



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE.: N° 605/2013

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

---

TEMUCO, 04838 08.08.2013

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final N° 12, de 2013, debidamente aprobado, sobre auditoría al Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal, en la Municipalidad de Padre Las Casas.

Saluda atentamente a Ud.

RICARDO BETANCOURT SOLAR  
Contralor Regional de la Araucanía  
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR  
DIRECTOR DE CONTROL  
MUNICIPALIDAD DE PADRE LAS CASAS  
PRESENTE

12.08.2013



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PTRA.:N° 16.003/2013  
AT.:N° 183/2013

INFORME FINAL N° 12, DE 2013, SOBRE  
AUDITORÍA AL FONDO DE APOYO A LA  
GESTIÓN DE EDUCACIÓN MUNICIPAL EN  
LA MUNICIPALIDAD DE PADRE LAS  
CASAS.

---

TEMUCO, 08 AGO. 2013

### ANTECEDENTES GENERALES

En cumplimiento del plan de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2013, y en conformidad con lo establecido en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y el artículo 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánica de Administración Financiera del Estado, se efectuó una auditoría a los recursos transferidos por el Ministerio de Educación a la Municipalidad de Padre Las Casas, en el marco del Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal, de acuerdo a lo dispuesto en las resoluciones exentas N°s. 6.686, de 2010 y 173, 2.954 y 7.617, de 2011, del citado Ministerio, las cuales aprobaron el instructivo operativo del fondo en comento, y establecieron los montos a transferir para cada entidad edilicia. El equipo que ejecutó la fiscalización fue integrado por los señores Cristian Gamonal Castro y Ricardo Valdebenito Pezo, y la señora María Angélica Rodríguez Jaque, auditores y supervisora, respectivamente.

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

AL SEÑOR  
RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Respecto del mencionado programa, éste se enmarca en la ley N° 20.481, de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2011, que contempló en la partida 09, capítulo 01, programa 20, subtítulo 24, ítem 03, asignación 704, glosa 13, de 2011, del Ministerio de Educación, un Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal, por un monto total de \$42.787.209.000, que dicha cartera distribuyó en los municipios del país, de acuerdo a lo señalado en la indicada resolución exenta N° 6.686, de 31 de diciembre de 2010.

La citada glosa presupuestaria N° 13, dispone que, para acceder a estos recursos, las municipalidades deben presentar y aprobar ante la mencionada cartera ministerial, un programa de mejoramiento de la gestión educativa, que contenga las acciones que se financiarán, sus metas, los costos asociados a cada una de ellas, y los plazos definidos para su ejecución.

Además, establece que la municipalidad respectiva dará cuenta pública semestral, de la ejecución del proyecto desarrollado con estos recursos, a través de su página web y en cada uno de los establecimientos educacionales bajo su administración. Agrega, que el alcalde deberá, trimestralmente, dar cuenta detallada al concejo municipal, sobre el destino de los fondos, especificando el grado de cumplimiento del programa en estudio, y señalando los aspectos pendientes.

A su turno, indica que el Ministerio de Educación deberá entregar, trimestralmente, a las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, un informe desglosado por comuna, que contenga tanto la transferencia de los recursos efectuadas a cada municipio, como el estado de avance de las actividades incluidas en el programa, debiendo establecer claramente en este último las eventuales brechas existentes entre lo efectivamente realizado y el calendario propuesto originalmente por la entidad edilicia.

Sobre el particular, cabe señalar que, por medio de los oficios ordinarios N°s. 821, 1.725, 2.604, todos de 2011, y 112, de 2012, la referida cartera remitió a las comisiones mencionadas en el párrafo precedente, los informes exigidos por la Ley de Presupuestos, sin embargo, éstos no se ajustan a los requerimientos indicados en dicha ley, por cuanto no se evidencia la brecha existente entre el estado de avance de las actividades programadas y lo efectivamente realizado por cada entidad comunal.

Por otra parte, mediante resolución exenta N° 173, de 17 de enero de 2011, y su modificación, contenida en la resolución exenta N° 2.954, de 10 de mayo del mismo año, el Ministerio de Educación aprobó el Instructivo Operativo 2011, a través del cual señaló a las municipalidades los lineamientos para la ejecución de los programas financiados con los recursos en estudio, estableciendo seis áreas de mejoramiento, dentro de las cuales deben enmarcarse las iniciativas de cada entidad, a saber: gestión de recursos, docentes y asistentes de la educación, participación de la comunidad educativa, rendición de cuentas, transporte escolar; y,   
mantención y funcionamiento.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Cabe precisar que, con carácter reservado el 4 de junio de 2013, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Padre Las Casas, el preinforme de observaciones N° 12, de 2013, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó mediante oficio N° 1327, de 19 de junio de 2013, de esa entidad edilicia.

## OBJETIVO

La fiscalización tuvo por objeto practicar una auditoría a los ingresos, gastos y rendición de los recursos transferidos durante el año 2011, por el Ministerio de Educación a la Municipalidad de Padre Las Casas, en el marco del Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal, FAGEM.

En particular, para los gastos y rendición del mencionado fondo, la revisión se centró en determinar si las transacciones asociadas a las categorías denominadas "gestión de recursos" y "participación de la comunidad educativa", cumplen con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, se encuentran debidamente documentadas, sus cálculos son exactos y están adecuadamente registradas. Todo lo anterior, en concordancia con la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General.

