CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Parral

Número de Informe: 426/2016
24 de octubre de 2016

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

REF. N° 174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 426, DE 2016.

SANTIAGO, 26.OCT 16 * 078833

Se ha dirigido a este Órgano de Control el Prosecretario de la Cámara de Diputados, a requerimiento del Diputado don Guillermo Ceroni Fuentes, pidiendo investigar eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Conforme a lo solicitado, adjunto se remite el Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, que contiene el resultado de la fiscalización efectuada sobre el particular por la Contraloría Regional del Maule.

Transcríbase al Diputado don Guillermo Ceroni Fuentes, y a la citada Sede Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República

AL SEÑOR
PROSECRETARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO NACIONAL
VALPARAÍSO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

REF. N° 174.149/2016

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA.

SANTIAGO, 26.OCT 16 * 078834

Cumplo con remitir a Usted, copia del oficio N° 26.OCT 16 * 078833 de esta Entidad de Control para su conocimiento.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República

AL DIPUTADO
GUILLERMO CERONI FUENTES
CONGRESO NACIONAL
VALPARAÍSO

RTE
ANTECED

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

UCE. N° 2.520/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

MUNICIPALIDAD DE PARRAL
OFICINA DE PARTES
24 OCT. 2016
Nº REG:.....
FIRMA:.....

TALCA, 08707 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

A LA SEÑORA
ALCALDESA
MUNICIPALIDAD DE PARRAL
PARRAL

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

UCE. N° 2.521/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

MUNICIPALIDAD DE PARRAL
OFICINA DE PARTES
24 OCT. 2016
Nº REG:
FIRMA:

TALCA, 08708 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

A LA SEÑORA
SECRETARIO MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE PARRAL
PARRAL

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

UCE. N° 2.522/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

MUNICIPALIDAD DE PARRAL
OFICINA DE PARTES
24 OCT 2016
Nº REG.....
FIRMA.....

TALCA, 08709 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE PARRAL
PARRAL

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

UCE. N° 2.523/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

TALCA, 08710 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

A LA SEÑORA
LUZMIRA PALMA PALMA
JEFA DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE FISCALÍA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SANTIAGO

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

UCE. N° 2.524/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

TALCA, 08711 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGIÓN DEL MAULE

AL SEÑOR
FRANCISCO CABRERA RABANAL
UNIDAD DE SEGUIMIENTO
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

JSEG
24.10.2016

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

UCE. N° 2.525/2016
REF. N°174.149/2016

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

TALCA, 08712 - 24.10.2016

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016, debidamente aprobado, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Parral, sobre eventuales irregularidades en la contratación de programas informativos radiales efectuada por la alcaldesa de la aludida entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR FRITIS IGLESIAS
ABOGADO
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
REGION DEL MAULE

AL SEÑOR
RENÉ MÉNDEZ LETELIER
UNIDAD TÉCNICA DE CONTROL EXTERNO
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

gko

UTCE
24/10/2016

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

Resumen Ejecutivo

Informe Final de Investigación Especial N° 426, de 2016

Municipalidad de Parral

Objetivo: Atender el requerimiento del diputado señor Guillermo Ceroni Fuentes, quien solicita determinar las eventuales anomalías en que habría incurrido la alcaldesa, por la contratación de espacios radiales, bajo el pretexto de informar gestiones a favor de la comuna, lo cual se traduciría en hechos de proselitismo electoral en su beneficio.

Pregunta de Auditoría:

- ¿La contratación de espacios radiales adquiridos por el municipio, durante el período octubre de 2015 y marzo de 2016, se ajustó a la normativa legal vigente que regula el proselitismo político?

Principales Resultados:

- Se verificó que parte de los espacios radiales adquiridos por la entidad edilicia no presentan alusiones de propaganda electoral a favor de la máxima autoridad comunal, sin embargo, esta Institución Fiscalizadora, no pudo emitir un pronunciamiento acerca de los programas radiales en vivo, toda vez que no se contaba con las grabaciones de dichos espacios, por lo que no fue posible aseverar que la alcaldesa habría emitido frases con fines proselitistas. Dado lo anterior, el municipio deberá incoar un procedimiento disciplinario a fin de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas ante la situación observada.

