atendible que se pretenda incluir la adquisición dentro del concepto instalación, como señala el municipio.

De este modo, la adquisición de las antenas en cuestión debió realizarse siguiendo las reglas de contratación de bienes y servicios.

En lo relativo al pago efectuado por el municipio relativo a los trabajos ejecutados durante 44 horas semanales, que dicen relación con un programa de control de frecuencia del Transantiago, el municipio prescindió de la aplicación de los procedimientos contemplados en la Ley N° 19.886.

En efecto, de conformidad con los principios que inspiran el sistema de contratación pública, todos los organismos de la Administración del Estado deben velar por la transparencia, publicidad y libre concurrencia de los oferentes y, como regla general, someter a licitación sus relaciones contractuales con terceros. En ese contexto no resulta atendible la interpretación que efectúa dicha corporación en el sentido de incluir dentro del contrato original celebrado con GMA S.A. cualquier servicio relacionado con tecnologías, en la medida que por esa vía se vulneran los principios antes citados y la normativa legal y reglamentaria que regula la materia.

Tal como sostiene dicha entidad, en el contrato de 31 de diciembre de 2003 suscrito entre el municipio y GMA S.A., fue incorporada una cláusula que permite la solicitud de prestación de servicios complementarios consistente en el desarrollo de nuevas aplicaciones, programas y proyectos que aumenten la cantidad de servicios que se entregan a la comunidad y además aseguren a todos los vecinos de la comuna el acceso a las nuevas tecnologías que el municipio desarrollará. En este contexto, no es posible incluir el trabajo encomendado a GMA S.A. dentro del concepto de servicios complementarios, en la medida que dichas tareas no importan el desarrollo de nuevas aplicaciones, programas y proyectos que aumenten la cantidad de servicios que se entregan a la comunidad.

A mayor abundamiento, el contrato antes mencionado exige como requisito para recurrir a los servicios complementarios el aseguramiento del acceso a nuevas tecnologías para los vecinos que sean



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

desarrolladas por el municipio, lo que no se configura en este caso dado que tal como se indicó precedentemente el trabajo desarrollado no tenía como función directa entregar herramientas tecnológicas a los vecinos.

Razones en virtud de las cuales, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

5. VERIFICACIÓN EFECTUADA A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON LA EMPRESA ASESORÍAS Y SERVICIOS LIMITADA

En lo relativo a la observación 5.1. del preinforme, se debe hacer presente que el contrato suscrito con Asesorías y Servicios Limitada el 31 de diciembre de 2003 tuvo su origen en una contratación directa que fuera justificada por la Secretaría Comunal de Planificación, mediante memorándum N° 0641/2003. Ahora bien, aunque el monto del primer contrato era inferior a las 1.000 UTM, de modo que el municipio no quedaba obligado a utilizar el sistema de licitación pública, con posterioridad se extendió en un año el plazo del contrato inicial sin que tal circunstancia estuviera debidamente justificada como lo exigen las normas pertinentes.

El dictamen N° 744 de 2003 citado por la Municipalidad en su repuesta, sostiene que aun cuando el contrato suscrito con Asesorías y Servicios Limitada no esté comprendido entre aquellos que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades exige que sean celebrados mediante licitación pública, no es posible prescindir de la regla general contenida en el artículo 9 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone que los contratos administrativos se celebran previa propuesta pública y excepcionalmente, por licitación privada, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo (aplica criterio contenido en dictamen N° 46.532 de 2000). En efecto, como ha sido sostenido por la reiterada y coincidente jurisprudencia de esta entidad, el trato directo constituye una excepción al sistema de propuesta y sólo es aplicable en los casos que por la naturaleza de la operación se configuren circunstancias o características del contrato a celebrar que hagan del todo indispensable la contratación directa, lo que no se observa en los argumentos que sirvieron para decidir la contratación directa de la empresa Asesoría y Servicios Limitada.

En virtud de estas razones, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

Referido a la observación 5.2. del preinforme, en el ya mencionado acuerdo de voluntades no se procedió a la designación de ningún profesional que realizara la inspección técnica del contrato, lo cual de conformidad a la cláusula cuarta del convenio respectivo, estaba a cargo de la Dirección de SECPLA, la cual debía designar un profesional para tal efecto. Al respecto, y conforme a lo declarado por su Directora, doña Patricia Caballero Gibbons, para estos efectos, dicha labor en la práctica recayó en ella. Sin embargo, no se realizó un adecuado control del contrato, lo que se refleja en la inexistencia del libro de obras y en la falta de registros de inspección. Esta Directora señaló que en dicha labor fue asesorada por el geógrafo Marcelo Madrid Díaz, quien se encontraba a cargo del área informática del municipio, y además por el Administrador Municipal, lo que no altera las responsabilidades de dicha Dirección frente a la omisión señalada y sus consecuencias.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

En consideración de lo anterior, se constató, en definitiva, la “falta de un mecanismo de registro y control para vigilar y exigir el cumplimiento de los fines del contrato.”.

