CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informe Final Municipalidad de Cerrillos



Fecha : 25 de noviembre de 2009
Nº Informe : 261/2009

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA AUDITORÍA 2

DMSAI 1.028/09

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 25.NOV 09*066002

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe Final N° 261 de 2009, debidamente aprobado, sobre auditoría de concesiones, efectuada en esa Municipalidad.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE
CERRILLOS

RTE
ANTECED

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

DMSAI 1.028/09 REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 25.NOV 09 * 066003

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe Final N° 261 de 2009, de esta Contraloría General, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

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

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE
CERRILLOS

RTE
ANTECED

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

PMET N°: 16.054/2009
DMSAI N°: 1.028/2009

INFORME FINAL N° 261 SOBRE AUDITORÍA AL MACROPROCESO CONCESIONES EFECTUADA EN LA MUNICIPALIDAD DE CERRILLOS.

SANTIAGO, 25 NOV. 2009

En cumplimiento del plan de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2009, se efectuó una auditoría sobre contratos de concesión, en la Municipalidad de Cerrillos.

Objetivo

La auditoría tuvo por finalidad comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, de acuerdo con la normativa contable emitida por esta Contraloría General; la autenticidad de la documentación de respaldo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la ley N° 10.336; el cumplimiento de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y del decreto ley N° 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales, respecto de la materia auditada.

Metodología

Las labores desarrolladas se llevaron a cabo sobre la base de normas y procedimientos de control aceptados por la Contraloría General de la República, incorporando el análisis de información relevante relacionada con la materia examinada, una evaluación del entorno de control interno general y de los riesgos de la entidad, la aplicación de pruebas de validación y la utilización de otros medios técnicos estimados necesarios en las circunstancias.

Universo

El período revisado comprendió desde el 1 de enero al 30 de junio de 2009, durante el cual, de acuerdo con los antecedentes recopilados, no se registraron ingresos. En cuanto a los egresos, ellos totalizaron la suma de $ 702.969.814.-, según el siguiente detalle:

Contralor General de la República

A LA SEÑORA
PRISCILA JARA FUENTES
SUBJEFE DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
GCHL

BIENES MUNICIPALES

BIEN CONCESIONADO	DECRETO DE ADJUDICACIÓN
En Parque Municipal San Luis Orione, superficie de 16.145 m2, y posible de ocupación para emplazamiento de restorán, sólo 3.120 m2, ubicada en Camino Lonquén N° 7860, lote C.	202/737/2007 de 30 de mayo de 2007

BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO

BIEN CONCESIONADO	DECRETO DE ADJUDICACIÓN
En Parque Municipal San Luis Orione, superficie de 89.756 m2 y posible de ocupación destinado a centro de eventos, sólo 6,731m2, ubicada en Avda. Aeropuerto N° 7801, correspondiente al lote 1.	202/737/2007 de 30 de mayo de 2007

SERVICIOS A LA COMUNIDAD

SERVICIOS CONCESIONADOS	DECRETO DE ADJUDICACIÓN	EMPRESA ADJUDICADA	MONTO EGRESO PERÍODO EXAMINADO
Mantención áreas verdes de la zona 1, en la comuna de Cerrillos.	202/1379/2008 de 26/08/08	Humberto Rivas Arenas	102.780.205
Servicio de aseo, levante y lavado de ferias, de la comuna de Cerrillos y transporte de sus residuos a disposición final.	202/1671/2008 de 8/10/08 (Licitación pública)	Pedro González Rodríguez	94.605.000
Servicio de aseo y limpieza de vías y bienes nacionales de uso público, de la comuna de Cerrillos.	202/1670/2008 de 8/10/08	Pedro González Rodríguez	94.310.072
Servicio de recolección de residuos domiciliarios, de la comuna de Cerrillos y transporte a disposición final.	202/2118/2008 de 29/12/08 (contratación directa)	Dimensión S. A.	174.778.804
Mantención áreas verdes, parques y jardines, en al comuna de Cerrillos, zona 2	202/650/2007 de 16/05/07	Sociedad Rafael de Pablo y Cía. Ltda.	156.192.010
Servicio de disposición final de residuos domiciliarios.	Decreto N° 202/428/2002 de 26/04/02, (Aprobó Escritura de Ratificación Contrato suscrito entre EMERES y COINCA S. A.	Proactiva Servicios Urbanos S. A. (Nueva razón social de la empresa COINCA S. A.	80.303.723
TOTAL			702.969.814

Muestra

El examen se efectuó sobre una muestra analítica de los contratos vigentes que, en el caso de los relativos a servicios concesionados, ascendió a $ 411.274.537.-, equivalente al 58,5% del universo de egresos. Se incluyó, asimismo, la revisión de la única concesión de bien municipal y nacional de uso público, cuyo contrato no contempló cobros por su otorgamiento.

La información analizada fue puesta a disposición de esta Contraloría General por la dirección de contabilidad y finanzas, con fecha 6 de julio de 2009.

Cabe señalar que, mediante oficio N° 59.412, de 2009, con carácter reservado, fueron puestas en conocimiento de la autoridad comunal las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, lo que a la fecha de emisión del presente informe no ocurrió, por lo que corresponde mantener todas las observaciones originalmente planteadas.