## METODOLOGÍA

El examen se practicó de acuerdo con la Metodología de Auditoría de este Organismo Superior de Control y los procedimientos de control aprobados mediante resoluciones N°s. 1.485 y 1.486, ambas de 1996, considerando resultados de evaluaciones de control interno respecto de las materias examinadas, determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron necesarias. Asimismo, se practicó un examen de las cuentas de ingresos y gastos relacionados con la materia en revisión.

## UNIVERSO Y MUESTRA

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por la entidad fiscalizada, al 31 de diciembre de 2011, el monto total de ingresos percibidos por concepto de FAGEM ascendió a \$115.709.520, en tanto los egresos asociados al mismo fondo, en las iniciativas seleccionadas, totalizaron \$105.369.806.

La revisión de los ingresos se realizó sobre el total de los recursos transferidos por el Ministerio de Educación por concepto de FAGEM. A su turno, los gastos sujetos a examen se determinaron mediante muestreo estadístico, con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error de 3%, parámetros aprobados por esta Entidad Fiscalizadora, cuya muestra para Gestión de Recursos asciende a \$31.978.826, en tanto para Participación de la Comunidad Educativa, la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

muestra obtenida fue de \$28.469.980, lo que en su conjunto equivale a un 57,37%, del universo de gastos antes identificado.

### INGRESOS

Categoría	Universo	Muestra	Alcance
	\$	\$	
Gestión de recursos	41.000.000	41.000.000	100%
Docentes y asistentes de la Educación	3.300.000	3.300.000	100%
Participación de la Comunidad Educativa	64.394.220	64.394.220	100%
Rendición de cuentas	2.500.000	2.500.000	100%
Mantención y reparaciones menores	4.515.300	4.515.300	100%
Total	115.709.520	115.709.520	100%

### EGRESOS

Categoría	Universo de Gastos		Muestra Estadística		Selección	
	\$	Cantidad	\$	Cantidad	Método	Tipo
Gestión de Recursos	40.977.826	3	31.978.826	2	Proyectos	Aleatorio Simple
Participación de la Comunidad Educativa	64.391.980	4	28.469.980	3	Proyectos	Aleatorio Simple
Total	105.369.806	7	60.448.806	5		

Adicionalmente, se analizaron otras partidas no incluidas en la muestra estadística, ascendentes a \$18.263.368, las cuales representan un 17,33% del universo antes señalado.

La información utilizada fue proporcionada por el departamento de contabilidad y finanzas de la Dirección de Educación de la Municipalidad de Padre Las Casas y puesta a disposición de esta Contraloría General con fecha 21 de marzo de 2013.

### RESULTADO DE LA AUDITORÍA

Del examen practicado se determinaron las siguientes situaciones:

#### I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

##### 1.1 Registro contable de las transacciones

Del análisis de los pagos efectuados por el Departamento de Educación Municipal de Padre Las Casas, se detectó que los comprobantes contables asociados a los decretos de pago N<sup>os</sup> 601, 716, 753, 754, 755, 820, 852, 853, 854 y 855, todos de 2011, consignan una fecha de registro



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

posterior a la fecha de emisión de los documentos, factor que afecta la seguridad de la oportunidad y fiabilidad de la información, vulnerando la normativa específica de "Registro oportuno y adecuado de las transacciones y hechos" de la resolución N° 1.485, de 1996, de este Organismo Contralor.

Al respecto, el municipio asevera haber constatado que no existe una fecha de registro posterior a la de emisión de los documentos, situación que no se condice con la realidad, por cuanto, en cada comprobante de movimiento contable, la fecha asociada por el sistema al documento, es posterior a la fecha de emisión del decreto de pago, y por tanto, se mantiene la observación formulada.

### 1.2 Documentos sin inutilizar

Las facturas y documentos originales que respaldan los gastos de la muestra seleccionada y que se acompañan a las rendiciones de cuentas efectuadas por el municipio al Ministerio de Educación, no son debidamente inutilizados con un timbre, leyenda u otro antecedente, a fin de evitar el riesgo de una posterior reutilización en éste u otro programa.

Asimismo, no se observa un sistema de control de las boletas electrónicas impresas, que permitan evitar un doble pago. Lo anterior, en consideración a lo dispuesto en la resolución N° 759 de 2003, de la Contraloría General de la República, la cual establece en su numeral 3.2.2 que cuando se trate de representaciones impresas de documentos electrónicos, los sistemas automatizados de tratamiento de información en que se almacena la documentación electrónica pertinente, cuentan con algún nivel de resguardo y seguridad para garantizar la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información.

La municipalidad señala que efectivamente los documentos originales que respaldan los gastos no son debidamente inutilizados, razón por la que instruyó al Departamento de Administración de la Educación Municipal, a objeto de dar curso a la elaboración de un sistema de timbraje que inutilice dichos documentos, bajo la nomenclatura "inutilizada", para lo que envía hoja timbrada de muestra.

Sobre lo anterior, corresponde subsanar la observación, toda vez que el municipio adoptó medidas al respecto, no obstante se hace recomendable que además se individualice el nombre del programa para el cual fue rendido.

