

Auditoría Interna N°13.
Dirección de Control Interno.
Diciembre 2021.

Auditoría Interna N°13:
Compras municipales asociadas a la emergencia sanitaria por
COVID-19, años 2020-2021.

Dirección de Control Interno.

Ilustre Municipalidad de Castro- Dirección de Control Interno.
Guido Bórquez Cárcamo- Ingeniero Comercial.
Blanco N°273, Castro.
Mail: gborquez@castromunicipio.cl - Fono 652538049.



1. INTRODUCCIÓN:

La presente auditoría interna, se enmarca dentro de lo establecido en el Artículo N° 29, de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que señala:

Artículo 29.- A la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:
a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;

Mediante Decreto N° 119 del 23 de marzo de 2021, la Municipalidad de Castro aprobó llevar adelante la auditoría los siguientes procesos y departamentos:

Materia y período	Departamentos o Unidades	Plazos
Compras municipales asociadas a la emergencia Sanitaria por Covid-19, años 2020-2021	Departamentos municipales	Marzo- julio 2021
Entrega de ayudas sociales asociadas a la emergencia sanitaria por Covid-19, años 2020-2021	Dirección comunal	Marzo- julio 2021

Cuadro N°1: Fiscalizaciones año 2021. Elaborado por la Dirección de Control.

Para lo anterior se verificaron los procedimientos de compras utilizados y su apego a la legalidad vigente, además se realizó un control de inventario y un trabajo en terreno para cotejar la entrega a los beneficiarios de la ayuda de acuerdo al objetivo de las adquisiciones.

El examen buscó verificar que las adquisiciones se hayan efectuado de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, que los bienes y servicios adquiridos hayan sido recibidos y oportunamente distribuidos.

Objetivo

El presente tiene por objetivo la revisión de los procesos de compras públicas de los años 2019-2020, asociados a la emergencia por COVID-19. El examen buscó verificar que las adquisiciones se hayan efectuado de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, que los bienes y servicios adquiridos hayan sido recibidos y oportunamente inventariados, además de comprobar que las compras hayan sido destinadas de acuerdo a los requerimientos relativos la pandemia por Covid-19.

Metodología

La auditoría se realizó de conformidad con los principios, normas y procedimientos de control aceptados por la Contraloría General e incluyó comprobaciones selectivas de los registros y documentos, entrevistas, indagaciones y la aplicación de otros procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios en las circunstancias.

Muestra y periodo

El periodo de revisión comprendió entre los meses de abril del año 2020 y mayo del año 2021.

Las órdenes de compra examinadas se detallan a continuación:

Producto	ORDEN DE COMPRA	CANTIDAD
Bolsa TNT	2730-654-CM20	800
Distanciamiento físico (afiche emplacado)	2730-654-CM20	2.000
Bolsa Térmica	2730-611-CM20	800
Afiche Medidas preventivas con ojete	2730-611-CM20	2.400
Distanciadores de piso	2730-611-CM20	5.000
Sello de Confianza (adhesivo)	2730-611-CM20	
Aforo (Adhesivo)	2730-611-CM20	
Adhesivo acrílico (en castro nos cuidamos)	2730-611-CM20	
Acrílico Separadores de escritorio	2730-791-CM20 (455 unds.) 2730-696-CM20(400 unds.)	855

Cuadro N° 2: Órdenes de compra examinadas para la fiscalización Programa "En Castro nos cuidamos". Elaborado por la Dirección de Control.

PRODUCTO	ORDEN DE COMPRA	CANTIDAD
Mascarilla ecológica verde tela TNT	2730-305-CM20	12.000
Mascarillas Lavables	2730-318-SE20	600

Cuadro N° 3: Órdenes de compra mascarillas. Elaborado por Dirección de Control.

De la muestra identificada se realizó una fiscalización a sus procesos de compra, además de los inventarios, de la certificaciones a las entregas, todo con un trabajo al interior del municipio como también en terreno para el caso del plan "En Castro nos cuidamos". El resultado de la fiscalización se muestra a continuación.

