CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Talca

Número de Informe: 369/2016
14 de junio de 2016

Resumen Ejecutivo

Informe Final de Investigación Especial N° 369, de 2016

Municipalidad de Talca

Objetivo: Revisar si las compras efectuadas por el municipio durante el período 2015, imputadas contablemente a la cuenta código N° 215.22.07 "Publicidad y Difusión" se efectuaron acorde a la normativa legal vigente y si estos gastos se ajustaron a derecho.

Preguntas de Auditoría:

- ¿Las adquisiciones efectuadas por la entidad edilicia se ajustaron al concepto de "Publicidad y Difusión" establecido en artículo 3°, de la ley N° 19.896, y su contabilización se ejecutó de acuerdo a la normativa que las rige?

- ¿Se ajustó a derecho la utilización de la imagen del alcalde y de don Juan Carlos Díaz Avendaño, director de desarrollo comunitario, respecto de las revistas avanzando adquiridas por el municipio durante el año 2015?

Principales Resultados:

- Se detectó que la municipalidad en cuestión registró un monto de $36.592.500, con cargo a la cuenta contable código N° 215.22.07.002, denominado "Publicidad y Difusión – Servicios de Impresión", correspondiente a las compras por concepto de placas de carros de arrastre, licencias de conducir y sellos verdes y rojos, realizadas al proveedor Casa de Moneda de Chile, las cuales según norma el oficio CGR N° 36.640, de 2007, sobre Procedimientos Contables para el Sector Municipal, las referidas adquisiciones debieron ser imputadas a la cuenta contable código N° 215.22.04, "Materiales de uso o consumo" y no al ítem citado precedentemente, por no corresponder a gastos de publicidad y difusión.

- Se evidenciaron adquisiciones efectuadas por la entidad edilicia, tales como carpetas con logo del municipio, agendas escolares para el Liceo Marta Donoso Espejo e impresiones sobre géneros con nombre del DAEM y el Liceo Carlos Condell, ascendentes a $7.245.315, en las cuales no se advierte el cumplimiento del artículo 3°, de la referida ley N° 19.896.

- Se verificó que la casa edilicia adquirió veintitrés mil "revistas avanzando" en las cuales se incluyeron algunas actividades ligadas a la "Celebración día de la madre", "Día del niño" y "Día del dirigente", entre otros y quince mil revistas donde se daba a conocer la oferta educacional de la comuna, casos en los que se utilizó el nombre e imagen del alcalde, además se constató en dichas revistas que se hace mención en un apartado de ellas, a don Juan Carlos Díaz Avendaño, director de desarrollo comunitario, y el programa que dirige, denominado "Junto a Ti", para el cual tiene una página web y un programa radial, situaciones que no se ajustan a lo preceptuado en el decreto ley N° 1.263, de 1975, el artículo 3° de la ley N° 19.896 y la jurisprudencia administrativa, contenida entre otros, en el dictamen N° 54.354, de 2008, de este origen.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME FINAL N° 369, DE 2016, INVESTIGACIÓN ESPECIAL SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN CONTRATADOS DURANTE EL AÑO 2015, POR LA MUNICIPALIDAD DE TALCA.

TALCA, 14 JUN. 2016

Esta Contraloría Regional ha iniciado una investigación especial en la Municipalidad de Talca, con el objeto de determinar presuntas irregularidades relacionadas con los servicios de publicidad y difusión contratados durante el año 2015, tanto en el área de gestión municipal, como en las reparticiones de salud y educación, y cuyos resultados constan en el presente documento.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a los antecedentes recabados por este Organismo de Control y considerando temáticas relativas a materias de carácter financiero, administrativa y contable de esa entidad comunal tratadas en otros productos de esta Sede Regional, se evidencian una serie de anomalías en las adquisiciones referentes a la materia en cuestión, aspectos que esta Institución ha estimado suficientes para ejecutar la actual fiscalización.

ANTECEDENTES GENERALES

El trabajo realizado tuvo por finalidad verificar que los gastos incurridos por el municipio imputados contablemente a la cuenta código N° 215.22.07 "Publicidad y Difusión" convenidos en el período 2015, se hubiesen perpetrado de acorde a la normativa legal vigente.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, mediante oficio N° 3.756, de 2016, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Talca el Preinforme de Observaciones N° 369, del año en curso, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó a través del oficio ORD. N° 1.282, de la antedicha anualidad, documento que ha sido considerado para elaborar el presente informe final.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

METODOLOGÍA

La investigación se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, la resolución N° 20, de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías Efectuadas por la Contraloría General de la República, y los procedimientos de control aprobados mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, ambas de este origen, considerando la revisión de decretos de pago, antecedentes de respaldo de las adquisiciones efectuadas y otros documentos que se estimaron necesarios. Asimismo, se practicó un examen de cuentas a los gastos relacionados con la materia en estudio.