### 1.3 Auditorías de la Unidad de Control Interno

La Unidad de Control de la Municipalidad de Padre Las Casas no ha realizado auditorías operativas a los recursos del FAGEM año 2011, vulnerando las letras a) y b) del artículo 29 de la ley N° 18.695, que establecen las funciones de la Unidad de Control Interno en cuanto a realizar auditorías operativas internas y controlar la ejecución financiera y presupuestaria de las municipalidades.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En respuesta a lo anterior, el municipio indica que durante el año 2011 el cargo de Director de Control Interno habría estado vacante, situación que, agravada por la baja dotación de funcionarios, impidió la realización de un plan de auditorías, situación regularizada durante los años 2012 y 2013, con el nombramiento en titularidad del Director de Control Interno y completando la dotación de dicha unidad.

Agrega que para salvar tal situación, la Unidad de Control Interno, en lo sucesivo, realizará auditorías operativas, en cumplimiento a lo mandado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Al tenor de lo expuesto, se mantiene la observación hasta verificar en una próxima auditoría de seguimiento el cumplimiento de lo comprometido por esa autoridad.

## II. EXAMEN DE CUENTAS

### 1. Transferencias Corrientes y/o de Capital – Ejecución

#### 1.1 Clasificación de iniciativas FAGEM.

Se determinó que la iniciativa "Desarrollo y asesoría de estudio gestión interna del Programa", de la categoría Gestión de Recursos, cuyo objetivo es "Evaluar el desarrollo y pertinencia del programa de mejoramiento de la gestión 2011" elaborado, conforme se establece en el ordinario N° 194, de 2011, de la Municipalidad de Padre Las Casas, comprendió gastos asociados a anexos de contratos de funcionarios del Departamento de Educación, contratos de administrativos a honorarios y la adquisición de materiales de oficina, iniciativas que no se enmarcan dentro de los requisitos señalados para dicha categoría, en el Instructivo Operativo de presentación de programas al Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal -FAGEM-, cuya aplicación fue aprobada por resolución exenta N° 173, de 2011, del Ministerio de Educación.

En efecto, señala el instructivo en el numeral 3.2.1, que las iniciativas que podrían incorporarse en la categoría Gestión de Recursos, en consideración de los objetivos del Fondo, son aquellas que tengan como objetivo explícito y directo la superación de problemas de gestión identificados en un proceso de diagnóstico y autoevaluación, a nivel de DAEM o Corporación Municipal y/o Establecimientos Educativos, objetivo que no se condice con las iniciativas imputadas a la categoría en análisis.

A mayor abundamiento, es útil señalar que la Secretaría Ministerial de Educación de la región de La Araucanía, por medio del oficio N° 663 de 2012, realizó observaciones sobre la utilización de los recursos del FAGEM 2011, a la Municipalidad de Padre Las Casas.

En este tenor, se observaron las iniciativas "Desarrollo y asesoría de estudio gestión interna del Programa", en cuanto a contratación de personal en labores administrativas; "Implementación de un Modelo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de Gestión en el DAEM", en relación con los medios de verificación del trabajo efectuado; y "Asesorías para la Comunidad en Materias Psicopedagógicas y Sociales", en lo concerniente a informes de las labores realizadas.

No obstante lo anterior, las rendiciones en los ámbitos mencionados previamente, fueron aceptadas por la Secretaría sin que consten acciones posteriores.

En respuesta a lo observado, la entidad edilicia señala que los gastos efectuados con los recursos del FAGEM se habrían enmarcado dentro de lo establecido en el Instructivo Operativo que rige al fondo, que las dudas en la utilización de los recursos habrían sido atendidas por la Secretaría Regional Ministerial, SEREMI, de Educación - como órgano encargado de fiscalizar los gastos del programa-, y además, avala el actuar del municipio, el hecho que la mencionada Secretaría aprobó las rendiciones de cuentas por el uso de los recursos y entregó de forma continua los dineros.

Cabe precisar que, los argumentos mencionados no permiten modificar la errónea clasificación de la iniciativa "Desarrollo y asesoría de estudio gestión interna del Programa", por lo que se mantiene la observación.

Por otra parte, tal como se expuso previamente, la SEREMI observó, junto con otras, el uso de recursos en la citada iniciativa, sin que consten acciones posteriores para su regularización.

## 1.2 Sobre cuenta trimestral del Fondo al Concejo Municipal

Se constató que el alcalde de la Municipalidad de Padre Las Casas, luego de recibidos los recursos en el mes de mayo de 2011, rindió cuentas al concejo municipal el 03 de octubre de 2011 y el 14 de marzo de 2012, debiendo hacerlo trimestralmente, es decir, en los meses de agosto y noviembre de 2011, y febrero y mayo de 2012, omisión que vulnera la ley N° 20.481, de presupuesto del sector público año 2011.

En efecto, la glosa 13, de la partida 09, capítulo 01, programa 20 de la ley N° 20.481, estableció que el alcalde de cada municipio que esté afecto al proyecto de mejoramiento de la gestión educativa, debía dar cuenta detallada trimestralmente al concejo municipal, consignando el destino de estos recursos, especificando el grado de cumplimiento del programa y señalando los aspectos que aún están pendientes.