- Se constató la existencia de un saludo de fin de año por parte de la autoridad comunal, erróneamente imputado al concepto de "Gastos de publicidad y difusión", por cuanto no tiene por objeto describir los fines municipales ni da a conocer a la comunidad usuaria las prestaciones que otorga y cuál es la forma de acceder a ellas, dado que el tipo de saludo que se refiere no tiene una finalidad reconocida, ni siquiera como una necesidad de exteriorizar la presencia de un determinado servicio, por lo que dicha materia será incluida en el sumario administrativo que esa corporación edilicia tendrá que iniciar al respecto.

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

REF. N° 174.149/2016

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 426, DE 2016, SOBRE EVENTUALES IRREGULARIDADES EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN DE PROGRAMAS INFORMATIVOS RADIALES EFECTUADA POR LA ALCALDESA DE LA MUNICIPALIDAD DE PARRAL.

TALCA, 24 OCT. 2016

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional el Prosecretario de la Cámara de Diputados, señor Luis Rojas Gallardo, a petición del diputado señor Guillermo Ceroni Fuentes, solicitando a este Organismo de Control efectuar una fiscalización sobre presuntas irregularidades relacionadas con la contratación de programas informativos radiales, realizada por doña Paula Retamal Urrutia, Alcaldesa de la Municipalidad de Parral, con el propósito de difundir, en su concepto, propaganda electoral, lo que dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista y considerando el inciso final del artículo 1° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, que establece que este Órgano Contralor tiene la obligación de ejercer en forma preferente sus funciones fiscalizadoras respecto de denuncias o investigaciones solicitadas por la Cámara de Diputados, esta Entidad Fiscalizadora ha desarrollado la presente labor de investigación, conforme sus facultades constitucionales y legales.

ANTECEDENTES GENERALES

El trabajo tuvo como finalidad investigar el requerimiento del mencionado parlamentario, quien solicita determinar las supuestas anomalías en que habría incurrido la máxima autoridad de dicha entidad edilicia, vinculadas con la contratación de espacios radiales, a su juicio, bajo el pretexto de informar gestiones a favor de la comuna, lo cual se traduciría en hechos de proselitismo electoral en su beneficio.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, por medio del oficio N° 4.466, de 2016, fue puesto en conocimiento de la Alcaldesa de la Municipalidad de Parral, el Preinforme de Observaciones N° 426, 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 N° 526, de la antedicha anualidad, el que ha sido considerado para elaborar el presente informe final.

METODOLOGÍA

La investigación se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ya mencionada ley N° 10.336, 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, e incluyó la solicitud de datos, certificaciones, verificación de documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios. Asimismo, se practicó un examen de cuentas a los gastos relacionados con la materia bajo 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 objeciones que, de acuerdo a 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 dable precisar que la aludida sede edilicia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad acorde con el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Ahora bien, respecto a la temática en cuestión, es menester recordar que de acuerdo con lo dispuesto 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 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 objetivos propios de tales entidades y, en ese contexto, en lo que dice relación con el rubro publicidad y difusión, no pueden incurrir en otros gastos que no sean los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Por su parte, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, contenida, entre otros, en los dictámenes N^{os} 54.354, de 2008, y 24.771, de 2011, ha precisado que en materia de difusión y publicidad, el rol de las municipalidades está condicionado a la necesidad de que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que pueden utilizar los diversos medios de comunicación sólo para dar a conocer a la comunidad local los

hechos o acciones directamente relacionados con el cumplimiento de los fines y con el quehacer propio de las mismas, entre ellas, la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar.

En tal contexto, los recursos destinados a publicidad y difusión que se contemplan en los presupuestos municipales deben aplicarse al cumplimiento de los objetivos propios que orgánicamente competen a cada institución acorde con la ley (aplica dictamen N° 26.333 de 1999, de este origen).