El propio municipio reconoció que no se designó al inspector técnico contemplado en el contrato. De este modo, el municipio no adoptó los resguardos necesarios para que en la ejecución del contrato se cautelaran adecuadamente los intereses de esa entidad.

En su oficio de respuesta el municipio tampoco aportó nuevos antecedentes sobre la falta de registros de inspección, sino que se refiere a la inexistencia de un eventual detrimento, argumentando en base a consideraciones de avance y beneficio para la gestión, las cuales no permiten dar por desvirtuadas las observaciones formuladas.

6. VERIFICACIÓN EFECTUADA A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON GMA S.A.

6.1. “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO, PROVISIÓN, MANTENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LAS DIRECCIONES DE SALUD Y DE EDUCACIÓN DE LA COMUNA”.

Este contrato se refiere al suscrito el 18 de febrero de 2005, entre la Municipalidad de Recoleta y la empresa Gestión Municipal Avanzada S.A.

Observación 6.1.A.

En relación al análisis del informe de adjudicación se constató que al momento de evaluar las propuestas de las tres empresas oferentes, la municipalidad determinó que el proponente DICTUC S.A. tenía el inconveniente “de centrar la información en un servidor externo al municipio”, en circunstancias que a GMA S.A., cuyo servicio también considera un servidor externo, no se le efectuó la misma observación.

Se constató además que GMA S.A. maneja la información y respalda la misma en servidores de su propiedad y que la Municipalidad contratante tiene acceso a esa información sólo a través de la mencionada empresa, lo que contradice lo dispuesto en el elemento 4 del numeral 2 de sus propias bases técnicas de licitación, que requerían que el servicio debía ser prestado por medio de redes de PC conectadas a un servidor central en las instalaciones de la Municipalidad.

Por otro lado, el informe de adjudicación consideró que el sistema propuesto por GMA S.A. tenía la ventaja de ser adaptable y poder funcionar en complemento con el que ya operaba en el municipio, el que había sido desarrollado por el mismo oferente.

La respuesta dada por el municipio, en lo relacionado a que GMA S.A. y DICTUC S.A. presentaron ofertas utilizando ambas como plataforma la Web, agregando que el análisis estuvo radicado no en el hecho de la ubicación física del servidor, sino en las atribuciones que a partir de esta situación se permitieran al municipio, no resulta suficiente para levantar lo observado.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

A su vez, no es aceptable el argumento de que sólo se había requerido que el sistema operara on-line, por cuanto de acuerdo a lo indicado en el informe de adjudicación, el propio municipio señaló como inconveniente de la propuesta de la empresa DICTUC el centrar la información en un servidor externo al municipio, quedando de manifiesto que lo que se requería en la propuesta era precisamente que el servidor estuviera en la Municipalidad.

En relación con la ventaja atribuida a GMA S.A., no resulta plausible la argumentación del municipio en torno a que ella no está referida a la adaptabilidad a sistemas informáticos preexistentes sino a la opción de adaptarse de mejor forma que los otros oferentes al sistema existente en el municipio en lo referido a la infraestructura de redes, servidores, computadores y conexiones a Internet, por cuanto en el informe de adjudicación se señaló como ventaja de la propuesta presentada por GMA S.A. el que sus sistemas pudieran adaptarse y funcionar en complemento con el que se encontraba en funcionamiento, quedando claramente establecido que aquello se refiere a la capacidad de adaptación que posee esta empresa a un sistema ya instalado.

En virtud de lo expuesto, este Órgano de Control, mantiene estas observaciones.

Observación 6.1.B.

El preinforme se refirió a la no designación de un inspector técnico del contrato. Además se cuestionó la no mantención de un libro foliado y en triplicado proporcionado por el contratante denominado "Libro de Control de Actividades", de acuerdo a los términos de las propias bases de licitación.

En lo relativo al apoyo y capacitación permanente que debía prestar la empresa GMA S.A. conforme a lo establecido en la cláusula quinta de la convención, fue observado que no constaba a este Organismo Fiscalizador que durante el período de vigencia se hayan realizado actividades destinadas al cumplimiento de dicha obligación.

La fiscalización que las jefaturas de los Departamentos de Salud y Educación pudieran haber realizado al sistema contratado a GMA S.A., no sufre la obligación que tenía el municipio de que la unidad técnica - Direcciones de Salud y Educación- designaran a un profesional como inspector técnico, informante y a cargo de la comunicación con el contratista, como lo exigían las bases de licitación y el contrato. Por otro lado, la declaración efectuada por la jefa del Departamento de Salud se relaciona con el contrato del año 2005 y no con el del 2007 como lo sostiene esa Municipalidad.

En cuanto al libro de control de actividades, por ser el medio de comunicación oficial entre el inspector técnico y el contratista, debe indicarse que si bien resulta atendible lo argumentado por el municipio en relación a las comunicaciones vía correo electrónico, dichas comunicaciones son insuficientes si no se complementan con un registro que permita a cualquier fiscalizador o al municipio tener un cabal conocimiento acerca de la ejecución del contrato, de manera de poder efectuar el debido control sobre él y verificar su cumplimiento. Por lo demás, la obligación de mantener el libro tiene su fundamento en las bases administrativas y en el contrato, de modo tal que más allá de las consideraciones prácticas planteadas, ese municipio debió exigir la mantención del mencionado libro.