2. SOBRE ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE COMPRA DE INSUMOS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA POR COVID-19.

- En la Sesión Ordinaria N° 150 del 8 de septiembre de 2020, el Concejo Municipal de Castro aprobó en su Acuerdo N° 2 el plan “En Castro nos cuidamos”, impulsado por la Dirección de Gestión Económica y Fiscalización y la Unidad de Turismo Municipal y financiado con fondos de emergencia COVID.
- Para realizar las adquisiciones contempladas en el plan, la Dirección de Gestión Económica y Fiscalización, emitió 3 solicitudes de pedido que se detallan a continuación:
 - Solicitud de pedido N° 14 del 10 de septiembre de 2020 por \$29.608.952, a nombre de Sociedad de servicios SurAustral Ltda.
 - Solicitud de pedido N° 22 del 10 de septiembre de 2020 por \$12.376.000, a nombre de Sociedad de servicios SurAustral Ltda.
 - Solicitud de pedido N° 15 del 16 de septiembre de 2020, por \$9.686.124 a nombre de Sociedad de servicios SurAustral Ltda.

Para el efecto se emitieron respectivamente, las siguientes órdenes de compra a través del convenio marco:

- Orden de Compra 2730-611-CM20 del 14/09/2020
- Orden de Compra 2730-655-CM20 del 2/10/2020
- Orden de Compra 2730-654- CM20 del 1/10/2020
- Al respecto, en el inciso final del artículo 7° de la Ley N° 19.886 como el artículo 13 del decreto N° 250, de 2004, dispone que la Administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación.
- A su vez, el inciso primero del artículo 14 bis, del aludido decreto, preceptúa que en las adquisiciones vía convenio marco superiores a 1.000 UTM, denominadas Grandes Compras, las entidades deberán comunicar, a través del Sistema, la intención de compra a todos los proveedores adjudicados en la respectiva categoría del Convenio Marco al que adscribe el bien o servicio requerido. De esta forma, por la importancia de los montos involucrados, se busca la oportunidad de acceder a precios y condiciones más convenientes para la entidad compradora.
- De esa manera, la Contraloría General advierte que en el evento que un municipio decida proceder por la vía de un convenio marco -como sucedió en la especie-, deberá supeditarse para tal efecto a la regulación pertinente, contenida en la referida Ley N° 19.886 y en su reglamento (aplica dictamen N° 73.178, de 2011).
- Así, de los antecedentes tenidos en vista, se pudo determinar que la Municipalidad de Castro, durante los días 14 de septiembre y 2 de octubre de 2020, adquirió a través del convenio marco en comento los productos mencionados, por un monto total que superó las 1.000 UTM, emitiendo para tal 3 órdenes de compra a un mismo proveedor (derivadas de 3 solicitudes de pedido gestionadas en un lapso de 6 días) por valores inferiores a esa cantidad omitiendo, de esta forma, recurrir al procedimiento de grandes compras contemplado en la normativa citada.