UNIVERSO Y MUESTRA

De acuerdo a la documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral, en el período sujeto a examen, comprendido entre el 1 de octubre de 2015 y el 15 de marzo de la presente anualidad, esa entidad edilicia efectuó desembolsos por concepto de publicidad, relativos únicamente a gastos en programas radiales imputados a la cuenta N° 215-22-07-001, "Servicios de Publicidad", por un total de $17.658.556, según se indica a continuación:

MATERIA	UNIVERSO		MUESTRA		TOTAL EXAMINADO	
	($)	#(*)	($)	#(*)	($)	#(*)
Servicios de publicidad	17.658.556	47	13.254.500	31	13.254.500	31

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.
(*) Cantidad de decretos de pago asociados.

Del precitado monto, se estableció una muestra analítica correspondiente a un total ascendente de $13.254.500, consistente en las compras de servicios radiales efectuadas durante la etapa en revisión, las que equivalen a treinta y un 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. Procedimientos y métodos

Se constató que el aludido municipio carece de un manual de procedimientos en el que se establezcan las diversas instancias administrativas de control, para los distintos eventos que puedan dar origen a la contratación de servicios de publicidad y difusión.

Lo anterior, vulnera lo contenido en el numeral 44 de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que indica que una institución debe tener pruebas escritas de su estructura de control interno, incluyendo sus objetivos y procedimientos de control y de todos los aspectos pertinentes de las transacciones y hechos significativos.

En su respuesta, la entidad comunal manifiesta que creará un manual de procedimientos, el que estará a cargo del Departamento de Control Interno en coordinación con la Unidad de Personal del municipio en cuestión.

Sin perjuicio de los argumentos vertidos en su contestación, procede mantener la mencionada observación en todos sus términos, hasta que se materialice la medida informada por el ente bajo revisión, lo que será verificado en una próxima auditoría que realice esta Contraloría Regional.

2. Inutilización de documentos

Se observó que los antecedentes que respaldan los comprobantes contables, tales como facturas, no cuentan con un timbre de inutilización, exigencia que tiene por objeto minimizar los riesgos de que dichos documentos tributarios sirvan de sustento de otros desembolsos, lo que se traduce en una mayor garantía de protección de los recursos involucrados, así como también, para efectos de propender a buenas prácticas de control interno, tal como lo dispone la antedicha resolución exenta N° 1.485, de 1996, de esta procedencia.

Sobre el particular, ese órgano municipal señala que se adoptarán las acciones necesarias para anular los documentos pertinentes con un timbre que así lo indique, lo cual estará a cargo del Departamento de Finanzas.

No obstante lo expuesto, si bien se aceptan las gestiones aludidas por la autoridad edilicia, procede mantener el alcance formulado, hasta la oportunidad en que se concrete lo expresado en el párrafo anterior, situación que será comprobada por este Órgano Contralor en una futura fiscalización.

II. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA

1. Adquisiciones sin resolución fundada

En lo concerniente a las compras realizadas a los proveedores Ramón Abasolo Yelpi, Comunicaciones Ignacio Luna Vallejos y José Osvaldo Palma Flores Comunicaciones, con el propósito de concretar la "contratación de cápsulas radiales para difusión de campaña programa de prevención de consumo de alcohol" y la "contratación de publicidad en radio Millaray para la semana parralina 2016", según el caso, se verificó que los servicios adquiridos se efectuaron bajo contratación directa, cuyo detalle es el siguiente:

FECHA	N° DECRETO	ORDEN DE COMPRA	PROVEEDOR	MONTO ($)	OBSERVACIONES
16-10-2015	2.401	2595-625-SE15	Ramón Abasolo Yelpi	100.000	Sin acto administrativo que funda el trato directo
03-11-2015	2.563	2595-626-SE15	Comunicaciones Ignacio Luna Vallejos	100.000	Sin acto administrativo que funda el trato directo
03-11-2015	2.564	2595-627-SE15	José Osvaldo Palma Flores Comunicaciones	100.000	Sin acto administrativo que funda el trato directo
24-02-2016	298	2595-92-SE16	José Osvaldo Palma Flores Comunicaciones	100.000	Sin acto administrativo que funda el trato directo
TOTAL				400.000	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.