El resultado de la auditoría practicada determinó las siguientes situaciones:

I. SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO.

El estudio de la estructura de control interno y de sus factores de riesgo, se efectuó a nivel global de la entidad, lo que permitió tener una visión completa del entorno en que se desenvuelven las operaciones, determinándose lo que a continuación se indica:

1. La organización de la entidad edilicia se encuentra contenida en el reglamento aprobado por decreto exento N° 202/0196/2001, de 1 de marzo de 2001, y sus modificaciones posteriores, que regula tanto la estructura como las funciones y coordinación de las diferentes unidades involucradas en su gestión, entre las que se encuentran la secretaría comunal de planificación y la dirección de gestión ambiental, unidades que se desempeñaron como inspección técnica de las concesiones otorgadas.

2. Respecto del componente control interno, se comprobó que durante el período fiscalizado no se practicaron auditorías operativas sobre contratos de concesiones, situación ratificada por el director de control mediante oficio ordinario N° 1100/243/2009, de 14 de julio de 2009.

Por el mismo documento informó, además, que el municipio no cuenta con manuales de procedimientos destinados a inspectores técnicos, tanto de servicios como de bienes concesionados y que tampoco existen descripciones de cargos a nivel municipal

Cabe señalar que dichas carencias se han evidenciado en el contrato de concesión para la construcción, explotación y mantención del centro de eventos y restorán del Parque Municipal San Luis Orione.

II. SOBRE BIENES CONCESIONADOS.

Contrato de concesión sobre bien municipal y nacional de uso público, para la construcción, explotación y mantención de centro de eventos y restorán del Parque Municipal San Luis Orione, aprobado por decreto exento N° 202/897/2007 de 18 de julio de 2007.

De los antecedentes recabados se determinó, por una parte, que la municipalidad no veló por el cumplimiento de las condiciones establecidas respecto de la ejecución de obras que consideraba la concesión y, por otra, que no sancionó el incumplimiento en la mantención de las áreas verdes que contenía el parque concesionado.

La referida concesión -adjudicada mediante propuesta pública a la empresa Parrilladas Macul Ltda., por treinta (30) años-, vigente a partir del 25 de junio de 2007, contempló una inversión por parte de la concesionaria, ascendente a $ 850.000.000.-, para la construcción del restorán; $ 700.000.000.-, destinada para el centro de eventos y, $ 45.000.000.-, para la construcción del perfil de Avenida Aeropuerto, en plazos de ocho, catorce y tres meses, respectivamente.

El contrato de concesión, aprobado por decreto exento N° 202/897/2007, de 2007, designó al director de la secretaría comunal de planificación de la época, SECPLAN, don Guillermo Reeves Iriarte, como inspector técnico del servicio, o al funcionario que éste determinase mediante resolución exenta, para desempeñarse como contraparte municipal, a fin de garantizar el correcto cumplimiento de las exigencias contempladas.

Sobre la base de lo anterior, el señor Reeves Iriarte emitió las resoluciones exentas N°s 600/003/2007 y 600/005/2007, ambas de 13 de junio de 2007, nombrando al director de obras municipales, señor Patricio Salazar Arellano y al director de gestión ambiental, señor Jaime Quezada Franzetti, como inspector técnico de obra e inspector técnico de las obligaciones relacionadas con la mantención de áreas verdes, respectivamente.

Requerida información a las áreas señaladas, se obtuvo lo siguiente:

a) Dirección de obras municipales.

El director de obras municipales, don Patricio Salazar Arellano, hizo presente mediante Oficio Ord. N° 800/525/2009, de 24 de julio de 2009, los motivos por los cuales no intervino como inspector técnico de obra en el contrato de concesión en análisis.

En síntesis, explica que al no obtener respuesta por parte del Alcalde respecto de las observaciones que formulara en torno a las figuras "Inspección Técnica" e "Inspector Técnico de la Concesión", contempladas en las bases administrativas que rigieron la propuesta, asumió que la inspección técnica, en su conjunto, sería ejercida por el director de SECPLAN.

Agrega que, a través de los Ords. N°s 800/5462007, de 20 de junio de 2007 y 800/049/2008, de 24 de enero de 2008, que anexó, hizo presente al Alcalde la imprecisión respecto de las figuras señaladas, solicitándole la rectificación del decreto que aprobó el contrato de concesión, a la vez que representó la resolución exenta emanada de SECPLAN que lo designa inspector técnico de obra, manifestando que ello no se ajusta a derecho, por escapar de la esfera de competencia y atribuciones del director de esa unidad.

Enseguida, da a conocer acciones que realizó en el ámbito de las competencias que la ley N° 18.695 le otorga a la unidad a su cargo, de cuyos respaldos -que adjunta- se desprenden infracciones que ameritaban aplicación de multas, las que no se materializaron.

Así, debido a la falta de fiscalización, no se aplicó la multa contemplada en el numeral 21.2, letra h), de las bases administrativas, que establece: "(...) 3 Unidades de Fomento, por vez que se detecte inicio de obras sin autorización previa de la dirección de obras municipales".

Tales infracciones quedan de manifiesto en las resoluciones N°s 17/07, de 2007 y 468/08, de 2008, y en los partes N°s 796 y 1026, de 12 de octubre de 2007 y 21 de enero de 2009, mediante los cuales se ordenó paralizar las obras por haberse iniciado sin contar con el permiso municipal correspondiente, citándose a la concesionaria -mediante los partes identificados- al juzgado de policía local, en atención a que no respetó la paralización ordenada.

En lo que dice relación con los plazos de ejecución, cabe señalar que, efectuada visita al parque concesionado el día 30 de julio de 2009, se observó que el centro de eventos se encontraba aún en construcción, sobre lo cual el municipio no aportó antecedentes que dieran cuenta de las medidas aplicadas por incumplir los plazos establecidos.

