



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL



Departamento de Educación Municipal de Lota

**Número de Informe: 27/2017
17 de noviembre de 2017**



COPIA

10330



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

REFS. N^{os} 610.081/2016
80.598/2017
604.812/2017

LVR/hop.

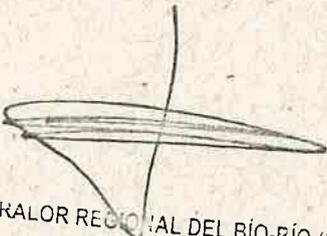
REMITE INFORME FINAL DE
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE
INDICA.

CONCEPCIÓN, 019955 17.11.2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° IE-27, de 2017, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Lota.

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad, adopte las medidas pertinentes e implemente las acciones, que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique en esa Entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.


CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO (S)

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE LOTA
LOTA





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

10331

REFS. N^{os} 610.081/2016
80.598/2017
604.812/2017

LVR/hop.

REMITE INFORME FINAL DE
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE
INDICA.

CONCEPCIÓN, 019956 - 17. 11. 2017

Adjunto, remito a Ud., copia del Informe Final de Investigación Especial N° IE-27, de 2017 debidamente aprobado, 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 Regional, 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.

CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO (S)

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL
DE LA MUNICIPALIDAD DE LOTA
LOTA





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

COPIA

10332

REFS. N°s 610.081/2016
80.598/2017
604.812/2017

REMITE INFORME FINAL DE
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

LVR/hop.

CONCEPCIÓN, 019957 17. 11. 2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° IE-27, de 2017 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Lota.

Saluda atentamente a Ud.

CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO (S)

A LA SEÑORA
DIRECTORA DE CONTROL
DE LA MUNICIPALIDAD DE LOTA
LOTA





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFS. N^{os} 610.081/2016
80.598/2017
604.812/2017

LVR/hop.

REMITE INFORME FINAL DE
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 019958 17.11.2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° IE-27, de 2017 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Lota.

Saludá atentamente a Ud.

CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO (S)

AL SEÑOR
BERNARDO

LOTA



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Resumen Ejecutivo Informe de Investigación Especial N° 27, de 2017.

Departamento de Educación Municipal de Lota

Objetivo:

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar las eventuales irregularidades cometidas en el Departamento de Educación Municipal de Lota, DEM, relacionadas con la contratación de dos asistentes de la educación, con cargo a los recursos del Programa de Integración Escolar, PIE, en período de vacaciones escolares.

Preguntas de la Auditoría:

- ¿Cumple el DEM de Lota con la normativa respecto de los gastos con cargo a los recursos provenientes del Programa de Integración Escolar?
- ¿Cumplen los procedimientos de compras del DEM de Lota con la normativa que rige la materia?
- ¿El DEM de Lota, se ajustó a derecho en las modificaciones de contrato de las dos asistentes de la educación objeto de la denuncia formulada?

Principales Resultados:

1. Se verificó la improcedencia en el pago de 408 almuerzos con cargo a los recursos del Programa de Integración Escolar, por la suma de \$ 9.381.960; y de 85 almuerzos con cargo a recursos provenientes de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, ascendentes a \$ 2.882.775, ambos pagados al proveedor "Centro de Eventos El Balcón SPA", por lo que esta Contraloría Regional procederá a formular el reparo pertinente, en virtud de lo prescrito en los artículos 95 y 101 de la ley N° 10.336, de Organizaciones y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Asimismo, el alcalde de la Municipalidad de Lota, deberá ordenar la instrucción de un proceso disciplinario, a objeto de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los servidores que han tenido participación en los hechos antes descritos.

2. Falta de acreditación del cumplimiento de la jornada laboral de las profesionales asistentes de la educación, señoras Ximena Vergara Aguayo y Ángela Arzola Torres, corresponde que esa entidad edilicia incorpore dicha inobservancia en el requerido proceso sumarial, a fin de indagar y hacer efectivas las eventuales responsabilidades administrativas que derivaren del presunto incumplimiento de la jornada laboral de las citadas funcionarias.

[Handwritten signature]
Vh



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 610.081/2016
80.598/2017
604.812/2017

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 27, DE 2017, SOBRE
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN
MATERIAS DE PERSONAL Y GASTOS DEL
PROGRAMA DE INTEGRACIÓN ESCOLAR
EN EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
MUNICIPAL DE LOTA.

CONCEPCIÓN, 17 NOV. 2017

Se han dirigido a la Contraloría Regional los señores Bernardo [REDACTED] Enrique [REDACTED] y Néstor [REDACTED] solicitando se investiguen eventuales irregularidades cometidas en el Departamento de Educación Municipal de Lota, DEM, relacionadas con la contratación de dos asistentes de la educación, con cargo a los recursos del Programa de Integración Escolar, PIE, en período de vacaciones escolares; denunciando además, que se habrían financiado indebidamente actividades con cargo a dichos recursos y sin la debida transparencia.