En relación a lo anterior, y considerando los antecedentes tenidos a la vista, se verificó que ese municipio, en los decretos individualizados en el cuadro precedente, no incorporó los fundamentos ni causal alguna que justifique la modalidad de trato directo en comento, vulnerando con ello lo preceptuado en los artículos 10, 49 y 51 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Precisado lo que antecede, es dable manifestar que de lo expuesto en los artículos 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; 7° y 8° de la citada ley N° 19.886; y, 10 del mencionado reglamento, aparece que el procedimiento de trato directo constituye una excepción al sistema de propuesta pública, procediendo su aplicación sólo en aquellos casos en que así se desprende de la propia naturaleza de la operación que se trata de realizar (aplica criterio contenido en los dictámenes N^{os} 57.215, de 2006; 26.151, de 2008; 61.442 y 71.748, ambos de 2012, todos de esta Entidad de Control).

A mayor abundamiento, y tal como se ha indicado en el dictamen N° 651, de 2011, de esta procedencia, en la medida que, de acuerdo a las circunstancias que concurran en una determinada situación, se cumplan los supuestos que hagan procedente la celebración de una contratación por trato directo, y ello sea justificado por resolución fundada, corresponderá utilizar ese mecanismo, cuestión que deberá calificar la administración activa, a través de la debida ponderación de las situaciones de hecho y las disposiciones jurídicas pertinentes, lo que no ocurrió en la especie.

En su contestación, el ente fiscalizado indica que a partir de lo representado por este Órgano Contralor, se instruyó que en las futuras adquisiciones, se emitiera el respectivo acto administrativo que autorizara las compras menores a 3 Unidades Tributarias Mensuales, UTM, lo que según expone, se incorporará de manera expresa, en el reglamento de compras públicas que según expone, está siendo confeccionado por el área de adquisiciones en conjunto con el Departamento de Control Interno de esa entidad edilicia.

Al respecto, se mantiene la situación objetada, debiendo ese municipio arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar que, en lo sucesivo, los hechos descritos vuelvan a ocurrir, ajustándose estrictamente a lo que establece la mentada ley N° 19.886 y su reglamento, debiendo concretar la aprobación del referido manual de adquisiciones, lo que será validado por esta Contraloría Regional, en una próxima fiscalización.

2. Contratos de suministro de servicios de publicidad

A través del portal www.mercadopublico.cl, la Municipalidad de Parral formalizó mediante decreto exento N° 8.743, de 31 de agosto de 2015, los resultados de la licitación "Suministro de servicios de publicidad en medios radiales" ID N° 2595-40-LE15, adjudicada en la línea N° 1 a la Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada, por un valor ascendente a $1.900.000 para el período 2015, declarando inadmisible la línea N° 2, dado que el único oferente -Comunicaciones Ramón Fernando Abásolo E.I.R.L.-, no adjuntó los antecedentes administrativos y económicos solicitados, además de exceder el presupuesto máximo disponible.

Posteriormente, la entidad edilicia por medio del decreto exento N° 8.844, de 2 de septiembre de la misma anualidad, efectuó un trato directo para la contratación de la referida línea N° 2, lo que formalizó a través de la orden de compra N° 2595-600-SE15, al proveedor Ramón Abasolo Yelpi, por un valor total para el año 2015 de $1.900.000, justificando ello en la causal del artículo 10 N° 7 letra l), del reglamento de la aludida ley N° 19.886.

Enseguida, es dable precisar que las especificaciones técnicas de las nombradas adquisiciones, correspondían a lo siguiente:

DETALLE	SOCIEDAD DE RADIODIFUSIÓN MAULE SUR LIMITADA (1)	RAMÓN ABASOLO YELPI (2)
Espacios radiales	2 espacios radiales	1 espacio radial
Duración	Duración mínima de 30 minutos diarios en vivo	
Horario	Lunes a viernes en 2 horarios, uno desde las 12:00 horas y el otro a las 13 horas	Lunes a viernes desde las 13:00 horas
Avisos municipales	Cada aviso tendrá duración de 60 segundos y deben repetirse a lo menos 5 veces al día, los 7 días de la semana	
Publicidad de eventos	10 días de antelación por cada actividad especial y cada aviso tendrá duración de 60 segundos y deben repetirse a lo menos 5 veces al día	

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.
(1): Corresponde a la radio Pablo Neruda (FM 96.7).
(2): Corresponde a la radio El Mundo (FM 103.1).