Igualmente, debe señalarse que las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, según su grado de complejidad. En efecto, se entiende por Altamente Complejas (AC) o Complejas (C), aquellas representaciones que, acorde su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por este Ente Fiscalizador; en tanto, se clasifican como Medianamente Complejas (MC) o Levemente Complejas (LC), aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

ASPECTOS NORMATIVOS

En primer término, es pertinente destacar, que de acuerdo con la normativa contenida en el decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, y en el artículo 3°, inciso primero, de la ley N° 19.896, -que lo modificó y estableció otras normas sobre administración presupuestaria y de personal-, los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos, deben destinarse exclusivamente al logro de los objetivos propios de tales entidades y, en ese contexto, en lo que dice relación con el rubro de publicidad y difusión, no pueden incurrir en otros gastos que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios acerca de la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Asimismo, cabe anotar que los artículos 3° y 4° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establecen respectivamente las funciones municipales privativas y aquellas que las entidades edilicias pueden desarrollar en conjunto con otros órganos; y, por su parte, el artículo 5°, del indicado texto legal, contempla las atribuciones esenciales con que cuentan los municipios para el cumplimiento de dichas funciones.

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización, contenida en el dictamen N° 49.869, de 2013, entre otros, ha precisado sobre la materia en examen, que el rol de las entidades edilicias está condicionado a la exigencia de que con ello se verifiquen tareas propiamente municipales, de manera que puedan utilizar los diversos medios de comunicación solo para dar a conocer a la comunidad local los hechos o acciones directamente relacionados con el cumplimiento de sus fines y con su quehacer propio,

como la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar.

UNIVERSO Y MUESTRA

De acuerdo a los antecedentes proporcionados por la Municipalidad de Talca, en el período sujeto a examen, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015, esa entidad edilicia efectuó gastos por concepto de difusión y publicidad, registrados en la cuenta contable código N° 215.22.07, "Publicación y Difusión", por un total de $152.307.201, según el siguiente detalle:

ÁREA	TOTAL ($)
Municipal	106.646.193
Educación	22.381.642
Salud	23.279.366
TOTAL	152.307.201

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Del precitado monto de $152.307.201, se determinó una muestra analítica correspondiente a la cantidad de $117.911.629, relativa a las adquisiciones de bienes y/o servicios efectuadas durante el período en revisión, por sumas superiores a $1.000.000, las que equivalen a veintiocho decretos de pago.

Adicionalmente, se analizaron siete operaciones no incluidas en la referida muestra, por un monto de $4.199.510, que corresponden a los proveedores comprendidos en aquella.

Por ende, el total examinado que contempla la muestra y partidas adicionales alcanza la suma de $122.111.139, equivalente a un 80,17%, acorde al siguiente desglose:

ÁREA	UNIVERSO		MUESTRA		PARTIDAS ADICIONALES		TOTAL EXAMINADO	
	($)	N°(*)	($)	N°(*)	($)	N°(*)	($)	N°(*)
Municipal	106.646.193	120	79.465.213	20	3.652.110	6	83.117.323	26
Educación	22.381.642	39	15.448.466	6	547.400	1	15.995.866	7
Salud	23.279.366	4	22.997.950	2	0	0	22.997.950	2
TOTAL	152.307.201	163	117.911.629	28	4.199.510	7	122.111.139	35

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.
(*) Cantidad de decretos de pago

ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente que rige la materia, se logró determinar los hechos que se exponen a continuación:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

1. Sobre solicitudes de adquisición

En primer término, cabe señalar que, a través de decreto alcaldicio N° 7.776, de 23 de diciembre de 2011, se aprobó el "Manual de Procedimientos Subdepartamento de Adquisiciones" de la Municipalidad de Talca, el cual estipula, en su acápite IV "Definiciones", el concepto de nota de pedido como una manifestación formal y escrita de la necesidad de un producto o servicio que presenta la unidad demandante, entendiéndose esta última como dirección, departamento o unidad del municipio que presenta un requerimiento o necesidad mediante dicho documento.

Asimismo, en el numeral V, del referido manual, sobre "Requerimientos", se establecen los pasos a seguir para la confección de las notas de pedido de las compras de bienes o servicios efectuadas por la municipalidad.

Al respecto, se constataron los hechos que se detallan a continuación:

a) De la revisión efectuada a las adquisiciones en estudio, se comprobó que para ocho casos, no se adjuntó la referida nota de pedido, o bien ésta carecía de la visación correspondiente, a saber:

ÁREA	DECRETO DE PAGO N°	FECHA	OBSERVACIÓN
Salud	2.881	30-12-2015	No se evidenció nota de pedido
	2.855	23-12-2015	No se evidenció nota de pedido
Municipalidad	824	13-02-2015	No posee visación del solicitante
	877	18-02-2015	No se evidenció nota de pedido
	3.754	08-08-2015	No se evidenció nota de pedido
	4.618	24-09-2015	No se evidenció nota de pedido
	4.949	14-10-2015	No se evidenció nota de pedido
	6.474	28-12-2015	No se evidenció nota de pedido

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

b) Se verificó que las compras especificadas en el cuadro siguiente, presentaban las aludidas notas de pedido incompletas, por cuanto no contenían la totalidad de los antecedentes exigidos en el numeral 2, del capítulo V, del ya aludido manual de procedimientos de adquisiciones, a saber:

ÁREA	DECRETO DE PAGO N°	FECHA	OBSERVACIÓN
Municipal	439	24-01-2015	No indica imputación, área y programa contable.
	1.085	28-02-2015	
	1.317	17-03-2015	
	1.820	14-04-2015	
	2.477	26-05-2015	
	2.591	30-05-2015	
	2.685	06-06-2015	
	2.686	06-06-2015	
	2.723	09-06-2015	
	3.033	24-06-2015	
	3.599	29-07-2015	
	3.600	29-97-2015	
	3.755	08-08-2015	
	4.473	12-09-2015	
	6.511	28-12-2015	
	6.555	30-12-2015	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Lo expuesto en este numeral, infringe lo previsto en los numerales 46 y 51 de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de esta procedencia, los cuales señalan que la documentación sobre transacciones y hechos significativos debe ser completa, exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho y de la información concerniente antes, durante y después de su realización.

Respecto de las letras a) y b), de este numeral, la máxima autoridad comunal manifiesta que, en lo concerniente a las notas de pedido que no se encontraban adjuntas en el decreto de pago, éstas se agregaron, en tanto como medida interna, sugirió que la dirección de control imparta instrucciones a los departamentos compradores, como son DIDECO, convenio de suministros y SECPLAN, con el objetivo de homogenizar los procedimientos de adquisiciones, en cuanto a la utilización del visto bueno en las facturas y adicionar las notas de pedido con su respectiva imputación contable y certificado de disponibilidad presupuestaria a los comprobantes de egresos.

Adicionalmente, se creó el instructivo N° 004, de 31 de mayo de 2016, el cual señala que las direcciones de administración y finanzas de las áreas correspondientes al municipio, salud, educación y cementerio, deberán adjuntar, entre otros documentos para visación del control interno, la respectiva nota de pedido, según lo instruye el manual de procedimientos.

No obstante los argumentos emanados por el municipio y las acciones emprendidas, se mantiene la observación formulada, hasta que se compruebe el cumplimiento de las medidas informadas, lo que será verificado en futuras fiscalizaciones que realice esta Entidad de Control.

II. EXAMEN DE CUENTAS

En virtud del examen practicado, se comprobó el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación de respaldo, la correcta imputación y cálculo, la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad, todo ello, al tenor de lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336.

1. Imputación contable errónea

Se detectó que la municipalidad en cuestión registró un monto de $36.592.500, con cargo a la cuenta contable código N° 215.22.07.002, denominado "Publicidad y Difusión – Servicios de Impresión", correspondiente a las compras por concepto de placas de carros de arrastre, licencias de conducir y sellos verdes y rojos, realizadas al proveedor Casa de Moneda de Chile, según los decretos de pago que se detallan a continuación:

N° DECRETO	FECHA	MONTO ($)	GLOSA
824	13-02-2015	2.975.000	Adquisición de 400 placas carros de arrastre.
877	18-02-2015	6.426.000	Adquisición de 4.000 licencias de conducir con sobres termosellable.
2.393	23-05-2015	9.639.000	Adquisición de 6.000 licencias de conducir con sobre termosellable.
4.618	24-09-2015	6.426.000	Adquisición de 4.000 licencias de conducir con sobre termosellable.
4.949	14-10-2015	1.071.000	Adquisición de sellos verdes y sellos rojos.
6.474	28-12-2015	10.055.500	Adquisición de 5.000 licencias de conducir con sobre termosellable.
TOTAL		36.592.500	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Lo anterior, transgrede lo estipulado en el oficio CGR N° 36.640, de 2007, sobre Procedimientos Contables para el Sector Municipal, por cuanto las referidas adquisiciones debieron ser imputadas a la cuenta contable código N° 215.22.04, "Materiales de uso o consumo" y no al ítem citado precedentemente, por no corresponder a gastos de publicidad y difusión.

Cabe agregar, que el decreto N° 854, de 2004, que establece las clasificaciones presupuestarias, dispone la definición para el referido subtítulo, indicando, en lo que interesa, que son los gastos por concepto de materiales de uso o consumo corriente, tales como, materiales de oficina, los que corresponden a productos de papeles, cartones e impresos, y en general, todo tipo de formularios e impresos y demás productos de esta naturaleza necesarios para el uso o consumo de oficinas, entre otros.

En su respuesta, la autoridad municipal indica que efectivamente estaban mal imputadas las partidas objetadas, además señala que se refieren a un presupuesto cerrado, como es el ejercicio 2015, por ende no es posible su modificación, debido a que estos se extinguen cada año.

Agrega que, se creó el instructivo N° 005, de 31 de mayo de 2016, el cual establece que el departamento de contabilidad y presupuesto, deberá efectuar una revisión de las imputaciones realizadas a esa data, con el fin de determinar la existencia de errores. Dicha verificación habría quedado plasmada en un registro interno del departamento.

Asimismo, el citado documento, estipula que será responsabilidad de la antedicha dependencia, poner especial atención sobre esa función, al haberse detectado errores en la fiscalización realizada por Contraloría Regional del Maule.

