

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

INFORME N° 47/2002

INSTITUCION MUNICIPALIDAD DE ANGOL

OBJETIVO DE LA VISITA CONCESIONES MUNICIPALES

FISCALIZADOR(ES) : SRA. GINA RAVANO BACCELLIERE

RESOLUCION N° 103 DE 2002

A.T. N° 29 DE 2002

FECHA INFORME : - 6 SET. 2002



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

75 Años

INF N° 47/2002

**INFORMA SOBRE FISCALIZACIÓN
DE CONCESIONES DE SERVICIOS
MUNICIPALES.
MUNICIPALIDAD DE ANGOL.**

TEMUCO, - 6 SET. 2002

De acuerdo con el Plan Anual de Fiscalización para 2002, la Contraloría General ha desarrollado un programa nacional sectorial de control en la Municipalidad de Angol, con el propósito de verificar, en conformidad con la normativa vigente, el cabal cumplimiento de los contratos de concesión de servicios de: mantención de áreas verdes; extracción de basura y relleno sanitario; mantención de semáforos; alumbrado público y servicio de apoyo al barrido de calles en dicha comuna.

El período de fiscalización, enero a diciembre de 2001, comprendió el estudio y análisis del proceso de licitación, la evaluación del control interno, la comprobación de garantías, el examen de egresos y la verificación del funcionamiento de la inspección técnica del servicio contratado.

La revisión se efectuó conforme con las normas y procedimientos de control aceptados por este Organismo, e incluyó las pruebas de validación respectivas y otros medios técnicos estimados necesarios en las circunstancias.

El resultado de la revisión practicada determinó las siguientes observaciones principales:

1.- ANTECEDENTES GENERALES.

Mediante los siguientes decretos alcaldicios, el municipio resolvió las adjudicaciones de las licitaciones públicas para las concesiones de: Servicios de "Mantención de Áreas Verdes y Jardines"; de "Extracción y Disposición de Residuos Sólidos" y de "Alumbrado Público", cuyas resoluciones recayeron en las empresas: Patricio Peterman Sanhueza; Servimar Ltda; y Nelson Toro Paz, respectivamente.

**AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
P R E S E N T E**



75 Años

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

- 2 -

D.A.N°	PERIODO	SERVICIO
697/28.11.1997	5 años renovables	Mant Áreas Verdes
774/28.12.1998	1 año renovables max 6 años	Alumbrado Público
411 /26.07.1996	6 años renovables anualmente	Ss Extracción y relleno sanitario

La entrega de los aludidos servicios concesionados, fue aprobada por el Concejo Municipal acorde a lo dispuesto en el artículo 65°, letra i), de la Ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, como consta en las actas de acuerdo de Concejo tenidas a la vista.

El estudio de los antecedentes de las licitaciones estableció que dichos procesos se desarrollaron adecuadamente, aún cuando sus rutinas están informalmente establecidas, pero se encuadran dentro del marco legal, y en conformidad a los principios de estricta sujeción a las bases administrativas y especiales, aclaraciones de bases, ofertas técnicas y económicas e igualdad de oferentes.

No obstante, cabe señalar que no todos los sobres que contienen las ofertas técnicas y económicas presentados por los oferentes interesados en los servicios a concesionar, cuentan con la fecha y hora de ingreso al municipio, requisito contemplado, tanto en las bases generales como en las publicaciones realizadas al efecto, debido a lo cual no fue posible comprobar si todos ellos, dieron o no cumplimiento a los plazos de presentación de las propuestas.

2.- EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La evaluación del sistema imperante en la municipalidad, permitió comprobar un conjunto de deficiencias, cuyo detalle se acredita con las siguientes situaciones observadas:

2.1: Organización

La Municipalidad de Angol carece de un Reglamento Municipal, que contemple la estructura organizacional y las funciones asignadas a las unidades insertas en él, dicha situación ya había sido observada en visitas anteriores, por lo cual se continúa vulnerando lo prescrito en el artículo 31° de la ley 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ahora bien, es importante señalar que, el municipio en la actualidad ha incorporado en su última etapa del proyecto que en forma compartida están ejecutando con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) denominado "Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal" (PROFIM), el componente "Desarrollo Organizacional", el cual se encuentra en etapa de aprobación para su posterior puesta en marcha.