- Por su parte, que la letra j) del artículo 65 de la Ley N°18.695, en lo que importa, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para “Celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales, y que requerirán el acuerdo de la mayoría absoluta del concejo; no obstante, aquellos que comprometan al municipio por un plazo que exceda el período alcaldicio, requerirán el acuerdo de los dos tercios de dicho Concejo”.
- Luego, en diferentes pronunciamientos la Contraloría ha resultado indispensable que para la celebración de los contratos a que alude la presentación en examen el alcalde requiriera el acuerdo del concejo municipal en los términos previstos en la letra j) del artículo 65 de la ley N° 18.695. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el acuerdo del concejo municipal en la situación en comento, al constituir una exigencia de orden legal, es un requisito esencial y, por ende, imprescindible para llevar a cabo las contrataciones que regula la norma citada en el párrafo precedente.
- Por lo antes señalado, el Sr. Alcalde de la Comuna, en su Memorándum N° 26 del 6 de agosto de 2020, dictó instrucciones a todas las direcciones y unidades municipales sobre la obligatoriedad de dar cumplimiento al ya mencionado Artículo 65 letra j) de la Ley 18.695.
- En los antecedentes tenidos a la vista, no se observa que se haya requerido el acuerdo del Concejo municipal para contratar con la empresa Sociedad de servicios Suraustral Ltda. por tratarse de un monto superior a las 500 UTM. Si bien se acompaña un certificado del Secretario Municipal, del 9 de septiembre de 2020, este se refiere al acuerdo del Concejo Municipal para aprobar el plan “En Castro nos cuidamos” y no de la contratación a la empresa Sociedad de Servicios SurAustral, que en esa fecha aún no se concretaba.
- Respecto de la compra de mascarillas estas se llevaron a cabo según el siguiente detalle:

PRODUCTO	modalidad	Proveedor	CANTIDAD
Mascarilla ecológica verde tela TNT	Convenio marco	SOCIEDAD DE SERVICIOS SURAAUSTRAL LTDA	12.000
Mascarillas Lavables	Trato directo	Marcelo Cayul Villablanca	600

Cuadro N°4: modalidad de compra mascarillas. Elaborado por la Dirección de Control.

No se advirtieron inconvenientes durante los procesos de compra de las mascarillas detalladas en el Cuadro N°4.

3. EXÁMEN DE LA MATERIA AUDITADA

Plan en Castro nos cuidamos.

- En la Sesión Ordinaria N° 150 del 8 de septiembre de 2020, el Concejo Municipal de Castro aprobó en su Acuerdo N° 2 el plan “En Castro nos cuidamos”, impulsado por la Dirección de Gestión Económica y Fiscalización y la Unidad de Turismo Municipal y financiado con fondos de emergencia COVID. El financiamiento correspondió al Fondo de Emergencia COVID del Ministerio del Interior.
- El Plan contemplaba la compra de diferentes artículos para la difusión (afiches, adhesivos, etc.) y cuidado (termómetros, dispensadores alcohol gel, etc.), los que serían entregados al comercio establecido local, como un apoyo municipal para enfrentar la pandemia y el impacto que estaba teniendo en el comercio de la comuna.
- El resumen de la fiscalización se detalla en el siguiente Cuadro N°5:

INSUMO	ORDEN DE COMPRA	CANTIDAD COMPRADA (1)	Entregas informadas por Oficina de Turismo (2)	Entregas según las Actas (3)	FISCALIZACION EN TERRENO 101 LOCALES (4)	SALDOS CONTABILIZADOS EN OFICINA DE TURISMO (5)
Bolsa TNT	2730-654-CM20	800	564	124	26	1.058
Distanciamiento físico (afiche emplacado)	2730-654-CM20	2.000	501	482	103	482
Bolsa Termica	2730-611-CM20	800		1	0	73
Medidas preventivas con ojetillo	2730-611-CM20	2.400	501	618	125	491
Medidas Preventivas sin ojetillo						
Medidas Preventivas con ojetillo material PVC.	2730-611-CM20	2.000	0	0	0	1.980
Distanciadores de piso	2730-611-CM20	5.000	776	778	179	1.148
Sello de Confianza (adhesivo)	2730-611-CM20		478	475	99	451
Aforo (Adhesivo)	2730-611-CM20		226	126	31	249
adhesivo acrílico (en castro nos cuidamos)	2730-611-CM20		303	104	25	500
Acrílico	2730-791-CM20 (455 unds.) 2730-696-CM20(400 unds.)	855	303	367	124	480
Termometro	Sin Informacion	Sin Informacion	149	204	45	49
Dispensador Alcohol Gel	Sin Informacion	Sin Informacion	216	439	93	433
Escudo Facial	Sin Informacion	Sin Informacion	614	608	121	368

Cuadro N°5: Fiscalización programa “En Castro nos cuidamos”. Elaborado por Dirección de Control.