Sobre lo anterior, este Organismo de Control mantiene lo formulado, dado que lo representado se trata de una situación consumada, no obstante, esa municipalidad deberá aplicar periódicamente la medida implementada a través del citado instructivo N° 005, de 2016, velando por el cumplimiento del aludido oficio CGR N° 36.640, de 2007, lo cual será revisado por esta Contraloría Regional en una futura fiscalización sobre la materia.

2. Sobre contabilización y pago de facturas

a) De la revisión efectuada a los egresos especificados en la muestra, se constató que tres facturas, las que ascienden a un monto de $2.230.060, fueron contabilizadas y pagadas en forma atrasada, superando los treinta días entre la fecha del documento y la data del registro contable y su respectivo pago, a saber:

DECRETO DE PAGO N°	NOMBRE DEL PROVEEDOR	FACTURA N°	FECHA DE EMISIÓN	FECHA COMPRO-BANTE	DÍAS DE ATRASO	MONTO ($)
1.820	Sociedad Norambuena Aldana Ltda.	106806	11-11-2014	14-04-2015	154	1.273.300
1.085		107636	23-01-2015	26-02-2015	34	409.360
36		107275	22-12-2014	02-02-2015	42	547.400
TOTAL						2.230.060

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Respecto de esta situación, la entidad edilicia informa que se ordenó una investigación sumaria por el atraso en el pago de las facturas, puntualizando que el hecho se produce en el DAEM, repartición que envía documentos de antigua data por extravíos.

Igualmente señala que, atendido al presupuesto que maneja la corporación edilicia, resulta difícil cumplir con los compromisos dentro de los treinta días siguientes a la emisión de la factura.

En virtud de lo indicado, esta Entidad Fiscalizadora mantiene íntegramente los hechos expuestos, debiendo proporcionar el acto administrativo que instruye el procedimiento disciplinario, en un plazo máximo de quince días hábiles, contado desde la recepción del presente documento, lo que será comprobado en la etapa de seguimiento correspondiente.

Si perjuicio de lo anterior, la autoridad comunal tendrá que adoptar las medidas correctivas necesarias con el propósito de pagar oportunamente a los proveedores, además de arbitrar las acciones pertinentes para llevar un control y registro adecuado de los referidos documentos mercantiles, lo que será verificado en futuras fiscalizaciones.

b) Se evidenció que para seis casos, los decretos de pago fueron emitidos en forma anticipada, por cuanto la fecha de las facturas que respaldan la compra poseen una data posterior a la de los referidos documentos. El detalle es el siguiente:

DECRETO N°	FECHA	MONTO ($)	FACTURA ELECTRÓNICA N°	FECHA	DIFERENCIA DÍAS*
824	13-02-2015	2.975.000	274847 - 274845	16-03-2015	31
877	18-02-2015	6.426.000	274315	26-02-2015	8
2.393	23-05-2015	9.639.000	276784 - 276784	27-05-2015	4
4.618	24-09-2015	6.426.000	280001	01-10-2015	7
4.949	14-10-2015	1.071.000	281728	11-12-2015	58
6.474	28-12-2015	10.055.500	282234	07-01-2016	10
TOTAL		36.592.500			

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.
(*): Corresponde al desfase de días entre la fecha de la factura y la emisión del decreto de pago.

De lo citado precedentemente, es menester consignar que no se tuvo la documentación de sustento que permitiera validar el momento del efectivo devengamiento de los bienes, no pudiendo determinar lo estipulado en la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación, aprobada por oficio N° 60.820, de 2005, de este Organismo de Control, y sus modificaciones, referente al principio de devengado, el cual versa que para el reconocimiento de los hechos económicos, en virtud del cual deben contabilizarse todos los recursos y obligaciones en la oportunidad que se generen u ocurran, independiente de que éstos hayan sido percibidos o pagados.

En su contestación, la máxima autoridad comunal informa que no se pagará a los proveedores o prestadores de servicios que no entreguen la factura, señalando que para regular dicha situación se confeccionó el instructivo N° 006, de 31 de mayo de 2016, el cual preceptúa que la dirección de administración y finanzas no podrá emitir decretos de pago sin adjuntar el respectivo documento mercantil, indicando además que la unidad de control interno deberá

devolver al citado departamento los comprobantes de egresos que no acompañen la factura, para lo cual no procede excepción.

En mérito de lo expuesto, y considerando que se trata de un hecho consumado, se mantiene la observación formulada, sin embargo, le corresponderá a esa entidad edilicia, dar cumplimiento al citado instructivo N° 006, de 2016 y al mentado oficio N° 60.820, de 2005, de esta Entidad de Control, lo que será validado por este Órgano Contralor en una futura fiscalización.