*aludido
 Anexo 1
 copia Refor
 Acuerdo Concejo*

*obligación al
 Secretario Municipal
 Municipio Concejo
 memoria
 Memo 76
 (11.10.02)*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

75 Años

- 3 -

2.2: Procedimientos y Métodos:

La entidad en estudio tampoco cuenta con un manual de procedimientos formalmente establecido, que considere las principales rutinas administrativas atinentes a los procesos de licitación, adjudicación y explotación de las concesiones, como su posterior supervisión, ya sea para los servicios municipales entregados en concesión, como para el resto del quehacer municipal; sin embargo, este tema también se encuentra incluido dentro del proyecto ya reseñado en el párrafo precedente.

No obstante la falta de una guía de acción, los procesos que involucran las licitaciones por concesiones municipales han cumplido con las formalidades de adjudicación, eso sí, homologándolas a las establecidas por el Departamento de Obras para las licitaciones públicas en general.

Por otra parte, se observó que algunas multas impuestas tanto por el Inspector Técnico de Obras a cargo de la concesión, como por el Departamento de Salud del Ambiente de la Provincia de Malleco, producto de infracciones tanto en la extracción de basura, como en su disposición en el vertedero no han surtido efecto, por cuanto, en la instancia de apelación ante la autoridad comunal, éstas son rebajadas y/o anuladas, por lo cual las deficiencias en estas materias persisten. A modo de ejemplo se señala el C. E. N°2155/08.09.01 que incluye una multa al Servicio de Extracción de Basura la cual fue anulada. (Anexo N°1)

Igual situación aconteció con el contrato de "Mantenimiento de Áreas Verdes", a cargo del señor Patricio Peterman, al cual mediante decreto alcaldicio N° 658/01.08.01 se le aplicó una multa por incumplimientos ascendente a 12 UTM, la cual fue posteriormente reducida a 8 UTM por la autoridad comunal basado en la apelación del concesionario, quien argumentó que era primera vez que incurría en faltas, en circunstancias que ya en el año 1998, como se pudo comprobar, ya se le habían aplicado multas. (Anexo N°2)

2.3: Sistemas de Información:

Desde el mes de noviembre de 2000 se efectuó un aumento en la cantidad de metros por 10.912 m², correspondientes a nuevas áreas verdes de la comuna que han sido ejecutadas con cargo al proyecto PGE (Programa generación de empleos), y que debían ser mantenidas por el mismo concesionario a petición del municipio, lo cual fue convenientemente consignado en los informes mensualmente emitidos por el ITO. Ello con el fin de que se efectuaran las modificaciones al contrato respectivo; sin embargo, esto sólo fue considerado en el mes de noviembre de 2001, es decir, un año después y aún así quedaron algunos metros de jardín sin considerar.

*Informe al ITO
si actualmente
todavía se están
incorporando al
contrato. (11-12-02)*



75 Años

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

Además, deberán estudiarse en profundidad los nuevos valores cobrados por el concesionario y a su vez pagados por el municipio, ya que, aun cuando el contrato es de larga data y ha tenido sus respectivos reajustes anuales, el valor por metro cuadrado cobrado por las áreas nuevas es sustancialmente superior al considerado en las bases generales y específicas.

*(11.10.02)
 MEMO 75
 Referencia lo
 hecho sobre lo
 de la auditoria
 para que se
 informe por
 al Inspección
 ETO*

Los inspectores a cargo de una o más de las obras concesionadas y adjudicadas, han sido nombrados mediante decreto alcaldicio; sin embargo, éstos emiten mensualmente y previo al pago, informes "tipos" de las labores de inspección realizadas y de los incumplimientos observados a las cláusulas del contrato. No obstante, en ellos no se incluye una descripción clara y detallada de los trabajos diariamente ejecutados, lo cual deberá exigirse y acompañarse mensualmente a los decretos de pagos.