Por las razones expuestas, este Órgano de Control, mantiene las observaciones relativas a la inexistencia del libro de control



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

de actividades y falta de designación del inspector técnico, levantándose las demás observaciones.

Observación 6.1.C.

El preinforme precisó ocho observaciones, identificándolas con los numerales 6.1.1 a 6.1.8.

Analizados los argumentos expuestos por el municipio, estos no aportaron nuevos antecedentes que desvirtúen las observaciones indicadas en los puntos siguientes que se mantienen.

6.1.1. No se encontraron antecedentes que acrediten los requerimientos propios de las Direcciones de Salud y Educación, debidamente declarados, en términos de las mejoras de gestión posibles, cuestión que le restó transparencia y claridad a la licitación examinada y a su posterior adjudicación a GMA S.A.

6.1.2. No fue acreditado que se diera cumplimiento a la cláusula octava del contrato en términos de la supervisión, inspección y vigilancia del fiel cumplimiento del mismo, por parte de las Direcciones de Salud y Educación, puesto que no se encontró ningún tipo de reportes que den cuenta de acciones en tal sentido.

6.1.3. Si bien, la cláusula cuarta del contrato contiene una descripción de los aspectos que los servicios contratados deben abarcar, no se precisan en detalle los requerimientos del contrato, de manera tal de permitir una posterior verificación y control de las especificaciones técnicas de los sistemas y de los productos finales asociados.

6.1.4. En el informe de adjudicación se precisó como inconveniente de la oferta DICTUC S.A. el hecho de "centrar la información en un servidor externo al municipio y de presentar un sistema de registro donde no hay acceso directo y amplio a las bases de datos", verificándose que ello no fue coincidente con lo actuado durante la etapa de ejecución, por cuanto los contratos con GMA S.A., por el sistema SIG Municipal, Gestión Educacional y Gestión Salud, contemplaron justamente dicha modalidad de operación.

En lo que dice relación con las observaciones indicadas en los puntos 6.1.5. a 6.1.8., atendidas las razones y la documentación acompañada por el municipio, esta Contraloría General levanta las observaciones formuladas.

6.2. "ADMINISTRACION Y MANTENCION DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN COMUNAL INTEGRAL".

Referente al contrato firmado el 25 de agosto de 2006, entre la Municipalidad de Recoleta y la referida empresa G.M.A. S.A., previa licitación pública, cabe señalar lo siguiente:

Observación 6.2.1.

Por decreto alcaldicio N° 3.365 de 6 de julio de 2006, el municipio aprobó las Bases Administrativas Especiales y las Bases Técnicas, de esta propuesta y en ellas no se definió, los objetivos generales y específicos de la misma, ni tampoco se exigieron para el SIG (Sistema de Información Georeferenciado) niveles de servicio, quedando las respuestas al



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

arbitrio de la empresa, contemplando sólo determinados principios generales que son aplicables a cualquier contrato de provisión de servicios informáticos, omisión que lesiona los intereses del municipio, favoreciendo los de la empresa adjudicada, lo que contraviene lo señalado en el inciso primero del artículo 3° de la Ley 18.575.

Observación 6.2.2.

Siendo un sistema de información comunal, este no es administrado por el municipio, y el Software y el Hardware está externalizado en la empresa; los servidores de datos están físicamente en GMA S.A., la licencia del Software de respaldo (ArcGIS 9.2.) es propiedad de la empresa, al igual que los programas fuente y no hay acceso "on line" y en tiempo real al sistema, sino que sólo se accede a él a través de consultas vía correo electrónico, y/o telefónica.

Observación 6.2.3.

No pudieron ser determinados los beneficios alcanzados a través del SIG comunal, ya que no hay reportes acerca de qué procesos de negocios municipales han sido apoyados por el sistema y tampoco se entregó registro histórico del número de consultas efectuadas, los tiempos de respuestas y la naturaleza de las mismas.

Lo indicado no permite acreditar las mejoras en eficiencia y eficacia en la gestión, como se previó en las bases de la licitación.

Observación 6.2.4.

No se encontró registro histórico, tanto en el municipio como en la empresa, de las consultas resueltas y cursadas, lo que impide tener información estadística acerca del impacto del SIG en los procesos de gestión municipal, observándose además dificultades para acreditar el cumplimiento de los objetivos de este contrato.

Observación 6.2.5.

En cuanto al producto Ficha Vecino, no se encontró registro histórico, tanto en el municipio como en la empresa, de las consultas resueltas y cursadas, lo que impide tener información estadística acerca de su impacto en los procesos de gestión municipal, observándose dificultades para acreditar el cumplimiento de los objetivos de este contrato.