El equipo que efectuó la fiscalización estuvo integrado por los funcionarios Pablo Quezada Guenante y Luis Valenzuela Riquelme, fiscalizador y supervisor, respectivamente.

JUSTIFICACIÓN

La denuncia se refiere a hechos eventualmente irregulares que involucran la participación de personal del DEM de Lota, lo que amerita una investigación.

Asimismo, a través de la presente investigación esta Contraloría Regional busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

En tal sentido, esta revisión se enmarca en los ODS N°s 4, Educación de Calidad y 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO (S)
PRESENTE.

VP



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANTECEDENTES

La Municipalidad de Lota es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, según dispone el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El mencionado texto legal, en su artículo 4°, letra a), dispone que la educación constituye una de las funciones de los municipios, la que en la especie, es ejercida por la Dirección de Educación Municipal, según consta en el artículo 57, del Reglamento N° 3, de 3 de diciembre de 2013, sobre Estructura y Funciones de la Municipalidad de Lota, y sus modificaciones posteriores, que fija la organización interna de esa entidad comunal.

Ahora bien, en la investigación de que se trata, los denunciantes cuestionan el aumento de 8 horas cronológicas semanales, al contrato original de 36 horas de doña Ximena Vergara Aguayo, psicóloga, adjuntando la orden interna N° 609, de 14 de diciembre de 2016, emitida por la Jefa de Personal del DEM a la directora de la Escuela Thompson Matthews, que comunica dicha medida, a contar de la misma fecha y hasta el 28 de febrero de 2017.

En similares términos, mencionan el contrato de doña Ángela Arzola Torres para desarrollar labores de asistente social, ya que, según indican, durante el año lectivo 2016, teniendo una jornada de 44 horas cronológicas semanales se le habrían incorporado 25 horas adicionales, a través de un contrato a plazo fijo, desde el 2 de enero al 28 de febrero de 2017, totalizando una jornada de 69 horas semanales. Añaden, que dicha servidora poseería un título profesional de "educadora diferencial" y no de "asistente social", por lo que ejercería ilegalmente la profesión conforme a las funciones que se le encomiendan.

Basan sus alegaciones, sobre ambas profesionales, en la información disponible en la página web www.lotatransparente.cl, administrada por ese municipio, conforme a la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, cuyo texto fue aprobado por el artículo 1° de la ley N° 20.585.

Finalmente, cuestionan la legalidad de los gastos efectuados por el DEM, para financiar almuerzos de finalización del año escolar 2016 con recursos del Programa de Integración Escolar, PIE, de lo cual adjuntan copia de la invitación a dicha actividad, haciendo presente que estas y otros eventos similares se habrían realizado en el restaurante "El Balcón" de la comuna de Lota, de propiedad de doña Carina Peña Gavilán, Jefa de Finanzas del DEM o de algún familiar directo de ella.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

METODOLOGÍA

La fiscalización se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, los procedimientos de control contenidos en la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que aprueba normas de control interno y la resolución N° 20, de 2015, que fija normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, e incluyó solicitudes de informes, entrevistas con diversos funcionarios, análisis de documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

A su vez, se practicó un examen de cuentas en conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 y siguientes de la ley N° 10.336, y la resolución N° 30, de 2015, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas, de este origen.

Adicionalmente, se solicitó informe a la Secretaría Regional Ministerial de Educación, SEREMI y a la Superintendencia de Educación, ambas de la región del Bío-Bío.

El resultado de la investigación especial, consta en el preinforme de observaciones N° 27, de 2017, puesto en conocimiento de la Municipalidad de Lota, a través del oficio N° 16.098, de 2017, de esta Contraloría Regional, con la finalidad de que formulase los alcances y precisiones que, a su juicio procedieren, dando respuesta el órgano comunal, a través del oficio N° 1.380, de igual anualidad, siendo debidamente analizado para la emisión del presente informe final.

Cabe señalar, que las observaciones que este Organismo de Control formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad, en efecto, se entiende por Altamente Complejas (AC) y Complejas (C), aquellas observaciones que de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General; en tanto se clasifican como Medianamente Complejas (MC) y Levemente Complejas (LC), aquellas que causen un menor impacto en los criterios indicados anteriormente.

MARCO NORMATIVO

El artículo 23 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, establece en su inciso primero, que la educación especial o diferencial es la modalidad del sistema educativo que desarrolla su acción de manera transversal en los distintos niveles, tanto en los establecimientos de educación regular como especial, proveyendo un conjunto de servicios, recursos humanos, técnicos, conocimientos especializados y ayudas para atender las necesidades educativas especiales que puedan presentar algunos alumnos de manera temporal o permanente a lo largo de su escolaridad,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

como consecuencia de un déficit o una dificultad específica de aprendizaje. Agrega el inciso tercero, que la modalidad de educación especial y los proyectos de integración escolar contarán con orientaciones para construir adecuaciones curriculares para las escuelas especiales y aquellas que deseen desarrollar proyectos de integración.