2.4: Personal:

El municipio cuenta con el personal idóneo en la participación de las distintas instancia que involucra el proceso de licitación; sin embargo, se constató que la comisión designada para evaluar las propuestas está integrada sólo por personal dependiente de la Dirección de Obras Municipales, ante lo cual, es de toda conveniencia, dada la naturaleza de los actos y los montos involucrados, que a futuro se considere la participación de otras jefaturas de los departamentos municipales, como Secplac, Finanzas, Control.

2.5: Control Interno:

La Unidad de Control Interno Municipal no ha desarrollado controles deliberados sobre el proceso de licitación, cumplimiento del convenio e inspección técnica, durante el periodo que se han adjudicado las concesiones actualmente vigentes, dado que dicha Unidad sólo cuenta con un funcionario, además del Jefe, por lo que es imposible que pueda cumplir con los programas de fiscalización, y sus actividades se enmarcan mas bien en dar solución a las peticiones formales efectuadas, tanto por la autoridad comunal, como por otra jefatura del municipio.

Se constató la existencia del oficio de la alcaldía municipal N° 1336/13.04.01 por el cual se notificaba al propietario de un sitio eriazo ubicado en el Puente Vergara N°2, el que a esa fecha y en la actualidad también se encontraba convertido en un micro basural, cuyo propietario coincidentemente es el señor Patricio Peterman, quien tiene a su cargo la concesión por la Mantención de las Áreas Verdes de la comuna. Sin embargo, éste no ha surtido efecto, pese a estar infringiendo el artículo 81, de la Ley de Urbanismo y Construcciones, y el municipio no ha procedido a aplicar las multas respectivas. (Anexo N° 3)

*Referencia a
 al contrato
 MEMO 75
 (11.10.02)*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

75 Años

- 5 -

En los registros contable correspondientes al subtítulo 22.20 " Servicios a la Comunidad", se incluyen valores pagados en exceso a las empresas concesionarias, por servicio de mantención de áreas verdes, y servicios de aseo y extracción de basura, ello debido a cálculos erróneos presentados en los reajustes de mano de obras y del IPC, los cuales fueron advertidos y consignados en su oportunidad por el inspector técnico de las obras (ITO) a cargo de las concesiones.

Producto de lo anterior, el Jefe de Control llevó a cabo un estudio sobre la materia en el cual se concluyó que efectivamente, ambos concesionarios habían efectuado cálculos erróneos desde 1998, demostrando una falla de control importante dentro del municipio, por cuanto ésta se mantuvo durante tres años, y además, porque la labor de control no es ejercida a cabalidad por el funcionario designado, argumentando que se le ha asignado diversas labores que no son propias de su función.

Definitivo de autorización de reintegro de gran financiación

Finalmente, el Jefe de Control determinó los valores a reintegrar por cada uno de ellos otorgándoles los plazos prudentes lo cual quedó subsanado en el transcurso de los meses de agosto a octubre del año 2001, según se demuestra en el siguiente detalle:

<u>CONCESIONARIO</u>	<u>SERVICIO</u>	<u>MONTO ADEUDADO</u>	<u>REINTEGRO</u>
Patricio Peterman	Áreas Verdes	\$ 747.088.-	mes agosto de 2001
Servimar	SS Aseo	\$ 1.318.546.-	agosto, sep. octubre de 2001

✓

D.- GARANTÍAS:

Se comprobó la existencia, vigencia y autenticidad de las boletas de garantía y que han sido extendidas de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas de los contratos.

Para ello, la Unidad de Tesorería del Municipio, dispone de un registro actualizado de todas las garantías económicas establecidas en los respectivos contratos, incluyendo las de concesiones Municipales.

No obstante, al momento de verificar las autenticidades de éstas, se observó que la boleta N° 211133-8 del Banco de Chile por \$3.681.600.-, que resguardaba el fiel cumplimiento del servicio de "Alumbrado Público", se encontraba vencida al 25 de abril de 2002, por lo que se instruyó de inmediato su renovación.

En relación con la materia, es oportuno sugerir -como medida habitual de control y sana administración- que ese municipio verifique además, con las respectivas entidades emisoras la autenticidad de los documentos dejados en garantía.