Del análisis de la información recabadas se desprenden los siguientes hallazgos:

- **Diferencias en control de entrega y actas:** según la información entregada por la Oficina municipal de turismo, según se aprecia en las columnas (2) y (3) del Cuadro N°5, existen diferencias entre los registros digitales y las actas de entrega, lo que no permite determinar qué cantidad de las entregas fueron efectivamente destinadas a los comerciantes de la comuna.
- **Inconsistencia en los saldos posteriores a las entregas:** En la columna (5) del cuadro N°5 se indican los saldos existentes en la Oficina de Turismo durante la fiscalización en terreno. Al sumar los saldos mas las entregas de debieran obtener el total de la compra, cuestión que no ocurre al considerar la información de la planilla digital de la columna (2) ni tampoco si se toma las actas de entrega de la

Ilustre Municipalidad de Castro- Dirección de Control Interno.

Guido Bórquez Cárcamo- Ingeniero Comercial.

Blanco N°273, Castro.

Mail: gborquez@castromunicipio.cl - Fono 652538049.

columna (3). De lo anterior se desprende que no es posible determinar si efectivamente ingresaron las cantidades informadas en las órdenes de compra.

- **Bolsas Térmicas:** Según aclaró la encargada de la Oficina de Turismo, el producto consiste en una bolsa de TNT, con un forro interior térmico. Según la muestra que se adjuntó las medidas de la bolsa es de 33*37*24 cms. Su destino dice relación con los comercios que desarrollan entrega de comida a través de Delivery puesto que permitiría mantener la temperatura de los alimentos.
 - Según se observa en el cuadro N°5 se compraron 800. No hay registro en la planilla digital como se aprecia en columna (2). Existe solo un acta de entrega como muestra la columna (3), en la fiscalización en terreno no se encontró ningún local que la recibiera (columna 4) y en el saldo al revisar el inventario solo se encontraron 73 (columna 5). De lo anterior se desprende que no es posible determinar si efectivamente ingresaron las cantidades informadas en las órdenes de compra ni tampoco el destino que tuvieron las bolsas.
- **Incumplimiento de especificaciones.**
 - **Afiche con ojetillo:** Según la solicitud de pedido N°15 del 16.9.2020 de la Dirección Económica y fiscalización y la cotización N°31.683 del 15.9.2020 de la empresa Suraustral, el producto a adquirir se trataba de una señalética exterior rígida con ojetillos metálicos para sujeción. De la muestra entregada por la Oficina de turismo para la presente auditoría y de la fiscalización en terreno, tanto a los comercios beneficiados como en los inventarios de bodega se pudo determinar que los productos no cumplían con la especificación solicitada puesto que no contaban con los ojetillos metálicos para sujeción.
En una segunda revisión de inventarios en el mes de abril de 2021 se encontraron 2000 afiches con ojetillos metálicos pero de un pvc blando y no rígido como ese especificaba originalmente, que no estaban en el mes de diciembre de 2020, estos no fueron entregados a los comerciantes de Castro.
 - **Medidas.** Para la Orden de Compra 2730-611-CM20, se especificó un afiche polilaminado de 30*50 cms. que en la realidad, según los productos facilitados por la Oficina de Turismo municipal y los revisados en terreno miden 30*42 cms. Y 30*40 cms. No se cumplió con las especificaciones solicitadas.
- **Productos del Plan En Castro nos cuidamos que no figuran en las órdenes de compra.**

De los informes evacuados por la Oficina de Turismo Municipal se pudo observar que dentro del listado de productos que se entregaron a los comerciantes habían Termómetros, dispensadores de alcohol gel y escudos faciales.

Tanto de los registros de la oficina de Turismo, como en las actas de entrega, en la fiscalización en terreno a los comerciantes, como la revisión de inventarios se pudo comprobar que estos tres productos no formaban parte del kit adquirido.