Enseguida, el artículo 84 del decreto N° 170, de 2009, del Ministerio de Educación, que Fija Normas para Determinar los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales, NEE, que serán Beneficiarios de las Subvenciones para Educación Especial, dispone que para efectos de impetrarlas, los sostenedores de los establecimientos de educación regular, deberán ejecutar un programa de integración escolar.

Luego, el artículo 86, letra a), del referido texto reglamentario, establece que será requisito para la aprobación de un programa de integración escolar que su planificación, ejecución y evaluación contemple la utilización de la totalidad de los recursos financieros adicionales que provee la fracción de la subvención de la educación especial diferencial o de las necesidades educativas especiales de carácter transitorio, entre otros, en la contratación de recursos humanos especializados, de acuerdo con las orientaciones técnicas que el Ministerio de Educación definirá con tal objeto.

En concordancia con lo anterior, las "Orientaciones Técnicas para Programas de Integración Escolar (PIE)" de 2013, de la División de Educación General, Unidad de Educación Especial, del Ministerio de Educación, señalan en la letra b), del punto 2.3.1. "Orientaciones y criterios para la contratación de profesionales especializados", que "Las competencias de los profesionales docentes especialistas que trabajen en los equipos de aula, en co-enseñanza con el profesor regular, deben responder a las NEE de los estudiantes, a su etapa de desarrollo, a las exigencias curriculares del nivel educativo, como también a las características de la comunidad escolar a la que se incorporan".

Por su parte, el antedicho instrumento, en el punto 2 de su capítulo 3, define al "Equipo de Aula" como "un grupo de profesionales que trabajan colaborativamente en el espacio del aula, con la finalidad común de mejorar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes, en un marco de valorización de la diversidad y de respeto por las diferencias individuales de los estudiantes", el cual "está conformado por los profesores de aula regular respectivos, profesor especialistas, y los profesionales asistentes de la educación".

Al respecto, el dictamen N° 29.997, de 2010, entre otros, ha precisado que los programas de integración son una modalidad de educación especial que se desarrolla en establecimientos de educación regular administrados directamente por las municipalidades, por lo que a quienes laboran en ellos, en la medida que cumplan alguna de las funciones que el artículo 2° de la ley N° 19.464 califica como propias de los asistentes de la

8
vh



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

educación, les resultan aplicables las disposiciones de dicho texto legal y su legislación complementaria.

De acuerdo con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, que se expondrá en cada una de las materias examinadas, corresponde informar lo siguiente:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Del estudio de los antecedentes disponibles, referido a los distintos procesos desarrollados por el DEM, relacionado con la contrataciones de personal y los procesos de compra de servicios de banquetería, teniendo como base las normas de control interno aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, se desprenden las siguientes situaciones:

1. Registro de personal.

El DEM no dispone de carpetas de personal, con documentación actualizada de sus funcionarios, lo que quedó en evidencia al solicitar los expedientes de las señoras Ángela Arzola Torres y Ximena Vergara Aguayo, que carecían de decretos alcaldicios, contratos, modificaciones y anexos, todos documentos relacionados con la vida funcionaria de ambas servidoras, omisión que se aparta de lo dispuesto en el numeral 4, letra b), de la mencionada resolución exenta N° 1.485, de 1996, que señala, que las estructuras de control interno y todas las transacciones y hechos significativos deben estar claramente documentados y disponibles para su verificación.

2. Publicación en la página web de transparencia activa.

La información publicada en el portal de transparencia de la Municipalidad de Lota, sobre contratos vigentes con doña Ángela Arzola Torres, 44 horas cronológicas semanales, no es concordante con el decreto alcaldicio N° 3.647, de 17 de octubre de 2016, a través del cual se aprueba el contrato de trabajo a plazo fijo por 25 horas cronológicas semanales, lo que implica una infracción a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, que previene que los órganos de la Administración del Estado que indica, entre ellos las municipalidades, se encuentran en la obligación de mantener a disposición permanente del público los antecedentes que enumera en sus sitios electrónicos institucionales, actualizados al menos una vez al mes y a lo establecido en el artículo 9° del mismo cuerpo legal, según el cual las reparticiones encargadas del control interno de los órganos u organismos de la Administración, tendrán la obligación de velar por la observancia de las normas de este Título, sin perjuicio de las atribuciones y funciones que esta ley encomienda al Consejo y a la Contraloría General de la República.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En su respuesta, el municipio aborda ambas objeciones de manera conjunta, indicando que a través de la Dirección de Control instruyó al Jefe de Personal del DEM y a la Encargada de Transparencia que efectuaran las correcciones pertinentes, omitiendo remitir documentación que de cuenta de ello.