3. Gastos insuficientemente acreditados

Sobre la materia, se verificó que cuatro adquisiciones por concepto de revistas y avisaje en medios de comunicación, efectuadas a través de la modalidad de convenio marco, mediante la emisión de las órdenes de compra N^{os} 2295-144-CM15, 2295-145-CM15, 2291-1840-CM15 y 2291-3093-CM15, las cuales totalizan $13.080.516, no fueron respaldadas con la documentación que acreditara el contenido de dichos documentos. El detalle se presenta a continuación:

DECRETO N°	FECHA	MONTO ($)	GLOSA
3.599	29-07-2015	5.117.000	Servicio de avisaje por 6 meses en medios de comunicación: diarios en red.
3.600	29-07-2015	5.131.280	Servicio de avisaje por 6 meses en medios de comunicación "El Amaule".
3.754	08-08-2015	1.332.800	Servicio de publicidad de 5.000 revistas avanzando.
6.555	30-12-2015	1.499.436	Servicio de impresión de 3.000 revistas avanzando.
TOTAL		13.080.516	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Respecto de lo anterior, cabe precisar que en los casos señalados, no fue posible verificar el cumplimiento del artículo 3°, de la citada ley N° 19.896, por cuanto no se acompañó al expediente de pago de las referidas compras, las correspondientes revistas y tampoco el contenido de los avisos publicados en diarios en red y "El Amaule", vulnerando de esta manera el párrafo 1°, sobre documentación de la rendición de cuentas, de la resolución N° 30, de 2015, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas, de esta Entidad de Control.

En su respuesta, el municipio acompaña antecedentes que permiten acreditar las prestaciones en estudio, además de proporcionar ejemplares de las revistas avanzando indicadas precedentemente.

En consideración a los nuevos documentos facilitados por la repartición municipal, esta Entidad de Fiscalización da por subsanada la presente observación.

4. Sobre gastos efectuados que representan la imagen del alcalde

Se verificó, de la muestra en análisis, que la casa edilicia adquirió veintitrés mil "revistas avanzando" en las cuales se incluyeron algunas actividades ligadas a la "Celebración día de la madre", "Día del niño" y "Día del dirigente", entre otros y quince mil revistas donde se daba a conocer la oferta educacional de la comuna, casos en los que se utilizó el nombre e imagen del alcalde, a saber:

ÁREA	DECRETO N°	FECHA	MONTO ($)	GLOSA
Educación	93	27-04-2015	3.498.600	15.000 revistas de difusión publicitaria de oferta educacional de la comuna
Municipal	439	24-01-2015	1.732.640	Servicio de publicidad de 8.000 revista avanzando.
Municipal	1.820	14-04-2015	1.273.300	Servicio de publicidad de 5.000 revista avanzando.
Municipal	3.033	24-06-2015	1.332.800	Servicio de publicidad de 5.000 revista avanzando.
Municipal	4.473	12-09-2015	1.332.800	Servicio de publicidad de 5.000 revistas avanzando.
TOTAL			9.170.140	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Asimismo, se constató en dichas revistas que se hace mención en un apartado de ellas, a don Juan Carlos Díaz Avendaño, Director de Desarrollo Comunitario de la municipalidad, y el programa que dirige, denominado "Junto a Ti", para el cual tiene una página web y un programa radial.

Respecto de lo anterior, cabe señalar, que de acuerdo con el decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y el artículo 3°, inciso primero, de la ley N° 19.896 -que modificó el referido decreto ley y estableció otras normas sobre administración presupuestaria y de personal-, los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos deben destinarse exclusivamente al logro de los fines propios de tales entidades y, en ese contexto, en lo que dice relación con el rubro de publicidad y difusión, no pueden incurrir en otros gastos que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios acerca de la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Puntualizado lo anterior, es dable indicar, que la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Fiscalización, contenida, entre otros, en los dictámenes N^{os} 84.878, de 2013, y 82.316, de 2014, ha precisado que en materia de difusión y publicidad, el rol de las entidades edilicias está condicionado a que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que pueden utilizar los diversos medios de comunicación solo para dar a conocer a la colectividad los hechos o acciones directamente relacionados con el cumplimiento de los fines y con su quehacer propio, como la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir.

Ahora bien, respecto a la utilización de expresiones o menciones a la persona del alcalde, es del caso recordar que esta Entidad de Control ha manifestado, mediante los dictámenes N^{os} 54.354, de 2008, y 39.717, de 2012, entre otros, que es la entidad edilicia, como institución, quien presta los servicios que se anuncian en cumplimiento de sus funciones, y no las autoridades en forma independiente, como pudiera entenderse cuando se hace uso de su nombre, de manera que no corresponde que la divulgación o difusión contenga imágenes o frases alusivas a aquellos -como sucedió en la especie-, salvo que, en el respectivo contexto, aparezca que ellas se encuentran vinculadas, estrictamente, con la necesidad de informar actividades comprendidas dentro de los fines municipales.

Igualmente, resulta útil recordar que de conformidad con el oficio N° 8.600, de 2016, que imparte instrucciones con motivo de las elecciones municipales del año 2016, los organismos públicos que dispongan de periódicos, revistas, radio, televisión u otros medios de información electrónicos o, en general, de comunicación social -en las condiciones fijadas en la ley y la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora-, no podrán destinar sección o espacio alguno de esos medios para realizar propaganda política o para favorecer o perjudicar cualquiera candidatura o partido político.