Sobre la materia, la autoridad edilicia expone que el municipio rindió cuentas al concejo municipal, de la comuna de Padre Las Casas, en cinco ocasiones, adjuntando documentos para cada caso:

1. En sesión ordinaria N° 78, de 1 de febrero de 2011, en donde se aprobó la rendición del año 2010 y las iniciativas a presentar para el año 2011.

f 2. Mediante modificación presupuestaria al Sector Educación realizada en junio 2011, en relación con los recursos del FAGEM, que requirió dar cuenta del



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

programa al concejo municipal

3. En sesión ordinaria N° 102, de 03 de octubre de 2011, en que se aprobó el avance del programa FAGEM del año 2011.
4. En sesión ordinaria N° 118, de 13 de marzo de 2012, en que se aprobó el avance final del programa FAGEM del año 2011.
5. Entrega de cuenta pública por medio de ordinario N° 62, de 24 de abril de 2012, en sesión extraordinaria del concejo municipal, donde la autoridad edilicia habría dado cuenta, en el punto IV, sobre el programa FAGEM año 2011.

Al tenor de lo expuesto, es útil mencionar, que la glosa de la Ley de Presupuestos del Año 2011 se refiere a los recursos entregados por el ejercicio presupuestario 2011 y no a los recursos provenientes de años anteriores, además la rendición de cuentas al concejo municipal es en relación al destino de los recursos y no a la planificación presupuestaria que deba realizar la entidad en cumplimiento del decreto ley N° 1.263, de 1975, y que la cuenta pública semestral de los fondos se contempla como una obligación independiente de la rendición de cuentas trimestral, la cual debe consignar el destino de tales recursos, el grado de cumplimiento del programa y los aspectos que aún están pendientes, lo que sólo se habría realizado en los meses de octubre 2011 y marzo 2012, manteniéndose por lo tanto la observación.

### 1.3 Omisión de publicación en el Mercado Público

Se determinó que los procesos de compras públicas identificados con las ID N°s. 2547-44-L111, 2547-72-LE11, 2547-50-L111, 2547-43-L111, 2547-60-L111, 2547-49-L111, 2547-36-L111, 2547-77-LE11, 2547-99-L111, no dan cumplimiento al numeral 6 de la letra b), del artículo 57, del decreto N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba Reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, toda vez que la entidad edilicia no publicó en el Sistema de Información público, los contratos de suministro y servicios definitivos firmados entre el municipio y el oferente adjudicado, en cada caso.

Al respecto, la autoridad edilicia confirmó la situación observada, señalando que ésta corresponde a un error administrativo, por lo que se instruirá un proceso administrativo en el Departamento de Educación Municipal, con el objeto de esclarecer los hechos, circunstancias y eventuales responsabilidades que correspondan.

Agrega, sin embargo, que para el año 2013 se habilitó el sistema para subir los contratos al mercado público.

Sobre lo anterior, en vista que no se acompañan antecedentes que acrediten lo expuesto por la entidad, se procede a mantener la observación, debiendo hacer presente que, el resultado de dicho proceso, en la medida que corresponda, deberá ser informado a esta Contraloría Regional conforme al oficio circular N° 15.700, de 2012, de la Contraloría General de la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

República, que imparte instrucciones en materia de registro de decretos alcaldicios.

#### 1.4 Decretos de pago sin firma del alcalde de la comuna

El análisis de los gastos ejecutados por la Municipalidad de Padre Las Casas, imputados a los fondos del FAGEM 2011, determinó que 41 decretos de pago, por un monto total de \$67.674.503, conforme se expone en anexo N° 1, no cuentan con la firma del alcalde, hecho que afectaría la validez de los egresos, conforme se establece en el inciso 2° del artículo 13, de la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Sobre el particular, cabe precisar que el alcalde es la máxima autoridad de una municipalidad, reconocida en los artículos 118 de la Constitución Política de la República y 56 de la ley N° 18.695, y por tanto su firma resulta esencial en los actos administrativos de la entidad edilicia, por cuanto aquella representa la declaración de voluntad contenida en las decisiones formales del municipio, en el ejercicio de una potestad pública (aplica dictamen N° 75.481, de 2010).

Al tenor de lo señalado, el municipio confirmó la observación, indicando que quien firma los decretos de la especie es el Administrador Municipal, por orden de la alcaldía, razón por lo que instruirá un proceso administrativo con el objeto de esclarecer los hechos, circunstancias y eventuales responsabilidades que corresponden a funcionarios del Departamento de Educación Municipal, que realizaron los procesos respectivos.

En atención a lo expuesto, se mantiene la observación hasta verificar en un próximo seguimiento la efectividad de la medida, correspondiendo que la Municipalidad de Padre Las Casas, informe el resultado de dicho proceso disciplinario, en la medida que corresponda, a esta Contraloría Regional, de conformidad con lo indicado en el citado oficio circular N° 15.700, de 2012, de este Organismo Superior de Control, además de regularizar la situación de los decretos señalados en el anexo N° 1, de conformidad al artículo 13 de la ley N° 19.880.

#### 1.5 Irregularidades en licitaciones

En consideración de los antecedentes analizados, se constataron irregularidades en los procesos licitatorios identificados con las ID N°s. 2547-47-LE11, 2547-50-L111, 2547-43-L111 y 2547-99-L111, conforme se detalla a continuación:

a) La licitación ID N° 2547-47-LE11, incumple el artículo 9° de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, por cuanto se declaró desierta por incumplimiento del artículo 14 de las bases administrativas, por no presentación de boleta de garantía del oferente, debiendo haberse declarado inadmisibles y proponer al siguiente mejor evaluado (aplica dictamen N° 16.776, de 2013).