Respecto de lo argumentado por el municipio en torno a que lo contratado fue sólo la mantención del SIG por seis meses, ello no se condice con lo acordado en el contrato de fecha 25 de agosto de 2006 celebrado por el municipio con la referida GMA S.A., toda vez que se contrataron "*servicios profesionales para mejorar la gestión en base a una mayor disponibilidad de datos y una mejor presentación de informes*" (cláusula tercera) para el desarrollo de un sistema de registro de datos y salida de información técnica del municipio, sistema de captura de información en línea y tiempo real (cláusula cuarta).

En seguida, en lo relativo a la externalización del Sistema de Información Georeferenciado, la falta de acceso on line a éste, la carencia de informes de beneficios, la inexistencia de un registro de consultas efectuadas y del impacto de ese sistema en los procesos de gestión municipal, permiten concluir la dificultad para acreditar las mejoras en eficiencia y eficacia en la gestión municipal, como se previó en las bases de licitación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

Aduce el fiscalizado, que la externalización del SIG, se debe a la inexistencia de capacidad técnica en el municipio para hacerlo y mantenerlo de manera directa, lo que viene en reafirmar lo observado, constatándose el incumplimiento de los propios requerimientos municipales.

Respecto de la Ficha Vecino, debe señalarse que efectivamente mediante una clave de acceso es posible conocer el número de registros existentes -sin perjuicio de lo que señala el punto 7 de este documento-, no acreditándose el cumplimiento de los objetivos del contrato.

En razón de todo lo anteriormente señalado este Órgano de Control, mantiene las referidas observaciones.

6.3. “SERVICIOS INFORMÁTICOS QUE POSIBILITEN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN DIVERSAS AREAS DE INTERÉS”.

Referente al contrato celebrado con la empresa GMA S.A., el 15 de marzo de 2007, previa licitación pública.

Observación 6.3.A.

Como consta en los antecedentes de la propuesta pública, se establecieron diversos factores de evaluación y ponderación, siendo los de más alta incidencia la propuesta técnica (35%), la oferta económica (20%) y el plazo de instalación (20%).

De los antecedentes analizados y declaraciones prestadas, puede concluirse que la empresa GMA S.A. tuvo una posición más ventajosa respecto de su competidora en lo relacionado con el plazo para instalar el sistema en el municipio de Recoleta, pues, debido a los servicios que le había prestado con anterioridad, tenía una capacidad instalada superior, lo que se deduce del Informe de Adjudicación en el que consta que GMA S.A. señaló como plazo de instalación del sistema 5 días, en tanto que la otra ofertante Adexus S.A., ofreció el término de 120.

Al respecto, como ya se manifestó, entre los factores a evaluar en la propuesta pública, se consideró el tiempo de instalación, lo que habría actuado en desmedro de Adexus, vulnerándose con ello el principio de igualdad de los oferentes.

En su repuesta el municipio alegó la improcedencia de la observación, argumentando que nunca se condicionó la participación de ninguna empresa en razón del plazo. Si bien constituyó un elemento a evaluar, éste no se utilizó para impedir la inclusión de nuevos oferentes, como habría sido el hecho de exigir la entrega del servicio en plazos exigüos que hicieran inviable que otros agentes pudieran interesarse en el llamado licitatorio. Añade que la exigencia de señalar un plazo de instalación era uno de los factores de evaluación, pero por si solo no decidía el resultado de la adjudicación de la licitación, ya que el puntaje final se lograba con la ponderación de varios factores. Tanto es así, agrega, que si se hiciera el ejercicio ficto de repetir la evaluación prescindiendo de este factor, la adjudicación se confirma igualmente a favor de GMA S.A., hoy T y G S.A., por ponderación de los otros elementos evaluados. Agrega que la oferta económica de ADEXUS era sustantivamente más onerosa que la de GMA S.A., hoy T y G S.A.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

En otro orden, se hizo presente en la respuesta del municipio que la tecnología permite instalaciones prácticamente inmediatas, sobre todo cuando se brindan a través de Internet, por lo que extraña una propuesta que tome 120 días para que se entregue al uso del cliente; ello tiene que ver con la capacidad técnica del proveedor y no con el hecho de tener una presencia anterior en el municipio. Concluye señalando que no hubo conductas atentatorias al Principio de Igualdad de los Oferentes, a lo que se suma la circunstancia que nunca hubo reclamo administrativo ni judicial alguno.

Cabe recordar al respecto algunos antecedentes sobre las circunstancias de los contratos que se examinan.

Así, sobre el primer contrato de 31 de diciembre de 2003, con Asesoría y Servicios Limitada, la Secretaría de Planificación Comunal de Recoleta, mediante memorándum N° 0641/2003, de 31 de diciembre de 2003, fundamentó la decisión de adjudicación directa del estudio, en lo específico del mismo y en la imposibilidad de que otra empresa ofreciera uno similar sobre el sistema de información geográfico.

El ente municipal no ha aportado antecedentes que justifiquen que la referida empresa Asesorías y Servicios Limitada tuviese experticia en lo específico de la contratación, así como tampoco, no basta que se señale en el referido memorándum *"...a pesar de las gestiones realizadas no ha sido posible que otra empresa ofrezca un estudio similar"*.