En base a lo anterior, se mantienen ambas observaciones atendido a que el ente comunal, no acompaña antecedentes que den cuenta de las medidas concretas, que se hubieren adoptado, a fin de superar las deficiencias anotadas.

II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA.

1. Sobre modificaciones de contratos.

1.1.- A través del decreto alcaldicio N° 4.357, de 20 de diciembre de 2016, el DEM de Lota aprobó un anexo al contrato de trabajo de doña Ximena Vergara Aguayo, aumentando su carga laboral en 8 horas cronológicas semanales, para el período comprendido entre el 14 de diciembre de 2016 y el 28 de febrero de 2017, para cumplir funciones de psicóloga en la escuela Thompson Matthews E-701, imputando el gasto a la cuenta del Programa de Integración Escolar.

Sobre el particular, se verificó que el referido establecimiento educacional, en el mes de enero de 2017, funcionó a través de un sistema de atención a la comunidad escolar por turnos, de 08:00 a 12:00 horas, y durante el mes de febrero de igual anualidad, se programó su cierre a la comunidad escolar, situación que fue informada por don Daniel Monsalves Pérez, Jefe de Personal del DEM, a través de certificado, de 9 de enero de 2017, lo que impide verificar el cumplimiento efectivo de las labores contratadas por medio de la modificación de contrato analizada.

También, se constató que entre el 23 de enero de 2017 y el 21 de febrero de igual anualidad, la señora Vergara Aguayo, hizo uso de su feriado legal.

Al respecto, corresponde recordar que de acuerdo a los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las autoridades y funcionarios deben velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública, observando, al tenor de esas disposiciones, los principios de control, responsabilidad, eficacia y eficiencia, entre otros.

En este orden de ideas, cabe precisar que dado el deber de resguardo del patrimonio municipal que corresponde al alcalde, el que se manifiesta en su obligación de velar por la eficiente utilización de los recursos de la municipalidad, se hace presente que dicha autoridad, al evaluar los aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia a considerar para efectuar

[Handwritten signature]
Vh



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

contrataciones como la que se estudia, deberá ponderar especialmente los principios individualizados precedentemente, situación que no se aprecia en la situación analizada (aplica criterio contenido en dictamen N° 85.355, de 2016, de este origen).

1.2.- En relación con el pago de las remuneraciones de la aludida profesional con cargo al PIE, teniendo como base las Orientaciones Técnicas para la ejecución de dicho programa emitidas por el Ministerio de Educación en el año 2013, no se advierten reparos que formular, por cuanto la letra c), del numeral 2.3.1, del mencionado documento, establece, en lo que interesa, que los profesionales asistentes de la educación, entre quienes se encuentran los psicólogos, participan en los Equipos PIE, tanto en el nivel comunal como del establecimiento escolar, y en los distintos niveles educativos según la programación del PIE.

1.3.- Respecto de doña Ángela Arzola Torres, se verificó que ese DEM celebró con dicha profesional, dos contratos consecutivos por 25 horas cronológicas semanales, para desarrollar labores de asistente social en la Escuela Thompson Matthews, el primero, entre el 3 de octubre y el 31 de diciembre del año 2016, y el segundo, entre el 2 de enero y el 28 de febrero de 2017, pese a que en el mes de febrero dicho establecimiento se encontraba cerrado, según consta en los decretos alcaldicios N°s 3.647 y 4.329, ambos de 2016.

En relación con la materia, y similar al caso anteriormente expuesto, corresponde precisar que el sistema de turno implementado en el mes de enero de 2017 y el cierre del mencionado establecimiento educacional en febrero de igual anualidad, no permiten verificar el cumplimiento efectivo de las labores contratadas durante ambos meses; y que un eventual incumplimiento de la jornada pactada se aparta de los principios de control, responsabilidad, eficacia y eficiencia, individualizados precedentemente.

1.4.- Sobre el eventual ejercicio ilegal de la profesión de Asistente Social de doña Ángela Arzola Torres, este Organismo de Control constató ante el Instituto Profesional Providencia, la legitimidad de su título profesional, sin verificarse reproches que formular en tal sentido.

En su respuesta, la entidad edilicia se refiere en forma conjunta a lo observado en los numerales 1.1 y 1.3, manifestando que ambas profesionales cumplieron con sus labores, en tiempo y forma, adjuntando al efecto registros de asistencia, planes de trabajo, listado de asistencia de niños, informes de actividades del área social, todos aportados por doña Paulina Ulloa Bueno, Directora del Liceo Thompson E-701.