*MEPUS TS (11.10.02)
Solicitar informe a Tesorería
Fotocopias de la 6. Vigente
D. O.
Definitivo Fotocopiar c/c. al respecto*



75 Años

4.- EXAMEN DE CUENTA DE EGRESOS:

Del examen de la totalidad de los desembolsos examinados en el período enero a diciembre de 2001 (\$ 232.335.114), correspondiente a los contratos anteriormente citados, se estableció que -en general- los pagos se ajustan a las condiciones económicas pactadas en los contratos, a las disposiciones legales y reglamentarias vigente y, se encuentran debidamente respaldadas, salvo por lo siguiente:

4.1.- Se observó un error de imputación que en su momento (año 2001), distorsionó el gasto anual del servicio de concesiones de: "Mantenimiento de Áreas Verdes", por cuanto, existen \$8.478.663.- que fueron cargados a la cuenta 22.20.003 " Servicio de Aseo", debiendo ser - 22.20.004.

4.2- Se constató que con frecuencia existe un desfase de hasta dos meses en las cancelaciones por los servicios municipales, en especial la materia sujeta a fiscalización (concesiones). Ello debido a la falta de disponibilidades presupuestarias, lo cual queda avalado por el detalle de deudas pendientes mantenidas a la fecha de la visita ascendente a la suma de \$105.376.329.- (Anexo N° 4).

4.3.- Del estudio realizado a los respaldos que justifican los pagos por los servicios prestados de recolección de residuos domiciliarios y relleno sanitario, cuyo representante legal de la empresa Servimar Ltda., es el señor Jorge Inzunza Pérez, se observó que durante varios meses presentó el certificado del INP acreditando deudas cuyo detalle se consigna en Anexo N°5, lo que según el jefe de finanzas y el inspector técnico de obras, serían de otros contratos, lo cual es improcedente con independencia del contrato de que se trate, dado que estos empresarios no deben estar atrasados en el pago de las imposiciones previsionales.

4.4.- El representante legal del "Servicio de Mantenimiento de Alumbrado Público", señor Nelson Toro Paz, cuyo contrato fue adjudicado a fines del año 1998, por un plazo de un año y renovable hasta un máximo de seis años, firmó en el mes de marzo de 1998, cuatro meses después de empezar el funcionamiento (anexo N° 6), bajo escritura pública según repertorio N°1428, un mandato especial e irrevocable a nombre del Banco de Chile, para que éste cobrara todas las mensualidades de los estados de pagos y anticipos por el servicio concesionado, todo ello, debido a las deudas que este empresario contrajo con dicha entidad financiera.

*México 74
 Impulse (11.12.02)
 Aus. libic de q
 cuenta
 México 74
 Impulse
 Situación actual
 deuda.*

*BANIDOS
 CAUSAS*

*México 74
 Impulse al
 contrato
 deuda.*





Trinos

Al respecto, cabe señalar que no obstante estar ajustado a derecho, tal modalidad no fue contemplada en las bases generales ni en las específicas que rigen dichas concesiones municipales, por lo que, eventualmente, podría caer en insolvencia económica ya que una vez que se adjudica el servicio y en base al estudio de los antecedentes -económicos- presentados, y donde sólo se incluye el "estado de situación patrimonial", el cual no representa la liquidez al momento de su postulación, sino que, una vez adjudicado se obtiene un crédito bancario mediante el sistema "Factoring", con el cual comienza a funcionar para poder dar cumplimiento al servicio concesionado.

*de a caso
para insolvencia
puntera (10/10/97)*

La forma operativa de este tipo de crédito, representa un factor de alto riesgo que el municipio deberá ponderar en los futuros llamados que realice, y solicitar mayores antecedentes sobre las situaciones financieras de los oferentes, como medida de sana administración y en pos de resguardar adecuadamente los intereses del municipio.