Sobre lo anterior, el municipio señala que en



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

el portal de mercado público consta un acta de deserción asociado al decreto alcaldicio N° 0470, de 2011, de la Municipalidad de Padre Las Casas, y adjunta en su respuesta fotocopia del mencionado decreto, el que señala, en lo que interesa, que declara inadmisibles las licitaciones, por lo que, en mérito de lo expuesto, se da por subsanada la presente observación.

b) Las licitaciones ID N°s. 2547-50-L111 y 2547-43-L111, luego de su adjudicación, se les dio término anticipado por incumplimiento en los plazos ofertados por los proveedores para entrega de los productos, situación no formalizada mediante acto administrativo de la autoridad edilicia, lo que infringe el artículo 3° de la citada ley N° 19.880, en cuanto a que las decisiones que adopte la Administración en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública, deben expresarse por medio de actos administrativos escritos.

Sobre la materia, la entidad señala que la situación quedaría salvada al momento de dictarse el decreto alcaldicio N° 0682, de 28 de septiembre de 2011, que sanciona la contratación de un nuevo proveedor y que da cuenta del término anticipado del contrato previo, no obstante, la municipalidad no acompaña los antecedentes que indica, razón por la que se mantiene la presente observación, hasta verificar su existencia en un próximo seguimiento.

c) Respecto de la licitación ID N° 2547-99-L111, la oferta adjudicada no cumple con las materias requeridas en el artículo 14 de los términos de referencia, sobre descripción del servicio requerido, debiendo contemplar la capacitación, como mínimo, temas de planificación, liderazgo y trabajo en equipo, motivaciones para el trabajo en equipo y herramientas para abordar conflictos. Lo expuesto, afectaría el principio de estricta sujeción a las bases establecido en el artículo 10° de la mencionada ley N° 19.886, y en consecuencia, incumple los fines establecidos en el Instructivo Operativo del FAGEM año 2011.

En este tenor, el municipio señala que la jornada de capacitación habría contemplado las temáticas de planificación, liderazgo, trabajo en equipo, motivaciones para el trabajo en equipo, herramientas para abordar conflictos y otros, con el objeto de fortalecer competencias en el equipo del Departamento de Educación Municipal, en temas relevantes para la gestión educativa.

Agrega que, tras revisar la oferta adjudicada, ésta se encontraría conforme a lo establecido en el artículo 14° de los términos de referencia, y que del análisis de la presentación, objetivos y metodología, en conjunto con el material proporcionado durante la capacitación por el oferente adjudicado, se habría dado cumplimiento al principio de estricta sujeción a las bases.

No obstante, ser atendibles los argumentos que esgrime la entidad, se mantiene la observación por cuanto la propuesta técnica presentada por el oferente, según consta en los antecedentes de mercado público, no se habría ajustado a la descripción del servicio requerida en los términos de referencia.

1.6 Pago de honorarios



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Se constató a través del análisis efectuado al pago de honorarios y anexos a contratos bajo la modalidad de Código del Trabajo imputados por el municipio al FAGEM, que 20 egresos por un monto total de \$9.813.230, no adjuntan el informe de labores o éstos no han sido aprobados por las respectivas jefaturas, conforme se establece en los convenios, ver anexo N° 2.

Lo anterior vulnera el artículo 55 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, que establece que los ingresos y gastos de los servicios o entidades de Estado deben contar con documentación de respaldo original que respalde tales operaciones y que acredite el cumplimiento de las leyes tributarias, de ejecución presupuestaria y de cualquier otro reglamento que exigen los reglamentos o leyes especiales sobre la materia, además del número 3, de la resolución N° 759, de 2003, de la Contraloría General de la República, que fija normas de procedimiento sobre rendición de cuentas.

Sobre la materia, la entidad edilicia señala que existen los informes de labores con sus respectivas aprobaciones, y adjunta antecedentes relacionados con las actividades de los decretos de pago N°s 420, 505, 601 y 716, todos de 2011. Además, respecto al decreto de pago N° 1.250, de 2011, indica que éste se refiere a la elaboración de evaluaciones psicológicas mediante el test WISC III, aplicado en escuelas municipales de la comuna de Padre Las Casas, los que tienen el carácter de confidencial, por lo que en su oportunidad fueron remitidos a los establecimientos para los fines pedagógicos pertinentes.

Sobre el particular, analizados los antecedentes proporcionados por la entidad, éstos no dicen relación con la omisión observada en este punto, referida a la inexistencia de informes de labores o de aprobaciones de éstos, conforme se establece en los respectivos convenios, razón por la cual se mantiene la observación.

#### 1.7 Inexistencia de cotizaciones

Del análisis del Fondo se determinó que el Departamento de Educación Municipal de Padre Las Casas, efectuó cuatro pagos por contratación directa asociados a los decretos de pago N°s 86, por \$2.997.000; 87 por \$1.383.302; y 92 por \$62.376 y \$263.598, todos de 2012, sin obtener las cotizaciones mínimas que establece el inciso final del artículo 8° de la ley N° 19.886, y el artículo 51 de su reglamento, toda vez que en dichas operaciones no concurren las causales de las letras c), d), f) y g) de ese artículo.