Los nuevos antecedentes aportados por el municipio no hacen más que confirmar las objeciones planteadas por esta Sede Regional, respecto de ambas servidoras contratadas en los meses de enero y febrero de 2017, dado que, tal como se planteó en el cuerpo del presente informe, el ordenamiento jurídico ha impuesto a la máxima autoridad del municipio la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

obligación de velar por la eficiente utilización de los recursos de la municipalidad, lo que no se condice, por una parte, con haber aumentado la carga laboral en 8 horas cronológicas semanales a doña Ximena Vergara Aguayo, entre los meses de enero y febrero de 2017, período en que sus marcaciones de asistencia dan cuenta de 12 días trabajados y el resto del tiempo, haciendo uso de feriado legal y permiso administrativo; y por otra, haber contratado a doña Ángela Arzola Torres, pese a que tal como se indicara, la Escuela Thompson Matthews, fue cerrada en el mes de febrero.

En base a lo planteado se mantienen las observaciones 1.1 y 1.3.

2. Procesos de compra para adquirir almuerzos de fin de año escolar 2016.

Para contratar los almuerzos de finalización del año escolar 2016, el DEM de Lota, a través del portal mercado público, efectuó tres llamados a licitación pública, aprobados por los decretos alcaldicios N^{os} 1.679, 1.680 y 1.681, todos de 19 de diciembre de 2016, e identificadas con los ID N^{os} 3021-423-L116, 3021-424-L116 y 3021-422-LE16, en el marco de actividades desarrolladas por esa entidad municipal.

Del análisis de los antecedentes disponibles en el mencionado portal, se constató que en todos los casos, el llamado fue realizado el 21 de diciembre de 2016, el cierre de recepción de ofertas se produjo el 27 de igual mes y año, y la adjudicación fue programada para el 5 de enero de 2017, dando origen a las órdenes de compra N^{os} 3021-3-SE17, 3021-2-SE17 y 3021-4-SE17, de igual fecha, todas en favor del proveedor "Centro de Eventos El Balcón SPA".

Sin perjuicio de lo anterior, se verificó que tratándose de las dos primeras convocatorias, las actividades fueron desarrolladas el 30 y 31 de diciembre de 2016; y la tercera, entre los días 26 y 31 de diciembre del mismo año, entendiéndose este Órgano de Control, que las aludidas órdenes de compra fueron confeccionadas con el fin de regularizar dichos procesos licitatorios, aspecto que fue ratificado por don Francisco Cisternas Bascur, jefe de Adquisiciones del DEM y doña María Segura Pincheira, Coordinadora del PIE, en declaración formulada por ambos funcionarios a este Órgano Superior de Control, quienes, además señalaron, en lo pertinente, que las solicitudes de estas compras, así como el proceso licitatorio, se realizó "con un calendario muy apretado", lo que derivó en que la adjudicación electrónica y la orden de compra se efectuaran en el año 2017 y no en 2016 como debió ocurrir.

Las situaciones descritas implican una infracción a los principios rectores de toda licitación pública, como son los de "estricta sujeción a las bases administrativas" y de "igualdad de oferentes", radicando el primero de ellos en el hecho de que las cláusulas de las bases administrativas deben observarse de modo irrestricto y constituyen fuente principal de derecho y obligaciones tanto de la administración como de los oponentes, de manera que su transgresión desvirtúa todo procedimiento, y el segundo en

f
Vh



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

garantizar la actuación imparcial del servicio frente a todos los oponentes (aplica dictámenes N°s 10.858, de 2014 y 72.203, de 2016, ambos de este origen).

En su respuesta, la Municipalidad de Lota omite referirse sobre esta materia, por lo que se mantiene la observación.

III. EXAMEN DE CUENTAS.

Se debe hacer presente que los antecedentes utilizados para la elaboración del presente preinforme, fueron puestos a disposición de esta Entidad de Control el 16 de enero de 2017, según consta en acta de recepción de documentos de igual data. Para dicho efecto, se consideraron los gastos en almuerzos de actividades que fueron realizadas en el mes de diciembre de 2016 y pagadas en enero de 2017, determinándose las siguientes observaciones:

1. Se constató que a través de los decretos de pago N°s 17 y 19, ambos de 2017, el DEM de Lota, pagó al proveedor "Centro de Eventos El Balcón SPA", un total de \$ 9.381.960, por 408 almuerzos, en el marco de dos actividades desarrolladas por esa entidad municipal, en el mes de diciembre de 2016, con recursos provenientes de la cuenta "Fondos PIE 54509021000, GRAL", lo que implica una infracción a lo previsto en las letras a), b), c) y d), del artículo 86, del decreto N° 170, de 2009, del Ministerio de Educación, que, en lo que interesa, establece que los fondos del citado programa deben ser destinados a la contratación de recursos humanos especializados; coordinación, trabajo colaborativo y evaluación del programa de integración escolar; capacitación y perfeccionamiento; y, provisión de medios y materiales educativos que faciliten la participación, la autonomía y progreso en los aprendizajes de los y las estudiantes; no contemplando dicho cuerpo legal, categorías referidas al rubro de alimentación.