5.- INSPECCIÓN TÉCNICA

Sobre la materia, cabe señalar que la revisión practicada ha demostrado que la municipalidad no ha aplicado debidamente las sanciones económicas, por incumplimiento de contrato suscrito con la empresa de Servicios de Aseo y extracción de Basuras, según el estudio de los antecedentes tenidos a la vista y ya señalados en el punto 2.2. del presente informe.

*Insustancia
aplicar las
sanciones
respecto a
multas*

Asimismo, es necesario dejar constancia que el procedimiento administrativo-financiero para aplicar multas derivadas de incumplimientos de los contratos, es apropiado, y se encuentra establecido tanto en las bases administrativas generales, como en las especificaciones técnicas; sin embargo, es recomendable que en el futuro se pondere la flexibilidad en su aplicación.

Diversas pruebas de validación efectuadas en terreno en conjunto con personal municipal, determinaron que los servicios prestados por la empresa de Mantenimiento de Áreas Verdes, Servicio de Aseo y Alumbrado Público, se ajustan en general a los términos técnicos convenidos salvo por lo señalado en Anexo N°7 que se acompaña al presente informe.

Mención especial merece el tema del **Vertedero** municipal ya que su vida útil expiró en el año 1997, y hasta la fecha se sigue utilizando.

*gestión
empresa
N° 74
(11.10.02)*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

75 Años

- 8 -

Además, cabe señalar que dentro de la provincia de Malleco, no es el único municipio con dicho problema. En tal situación se encuentran también los municipios de Lonquimay, Renaico, Ercilla, Traiguén y Collipulli, cuyos vertederos han cumplido sus vidas útiles y además presentan similares deficiencias respecto al manejo inadecuado de aguas lluvias, lo que conlleva a la producción excesiva de lixiviados, que en ocasiones escurren fuera de estos recintos hacia predios vecinos. (Anexo N° 8)

En relación con la materia, se recabaron diversos antecedentes tanto en el Municipio de Angol, como de la entrevista sostenida con el señor Andrés Cid Mercado, encargado de la Unidad de Saneamiento Ambiental de la Dirección de Programas del Ambiente, dependiente del Servicio de Salud Araucanía Norte, quién manifestó que se han establecido diversas instancias de diálogo (reuniones tripartitas, seminarios cursos de capacitación, etc.) con autoridades comunales, municipales y provinciales con el objeto de dar solución integral a los vertederos. (Anexo N° 9)

Sin embargo, mucha de estas reuniones no han tenido resultados concretos, y se ha tenido que oficiar al señor Gobernador Provincial de Malleco, mediante ordinario N°1619, de noviembre de 2001, sobre la situación de los vertederos de la provincia, específicamente el de Angol, por su significancia y magnitud, a objeto de que, en su calidad de autoridad del gobierno provincial, inste a los municipios a desplegar mayores esfuerzos en la solución de los problemas sanitarios generados por mal manejo de vertederos, lo cual ha significado cursar, además, diversas infracciones las que, como ya se señalara anteriormente, no surten efectos. (Anexo N° 10)

Finalmente, cabe manifestar que durante el transcurso de las visitas y producto de la aplicación de este programa, se observaron acciones ya más concretas, vinculadas a la pronta adquisición de algún sitio de los que ya cuentan con estudios de un biólogo experto en Gestión Ambiental dependiente del Servicio Agrícola y Ganadero (servicio a cargo de entregar la autorización por cambio de uso de suelo), los cuales deberá ser sometidos posteriormente al Sistema de Estudio de Impacto Ambiental para su aprobación definitiva.

Cabe precisar, además, que ninguna unidad municipal distinta de la encargada de la inspección técnica, efectúa controles acerca de la correcta supervisión, y de los concesionarios respecto del cabal cumplimiento de sus contratos.

Problemas de cumplimiento de contratos con terceros.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCION

75 Años

- 9 -

En consecuencia, corresponde que la autoridad comunal resuelva las medidas administrativas necesarias con el fin de superar las observaciones formuladas, e informar su resultado a este Organismo superior de Control, en un plazo no superior a 15 días, contados desde la fecha de recepción del presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.,

Gina Ravano Baccelliere
Gina Ravano Baccelliere
Contador Auditor



[Handwritten signature]