Sobre el particular, no se advirtió la existencia de antecedentes que permitieran acreditar la prestación del servicio de un espacio radial en vivo, para los programas difundidos en el horario contratado a las radios "Pablo Neruda" y "El Mundo", sintonizadas en el dial 96.7 y 103.1 de la comuna de Parral, respectivamente, motivo por el cual no ha sido posible determinar y validar las materias tratadas por la entidad edilicia en dicho espacio de difusión radial, como tampoco los temas tratados e invitados que hubieran participado en el programa.

Lo expuesto, fue corroborado por medio de certificado sin número, de 7 de abril de 2016, emitido por el Director Jurídico Municipal, don Emilio Cisternas Hernández, quien manifiesta que no fue posible encontrar las grabaciones de las citados espacios, debiendo agregar qué al ser solicitadas dichas copias a las radios emisoras señaladas precedentemente, ellas indicaron que las grabaciones eran emitidas en vivo, sin que fueran guardadas.

Sobre este numeral, el órgano comunal reconoce lo objetado por esta Entidad de Control, precisando que para otorgar una mayor transparencia al proceso, establecerá como requisito en las licitaciones y, en su caso, trato directo, la grabación de los espacios radiales en vivo, además de guardar copias de los mismos.

Dado lo anterior, se mantiene la observación formulada, toda vez que no se aportan nuevos antecedentes de respaldo que permitan desvirtuar lo objetado, por lo que el municipio deberá incoar un procedimiento disciplinario a fin de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas tratándose de los aspectos descritos precedentemente, remitiendo el decreto de instrucción en un plazo de quince días hábiles, contado desde la recepción del presente documento.

III. EXAMEN DE CUENTAS

En virtud de la revisión practicada, 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. Justificaciones de trato directo

Se determinó que los tratos directos suscritos con los proveedores que se detallan en el siguiente cuadro, hacen alusión a la causal del artículo 8°, letra g), de la ley N° 19.886, además del artículo 10, N° 7, letra j), del reglamento de la ley de compras.

La normativa citada autoriza la licitación privada o el trato directo cuando por la naturaleza de la negociación existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir a esa modalidad de contratación, considerándose que ello acontece cuando el costo de evaluación de las ofertas, desde el punto de vista financiero o de utilización de recursos humanos, resulta desproporcionado en relación al monto de la contratación y ésta no supera las 100 UTM.

Al respecto, se objeta la aplicación de tal normativa, dado que los requisitos para que proceda su uso, no se encuentran acreditados en los casos que se indican a continuación:

FECHA	N° DECRETO	NOMBRE	MONTO ($)
16-10-2015	2.402	Rayse Comunicaciones SPA	950.000
16-10-2015	2.406	Sociedad de Comunicaciones Urbano Medios	150.000
18-11-2015	2.704	Sociedad de Comunicaciones ETZ JAIM Ltda.	150.000
09-12-2015	2.935	Comunicaciones Ignacio Luna Vallejos	600.000
11-12-2015	2.983	Comunicaciones Ramón Abasolo Latorre	1.758.000
17-12-2015	3.056	Sociedad de Comunicaciones ETZ JAIM Ltda.	150.000
31-12-2015	3.281	Comunicaciones Ramón Abasolo Latorre	503.750
31-12-2015	3.291	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	503.750
19-01-2016	42	Abasolo Latorre Daniel Andrés	200.000
19-01-2016	53	Sociedad de Comunicaciones ETZ JAIM Ltda.	150.000
19-02-2016	242	Sociedad Comercial Soficath Limitada	225.000
24-02-2016	295	Ramón Abasolo Yelpi	350.000
24-02-2016	299	Sociedad Radio Buena Nueva Ltda.	357.000
11-03-2016	466	Comunicaciones Ignacio Luna Vallejos	400.000
11-03-2016	468	Comunicaciones del Sur Limitada	357.000
TOTAL			6.804.500

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.