En cuanto a la construcción del perfil, ligado a las obras de urbanización en el espacio público destinado al centro de eventos, el director de obras municipales informó, mediante Ord. N° 800/573/2009, de 13 de agosto de 2009, que no se había concluido.

Señala, además, que lo anterior no implica que la concesionaria no lo vaya a ejecutar, ya que en cumplimiento de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, su unidad dará recepción definitiva del permiso de edificación otorgado, sólo si previamente las obras de urbanización se encuentran terminadas y recibidas por los organismos correspondientes, es decir, por el Servicio de la Vivienda y Urbanización, el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Maipú y, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

En este contexto, cabe hacer presente que conforme al numeral 23.1, en armonía con el punto 24.1 letra v), de las bases administrativas especiales, el incumplimiento de los plazos establecidos para la construcción de las obras, constituye causal de término anticipado de la concesión.

Tampoco se obtuvo respaldo en cuanto a que la inversión en las construcciones concuerde con las obligaciones contraídas por la concesionaria, esto es, $ 850.000.000.-, para la construcción del restorán y, $ 700.000.000.-, para la construcción del centro de eventos, y si las mismas se emplazaron en los 3.120 m2 y 6.731 m2, previstos respectivamente en el contrato.

b) Dirección de gestión ambiental.

De los antecedentes que obran en poder de este Organismo Fiscalizador, se evidencia que el parque concesionado sufrió un deterioro continuo y progresivo, situación que el director de gestión ambiental, don Jaime Quezada Franzetti, en su rol de inspector técnico de la mantención de las áreas verdes del parque, comunicó en forma periódica al inspector técnico del servicio, señor Reeves Iriarte.

Dichas comunicaciones, efectuadas entre agosto de 2007 y octubre de 2008, se basan en los informes técnicos -elaborados por don Sergio Ávila Jiménez, ingeniero en geomensura y técnico agrícola-, que a continuación se individualizan:

N° INFORME TÉCNICO SOBRE ESTADO ÁREAS VERDES CONCESIONADAS	N° MEMORÁNDUM QUE REMITE INFORME TÉCNICO AL INSPECTOR TÉCNICO DEL SERVICIO
901/054/2007 de 22/08/2007	900/264/2007 de 27/08/2007
901/098/2007 de 09/11/2007	900/137/2007 de 15/11/2007
901/003/2008 de 05/01/2008	900/008/2008 de 15/01/2008
901/179/2008 de 27/10/2008	900/297/2008 de 29/10/2008

Asimismo, consta que el señor Reeves Iriarte remitió tales informes a la concesionaria, la que no concretó acciones tendientes a reparar el daño ocasionado.

A este respecto, cabe observar que de los documentos recabados, no consta que ese municipio haya hecho efectiva las boletas de garantía, como tampoco aplicado las multas contempladas en las letras e), j) y l) del numeral 21.2 de las bases administrativas, las que explicitan y señalan, respectivamente, lo siguiente:

- No cumplir con las instrucciones impartidas por el inspector técnico –entendiéndose por tal, el designado por área de competencia según resolución exenta N° 600/005/2007, de 2007, vale decir, el director de gestión ambiental-, 3 Unidades de Fomento, por vez que ocurra.

- Falta de mantención y conservación del recinto concesionado, 5 Unidades de Fomento, por vez detectada.

- No reparar los daños causados por los usuarios y/o empleados del concesionario, al recinto concesionado dentro del plazo fijado por el inspector técnico, 4 Unidades de Fomento, por cada día de atraso.

Sobre este punto, cabe precisar que la inspección técnica nunca estableció plazos perentorios para reparar los daños.

Por otra parte, se determinó que, a partir del 6 de diciembre de 2008, según da cuenta el decreto 201/130/2009, de 25 de marzo de 2009, el señor Reeves Iriarte cesó en el cargo de secretario comunal de planificación, fecha a partir de la cual y hasta el 30 de junio de de 2009, formalmente, la inspección técnica del servicio se mantuvo acéfala.

Lo señalado se sustenta en que, recién en la última fecha indicada, mediante el decreto N° 202/1080/2009, de 2009, la autoridad comunal modificó el numeral 11, del decreto N° 202/897/2007, de 2007, que aprobó el contrato de concesión, señalando que el inspector técnico del servicio en la concesión que se analiza "recaerá en la persona del director de la secretaría comunal de planificación", es decir, don Gonzalo Urrutia Rodríguez quien, según decreto N° 201/616/2008, de 9 de diciembre de 2008, asumió dicho cargo a partir del 6 de diciembre de 2008.

No obstante lo anterior, consta de los documentos recabados, que el director de gestión ambiental informó al nuevo SECPLAN, señor Urrutia Rodríguez, la situación de deterioro en que, permanentemente, se mantuvo el parque concesionado, por lo que le sugiere estudiar la factibilidad de poner fin a dicha concesión, lo que no ocurrió.

En efecto, la consecuencia de dicha comunicación se encuentra contenida en el Memorándum 600/0052/2009, de 16 de enero de 2009, del señor Urrutia Rodríguez, mediante el cual comunica al Alcalde que acordó con la concesionaria, "como última instancia, dar un plazo para corregir el abandono de una parte del parque y la mantención general del mismo", agregando, que le requirió "un programa de mantención y de actividades de recuperación de la parte deteriorada.".