En el mismo sentido, es del caso tener presente que de acuerdo con los dictámenes N^{os} 15.292, de 2012; 47.523 y 57.200, ambos de 2013, entre otros, los servidores públicos, cualquiera sea su jerarquía y con independencia del estatuto jurídico que los rija, están impedidos de realizar, en el ejercicio de sus cargos o funciones, dentro de las dependencias públicas o utilizando bienes públicos, cualquier actividad de carácter político, como lo serían, a manera ejemplar, hacer proselitismo o propaganda política, asociar la actividad del organismo respectivo con determinada candidatura, tendencia o partido político, y, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, candidaturas, tendencias o partidos políticos.

En la respuesta del municipio, se indica que el alcalde se limita a dirigir un mensaje a los vecinos en su calidad de representante de la corporación edilicia, agregando que la revista en cuestión sirve para comunicar acciones que se señalan en el presente informe, publicando los números telefónicos de emergencia y los servicios más re levantes de la institución.

Asimismo se señala que el contenido de la citada revista, da cuenta de los progresos y el desarrollo que se pretende obtener para la comunidad de Talca, en todos los aspectos que sea posible abarcar, tales como seguridad, recreación, salud, entre otros, incluyendo notas informativas de los avances que se efectúan en la comuna, los cuales son de utilidad para todos los habitantes de ella.

Respecto al programa radial en el que participa don Juan Carlos Díaz Avendaño, director de desarrollo comunitario, se precisa que no se encuentra financiado con recursos del municipio y que el slogan "Junto a ti", viene desde el año en que la sede municipal implementó el programa de seguridad ciudadana, el cual no tienen inscrito como marca en el registro, por ello no se puede negar a una radio su uso.

Finalmente, manifiesta que en ningún caso se pretende utilizar la imagen del alcalde para fines que no sean los relacionados con la municipalidad.

Sin perjuicio de los argumentos expuestos por la máxima autoridad comunal, se mantiene la observación formulada, por lo que en concordancia con la jurisprudencia citada y a fin de evitar eventuales irregularidades, en lo sucesivo, esa municipalidad deberá abstenerse de incorporar la imagen del alcalde y del señor Díaz Avendaño como una práctica reiterada de difusión de actividades municipales, toda vez que ello implica una infracción a las normas relativas al empleo de recursos del organismo de que se trata, en beneficio personal o para fines ajenos a los institucionales, en virtud de las consideraciones anotadas precedentemente, asimismo, corresponde poner en conocimiento del Concejo Municipal el presente informe, para que sea utilizado como insumo para sus labores de fiscalización previstas en el artículo 79, letras d) y l), de la antes citada ley N° 18.695, situaciones que serán verificadas en una futura visita que realice este Órgano Contralor.

Con todo, es dable recordar que los funcionarios municipales, están obligados, en lo que interesa, a: orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan; realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la municipalidad; y observar estrictamente el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y demás disposiciones especiales, de conformidad con lo establecido en el artículo 58, letras b), c) y g), de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Del mismo modo, el artículo 52, de la mentada ley N° 18.575, puntualiza, en lo que interesa que el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

5. Sobre gastos que no se ajustan a publicidad y difusión

Al respecto, se evidenciaron adquisiciones efectuadas por la entidad edilicia, tales como carpetas con logo del municipio, agendas escolares para el Liceo Marta Donoso Espejo e impresiones sobre géneros con nombre del DAEM y el Liceo Carlos Condell, ascendentes a $7.245.315, en las cuales no se advierte el cumplimiento del artículo 3°, de la referida ley N° 19.896, a saber:

ÁREA	DECRETO N°	FECHA	MONTO ($)	GLOSA
Educación	202	16-06-2015	2.838.150	Servicio de impresión sobre géneros destinado a Liceo Carlos Condell (logo liceo y DAEM).
Educación	745	05-03-2015	3.080.315	Adquisición de agendas escolares institucionales destinado a Liceo Marta Donoso Espejo.
Gestión Municipal	3.755	08-08-2015	1.326.850	Compra de 5.000 carpetas oficio con logo municipalidad.
TOTAL			7.245.315	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

Las compras individualizadas precedentemente no se ajustan al concepto de gastos de publicidad y difusión, por cuanto no se enmarcan dentro del cumplimiento de funciones propias del quehacer municipal, tales como, procesos de contratación; de acceso, comunicación o concursabilidad de beneficios o prestaciones sociales, entre otros.

En su contestación, el alcalde reconoce lo objetado, señalando que por tratarse de un ejercicio presupuestario cerrado no es factible su modificación. Asimismo, informa que instruyó actuar con mayor acuciosidad al imputar una compra de bien o servicio.

En virtud de lo expuesto, este Organismo de Control mantiene lo formulado, por tratarse de una situación consumada, debiendo el municipio adoptar las medidas correctivas tendientes a asegurar el cumplimiento del procedimiento comunicado, velando por ajustarse a lo que establece el aludido artículo 3°, de la nombrada ley N° 19.896, lo cual será revisado por esta Oficina Regional en una futura fiscalización sobre la materia.