A mayor abundamiento, se debe tener en cuenta que, ni las "Orientaciones Técnicas del Programa de Integración Escolar PIE de 2013", del Ministerio de Educación ni las "Orientaciones sobre Rendiciones de Cuenta, Recursos 2016", dispuestas a través del oficio N° 1.551, de 2016, de la Superintendencia de Educación, vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, establecen la existencia de algún ítem específico para gastos en alimentación y bebidas como los precedentemente analizados, por lo que el actuar de esa repartición municipal, implicó desatender el principio de legalidad del gasto público, consagrado en los artículos 6°, 7°, 98 y 100 de la Constitución Política de la República, que implica que los desembolsos deben ser invertidos correctamente en los fines que tuvo en vista el legislador y por ende, los organismos públicos deben obrar estrictamente de acuerdo a las atribuciones que les confiere la ley y, en el aspecto financiero, ajustarse a la preceptiva que rige el gasto público, contenida, esencialmente, en el referido decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

La autoridad comunal, en su respuesta, manifestó que tales pagos correspondieron a una desprolijidad administrativa,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

pues los mencionados almuerzos se encontraban insertos en la actividad denominada "Capacitación del DUA, Diseño Universal de Aprendizaje", dirigida a profesionales del Programa de Integración Escolar, que tuvo lugar los días 26, 27, 28 y 29 de diciembre de 2016, adjuntando documentación que, a su juicio, daría cuenta del desarrollo de la actividad. Añade, que desconoce las razones por las cuales los mentados almuerzos no fueron considerados como parte integrante de la aludida actividad de capacitación.

Al respecto, corresponde reiterar que el mentado decreto N° 170, de 2009 y demás normativa que rige la materia, no contempla el financiamiento de gastos en alimentación, por lo que no resulta procedente que la Municipalidad de Lota haya incluido almuerzos con cargo a los fondos del PIE, en la referida actividad de capacitación.

A mayor abundamiento, es dable anotar que de las fechas en que según lo informado por la autoridad comunal, se habría verificado la capacitación, esto es, los días 26, 27, 28 y 29 de diciembre de 2016, no concuerdan con aquellas consignadas en los listados de asistencias que acompaña, según los cuales la actividad se verificó los días 21 y 27 de diciembre del mismo año.

En razón de lo anterior, se mantiene la objeción y se observa el monto de \$ 9.381.960 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336.

2. En un contexto similar, mediante el decreto de pago N° 18, de 2017, el DEM pagó al mismo proveedor un total de \$ 2.882.775, por 85 almuerzos para desarrollar la actividad de "Consejo Anual de Profesores de la Escuela D-684, Baldomero Lillo, año 2016", con recursos provenientes de la cuenta corriente denominada "Fondos SEP", lo que resulta improcedente, toda vez que la utilización de los recursos de la ley N° 20.248, de Subvención Escolar Preferencial, SEP, se encuentra sujeta al contenido del Plan de Mejoramiento Educativo, PME.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida en los dictámenes N°s 56.373, de 2011 y 29.611, de 2015, ha sostenido que los caudales percibidos por concepto de esta subvención, si bien ingresan al patrimonio del ente receptor, éste debe invertirlos en el cumplimiento de la finalidad educativa específica fijada por la ley, por lo que la procedencia legal de su utilización dependerá del contenido específico del PME al que se encuentre sujeto el establecimiento de que se trate, situación que no se configura en la especie.

En su respuesta, el municipio adujo que la referida actividad se enmarca y es financiable con recursos de la Ley SEP, por cuanto está comprendido en el referido plan de mejoramiento de la Escuela D-684, el cual incluye la "planificación y ejecución de actividades recreativas, tradicionales, patrióticas, cívicas, celebración de festividades populares/religiosas y patrimoniales, como una forma de evidenciar una escuela activa, entretenida y

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

abierta a la comunidad, en función de atraer alumnos y alumnas nuevas”, acción que contemplaba servicios de alimentación entre los recursos requeridos para su realización.

Al respecto, cabe hacer presente que no se advierte de que manera el pago por parte del municipio de 85 almuerzos para profesores de esa comuna pudiera estar vinculado con las actividades promocionales contempladas en el plan de mejoramiento que acompaña, siendo del caso agregar, que tal como lo ha precisado el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, en sentencia pronunciada el 25 de noviembre de 2016, en el marco de la causa rol N° 44.209, de 2012, los recursos financieros que transfiere el Ministerio de Educación a las municipalidades en el marco de la ley N° 20.248, deben ser utilizados en los fines específicos que comprende esa ley, entre los que no se contemplan egresos para solventar gastos de alimentación para directores o docentes.