Tal programa de mantención, según memorándum N° 900/054/2009, de 17 de febrero de 2009, fue objetado por la dirección de gestión ambiental, debido a que no describia medidas urgentes y extraordinarias que permitiesen lograr las condiciones para aplicar dicho plan, ya que éste contenía una descripción general y estandarizada de la forma habitual de mantención de ese tipo de infraestructura, sin que el nuevo director de SECPLAN, señor Urrutia Rodríguez, tomara medidas conducentes a sancionar el reiterado incumplimiento que evidenciaba la concesionaria.

c) De las garantías del contrato.

Como resultado de las pruebas de validaciones efectuadas el 30 de julio de 2009, se comprobó que las boletas de garantía bancarias N°s 176061-1, 176062-9 y, 176054-8, todas del Banco de Chile, constituidas para garantizar el cumplimiento de cada una de las obras que contempla el contrato, vencieron el 19 de junio de 2009, sin que se hubiesen cobrado las multas que ameritaba tal falta, las que, conforme el numeral 21.2, letra g) de las bases administrativas, correspondía a 2 Unidades de Fomento, por cada día de atraso en su renovación.

III. SOBRE EXAMEN DE EGRESOS

1. Contrato de concesión por mantención de áreas verdes, parque y jardines, en la zona 2, de la comuna de cerrillos.

Según consta del decreto N° 202/650/2007, de 16 de mayo de 2007, esa municipalidad adjudicó mediante propuesta pública la concesión analizada, a la Sociedad Rafael de Pablo y Cía. Limitada.

Del análisis efectuado al decreto, bases administrativas, contrato y su ejecución, se determinó lo siguiente:

1.1. Incumplimiento de bases administrativas.

Se constató que el supervisor del servicio, dispuesto por el concesionario, no firma diariamente el libro manifold ni consigna en él la ejecución de las órdenes o instrucciones impartidas por el inspector técnico del servicio -contraparte municipal, señor Rodrigo Arriola Poblete-, incumpliendo lo consignado en los puntos 17.8 y 17.7, respectivamente, de las bases administrativas generales.

Al respecto, cabe hacer presente que el incumplimiento de lo dispuesto en el citado punto 17.8 -de lo que se infiere la no presentación del supervisor del servicio a las dependencias del departamento de aseo y ornato-, irroga multa equivalente a 1 Unidad Tributaria Mensual, por día de ausencia o no presentación, ello, conforme el numeral 21.2, N° 8 de las señaladas bases administrativas, sanción que no se hizo efectiva durante el período fiscalizado.

1.2. Incumplimiento de las especificaciones técnicas.

Se observó que el contratista no presentó los programas de ejecución de poda, despeje, recorte y raleo de árboles ni de extracción de especies arbóreas, conforme lo establecen las especificaciones técnicas en los puntos 2.4.1.1 y 2.4.3.1, exigencia que debió realizarse ante la inspección técnica del servicio en el mes de marzo de 2009, a objeto de ser sometido a su aprobación.

Asimismo, omitió la entrega de los programas relacionados con cambios y/o reposiciones de flores, arbustos y cubresuelo y fertilización y control fitosanitario, incumpliendo lo establecido en los puntos 2.5.1, 2.7 y, 2.8, de las especificaciones técnicas, lo que debió verificar en junio de 2009.

En este sentido, cabe tener presente que en los puntos 21.2, N°s 29 y 30 de las especificaciones técnicas que forman parte del respectivo contrato, consigna una multa equivalente a 2 Unidades Tributarias Mensuales, por día de atraso, la que según antecedentes que obran en poder de este Ente Contralor, no fue aplicada por ese municipio.

1.3. Póliza de seguro.

De las pruebas de validación efectuadas se estableció incumplimiento de lo dispuesto en el N° 1.10.1, letra n), de las bases administrativas generales, toda vez que al 10 de agosto de 2009, ese municipio no había exigido la renovación de la póliza de seguro requerida como garantía del aludido contrato.

En efecto, la póliza de responsabilidad civil contratada por la Empresa Sociedad Rafael de Pablo y Cía. Ltda., a Royal&Sun Alliance Seguros S.A., venció el 1 de junio de 2009, en circunstancias que la vigencia del contrato de concesión expira en mayo de 2011. En todo caso, dicha situación fue superada al término de la auditoría que se informa.

2. Contrato de concesión por servicio de recolección de residuos domiciliarios de la comuna de Cerrillos y transporte a disposición final.

Del estudio de los antecedentes respectivos, se determinó que esa entidad edilicia no se ciñó a lo establecido en el artículo 8° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, norma que regula el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios municipales, tales como el de recolección de residuos domiciliarios.

La citada norma establece que las concesiones, como la de la especie, deben efectuarse previa licitación pública, si el total de los derechos o prestaciones que se obligue a pagar el municipio sea superior a cien unidades tributarias mensuales, situación en la que se encuentra el servicio concesionado que se analiza.

Puntualiza el inciso quinto, que puede convocarse a licitación privada en caso que sea inferior a la suma indicada o, siendo superior, concurran imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

Por último, el inciso sexto añade que procede otorgar la concesión mediante contratación directa, sólo en los casos en que no se presenten interesados o, si el monto del contrato no excediere de cien unidades tributarias mensuales (aplica dictamen N° 30.056, de 2009).

Precisado lo anterior, cabe indicar que la Municipalidad de Cerrillos otorgó la concesión enunciada mediante contratación directa, según el procedimiento que se describe a continuación.