El fiscalizado no ha acompañado, ni se ha referido a aquellas gestiones realizadas, sino por el contrario, viene señalando en la página 35 de su respuesta, que el señor Jaime Jullian Pope planteó la necesidad de buscar mecanismos y herramientas que ayudaran a generar ahorros en la gestión, entre otros, que no estaban presentes en el municipio, planteó una base cartográfica digital, en virtud de la cual se podría crear un modelo de administración de datos, a fin que el municipio pudiera contar con su propio SIG. En el tercer párrafo de la página 36 señala *"son estas razones las que justificaron la contratación del señor Jullian, autor y creador de una idea innovadora"*, agregando en el párrafo siguiente *"El señor Jullian solicitó ejecutar el cometido del contrato a través de la sociedad Asesorías y Servicios Limitada"*.

De lo anterior se puede tener por establecido que el señor Jaime Jullian planteó a la Municipalidad de Recoleta las eventuales virtudes de contar con la creación de una idea innovadora para el municipio, en tiempos en que servía al ente municipal. Para estos efectos la Municipalidad optó por la contratación de estos servicios, los cuales ya han sido señalados en este informe, y adjudicó el primero de ellos por trato directo a la sociedad Asesoría y Servicios Limitada, en la cual el señor Jullian tenía la calidad de socio.

La escritura social de constitución de la referida empresa, de 15 de marzo de 2000, inscrita a fojas 7.235 N° 5.742 del Conservador de Bienes Raíces y Comercio de Santiago, indica que tiene como giro principal, los servicios de carácter automotriz, para luego diversificarlo en *"A.- La comercialización o distribución, en Chile o en el extranjero, de toda clase de bienes de consumo o de capital, su armadura o ensamblaje o fabricación.- B.- La prestación de toda clase de servicios de asesorías.- La compraventa, consignación, permuta o distribución, importación, exportación, arrendamiento - con o sin opción de compra- de automóviles, camiones, camionetas, furgones, acoplados, carros motores, motocicletas y toda clase de vehículos terrestres o acuáticos, maquinarias, máquinas herramientas y móviles; repuestos y accesorios de todos ellos, sean nuevos o usados y todo lo relacionado con los vehículos"*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

existentes en la actualidad y los que existan en el futuro; y todo lo atinente, de cualquier manera, con todo lo dicho; y cualquier otro negocio que acordaren los socios”.

Estos antecedentes se encuentran en la propia carpeta municipal referida al contrato analizado, no siendo posible encontrar documentos que den cuenta que esta empresa se dedicara a un objeto tan específico como lo es la *“Mantención del Sistema de Información Geográfico”*.

Es pertinente recordar que los contratos de 31 de diciembre del año 2003, respecto de Asesoría y Servicios Limitada y Gestión Municipal Avanzada S.A. fueron celebrados por la vía del trato directo, argumentando la especificidad del estudio y la ausencia de otras empresas que ofrecieran estudios similares, lo cual no se condice con el hecho que una de ellas tenía como giro principal la comercialización o distribución, en Chile o en el extranjero, de toda clase de bienes de consumo o de capital, su armadura o ensamblaje o fabricación. Respecto de GMA S.A. debe hacerse presente que fue constituida el 14 de octubre de 2003, es decir poco más de dos meses antes de la fecha de suscripción de los ya mencionados contratos.

Los contratos de 31 de diciembre de 2003, ya mencionados, tenían por objeto servicios distintos a saber, para el caso de Asesoría y Servicios Limitada *“la mantención del Sistema de Información Geográfico (SIG). Entendiéndose por mantención del SIG “ la actualización de roles de la comuna, la readecuación de deslindes de las propiedades que corresponden a lo roles citados y el manejo de la base de datos que el municipio entregue a Asesoría para ese fin”,* en tanto que el de GMA S.A. era *“a objeto que realice el análisis, evaluación, estudio e individualización de las construcciones nuevas y modificaciones que se han agregado a las construcciones antiguas, con el propósito de entregar una base de datos a comparar por el municipio con sus registros”.* En su respuesta el municipio señala que el objeto del primer contrato correspondía en realidad a la *“creación, construcción y mantención de un Sistema de Información Geográfico (SIG)”*, agregando que *“prueba de que tal omisión fue efectiva, es que a esa fecha esta Municipalidad no contaba con un sistema como el explicado, no obstante los esfuerzos que se hicieron desde el año 1998... En consecuencia, el servicio contratado a la sociedad señalada no podía solamente referirse a la mantención, sino que necesariamente también a la creación del sistema y su desarrollo. No se puede mantener algo que no existe”.*

Posteriormente, el 29 de octubre de 2004, mediante decreto exento N° 4.168 se aprobó la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 del contrato celebrado con Asesoría y Servicios Limitada el 31 de diciembre de 2003. Cinco meses después, se celebra un convenio entre las dos empresas que por separado tenían vínculos contractuales con la Municipalidad, en virtud del cual Asesoría y Servicios Limitada cede su contrato vigente con el municipio a la empresa GMA S.A., lo cual fue aprobado por Decreto Exento de la Municipalidad de Recoleta, N° 1.116, de 31 de marzo de 2005, quedando en los hechos Gestión Municipal Avanzada GMA S.A., actual T y G S.A., como titular de ambos contratos.