En consecuencia, se mantiene la objeción y se observa la suma de \$ 2.882.775, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la mencionada ley N° 10.336.

3. El 30 de diciembre de 2016, en el marco de la culminación del año escolar, el DEM de Lota, invitó al cuerpo docente, asistentes de la educación y auxiliares de la unidad educativa E-693, Escuela Bello Horizonte, a un almuerzo institucional, llevado a cabo en el Centro de Eventos El Balcón SPÁ, sin dictar un decreto alcaldicio que justificara la omisión de una propuesta pública previa, acorde al artículo 9° de la ley N° 18.575 y 5° de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, aplicable a los procedimientos de contratación que realicen las municipalidades, según lo preceptuado en el artículo 66, inciso primero de la ley N° 18.695, servicio que a la fecha de la fiscalización se encontraba pendiente de pago.

Sobre la materia, don Francisco Cisternas Bascur, Jefe de Adquisiciones del DEM, indicó a este Órgano Superior de Control, que las cotizaciones fueron realizadas al Centro de Eventos el Balcón SPA, directamente por doña Carina Peña Gavilán, entonces Jefa de Finanzas DEM y a la vez cónyuge del propietario de la citada empresa, y don Francisco Parra Sanhueza, Director del establecimiento de que se trata. Señaló además, que con el propósito de regularizar tal procedimiento, el 10 de enero de 2017, se creó en el portal de compras, una licitación pública identificada con el ID 3021-6-L117, denominada “Jornada de evaluación del PME de la unidad educativa E-693, Escuela Bello Horizonte”, verificando este Órgano de Control, que dicha convocatoria fue “revocada”, a través del decreto alcaldicio N° 292, de 21 de febrero de 2017, fundado en procedimientos irregulares llevados a cabo por la unidad de adquisiciones del DEM.

Al respecto, es útil prevenir que acorde a lo preceptuado en el artículo 62, N° 7, de la ley N° 18.575, contraviene especialmente el principio de probidad administrativa omitir o eludir la propuesta



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

pública en los casos que la ley la disponga (aplica dictamen N° 21.425, de 2014, de este origen).

En su respuesta, la autoridad comunal plantea que la observación debiese ser levantada, dado que el proceso licitatorio al que se elude fue revocado, sin especificar los motivos que motivaron la omisión de la propuesta pública.

En base a lo planteado se mantiene la observación.

4. En relación con la falta descrita, se debe tener en cuenta además, que la participación de doña Carina Peña Gavilán en el proceso de compra analizado, contraviene especialmente el principio de probidad administrativa, ya que, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 62 de la citada ley N° 18.575, dicha funcionaria, en función del cargo que ostentaba, debía abstenerse de participar en decisiones en que existiera cualquier circunstancia que le restare imparcialidad, hecho que no ocurrió en la especie.

En su respuesta, el ente comunal señaló que efectivamente la aludida funcionaria debió haberse abstenido de participar en el proceso de pago, añadiendo, en todo caso, que ésta no intervino en las etapas de elaboración de bases, estudio de ofertas o adjudicación de las cuestionadas licitaciones.

Atendido que el municipio confirma lo objetado por esta Entidad Fiscalizadora, se mantiene la observación.

5. Los decretos de pago N°s 17, 18 y 19, todos de 2017, a través de los cuales se pagaron las facturas N° 11, 12, y 14, a don Edgardo Fonseca Arriagada, propietario del Centro de Eventos El Balcón SPA, solo fueron firmados por doña Carina Peña Gavilán, entonces Jefa de finanzas del DEM y don Rodrigo Alarcón Zapata, Jefe del DEM, omitiendo las firmas, bajo la fórmula "Por Orden del Alcalde" y la del Secretario Municipal.

Sobre el particular, cumple manifestar que, en su calidad de máxima autoridad de la municipalidad, reconocida en los artículos 118 de la Constitución Política de la República y 56 de la ley N° 18.695, la firma del alcalde resulta esencial en los actos administrativos de la entidad edilicia, por cuanto aquella representa la declaración de voluntad contenida en las decisiones formales del municipio, en el ejercicio de una potestad pública, en conformidad con los términos del artículo 3° de la ley N° 19.880, que establece las Bases del Procedimiento Administrativo que rige los actos de los órganos de la Administración del Estado.

En este sentido, el artículo 63, letra i), de la citada ley N° 18.695, previene expresamente que corresponde al alcalde dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular. Ello, sin perjuicio de la facultad relativa a la delegación de firma regulada en la letra j) del mismo artículo.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En tanto, la firma del Secretario municipal en tales documentos obedece a lo previsto en el artículo 20, letra b), de dicha ley, que contempla entre las funciones del secretario municipal la de desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales.