En el conteo de los saldos se pudo determinar que habían sido entregados por la empresa Suraustral (se constató que en las cajas venían a nombre del municipio y el remitente era la empresa señalada) sin embargo ninguno de ellos figuran en las órdenes de compra emitidas por la municipalidad. Al no haber una respuesta satisfactoria por parte de la Encargada de Turismo se consultó al departamento de adquisiciones del municipio el origen de esa compra, desde donde se indicó mediante Ord. N° 11 del 16.11.2021 que los productos en cuestión no fueron adquiridos por el municipio.

- **Alto stock de productos en bodega.**

A pesar de las diferencias detectadas en los montos totales, se pudo apreciar, como lo muestra la columna 5 un alto stock de productos en bodega que al mes de abril de 2021 aún permanecían sin entregarse a los comerciantes lo que da cuenta de una compra en cantidades excesivas.

- **Precios.**

La Municipalidad de Castro cuenta actualmente con un convenio de suministro para servicios de impresión y publicidad con la empresa Troya Comunicaciones Ltda. Esta Dirección de Control procedió a pedir una cotización a la empresa Troya Comunicaciones para algunos de los productos, objeto de este informe (se adjunta) de manera de poder contrastar si existía la posibilidad de obtener precios más ventajosos, el resultado se muestra a continuación:

INSUMOS	SURAUSTRAL	TROYA COMUNICACIONES
Bolsa TNT con estampado	\$1.555 + IVA	\$550 + IVA
Autoadhesivo 30 cms.	\$3.300 + IVA	\$2.200 + IVA

En la Orden de Compra 2730-611-CM20 se adquirieron 800 "Servicio de empaquetado Covid" a un valor de \$7.333+iva. Según aclaró la encargada de la Oficina de Turismo, el producto consiste en una bolsa de TNT, con un forro interior térmico. Según la muestra que se adjuntó las medidas de la bolsa es de 33*37*24 cms. De una rápida revisión en la web se pudo constatar que el mismo producto se puede encontrar por \$ 2.700 +iva (se adjunta), lo que constituye una importante diferencia que justificaba aún mas haber cotizado en el mercado a través del sistema de "Grandes Compras" de convenio marco.

Compra de Mascarillas

INSUMO	ORDEN DE COMPRA	CANTIDAD COMPRADA (1)	INFORMACION SEGÚN PLANILLA EMERGENCIA (2)	INFORMACION S/ACTA DE ENTREGA (3)	FISCALIZACION EN TERRENO OFICINAS MUNICIPALES (4)	SALDOS CONTABILIZADOS EN BODEGA EMERGENCIA (5)
Mascarilla de tela ecologica TNT	2730-305-CM20	12.000	7.410	7.210	7.210	4.647
Mascarilla lavable antifluído	2730-318-SE20	600	458	443	443	194

Cuadro N° 6: Fiscalización a compra de mascarillas. Elaborado por Dirección de Control.

- **Diferencias en control de entrega y actas:** según la información entregada por la Oficina municipal de Emergencias, según se aprecia en las columnas 2 y 3 del Cuadro N°6, existen diferencias entre los registros digitales y las actas de entrega , lo que no permite determinar el destino exacto de los productos.
- **Inconsistencia en los saldos posteriores a las entregas:** En la columna (5) del cuadro N°6 se indican los saldos existentes en la Oficina de Emergencia durante la fiscalización en terreno. Al sumar los saldos mas las entregas de debieran obtener el total de la compra, cuestión que no ocurre al considerar la información de la planilla digital (columna 2) ni tampoco si se toma las actas de entrega (columna 3)
- **Alto stock de productos en bodega.** A pesar de las diferencias detectadas en los montos totales, se pudo apreciar, como lo muestra la columna 5 un alto stock de productos en bodega que al mes de mayo de 2021 aún permanecían sin utilizarse.