6. Sobre incumplimiento de la ley de compras

Se comprobó que la Municipalidad de Talca, durante el año 2015, adquirió licencias de conducir por un monto ascendente a $32.546.500, con el proveedor Casa de Moneda de Chile, a través de la modalidad de trato directo, según como se detalla a continuación:

DECRETO DE PAGO N°	FECHA	MONTO ($)	PROVEEDOR	DECRETO QUE APRUEBA TRATO DIRECTO	
				N°	FECHA
877	18-02-2015	6.426.000	Casa de Moneda de Chile	267	20-01-2015
2.393	23-05-2015	9.639.000		2.422	18-05-2015
4.618	24-09-2015	6.426.000		4.558	21-09-2015
6.474	28-12-2015	10.055.500		6.283	18-12-2015
TOTAL		32.546.500			

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Talca.

De lo anterior, se determinó que los tratos directos suscritos, hacen alusión a la causal de proveedor único en el respectivo decreto de autorización de la adquisición, no obstante, no se especifica en dicho documento, el artículo al cual corresponde dicha condición, infringiendo el numeral 3, del acápite IV, del referido manual de adquisiciones que posee el municipio, el cual define que el decreto fundado, es el decreto alcaldicio que autoriza un mecanismo de trato directo, el cual debe señalar el artículo, número y letra de la ley o reglamento que permiten invocarlo, lo que no se evidenció en los casos expuestos.

Asimismo, es pertinente señalar que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización, contenida en el dictamen N° 70.620, de 2013, determinó, en lo que interesa, que el antedicho proveedor no tiene la exclusividad para elaborar las licencias de conductor o los formularios en que se expiden, atendido que el artículo 27 de la ley N° 18.290, de Tránsito, en cuanto confería tal exclusividad a la ex Casa de Moneda de Chile, quedó tácitamente derogado en razón de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 3° de la ley N° 20.309, que transformó ese servicio de la Administración del Estado en una sociedad anónima.

Lo anterior, comoquiera que el referido inciso previene que las actividades incluidas en el objeto social de Casa de Moneda de Chile S.A. no se entenderán de exclusividad de dicha empresa, entre las cuales se encuentran, según el N° 3 del inciso primero del mismo artículo 3°, "La impresión, creación y, o elaboración de especies valoradas y documentos o elementos de fe pública o que requieran de seguridad especial", como es el caso de las especies adquiridas por el municipio.

Por otro lado, en lo que concierne al procedimiento de contratación que deben emplear los respectivos órganos de la Administración para que se elaboren licencias de conducir, cabe consignar, en armonía con lo expresado en el dictamen N° 31.356, de 2013, que conforme a lo prescrito en el artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y a las disposiciones del Capítulo III, Párrafo 1°, de la ley N° 19.886 de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, el mecanismo de la licitación pública es la regla general para que las entidades públicas convengan, a título oneroso, el suministro de bienes muebles o la prestación de servicios, admitiéndose excepcionalmente la posibilidad de realizar licitaciones privadas o tratos directos.

Igualmente, los artículos 8° de la citada ley N° 19.886 y 10 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba su reglamento, disponen que procederá la licitación privada o el trato directo en los casos específicos que esos preceptos enuncian, debiendo acreditarse la concurrencia de las circunstancias que configuran dichas causales y autorizarse la utilización de tales formas de contratación por medio de resolución fundada.

En este contexto, del hecho descrito y de la normativa citada, se desprende que la entidad edilicia debió recurrir al procedimiento general de contratación que establece la nombrada ley N° 19.886, y su reglamento, por cuanto el proveedor Casa de Moneda de Chile no es el único al cual se puede acceder para adquirir las referidas especies, situación que no se evidenció en la modalidad de compra efectuada por la sede municipal.

De lo manifestado, debemos señalar también, que la entidad edilicia no se ajustó a lo consignado en el artículo 54 del aludido decreto N° 250, de 2004, el que indica, en lo que interesa, que las entidades deberán desarrollar todos sus procesos de compras utilizando solamente el Sistema de Información de la Dirección, incluyendo todos los actos, documentos y resoluciones relacionados directa o indirectamente con los referidos procesos, toda vez que éstos no fueron publicados en dicho sistema.

Al tenor de lo expuesto, es menester hacer presente que el artículo 57, del mencionado decreto N° 250, de 2004, enumera la documentación que debe publicarse en el portal del mercado público.

En su contestación, el ente fiscalizado indica que asume el error respecto del trato directo fundado en la causal de proveedor único, manifestando que debió citarse la letra f), del artículo 10, N° 7, del citado reglamento de la ley de compras públicas, el que preceptúa, "cuando por la magnitud e importancia que implica la contratación se hace indispensable recurrir a un proveedor determinado en razón de la confianza y seguridad que se derivan de su experiencia comprobada en la provisión de los bienes o servicios requeridos, y siempre que se estime fundadamente que no existen otros proveedores que otorguen esa seguridad y confianza".