El municipio en sus descargos expresó, que efectivamente se trata de una situación irregular, y que desconoce las razones y circunstancias, en que no obstante tal omisión, se procedió al respectivo pago; agregando, que en base a lo objetado en el presente informe, se instruyó a las diversas unidades municipales de requerir la totalidad de las firmas pertinente en cada decreto de pago y no proceder al desembolso en caso contrario.

Dado que el municipio no aporta nuevos antecedentes, se mantiene la observación.

VII. CONCLUSIONES.

Atendidas las argumentaciones expuestas durante el desarrollo de la presente investigación, y habida consideración de la respuesta del Municipio, cabe concluir lo siguiente:

1.- Respecto a lo consignado en el acápite III, Examen de Cuentas, numerales 1 y 2, sobre el pago de 408 almuerzos con cargo a los recursos del Programa de Integración Escolar (AC), por la suma de \$ 9.381.960; y de 85 almuerzos con cargo a recursos provenientes de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, ascendentes a \$ 2.882.775, ambos pagados al proveedor "Centro de Eventos El Balcón SPA", a través de decretos de pago N^{os}. 17, 18 y 19, todos de 2017, esta Contraloría Regional procederá a formular el reparo pertinente, en virtud de lo prescrito en los artículos 95 y 101 de la ley N^o 10.336, de Organizaciones y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, el alcalde de la Municipalidad de Lota, deberá ordenar la instrucción de un proceso disciplinario, a objeto de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los servidores que participaron en los hechos descritos, debiendo remitir a esta Contraloría Regional el acto administrativo que formalice su inicio, en un plazo que no exceda del 11 de diciembre de 2017.

2.- En cuanto a las observaciones formuladas en el acápite III, Examen de Cuentas, numeral 3, sobre la omisión de propuesta pública (C) y numeral 5, sobre la omisión de firmas en los decretos de pago (C), la Municipalidad de Lota deberá incluir tales materias al procedimiento disciplinario que esa entidad sustanciará.

3.- Finalmente, en lo concerniente al acápite I, Aspectos de Control Interno, numeral 1, sobre registro de personal (MC), y numeral 2, publicación en la página web de transparencia activa (MC); acápite II, Examen de la Materia Investigada, numerales 1.1, 1.3 y 2 sobre modificaciones

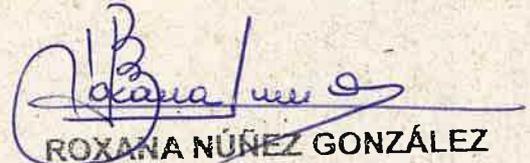


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de contratos (MC) y sobre procesos de compra para adquirir almuerzos (C); y acápite III, Examen de Cuentas, numeral 4, sobre falta de abstención de la entonces Jefa de Finanzas del DEM (C); corresponde que la Municipalidad de Lota, en el ejercicio de sus facultades, adopte las medidas administrativas necesarias, para que situaciones como las descritas no vuelvan a suceder.

Transcribese al Alcalde, al Director de Control y al Secretario Municipal, todos de la Municipalidad de Lota; a la Unidad de Seguimiento de la Fiscalía de la Contraloría General de la República; a las Unidades Jurídica y de Seguimiento, ambas de la Contraloría Regional del Bío-Bío; y a los recurrentes.

Saluda atentamente a Ud.


ROXANA NÚÑEZ GONZÁLEZ
JEFE UNIDAD CONTROL EXTERNO
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1

ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL IE-27 DE 2017.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Acápite III, Examen de Cuentas, numerales 1 y 2.	Sobre el pago de 408 almuerzos con cargo a los recursos del Programa de Integración Escolar, por la suma de \$ 9.381.960; y de 85 almuerzos con cargo a recursos provenientes de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, ascendentes a \$ 2.882.775, ambos pagados al proveedor "Centro de Eventos El Balcón SPA", a través de decretos de pago N°s. 17, 18 y 19, todos de 2017.	La Municipalidad de Lota deberá remitir a esta Contraloría Regional el acto administrativo que formalice el inicio del proceso disciplinario ordenado a incoar.			
Acápite III, Examen de Cuentas, numeral 3.	Sobre la omisión de propuesta pública, que posteriormente fue revocada por el municipio, en atención a procedimientos irregulares llevados a cabo por la unidad de adquisiciones del DEM.	La Municipalidad de Lota deberá remitir a esta Contraloría Regional el acto administrativo que formalice el inicio del proceso disciplinario ordenado a incoar.			
Acápite III, Examen de Cuentas, numeral 5.	Sobre la omisión de firmas en los decretos de pago del alcalde y secretario municipal.	La Municipalidad de Lota deberá remitir a esta Contraloría Regional el acto administrativo que formalice el inicio del proceso disciplinario ordenado a incoar.			

[Handwritten signature]