Sobre el particular, es dable precisar que cualquiera sea la causal que se invoque para un trato directo, no basta para fundamentarlo la sola referencia a disposiciones legales y reglamentarias, sino que, dado el carácter excepcional de esta modalidad, se requiere la demostración efectiva y documentada de los motivos que justifican su procedencia, debiendo acreditarse de manera suficiente la concurrencia simultánea de todos los elementos que configuran las hipótesis contempladas en la normativa cuya utilización se pretende (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 69.865, de 2012, y 80.806, de 2013, ambos de este origen).

En relación con lo anterior, el municipio manifiesta que en la confección del reglamento de compras públicas, se instruyó que en las causales de trato directo, se incorporarán las adquisiciones que no superen las 100 UTM y cuya causal sea la estipulada en el artículo 10, N° 7, letra j), del reglamento de la ley de compras, debiendo agregarse como antecedente el respectivo acto administrativo que lo autorice y una tabla que dé cuenta de los costos que signifiquen la adquisición.

En base a lo esgrimido por la entidad edilicia y dado que se trata de un hecho consolidado que no es susceptible de corregir, se mantiene la observación formulada, hasta que se materialice la medida informada por esa entidad comunal, lo que será verificado por este Órgano Contralor en una futura fiscalización.

Enseguida, se constató que en virtud de las órdenes de compras N°s 2595-952-SE15 y 2595-953-SE15, ambas de 22 de diciembre de 2015, la Municipalidad de Parral adquirió por la aludida modalidad de trato directo a los proveedores Comunicaciones Ramón Abasolo Latorre y Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada, las contrataciones de espacios radiales para difusión de actividades de final de año y saludos de navidad y año nuevo, por un monto total objetado de $1.007.500, a saber:

FECHA	N° DECRETO	NOMBRE	MONTO ($)
31-12-2015	3.281	Ramón Abasolo Latorre	503.750
31-12-2015	3.291	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	503.750
TOTAL			1.007.500

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.

Según lo descrito, analizadas las cuñas radiales asociadas a los pagos mencionados, se establece que el contenido del saludo de fin de año indicaba lo siguiente: *"Feliz navidad y próspero año 2016, te invitamos a disfrutar y vivir en familia estas fiestas de fin de año, trabajemos juntos este nuevo año y hagamos de Parral una ciudad más próspera y llena de progreso, el lugar que todos merecemos vivir. Este es un sincero deseo de la Ilustre Municipalidad de Parral, su alcaldesa y el honorable concejo municipal"*.

Al respecto, como ya se indicó, la normativa señala que los recursos financieros con que cuentan los organismos públicos deben destinarse exclusivamente al logro de los objetivos propios de tales entidades, fijados tanto en la Constitución Política de la República, como en sus leyes orgánicas, y administrativas de conformidad con las disposiciones del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda.

Luego, se debe tener presente que el inciso primero del artículo 3°, de la ley N° 19.896, que modificó el referido decreto ley, dispone que los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad, y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objetivo informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización, contenida, entre otros, en el dictamen N° 40.835, de 2005, ha manifestado que en materia de difusión y publicidad, el rol de las municipalidades está condicionado a la necesidad de que con ello se cumplan tareas propiamente municipales, de manera que pueden utilizar los diversos medios de comunicación sólo para dar a conocer a la comunidad local los hechos o acciones directamente relacionadas con el cumplimiento de los fines propios de las mismas y con su quehacer, como la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas u otras, que resulte necesario e imprescindible difundir o publicitar, objetándose la procedencia de los desembolsos previamente vislumbrados.

En tal contexto, tratándose del contenido del saludo transcrito precedentemente, cabe representar la utilización del nombre de la alcaldesa de la comuna, en el mismo, toda vez que de conformidad con lo sostenido por este Organismo Superior de Control, entre otros, mediante el dictamen N° 54.354, de 2008, es el municipio, como institución, quien presta los servicios que se publicitan en cumplimiento de sus funciones, y no la autoridad edilicia en forma independiente.

En su respuesta, la entidad comunal indica que la difusión de actividades de final de año, saludos de navidad y año nuevo, se enmarcan dentro de lo establecido en el artículo 3 letra c) de la ley N° 18.695, toda vez que dicho mensaje buscaba la promoción del desarrollo en comunidad de todos los habitantes de la comuna a fin de incentivar el respeto, unidad y trabajo en conjunto.