2.1. Sobre licitación pública.

El 18 de julio de 2008, mediante decreto N° 202/1148/2008, de 2008, el municipio llamó a propuesta pública, agendando para el 31 de octubre de 2008 la adjudicación de la concesión y la prestación del servicio propiamente tal, a partir del 1 de enero de 2009. Lo anterior, debido a que el 31 de diciembre de 2008 expiraba el contrato celebrado con ENASA S.A., para la concesión en estudio, según lo establece el decreto N° 202/1415/2002, de 4 de diciembre de 2002.

No obstante lo anterior, por decreto N° 202/1766/2008, de 24 de octubre de 2008, se declaró desierta la licitación pública, según indica, "por no ser conveniente para los intereses municipales"; sin embargo, de los antecedentes tenidos a la vista, entre otros el memorándum N° 600/862/2008, de 21 de octubre de 2008, de la directora (S) de SECPLAN, señora Elizabeth Toro Berríos, dirigido a la Alcaldesa (S), señora Gilda Espinoza Ahumada, se infiere que tal decisión obedeció, básicamente, a la inobservancia que evidenciaban las bases administrativas respecto de la Instrucción de Carácter General N° 1/2006, de 8 de junio de 2006, impartida por el Tribunal de Libre Competencia.

En efecto, dicha instrucción prescribe en su considerando tercero, que las municipalidades deben abstenerse de incorporar exigencias en las bases de licitación, como por ejemplo, "experiencia previa injustificadamente especifica (...)", aspecto que motivó a la directora (S) de SECPLAN a no suscribir el acta de evaluación, la cual dejó fuera de competencia a la empresa Monterredondo S.A., por falta de experiencia en el servicio licitado, vulnerando lo instruido por la referida institución.

Cabe mencionar que, de las tres empresas que postularon a la licitación pública declarada desierta, la empresa Monterredondo S.A. -excluida por falta de experiencia-, presentó la oferta más económica, a saber $ 47.842.289.-, siguiéndole Dimensión S.A. con $ 50.254.000.-.

Luego, con aprobación del concejo municipal, según da cuenta el certificado N° 182/2008, de 10 de noviembre de 2008, de la secretaria municipal, señora Cecilia Ulloa Chacón, se decidió otorgar la aludida concesión mediante licitación privada.

2.2. Sobre licitación privada.

De los antecedentes tenidos a la vista consta el llamado a propuesta privada, materializado mediante decreto 202/1868/2008, de 14 de noviembre de 2008, sin que se evidenciara el requisito previo establecido al efecto en el artículo 8° de ley N° 18.695.

Efectivamente, del examen de los documentos aportados no se advirtió que el procedimiento aplicado –propuesta privada-, haya obedecido a un imprevisto urgente u otra circunstancia debidamente calificada por el concejo, sino a la inobservancia de las bases administrativas respecto de la instrucción impartida por la Fiscalía Nacional Económica. En este sentido, es del caso anotar que el 5 de junio de 2008, el Fiscal Nacional Económico representó al Alcalde la improcedencia de exigir "experiencia previa injustificadamente específica".

En efecto, entre los antecedentes analizados se tuvo a la vista el Ordinario N° 793, de la fecha citada, mediante el cual, en forma particular, el Fiscal Nacional Económico dio a conocer al Alcalde ciertas inconsistencias que, a su juicio, presentaban las bases administrativas generales que la Municipalidad de Cerrillos remitió a ese Organismo, con motivo de la convocatoria a la licitación pública antes referida, entre las que se encontraba el artículo 9° de las bases, que contemplaba una "Pauta de Evaluación" ponderando con un 15% el ítem experiencia, aspecto que no se corrigió.

Cabe consignar que, mediante decreto N° 202/1985/2008, de 9 de diciembre de 2008, la licitación privada en estudio fue declarada desierta debido –según menciona el señalado ordinario- a que la oferta económica de $ 46.327.863.-, del único oferente que se presentó –Dimensión S. A.-, no resultaba conveniente para los intereses municipales, acordándose, posteriormente, con aprobación del concejo, autorizar contratación directa con la misma empresa.

Sobre el particular, cabe hacer presente que tal decisión no se ajustó a lo establecido en el artículo 8° de la ley N° 18.695, que sólo autoriza la contratación directa en el evento de que no se hayan presentado interesados o si el monto del contrato no excediere de cien unidades tributarias mensuales, lo que no sucedió en la especie.

2.3. Del cumplimiento del servicio concesionado a la empresa Dimensión S. A.

a) Se observó inconsistencia entre las cláusulas 4° y 6° del contrato, la primera de las cuales establece que el servicio incluye el retiro de los residuos domiciliarios mediante algunas de las tres modalidades que describe, a saber, sistema tradicional, sistema contenerizado o sistema mixto, en tanto que la cláusula 6° indica que la modalidad de extracción será el sistema tradicional, que es el que en definitiva se practica, según se comprobó en terreno.

b) De las pruebas de validación efectuadas in situ, el día 30 de julio de 2009, se constató que la camioneta dispuesta por el contratista para la inspección técnica del servicio no contaba en sus puertas, con la identificación del servicio que presta, infringiendo lo establecido en el numeral dieciocho (18) de las bases administrativas generales.

c) Igual falta se verificó en cinco de los seis camiones recolectores que, conforme lo estipulado en el artículo 6°, numeral 6.3.7, de las especificaciones técnicas, deben estar pintados con los colores institucionales, y llevar adosados a ambos lados la inscripción: Empresa Dimensión S. A., Municipalidad de Cerrillos, Dirección de Gestión Ambiental, Departamento de Aseo y Ornato y número de teléfono de reclamos (del departamento de aseo y ornato).