En lo que atañe a los decretos de pago N°s 86 y 87, de 2012, el municipio manifiesta que efectivamente no se solicitaron las cotizaciones mínimas que establece el inciso final del artículo 8° de la ley N° 19.886, puesto que el funcionario encargado del proceso aplicó erróneamente el fundamento legal que justificaba la contratación directa, generándose, de este modo, un error administrativo, por lo que se instruirá un proceso disciplinario con el objeto de esclarecer los hechos, circunstancias y eventuales responsabilidades que correspondan a funcionarios del Departamento de Educación Municipal, que realizaron los procesos respectivos. Agrega que, en lo concerniente al decreto de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

pago N° 92, de 2012, dicha contratación se suscribió por convenio marco, por lo que no se requerían las cotizaciones mínimas que establece la ley, y adjunta antecedentes que así lo acreditan.

Al tenor de lo expuesto, se procede a mantener la observación respecto de los decretos de pago N°s 86 y 87, ambos de 2012, hasta verificar en un próximo seguimiento su efectividad, debiendo el resultado del proceso sumarial, en la medida que corresponda, ser informado a esta Contraloría Regional conforme al oficio circular N° 15.700, de 2012, y respecto del decreto de pago N° 92, de 2012, se levanta la observación.

#### 1.8 Bienes no registrados en inventarios y no identificados con logo MINEDUC.

Mediante decreto de pago N° 891 de 2011, la Municipalidad de Padre Las Casas adquirió lienzos a color, por un valor de \$166.600, los cuales no se encuentran registrados en el inventario del Departamento de Educación. Además, mediante decreto de pago N° 88, de 2012, adquiere a Comercializadora S.A., dos cámaras fotográficas, marca Panasonic DMC-FH2, y otra marca Kodak Z990, por un valor total de \$269.980, las cuales no se encuentran identificadas con el logo o imagen corporativa del MINEDUC, contraviniendo ambas situaciones, el numeral 3.8, del título III, del Instructivo Operativo del FAGEM 2011.

Sobre la observación, el municipio ha precisado que el procedimiento, para el tipo de bienes señalado, consiste en la entrega al funcionario del bien con el recibo de cargo respectivo, y que efectivamente los lienzos no se encontraban registrados en el inventario del Departamento de Educación, por lo que procedieron a codificar e inventariar los bienes respectivos, según decreto de alta N° 00172, de 2013, que adjunta.

Además, en lo concerniente a las cámaras fotográficas, procedió a identificar dichos bienes con el logo del Ministerio de Educación, adjuntando fotografías que respaldan dicha situación.

Al tenor de lo expuesto y antecedentes aportados, la observación aquí contenida se entiende subsanada.

#### 1.9 Cuenta pública Municipalidad Padre Las Casas.

Se determinó que la Municipalidad de Padre Las Casas no dio cuenta pública semestral a través de su páginas web y en cada uno de los establecimientos educacionales de la comunidad escolar, por ende no realizó convocatoria a las comunidades escolares, contraviniendo lo consignado en la ley N° 20.481, de Presupuestos del sector público año 2011, glosa 13 de la partida 09, capítulo 01, programa 2, del presupuesto para el Ministerio de Educación, para las municipalidades afectas a la ejecución del proyecto de mejoramiento de la gestión educativa.

El municipio argumenta en su respuesta, que la Municipalidad de Padre Las Casas dio cuenta pública respecto del FAGEM, mediante cuenta pública del alcalde, en su punto IV Administración en Educación año 2011, y además por medio de su página web en la sección de transparencia



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

municipal.

No obstante lo señalado por el municipio, cabe consignar que la Ley de Presupuestos del año 2011 estableció dicho requisito de carácter semestral, razón por la cual este Organismo Contralor mantiene la observación.

## 2. Transferencias Corrientes y/o de Capital – Rendición

En relación a este acápite, se constató la rendición de la totalidad de los recursos transferidos por el Ministerio de Educación por concepto del fondo en estudio. Con todo, cabe hacer presente que el examen documental se enfocó en la revisión de las rendiciones referidas a las iniciativas citadas en el objetivo de la presente auditoría.

### 2.1 Sobre plazo de rendición de cuentas

El título VII del Instructivo Operativo del FAGEM 2011, estableció tres procesos según la fecha de presentación de los proyectos por iniciativa, siendo el 4 de febrero de 2011, la fecha de término de presentación del primer proceso, misma fecha en que la Municipalidad de Padre Las Casas presentó sus programas al Ministerio de Educación.

En este sentido, los plazos de rendición a la SEREMI de Educación, establecidos para la primera y segunda cuota corresponden para el primer proceso, al 15 de julio de 2011 y 30 de junio de 2012, respectivamente.

Sin embargo, se verificó que el municipio rindió los fondos el 20 de octubre de 2011 y 20 de marzo, de 2012, incurriendo en un atraso de 97 días, respecto de la primera rendición.