Mediante decreto alcaldicio exento de la Municipalidad de Recoleta, N° 4.212, de 21 de noviembre de 2005, se amplía por segunda vez la vigencia del contrato, esta vez bajo la titularidad de GMA S.A., al 30 de junio de 2006, y agrega como parte de los servicios que deberá prestar la empresa los de suministrar el hardware y software, si fuesen necesarios para implementar a cabalidad el sistema.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

En el intertanto, el 18 de febrero de 2005, GMA S.A. celebró un nuevo contrato con el citado municipio, el cual comprendía *“LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO PROVISIÓN, MANTENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS INFORMATICOS PARA LAS DIRECCIONES DE SALUD Y EDUCACIÓN DE LA COMUNA”*, adjudicándose el contrato por un plazo de dos años, prorrogable automáticamente por periodos de seis meses, por montos mensuales 3,094 UF, IVA incluido, para aquellos relacionados con la Dirección de Educación; para el primer consultorio los montos eran de 29,75 UF, IVA incluido; para el segundo a cuarto consultorio el monto ascendía a 17,85 UF, IVA incluido; SAPU 11,9 UF, IVA incluido; y adicionalmente por concepto de asistencia permanente de apoyo y capacitación durante un año, por un monto de 48,79 UF, IVA incluido.

Posteriormente con fecha 25 de agosto de 2006, GMA S.A. fue contratada por el municipio por un monto mensual de un millón quinientos mil pesos más IVA, para la *“Administración y Mantenimiento de un Sistema de Información Comunal Integral”*, por un plazo de seis meses contados desde la suscripción del contrato, debiendo en los hechos concluir en Febrero de 2007.

Con fecha 15 de marzo de 2007, la Municipalidad de Recoleta celebra, finalmente, con GMA S.A. *“LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS INFORMATICOS PARA LA GESTION MUNICIPAL”*, lo cual incluye los servicios básicos y complementarios, entendiéndose por el primero *“la estructura básica que el municipio pretende desarrollar y a partir del cual se establecerá la política de crecimiento digital de la comuna. Este servicio básico posee cuatro componentes, a saber: 1.- El desarrollo y actualización del Sistema de Información Georreferenciado (SIG) de la comuna”*, entre otros.

El valor del servicio básico es de \$ 9.282.000, IVA incluido.

El plazo para la instalación del sistema ofertado por GMA S.A. fue de cinco días, en circunstancias que el otro ofertante, ADEXUS S.A., lo hizo por 120, afectando su ponderación.

A raíz de lo anteriormente señalado, esta Contraloría General debe hacer presente que el objeto del primer y del último contrato, en lo que dice relación con el desarrollo del sistema SIG, es básicamente el mismo. Unido a lo anterior, durante el lapso transcurrido entre el 31 de diciembre del año 2003 y el 15 de marzo del año 2007, Gestión Municipal Avanzada S.A. se encontraba desarrollando sistemas en la comuna, los cuales de manera parcializada se referían a que aquellos requeridos en su conjunto en la licitación del año 2007, cuyo monto era por el servicio básico poco inferior a los diez millones de pesos mensuales. Por esta razón, se puede sostener que GMA S.A. se encontraba en condiciones de ofrecer la instalación del sistema ofertado en cinco días, derivado de la posición de privilegio adquirida con el municipio a lo largo de esos años, lo que vulnera el principio de igualdad de los oferentes en la licitación, razones en virtud de las cuales, este Órgano de Control, mantiene la referida observación.

Observación 6.3.B.

Respecto a la boleta de garantía por fiel cumplimiento, requerida en la cláusula séptima del contrato, ésta debía ser por un monto equivalente al 100% de una mensualidad de los servicios contratados, con una vigencia por el período del contrato, aumentado en 60 días. Conforme a lo



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

establecido en la cláusula tercera del ya mencionado instrumento, el monto mensual por el servicio básico contratado ascendía a la suma de \$9.282.000, IVA incluido, en circunstancias que el depósito a la vista presentado por la empresa es de \$ 7.800.000.-, monto menor a la mensualidad que le obligaba el contrato.

Debe desecharse lo argumentado por el municipio en torno a que el monto lo es el del valor neto, debido a que de acuerdo con los términos expuestos del contrato, la boleta de garantía debió ser hecha por el total de la mensualidad -\$9.282.000- y no por el monto neto, sin la inclusión del IVA, razón por la cual se mantiene la observación formulada.

Observaciones 6.3.C.

Por otra parte, en el preinforme se formularon las siguientes observaciones:

Observación 6.3.1.

Se cuestionó la falta de un requerimiento expreso de alguna unidad de gestión del municipio o de alguna de las Direcciones de Salud y Educación, en el que se declaren necesidades o carencias que sustenten la esencia de esta contratación.