Al respecto, cabe señalar que dicha falta se encuentra contemplada como infracción al servicio, según el numeral 24.2, N° 45 de las bases administrativas generales, y amerita multa equivalente a 0,5 Unidades Tributarias Mensuales por vehículo sin identificación y por vez que acontezca, las que no fueron cursadas en el período fiscalizado.

Asimismo, llamó la atención el hecho de que los camiones identificados con los N°s 344 y 355, que formaron parte de la flota entre enero y junio de 2009, tenían en las puertas de sus cabinas, la inscripción "Enasa S. A", en circunstancias que la contratista es Dimensión S. A.

d) Los certificados de la Inspección del Trabajo, presentados por el concesionario como requisito previo al pago de los servicios concesionados, no cumplen con lo dispuesto en el artículo 6° del decreto N° 319 de 2006, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que reglamenta el artículo 183 –C, inciso segundo del Código del Trabajo.

Efectivamente, la citada norma establece que la acreditación a que se refiere el certificado referido, deberá practicarse por aquella oficina de la Inspección del Trabajo que tenga jurisdicción en el lugar o comuna en que se presten los servicios o ejecuten los trabajos en régimen de subcontratación; sin embargo, la totalidad de los certificados presentados fueron otorgados por la Inspección Provincial Maipo, oficina que no tiene jurisdicción sobre la comuna de Cerrillos.

Cabe precisar, que tal situación pudo salvarse en la medida que los documentos contaran con la autorización especial del Director del Trabajo quien, dentro de sus atribuciones, según lo dispuesto en el inciso segundo del precepto antes señalado, puede permitir que esos certificados sean expedidos por la Inspección del Trabajo del domicilio de la casa matriz del contratista, que en este caso corresponde a la comuna de San Bernardo, localidad que comprende la jurisdicción de la Inspección Provincial Maipo.

e) De la Boleta de Garantía por el fiel cumplimiento del contrato.

No se veló por el cumplimiento de lo establecido en el N° 7 del documento denominado "Consideraciones a la Contratación Directa y a las Bases que regularán el servicio", ya que la boleta de garantía –Serie E 00189800137263, del Banco BBVA- fue tomada por la empresa Dimensión S. A., el 20 de enero de 2009 e ingresada a la Municipalidad de Cerrillos, el 22 de enero de 2009, esto es, con 22 días de retraso. En efecto, conforme la señalada disposición, dicha caución debió ingresarse antes de la firma del contrato e inicio de la prestación del servicio, lo que aconteció el 31 de diciembre de 2008 y 1 de enero de 2009, respectivamente.

Al respecto, según el numeral 24.2 N° 1 de las bases administrativas generales, dicha falta implica la aplicación de una multa a la empresa concesionaria por el equivalente a 10 Unidades Tributarias Mensuales por día de atraso, es decir, al 22 de enero de 2009, la Municipalidad de Cerrillos debió aplicar una multa ascendente a $ 8.275.080.-, de la que no existen evidencias que se haya concreado (valor UTM de enero de 2009, $ 37.614.-).

3. Concesión del servicio de disposición final de residuos domiciliarios, contratado con Proactiva Servicios Urbanos S. A.

Según lo informado por la directora jurídica, a través de su Memorándum N° 1000/569/2009, de 22 de julio de 2009, este servicio es ejecutado por la empresa Proactiva Servicios Urbanos S. A., en virtud del contrato celebrado entre ésta y EMERES LTDA., el 13 de agosto de 2001 y hasta la vida útil del Vertedero Santiago Poniente, ajustándose a los precios establecidos en el mismo. Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

3.1. De las garantías de buena ejecución.

Solicitado el documento que caucione el fiel cumplimiento del mencionado contrato, se verificó que el municipio no cuenta con la correspondiente boleta de garantía que amerita dicho servicio, situación corroborada por el director de gestión ambiental, don Jaime Quezada Franzetti, a través del Ordinario N° 900/048/2009, de 28 de julio de 2009.

3.2. De la inspección técnica del servicio.

Sobre este aspecto, el departamento de aseo sólo se circunscribe a llevar el control de los tonelajes ingresados al vertedero, con el objeto de pagar el monto que resulta del producto entre el precio de la tonelada y el tonelaje vertido, omitiendo las verificación de las condiciones técnicas de funcionamiento por parte de Proactiva Servicios Urbanos S. A..

IV. SOBRE OTRAS OBSERVACIONES

El examen que se informa determinó otras deficiencias, entre las que ameritan citarse las siguientes:

1. Sobre nuevo otorgamiento de concesión mediante contratación directa con Empresa Dimensión S. A.

Por decreto 202/1064/2009, de 24 de junio de 2009, se autorizó nuevamente entregar bajo la modalidad de trato directo, la concesión del servicio de recolección de residuos domiciliarios y su transporte al lugar de disposición final, a la empresa Dimensión S.A., por el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de noviembre de 2009, por la suma mensual de $ 43.700.000.-, extendiéndose posteriormente hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Cabe señalar que el 2 de febrero de 2009, la Fiscalía Nacional Económica remitió al Alcalde el Oficio N° 63, mediante el cual hace presente una serie de observaciones tanto a las bases administrativas generales como a las especificaciones técnicas y anexos que servirían para la licitación pública a la que convocaría una vez concluida la vigencia del anterior trato directo suscrito con la empresa Dimensión S. A., esto es, el 1 de julio de 2009.

Dicho documento señala, por una parte, que tales instrumentos no se ajustaban a la Instrucción de Carácter General N° 1/2006, de 8 de junio de 2006 y, por otra, tampoco se ceñían a lo que específicamente se había cuestionado la vez anterior que ese municipio remitió los mismos instrumentos que regularían la propuesta pública, cuya adjudicación se contemplaba para el 31 de octubre de 2008.