Sobre la situación, la Municipalidad de Padre Las Casas señala que el Departamento de Educación rindió los fondos del programa dentro de los plazos estipulados por el Ministerio de Educación, los cuales fueron modificados mediante el ordinario N° 3.220, de 13 de diciembre de 2011, del Jefe de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, en el que se informa a los municipios la extensión de plazos para la ejecución y rendición de los recursos.

Sin embargo, como puede apreciarse en el referido documento del Ministerio de Educación, los cambios que dicho acto informa es respecto de los plazos de ejecución del Fondo de Apoyo a la Gestión en Educación Municipal año 2011, y en ningún caso modifica las fechas de rendición del mismo. Además, se observa en este punto la fecha de la primera rendición de fondos, que debió ser en julio de 2011, data anterior a la emisión del referido ordinario N° 3.220, de 2011, de Educación, por lo que se mantiene la presente observación.

### 2.2 Diferencia en montos aprobados del primer avance con los rendidos.

Se constató que el concejo municipal de Padre Las Casas, aprobó en Acta N° 199, de 3 de octubre de 2011, el avance de ejecución del Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal de Padre Las



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Casas, por un monto de \$67.131.722, no obstante, por oficio N° 1.747, de 2011, el alcalde de ese municipio, remitió a la SEREMI de Educación de La Araucanía, el primer informe de avance del FAGEM, donde se rinde la suma total de \$77.103.619, monto que supera el autorizado por el concejo municipal en \$9.971.897.

Lo anterior, vulnera el criterio establecido en el dictamen N° 28.667, de 1994, que indica que el alcalde está obligado a respetar los acuerdos del concejo municipal en los casos en los cuales la ley haya expresamente indicado que se requiere ese acuerdo, ello porque según el principio de legalidad consagrado en la ley suprema, el alcalde debe someter su actuación a la constitución y a las leyes, debiendo actuar dentro de su competencia y sin más atribuciones que las que expresamente le haya conferido el ordenamiento jurídico.

Sobre la materia, el municipio señala que la situación se habría originado debido a que en forma posterior a la aprobación del concejo municipal, se habría estado actualizando la información del fondo en la página web del Ministerio de Educación, y que al momento de generar el informe de rendición, éste habría incluido información que difería de la aprobada por el concejo.

Agrega, que posterior al envío de la información recibieron un correo electrónico, de fecha 20 de octubre de 2011, por parte de la SEREMI de Educación, solicitando que debían rebajar de la página web los montos correspondientes a anexos de contratos del personal del Departamento de Educación por la suma de \$5.345.522, siendo la diferencia definitiva entre lo aprobado por el concejo municipal y la rendición por \$4.626.375.

Sin perjuicio de lo anterior, el municipio acepta que los hechos corresponden a un error administrativo, por lo que instruirá un proceso administrativo con el objeto de esclarecer los hechos, circunstancias y eventuales responsabilidades que corresponden a funcionarios del Departamento de Educación Municipal, que realizaron los procesos respectivos, cuyo resultado, en la medida que corresponda, deberá ser informado a esta Contraloría Regional conforme al oficio circular N° 15.700, de 2012.

Sin embargo, cabe señalar que, no obstante los errores indicados por el municipio, la rendición del primer avance de la ejecución del programa FAGEM año 2011, difiere en \$9.971.897 de los montos aprobados por el concejo municipal, por todo lo cual este Organismo Contralor procede a mantener la observación.

### III. Otros.

Inexistencia de seguimiento por parte del MINEDUC

Se verificó la inexistencia de seguimientos y controles en el proceso de ejecución del programa, por parte del Ministerio de Educación, situación que contraviene lo establecido en el punto 4.6, del título IV, del Instructivo Operativo FAGEM 2011, aprobado por resolución exenta N° 173, de 2011, de dicho Servicio, el cual establece que dicho Ministerio llevará a cabo el seguimiento y control del proceso de ejecución del programa.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

## CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Padre Las Casas ha aportado antecedentes e iniciado acciones que permiten salvar las observaciones planteadas en el numeral 1.2, sobre inutilización de documentos rendidos, del acápite de Control Interno, y la letra a) del numeral 1.5 acerca de irregularidades en licitaciones públicas, parcialmente el numeral 1.7 sobre cotizaciones en contratación directa, y número 1.8 en lo relativo a registro e identificación de bienes, todos del acápite de Examen de Cuentas.

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. Corresponde mantener las observaciones contenidas en el capítulo I, sobre Control Interno, numerales 1.1 y 1.3 relacionadas con inconsistencias de fechas en los comprobantes contables, y la falta de auditorías de la unidad de control, para lo cual dicha entidad deberá disponer las medidas tendientes a subsanar dichas observaciones, y ponderar la incorporación de auditorías sobre la materia en la planificación anual de la unidad de control, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29, letra a), de la ley N° 18.695.

2. Respecto de la observación 1.1, del acápite Examen de Cuentas, relacionada con la inclusión de la iniciativa "Desarrollo y asesoría de estudio gestión interna del programa" en el FAGEM año 2011, la cual considera gastos asociados a anexos de contratos de funcionarios del Departamento de Educación, contratos de administrativos a honorarios y la adquisición de materiales de oficina, que no se ajustan al Instructivo Operativo que rige el fondo, la Municipalidad de Padre Las Casas deberá reintegrar al Ministerio de Educación los recursos utilizados en tales fines.