4. CONCLUSIONES.

- Se observó una fragmentación de la compra que en total superaba las 1000 UTM, por lo que debió utilizarse el inciso primero del Artículo 14 bis del Decreto N° 250, Reglamento de la Ley N°19.886 DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACION DE SERVICIOS. Aplica dictamen N°18.983 de 2018.

De este modo, es menester concluir que con su actuar el municipio infringió la prohibición contenida en los artículos 7° de la ley N° 19.886 y 13 del citado decreto N° 250, de 2004, ya que al fragmentar las aludidas contrataciones varió el procedimiento para llevarlas a cabo.

- El municipio no requirió el acuerdo del Concejo Municipal para llevar adelante la contratación de los servicios de la empresa Suraustral, como lo establece el Art. N°65 letra j) de la Ley 18.695 de municipalidades, el Reglamento de Adquisiciones de la Municipalidad de Castro del año 2020 y el Memorándum N° 26 del 6 de agosto de 2020, del Sr. Alcalde de la comuna a todas las direcciones y unidades municipales.
- Se pudo apreciar una importante diferencia de precios pagados a la empresa SurAustral con el contrato de suministro actualmente vigente con la empresa Troya comunicaciones, lo que viene a reforzar la importancia de haber realizado un procedimiento de “Grandes Compras”, de manera de poder comparar las condiciones con otros proveedores del convenio marco y así obtener mejores condiciones para el municipio.
- Se detectaron inconsistencias entre los productos especificados y los entregados por la empresa. La jurisprudencia administrativa ha puntualizado que la estricta sujeción a las bases contemplada en la normativa citada, constituye un principio rector que rige tanto el desarrollo del proceso licitatorio, como la ejecución del correspondiente contrato y que dicho instrumento, en conjunto con la oferta del adjudicatario, integran el marco jurídico aplicable a los derechos y obligaciones de la Administración y del proveedor, a fin de respetarla legalidad y transparencia que deben primaren los contratos que celebren (aplica criterio contenido en los dictámenes Nos 11.961, de 2018, y 18.286, de 2019).
- En su Instructivo N° E7072 del año 2020, la Contraloría General de la República indicó que Se deberá implementar un registro electrónico de los beneficiarios finales de la medida (ayudas a terceros), el que servirá para la rendición de cuentas. Para los mismos efectos, se deberá velar por la custodia y orden administrativo adecuado de los documentos físicos de respaldo de las entregas finales. De la revisión de los antecedentes del Programa “En Castro nos cuidamos”, como de la compra de mascarillas y de acrílicos separadores para escritorio se pudo determinar diversas inconsistencias en cuanto a los

registros de entrega a los beneficiarios de los programas como en la ausencia de actas de entregas y diferencias importantes en los saldos existentes en bodega, lo que contraviene lo indicado por la contraloría en diversos dictámenes.

- Se encontraron cantidades importantes de productos en bodega sin que se les haya dado uso (mascarillas, acrílicos separadores, afiches de difusión de medidas sanitarias dan cuenta). Lo anterior puede deberse a compras en cantidades excesivas o a falta de diligencia en la distribución, en cualquier caso constituye una mala utilización de los recursos municipales. Se sugiere que los productos sean destinados para el fin que se adquirieron.
- Entre los productos contemplados en el plan “En Castro nos cuidamos”, se encontraban dispensadores de alcohol gel, termómetros y protectores faciales. De la fiscalización en terreno se pudo constatar que los productos fueron entregados a los locales comerciales y que también había stock en bodega. Sin embargo estos productos no figuran en las órdenes de compra asociadas al Plan. Tampoco hay registro de que el municipio haya realizado las compras. Si hay constancia de los artículos fueron entregados por el mismo proveedor pero no hay registro de las cantidades lo que hace imposible su fiscalización y control. A juicio de esta Dirección de Control, se debe solicitar una aclaración documentada a la Oficina de Turismo de manera de poder descartar que no existan faltas a la probidad administrativa.