Corregidos y vueltos a enviar a consulta tales documentos, se verificó que mediante Oficio ORD. N° 188, de 19 de marzo de 2009, el Fiscal Nacional Económico, en general, reitera observaciones ya formuladas.

Finalmente, según Oficio ORD. N° 415, de 22 de abril de 2009, ese Organismo manifestó su conformidad a las correcciones efectuadas por el municipio.

Luego, por decreto N° 202/791/2009, de 8 de mayo de 2009, se llamó a propuesta pública fijando el inicio del servicio para el 1 de enero de 2010, es decir, seis meses después del término de la contratación directa suscrita con la empresa Dimensión S. A., según decreto N° 202/2118/2008, de 29 de diciembre de 2008, citado en párrafos anteriores.

Explica el director de gestión ambiental, señor Quezada Franzetti, en informe de fecha 15 de julio de 2009, que "el aplazamiento para el año 2010, obedece a que entre las observaciones formuladas por la Fiscalía Nacional Económica, se plantea la holgura de plazos que debe otorgar el municipio para que el servicio comience con todo lo exigido en las bases de licitación.

No obstante, ese proceso licitatorio se dejó sin efecto mediante decreto N° 202/973/2009, de 9 de junio de 2009, según indica el mismo documento, "por incurrir el municipio en un error involuntario en el proceso".

De los antecedentes tenidos a la vista, tal decisión se sustentó en lo informado al Alcalde por el secretario comunal de planificación, señor Gonzalo Urrutia Rodríguez, mediante memorándum N° 600/0546/2009, en orden a que "(...) por error involuntario se han subido al sitio www.mercadopublico.cl, bases de licitación no aprobadas por la Fiscalía Nacional Económica".

2. Sobre empresa Dimensión S. A. y empresa Enasa S. A.

Como ya se señalara, la empresa Enasa S.A. fue concesionaria del servicio de recolección de residuos domiciliarios y transporte al lugar de disposición final de la comuna de Cerrillos, hasta diciembre de 2008, motivo por el cual llama la atención que los trabajadores que laboraron en el mes de enero de 2009, bajo dependencia de empresa Dimensión S. A. sean exactamente los mismos que en el mes anterior, esto es, diciembre de 2008, figuraban como dependientes de la empresa Enasa S. A.

Así como la nómina de trabajadores de una y otra empresa, resultan también coincidentes los vehículos que, según individualización efectuada por empresa Dimensión S A. para el servicio prestado en el período fiscalizado, corresponden a los mismos –con excepción de uno- de los identificados por la empresa Enasa S. A. en el mes de diciembre de 2008.

Adicionalmente, los finiquitos que dan cuenta de la desvinculación de cinco trabajadores de la empresa Enasa S. A., forman parte del respaldo del decreto alcaldicio y de pago N° 1.022, de 10 de junio de 2009, que cancela el servicio concesionado a la empresa Dimensión S.A., correspondiente al servicio del mes de abril de 2009.

Tales trabajadores son los que a continuación se individualizan:

NOMBRE	RUT	PERÍODO TRABAJADO
DIEGO RICARDO GAMBOA QUINTANA	13.933.081-1	19-04-2008 hasta 15-04-2009
JORGE ANTONIO HENRÍQUEZ SERRANO	15.453.187-4	28.03-2009 hasta 27-04-2009
JUAN MIGUEL MOYA JIMÉNEZ	16.910.206-6	21-04-2008 hasta 15-04-2009
LUIS AGUSTÍN PEÑA SAGREDO	10.553.564-3	05-07-2008 hasta 27-04-2009
CRISTIAN PAOLO RIVAS TAPIA	12.288.836-3	09.02-2009 hasta 24-04-2009

Aspectos como los descritos dificultan determinar si es la empresa Dimensión S.A. o Enasa S.A. la que, durante el período fiscalizado, se encontraba efectivamente prestando el servicio concesionado.

V. CONCLUSIONES

1. Considerando que la autoridad municipal no dio respuesta al preinforme de observaciones respectivo, corresponde confirmar todas las observaciones formuladas en su oportunidad.

2. En relación con las deficiencias planteadas en el punto I, sobre control interno, referidas a la ausencia de manuales de procedimientos y programas de control, esa autoridad comunal deberá implementar las acciones pertinentes para solucionar las debilidades advertidas.

3. Respecto de las situaciones planteadas en el punto II, sobre bienes concesionados, la autoridad deberá ordenar la instrucción de un sumario administrativo, con el fin de determinar las responsabilidades por los perjuicios ocasionados al municipio debido al incumplimiento del contrato de que se trata, debiendo remitir copia del decreto que así lo disponga dentro del término de 10 días.

4. Referente a lo observado en el punto III, examen de egresos, corresponde que la autoridad disponga las acciones tendientes a corregir los hechos objetados en los numerales 1.1 y 1.2, sobre incumplimiento de bases administrativas y especificaciones técnicas.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el mismo sumario aludido en la conclusión tercera precedente se investiguen, también, las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de no hacer efectiva la sanción por los incumplimientos aludidos.

5. En cuanto a los numerales 2.1 y 2.2, y las letras c) y e), de 2.3, todos del punto III, y 1, del punto IV, esta Contraloría General incoará, en su oportunidad, un sumario administrativo en los términos de su resolución N° 236 de 1998, de conformidad con los artículos 131 y siguientes de la ley N° 10.336, por la contratación directa del servicio de recolección de residuos domiciliarios y su transporte al lugar de disposición final.