Asimismo, en cuanto al uso del nombre de la alcaldesa, argumenta que se destaca de manera principal a la Municipalidad de Parral y no a su jefe edilicio, agregando que la utilización exclusiva del "nombre de la alcaldesa", hace referencia al cargo propiamente tal.

Al respecto, esta Institución Superior de Control, tiene a bien recordar que el citado saludo no cumple con los requisitos para quedar comprendido dentro del ítem "Gastos en publicidad y difusión", por cuanto no tiene por objeto describir los fines municipales ni da a conocer a la comunidad usuaria las prestaciones que otorga (aplica criterio contenido en dictamen N° 39.717, de 2012, de esta procedencia).

Lo anterior, sin perjuicio de precisar que los decretos de pagos asociados al saludo de la alcaldesa a través de los medios radiales, los cuales totalizan $1.007.500, incluyen otros servicios que sí cumplen con el quehacer municipal, tales como actividades de fin de año.

Considerando los argumentos expuestos por la máxima autoridad comunal, se mantiene la observación formulada, por lo que ese municipio deberá, en lo sucesivo, abstenerse de efectuar acciones que no se ajustan a las disposiciones que regulan el ámbito de las erogaciones imputadas a materias de publicidad y difusión, como así también utilizar el nombre o cargo de la alcaldesa como una práctica de difusión de actividades municipales, en el entendido que es el municipio como institución quien los realiza, 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.

Finalmente, debe agregarse que, los hechos observados en este numeral, deberán ser incorporados en el procedimiento disciplinario que tiene que instruir la autoridad comunal, con el objeto de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas por parte de los funcionarios municipales.

2. Cápsulas radiales en vivo

Referente a los contratos de suministro de servicios de publicidad, que se detallan en el numeral 2 del capítulo II, "Examen de la materia auditada", se objeta el siguiente desglose debido a la ausencia de documentación de respaldo, a saber:

FECHA	N° DECRETO	PROVEEDOR	MONTO ($)
16-10-2015	2.400	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
12-11-2015	2.672	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
12-11-2015	2.673	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	950.000
17-12-2015	3.053	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	475.000
17-12-2015	3.055	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
19-01-2016	51	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
24-02-2016	313	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
01-03-2016	337	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	950.000
07-03-2016	428	Sociedad de Radiodifusión Maule Sur Limitada	475.000
11-03-2016	456	Ramón Abasolo Yelpi	475.000
TOTAL			5.700.000

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de la Contraloría Regional del Maule, en base a documentación proporcionada por la Municipalidad de Parral.

Puntualizado lo anterior, atendido que en la especie, no se han acompañado antecedentes concretos que permitan verificar la denuncia de que la Alcaldesa de la Municipalidad de Parral, doña Paula Retamal Urrutia, habría emitido frases con fines proselitistas en los programas en vivo, no ha sido posible validar tal aseveración, por lo que este Órgano Contralor se encuentra impedido de pronunciarse sobre la materia.

No obstante, en relación con el aspecto en análisis, es del caso señalar que el artículo 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, establece que corresponderá a este Ente de Control, el examen de las cuentas de los organismos del sector público, de acuerdo con las normas contenidas en su ley orgánica. Asimismo, su artículo 55 previene que los ingresos y gastos de los servicios o entidades del Estado deberán contar con el respaldo de la documentación original que justifique tales operaciones.

A su vez, cabe tener presente que ese órgano comunal deberá mantener la información que valide las transacciones, con la finalidad de comprobar 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 mencionada ley N° 10.336.

En su respuesta, la entidad edilicia expone los mismos argumentos vertidos en el numeral 2 del capítulo II, "Examen de la materia auditada", reconociendo lo representado por esta Entidad de Control.

En virtud de lo anterior, se mantiene la observación formulada, toda vez que no se aportan nuevos antecedentes que permitan aseverar ni desvirtuar que la municipalidad ha efectuado acciones de proselitismo político, por lo que este Organismo Fiscalizador no puede emitir un pronunciamiento acerca de los decretos individualizados en la tabla precedente.