La respuesta del municipio no ha entregado antecedentes al respecto.

En razón de lo expuesto, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

Observación 6.3.2.

En las bases de la licitación y en el contrato se puede apreciar una insuficiente definición de los conceptos de servicio básico y de servicios complementarios, ya que se trata sólo de una mención genérica, relativa a productos con respaldo informático, que no contienen detalles suficientes para precisar las obligaciones de la empresa contratada y para asegurar la protección de los intereses del municipio.

Aduce el municipio que las bases de la licitación consideraban un período de consultas y aclaraciones durante el cual los interesados hicieron notar por escrito sus dudas respecto del proceso, las cuales fueron oportunamente respondidas y aclaradas, para el caso, agregan que de ser insuficiente la definición técnica del servicio licitado, habría sido imposible la presentación de ofertas por parte de la empresa Adexus, lo que, además de no ocurrir, significó que su planteamiento fuera calificado con máxima ponderación por la comisión evaluadora municipal en lo referido a los aspectos técnicos y de servicio que consideró en su oferta.

Debe tenerse presente que las bases administrativas constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones para la Administración y los licitantes. De allí que el principio de estricta sujeción a las bases, cuyo cumplimiento resulta esencial para dar eficacia a los principios de juridicidad e igualdad ante la ley consagrados en los artículos 6 y 19 N° 2 de la Constitución Política –que imponen a los órganos de la Administración del Estado el deber de regular en detalle los procesos licitatorios que deseen llevar a cabo–, de modo que lo observado se refiere a la insuficiente definición de los conceptos de servicio básico y de servicios complementarios, señalados en las bases de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

licitación sólo de manera genérica, lo cual no se puede entender suplido por el periodo de consultas y aclaraciones como pretende el municipio en su respuesta.

Por lo antedicho, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

Observación 6.3.3.

En el N° 4 del contrato, se indica que la Administración Municipal será la unidad técnica del mismo, debiendo designar un funcionario en calidad de Inspector Técnico del Servicio (ITS), quien velará por el fiel cumplimiento y ejecución del contrato. Sobre el particular, como se ha señalado en párrafos precedentes, no se encontraron antecedentes de que esa función se hubiere realizado, omitiéndose los reportes correspondientes para proceder a los pagos mensuales del contrato.

En su contestación, la Municipalidad reitera que efectivamente hubo fiscalización del servicio contratado y que ésta se ejerció a través del propio Administrador Municipal para el ámbito municipal, y las jefas de Salud y Educación para el control de sus respectivas áreas, que todos los pagos fueron cursados previa constatación de la entrega del servicio, y con los respectivos informes de las acciones desarrolladas para cada período, según se ha acreditado, a su juicio, con los documentos respaldatorios que fueron entregados a esta Contraloría.

La repuesta del municipio, unida a lo que se viene diciendo sobre la falta de designación del inspector técnico, no permite dar por superada a observación en cuanto no consta que la Administración Municipal hubiera designado un funcionario en dicha calidad, como lo exigía el N° 4 del contrato.

Por ello, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

Observación 6.3.4.

El municipio aprobó este contrato con GMA S.A., aceptando su oferta técnica, la que sólo describe de manera general los módulos básicos y los productos complementarios, sin que esa decisión se hubiere tomado confrontando esta oferta con los propios requerimientos y necesidades municipales.

La Municipalidad sostiene que la aseveración carece de sustento debido a que la evaluación de las ofertas se realizó en base a los antecedentes presentados por ambos proponentes, analizando los alcances de cada ítem ofertado, concluyendo que ambas empresas técnicamente respondían a lo solicitado por el municipio.

Revisados los documentos de ofertas técnicas de las empresas Adexus S.A. y GMA S.A. puede apreciarse que la descripción técnica de los servicios ofrecidos por el primero de los oferentes entregaba más antecedentes que aquellos aportados por GMA S.A., razón por la cual no resultan claros los fundamentos para asignar a las dos propuestas idéntico puntaje.

En razón de ello, este Órgano de Control, mantiene esta observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

Observación 6.3.5.

No se aprecia armonía entre lo contemplado en la cláusula segunda del contrato, en cuanto a que GMA S.A debía proveer servicios informáticos en las categorías servicio básico y servicios complementarios, con lo señalado bajo el título Equipos y Licencias, de la oferta técnica de la empresa, en el sentido de que la Municipalidad debe incurrir en la compra de Hardware y Software para la operación de los sistemas.

El fiscalizado reitera que sólo respecto del elemento servicio básico mensual existe obligación permanente de la empresa de suministrar el servicio contratado bajo el precio mensual ofertado, pero que en relación a los servicios complementarios, éstos sólo se entregan contra la solicitud expresa del municipio y que quedan disponibles para nuevos desarrollos de acuerdo a la oferta técnica de GMA S.A.

No obstante la respuesta del municipio, es la propia cláusula segunda del contrato, la que textualmente señala que *“los servicios complementarios que se licitan consisten en el desarrollo de nuevas aplicaciones, programas y proyectos.... por tanto alcanza aspectos físicos (hardware) como de programación (software)”*, redacción clara que no admite la interpretación que da el municipio.