6. Sobre las situaciones observadas en las letras a), b) y, d) del numeral 2.3, relativas al cumplimiento del servicio concesionado a la empresa Dimensión S.A., del citado punto III, el Alcalde deberá adoptar las medidas de rigor, para evitar en lo sucesivo hechos como los observados, las que serán verificadas en futuros programas de fiscalización.

7. Además, sobre las observaciones expuestas en las letras c) y e) del numeral mencionado en el párrafo anterior, la autoridad comunal deberá hacer efectivas las multas que contemplan las bases administrativas, derivadas del incumplimiento de la empresa concesionaria respecto del vehículo sin identificación y la fecha de la boleta de garantía, para el fiel cumplimiento del contrato.

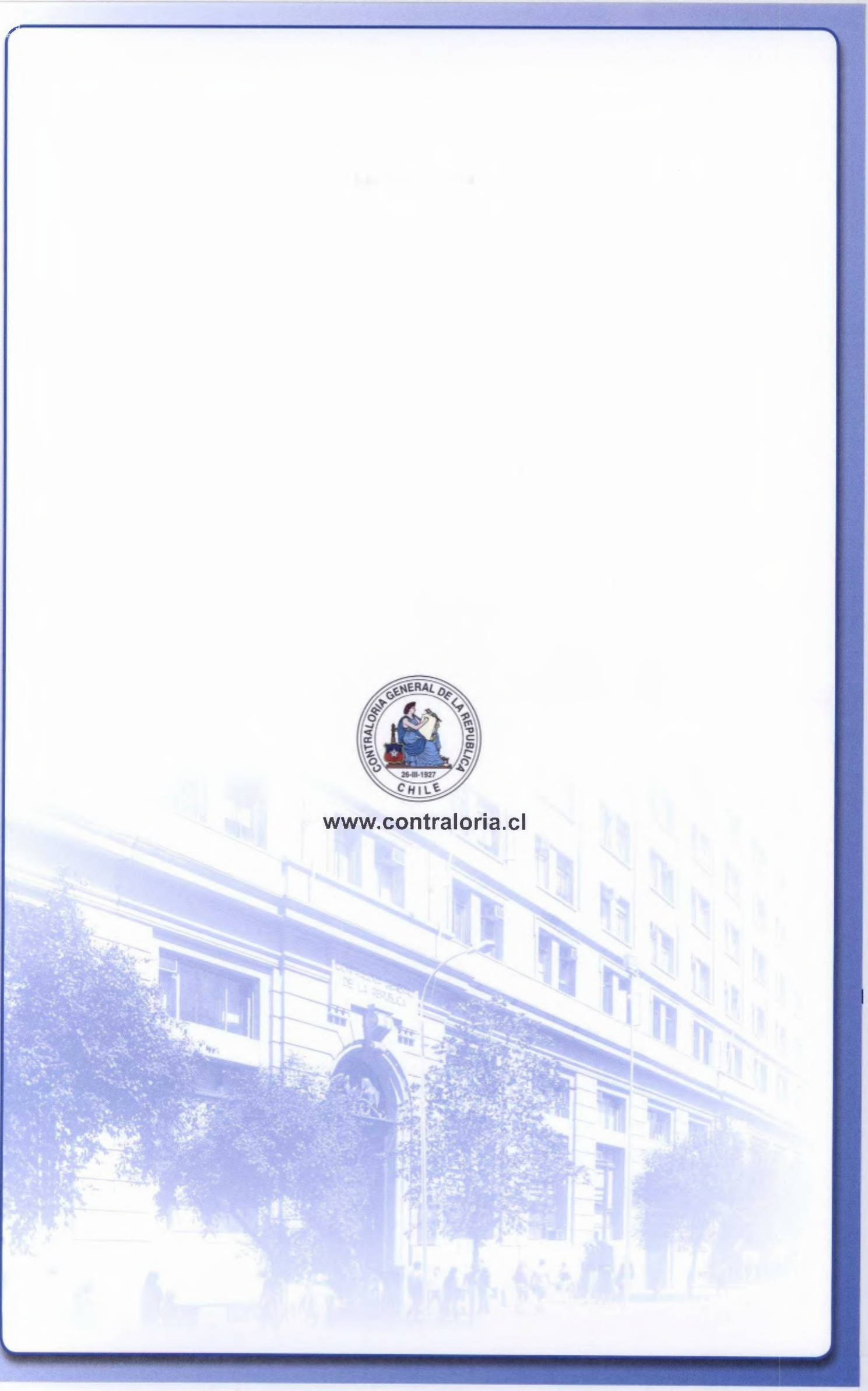
8. Respecto al numeral 3.1, relativo a las garantías de buena ejecución del contrato suscrito con empresa Proactiva Servicios Urbanos S. A., y 3.2, referido a la inspección técnica del mismo contrato, individualizados en el punto III, el Alcalde deberá exigir que, mediante el documento pertinente, la empresa en comento caucione el estricto cumplimiento del servicio concesionado.

Asimismo, deberá implementar un procedimiento para controlar el cumplimiento de las condiciones técnicas relativas al funcionamiento de dicha concesión.

Transcríbase al Alcalde y al concejo municipal de Cerrillos.

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,

LUISA VARGAS MORALES
JEFA AREA AUDITORÍA
SUBDIVISIÓN AUDITORIA E INSPECCIÓN
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES



www.contraloria.cl