En tal contexto, le corresponderá al municipio adoptar las medidas correctivas necesarias para que, en lo sucesivo, se cuente con la totalidad de la documentación de respaldo que logre justificar

fehacientemente las actuaciones de su administración, cuya materialización se validará en una próxima auditoría.

No obstante lo indicado, las situaciones objetadas en este numeral, deberán ser incorporadas en el procedimiento disciplinario que tiene que instruir la autoridad comunal, con el propósito de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas por parte de los funcionarios municipales.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Parral, no ha aportado antecedentes que permitan superar las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 426, de 2016, de esta Contraloría Regional.

Por lo tanto, dado que las observaciones se mantienen en su integridad, 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 capítulo II, "Examen de la materia auditada", numeral 2, relativo a "Contrato de suministro de servicios de publicidad" y al acápite III "Examen de cuentas", puntos N^{os} 1 y 2, referente a "Justificaciones de trato directo" y "Cápsulas radiales en vivo", respectivamente, la municipalidad deberá iniciar un procedimiento disciplinario con el objeto de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas sobre las materias en comento, remitiendo a esta Entidad Fiscalizadora el decreto alcaldicio que lo instruye, en un plazo de quince días hábiles, contado desde la recepción del presente informe final. (C)

Asimismo, tratándose de las temáticas aludidas, ese ente edilicio deberá abstenerse de efectuar acciones que no se ajustan a las disposiciones que regulan el ámbito de las erogaciones imputadas a materias de publicidad y difusión, como así también, utilizar el nombre o cargo de la alcaldesa como una práctica de difusión de actividades municipales, en el entendido que es el municipio como institución quien los realiza, lo que será materia de revisión en una próxima fiscalización.

A su vez, le corresponderá al Concejo Municipal considerar el presente informe final 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 próxima visita que realice este Órgano Contralor.

2. En relación a lo expuesto en el acápite I "Aspectos de control interno", numeral 1, sobre "Procedimientos y métodos", el municipio tendrá que confeccionar e implementar el manual de procedimientos que allí se describe, aspecto que será verificado por esta Contraloría Regional en una futura fiscalización. (C)

3. Referente a los alcances formulados en el punto 2, del acápite denominado "Inutilización de documentos", la máxima autoridad deberá aplicar la acción informada en su oficio de respuesta, consistente en mantener un timbre que permita inutilizar los documentos tributarios que sirven de

sustento de los desembolsos, con la finalidad de evitar su duplicación en otras rendiciones, lo cual será verificado en una siguiente auditoría. (LC)

4. Tratándose de lo esgrimido en los capítulos II "Examen de la materia auditada", numeral 1, "Adquisiciones sin resolución fundada" (MC) y III "Examen de cuentas", punto 1, "Justificaciones de trato directo" (C), esa entidad edilicia tendrá que arbitrar las medidas correctivas necesarias, a fin de ajustarse estrictamente a lo que establece la aludida ley N° 19.886, y su reglamento, velando por el cumplimiento del manual de adquisiciones que apruebe, lo que será validado en futuras fiscalizaciones que lleve a cabo este Organismo Fiscalizador.

Finalmente, para aquellas objeciones que se mantienen, se tendrá que remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato indicado en el anexo adjunto, en un plazo máximo de quince días hábiles, contado del día siguiente de la recepción del presente documento.

Transcríbase al recurrente, a la Alcaldesa, al Secretario Municipal y al Director de Control, todos de la Municipalidad de Parral; 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

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

ANEXO

ESTADO DE OBSERVACIONES INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 426, DE 2016

Nº DE 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	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Capítulo II, numeral 2, examen de la materia auditada, y capítulo III, numerales 1 y 2, examen de cuentas	Suministro de servicios de publicidad, cápsulas radiales en vivo y saludo radial de la Alcaldesa de la Municipalidad de Parral	La municipalidad deberá remitir a esta Sede Regional, en un plazo no superior a quince días hábiles, contado desde la recepción del presente informe final, el acto administrativo que instruye el procedimiento disciplinario.	C	-	-	-

www.contraloria.cl