3. En lo que dice relación con la observación del punto 1.2, del acápite Examen de Cuentas, sobre omisión de rendiciones de cuentas trimestrales al concejo municipal, respecto de la utilización de los recursos del fondo, en incumplimiento a la glosa 13, de la partida 09, capítulo 01, programa 20 de la ley N° 20.481 de Presupuestos del año 2011, puesto que sólo se habría rendido en los meses de octubre de 2011 y marzo de 2012, dicha entidad deberá, en lo sucesivo, adoptar las medidas tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones que se generen en programas de esta índole.

4. Respecto de la observación contenida en el número 1.3, del Examen de Cuentas, sobre contravención al numeral 6 de la letra b), del artículo 57, del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba Reglamento de la ley N° 19.886, toda vez que el municipio no publicó en el Sistema de Información público, los contratos de suministro y servicios definitivos firmados entre dicha entidad y el oferente adjudicado, identificados con las ID N° 2547-44-



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

L111, 2547-72-LE11, 2547-50-L111, 2547-43-L111, 2547-60-L111, 2547-49-L111, 2547-36-L111, 2547-77-LE11, 2547-99-L111, corresponde que se arbitren las acciones necesarias para que en lo sucesivo, dicha omisión no se repita.

5. En cuanto al numeral 1.4, del acápite Examen de Cuentas, sobre la falta de firma del alcalde o del funcionario en el cual haya delegado tal acto, en 41 decretos de pagos, siendo ésta esencial en los actos administrativos de la entidad edilicia, por cuanto aquélla representa la declaración de voluntad contenida en las decisiones formales del municipio, en el ejercicio de una potestad pública, dicha entidad deberá proceder a regularizar la situación de los decretos señalados en el anexo N° 1, de conformidad al artículo 13° de la ley N° 19.880.

6. En lo concerniente a lo observado en el Examen de Cuentas, numeral 1.5, letra c), en relación a que el oferente adjudicado en el proceso licitatorio N° 2547-99-L111 no cumple con las materias requeridas en el artículo 14 de los términos de referencia, no obstante que el servicio prestado se ajusta a los requerimientos de la entidad, dicho municipio deberá, en lo sucesivo, dar cumplimiento al inciso 1°, del artículo 37, del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

7. Sobre lo observado en el punto 1.6, referente a la falta de documentación de respaldo en decretos de pago de honorarios, corresponde que esa entidad edilicia regularice la mencionada situación, debiendo además adoptar las medidas de control necesarias para que en lo sucesivo, dicha omisión no se repita.

8. En lo atinente a la observación 1.7, del Examen de Cuentas, referida a pagos por contratación directa que no cuentan con las cotizaciones mínimas que exige el inciso final del artículo 8° de la ley N° 19.886, y el artículo 51 de su reglamento, toda vez que en dichas operaciones no concurren las causales de las letras c), d), f) y g) de ese artículo, corresponde que el municipio arbitre las acciones necesarias para que en lo sucesivo, dichas contrataciones se ajusten a las exigencias de las citadas normas.

9. Respecto de lo consignado en el numeral 1.9, del Examen de Cuentas, sobre la omisión de la Municipalidad de Padre Las Casas de la cuenta pública semestral a través de su páginas web y en cada uno de los establecimientos educacionales de la comunidad escolar, contraviniendo lo consignado en la ley N° 20.481, de Presupuestos del sector público año 2011, glosa 13 de la partida 09, capítulo 01, programa 2, del presupuesto para el Ministerio de Educación, dicha entidad deberá, en lo sucesivo, arbitrar las medidas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones que se generen en programas de esta índole.

10. En cuanto a lo observado en el numeral 2.1, del acápite Examen de Cuentas, en relación con los plazos de rendición de cuentas a la SEREMI de Educación por los recursos recibidos, la Municipalidad de Padre Las Casas deberá disponer las medidas que aseguren el cumplimiento de dichos plazos, de conformidad con el Instructivo Operativo del FAGEM.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

11. En relación a la observación 2.2, del Examen de Cuentas, en la cual se informan diferencias entre el monto rendido al Ministerio de Educación correspondiente a la primera cuota y los montos autorizados por el concejo municipal para ser rendidos, las cuales ascienden a \$9.971.897, el municipio deberá adoptar las medidas de control necesarias para que en lo sucesivo, dichas discrepancias no se vuelvan a repetir.

12. En cuanto a los números 4, 5, 8 y 11, antes mencionados, no obstante que la autoridad edilicia señaló que dichas situaciones corresponden a errores administrativos, por lo que instruirá procesos administrativos en el Departamento de Educación Municipal, con el objeto de esclarecer los hechos, circunstancias y eventuales responsabilidades que correspondan, el procedimiento que al efecto instruya deberá consistir en un sumario administrativo, y las acciones que se deriven de dicho proceso, en la medida que corresponda, deberán ser informadas a esta Contraloría Regional conforme al oficio circular N° 15.700, de 2012.

Finalmente para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en anexo N° 3, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente oficio, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcribese al Alcalde, al Director de Control, y al Concejo de la Municipalidad de Padre Las Casas, a la Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región de La Araucanía.

Saluda atentamente a Ud.

  
Julio César Lizana Díaz  
Jefe Unidad de Control Externo  
Contraloría Regional de La Araucanía  
Contraloría General de la República