Por lo expuesto, este Órgano de Control, mantiene esta observación.

7. FICHA VECINO

Respecto de la primera de las observaciones, contenidas en el punto 7 del preinforme, en orden a la manera en que se asignaba la prioridad a los distintos requerimientos, esta Contraloría no ha podido comprobar en su fiscalización en terreno la existencia de los criterios relativos a urgencia social, capacidad de respuesta municipal y disponibilidad de recursos que menciona el municipio en el escrito donde se pronuncia acerca de las observaciones contenidas en el preinforme, ratificándose de esta forma que la decisión final la adopta el Jefe de Gabinete del Alcalde, razón por la cual se mantiene la observación.

Acerca del código fuente, es efectivo que basta sólo con tener los códigos de acceso de usuario para hacer uso de él, sin embargo la observación formulada por este organismo se relacionaba con la imposibilidad que tuvieron sus fiscalizadores de efectuar un análisis informático del software con la finalidad de comprobar o descartar si existían herramientas que permitían a las autoridades municipales señalar prioridades de atención basadas en otros criterios.

En lo relacionado con el eventual uso de información confidencial de los vecinos, es menester señalar que efectivamente las bases técnicas de la licitación, cuyas disposiciones fueron incorporadas en el contrato en virtud de su cláusula octava literal a), señalan que *“toda la información lograda como la resultante de la aplicación de los distintos programas será de propiedad del municipio y el contratista no podrá utilizarla para ningún propósito distinto a los que expresamente la municipalidad solicite”*.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

Respecto de la observación relativa a la falta de designación de un profesional como inspector técnico para el control y supervigilancia del contrato por parte la unidad técnica a cargo del mismo, la respuesta del municipio señala genéricamente que en cada contrato se designa especialmente un inspector técnico, pero no indica que se haya cumplido con la cláusula cuarta del contrato, nominando a un inspector técnico, por lo que en este punto debe mantenerse la observación contenida en el preinforme.

En cuanto a la falta de registro de los "eventos y/o fallas del sistema" y la imposibilidad de cursar las multas establecidas en los respectivos contratos, la declaración del director de atención al contribuyente, don Jorge Quezada Hermosilla, en cuanto sólo aclara que durante el primer período de vigencia del contrato las dificultades para las derivaciones se fueron detectando y solucionando rápidamente, no aborda el problema de fondo que se observó, que es que la falta del registro imposibilitó cursar las multas establecidas en los respectivos contratos.

Sobre la falta de contraparte técnica en el área informática mencionada en el preinforme, la respuesta del municipio sólo aclara que el Jefe del Departamento de Informática, señor Luis Montecino, participó activamente de las reuniones de la comisión evaluadora en la instancia de evaluación de las propuestas técnicas y económicas de los oferentes, lo que no se relaciona con lo observado.

Respecto de la constatación relativa a que la Dirección de Control a su cargo no había fiscalizado ni auditado los egresos correspondientes a la empresa GMA S.A. y tampoco a Asesorías y Servicios Limitada, la respuesta del municipio señalando que no es labor de las unidades de control visar los decretos de pago, sino que de las unidades de Administración y Finanzas, no guarda relación con la materia observada que es la falta de fiscalización y auditorías de egresos.

En lo relativo al tipo de relación que tendría el municipio con GMA S.A., debido a que la Municipalidad adquirió servicios de explotación de datos que entregan reportes "off line" frente a sus solicitudes, el fiscalizado expresa, por una parte, que el contrato con dicha empresa tiene una fecha precisa de expiración, y por otra, que las bases de datos son de propiedad del municipio, encontrándose sus descripciones y estructuras disponibles para que puedan ser asumidas por eventuales nuevos proveedores en sus programas. No obstante ello, al menos en lo que respecta al Sistema de Información Georeferenciado (SIG) no se ha desvirtuado lo afirmado por este Organismo.

Por lo expuesto, este Órgano de Control, mantiene las observaciones antes señaladas.

8. CONCLUSIONES

8.1. Derivados de los hechos que se han podido constatar en el presente Informe de Auditoría, esta Contraloría General de la República investigará las responsabilidades administrativas de los funcionarios de la Municipalidad de Recoleta que han tenido participación en los hechos irregulares que se advierten en este informe, iniciando en su oportunidad los sumarios administrativos que corresponde.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORIAS ESPECIALES
DIVISION DE MUNICIPALIDADES

8.2. Lo anterior, es sin perjuicio de la remisión, en los plazos legales, de los antecedentes al Tribunal de Cuentas para la determinación de las responsabilidades civiles que puedan haberse originado por el daño causado al patrimonio municipal, en relación a los hechos investigados.

8.3. Remítase copia de este informe y sus antecedentes al Ministerio Público y al Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las denuncias que en derecho puedan corresponder.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
MARIO QUEZADA FONSECA
Ingeniero Civil
Subjefe División de Municipalidades