Al respecto, se mantiene la situación objetada, por lo que el municipio deberá arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar, en lo sucesivo, que el hecho se repita, ajustándose estrictamente a lo que establece la mentada ley N° 19.886, y su reglamento, asimismo tendrá que velar por el cumplimiento del referido manual de adquisiciones, lo que será validado por este Órgano Contralor en una futura fiscalización.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Talca, ha aportado antecedentes e iniciado acciones que han permitido salvar parte de las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 369, de 2016, de esta Contraloría Regional.

En efecto, las representaciones consignadas en el capítulo II, examen de cuentas, numeral 3, sobre gastos insuficientemente acreditados, se da por subsanado considerando las explicaciones y argumentos aportados por esa entidad edilicia.

Por otra parte, respecto de aquellas observaciones que se mantienen, se deberán adoptar medidas con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

1. En lo concerniente al acápite I, aspectos de control interno, numeral 1, letras a) y b), sobre solicitudes de adquisición, le corresponderá a la máxima autoridad comunal implementar las medidas informadas y dar estricto cumplimiento al citado instructivo N° 004, de 2016, y al mencionado "Manual de Procedimientos Subdepartamento de Adquisiciones", lo que será verificado en futuras fiscalizaciones que realice esta Entidad de Control. (LC)

2. En relación con lo plasmado en el punto 2, letra a), del capítulo II, examen de cuentas, sobre facturas contabilizadas y pagadas en forma atrasada, la municipalidad deberá dar término a la investigación sumaria instruida, debiendo proporcionar el acto administrativo que instruye el procedimiento disciplinario, en un plazo máximo de quince días hábiles, contado desde la recepción del presente documento, lo que será comprobado en la etapa de seguimiento correspondiente. (C)

Si perjuicio de lo anterior, le corresponderá a esa entidad edilicia adoptar las medidas correctivas necesarias con el propósito de pagar oportunamente a los proveedores, además de arbitrar las acciones pertinentes para llevar un control y registro adecuado de los referidos documentos mercantiles, lo que será verificado en una próxima auditoría.

3. Sobre los numerales 1 y 2, letra b), del citado capitulo II, referente a imputación contable errónea y contabilización y pago de facturas, respectivamente, esa casa edilicia deberá aplicar periódicamente la medida implementada a través de los aludidos instructivos N^{os} 005 y 006, ambos de 2016, velando por el cumplimiento de los antedichos oficios CGR N^{os} 36.640, de 2007 y 60.820, de 2005, lo que será revisado en una futura fiscalización sobre la materia. (MC/C)

4. Acerca de lo consignado en el numeral 4, del acápite II, en lo que atañe a gastos efectuados que representan la imagen del

alcalde, esa repartición comunal deberá, en lo sucesivo, abstenerse de incorporar la imagen del alcalde y del señor Díaz Avendaño en la difusión de actividades municipales, ajustándose estrictamente a lo que establece el artículo 3° de la aludida ley N° 19.896, al principio de probidad administrativa regulado por la referida ley N° 18.575 y lo normado en el artículo 58, letras b), c) y g), de la citada ley N° 18.883, aspectos que serán comprobados en una próxima auditoría. (C)

Asimismo, le corresponderá al Concejo Municipal considerar el presente informe para la realización de sus labores de fiscalización previstas en el artículo 79, letras d) y l), de la antes citada ley N° 18.695, lo que será corroborado en una futura visita que realice este Órgano Contralor.

5. Respecto a lo expuesto en el numeral 5, del citado acápite II, sobre gastos que no se ajustan a publicidad y difusión, la Municipalidad de Talca tendrá que adoptar las medidas tendientes a asegurar la correcta imputación contable referente a los gastos de publicidad y difusión, velando por ajustarse a lo señalado en el aludido artículo 3°, de la nombrada ley N° 19.896, lo cual será revisado en una siguiente acción de fiscalización. (C)

6. En cuanto al citado capítulo II, punto 6, en lo que atañe a incumplimiento de la ley de compras, esa sede edilicia deberá arbitrar las acciones correctivas necesarias a fin de ajustarse estrictamente a lo que establece la mentada ley N° 19.886, y su reglamento, asimismo tendrá que velar por el cumplimiento del referido manual de adquisiciones, lo que será validado en futuras fiscalizaciones que realice esta Organismo Fiscalizador. (C)

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, se tendrá que remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en el anexo, en un plazo máximo de quince días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcríbase al Alcalde, al Secretario Municipal y a la Dirección de Control, todos de la Municipalidad de Talca; a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía de la Contraloría General de la República; y a las Unidades de Seguimiento y Técnica de Control Externo, ambas de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

CLAUDIO PRIETO OYARCE
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional del Maule

ANEXO
ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 369, DE 2016.

N° OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	COMPLEJIDAD	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIÓN Y/O COMENTARIO DE LA ENTIDAD
Acápite II, Examen de Cuentas, numeral 2, letra a)	Contabilización y pago de facturas	La municipalidad deberá remitir a esta Sede Regional, en un plazo no superior a quince días hábiles, el acto administrativo que instruye la investigación sumaria.	C	-	-	-

www.contraloria.cl