



Illustre Municipalidad de
La Serena

**REF: INFORME FINAL SOBRE
CONCESIÓN DE SERVICIO DE
RECOLECCION Y TRANSPORTE DE
RESIDUOS SOLIDOS, LIMPIEZA
VIARIA Y ASEO DE FERIAS LIBRES
Y PULGAS, DE LA COMUNA DE LA
SERENA, 2º PROCESO.**

La Serena, 15 de Enero del 2015.

En cumplimiento a lo establecido en el programa de Auditorías Internas 2014, se informa a Ud., mediante informe final el resultado de la revisión efectuada a la Concesión Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de la Comuna de La Serena, 2ºProceso.

Objetivos

- Validar el cumplimiento del contrato suscrito por la “Concesión de Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y aseo Ferias Libres y Pulgas, acotado al Servicio Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, en la Comuna de La Serena”, mediante una muestra.
- Verificar la correcta ejecución de actividades en tiempo y forma del servicio en terreno, según lo establece contrato y sus bases técnicas entre la Empresa Concesionaria Demarco S.A y la Illustre Municipalidad de La Serena, para Servicio Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, en la Comuna de La Serena.
- Corroborar las labores de inspección efectuadas por el Inspector Técnico de Contrato (ITC) en la Comuna de La Serena



Metodología

La verificación y validación del cumplimiento de contrato “Concesión a Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de La Comuna de La Serena, 2° Proceso”, está focalizado en el Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos.

Se realiza la fiscalización en terreno y revisión de la documentación correspondiente, lo descrito se ejecutó en conformidad con la legalidad establecida y acorde a las Normas de Auditoria Generalmente Aceptadas y Ley N° 18695.

Se practicaron las pruebas necesarias para dar cumplimiento al objetivo, dentro de las que se consideraron:

- Inspección en terreno de recorridos, tal cual está considerado en el perímetro pre establecido para el Servicio Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, en la Comuna de La Serena.
- Entrevista con usuarios, que permitan establecer la permanencia en el tiempo de lo que se visualice en terreno.
- Generar registro fotográfico de la visita.
- Fiscalización de cumplimiento de funciones del Inspector Técnico de Contrato (ITC).
- Revisión de bases administrativas de licitación pública versus contrato, generando una conciliación de procedimientos y responsabilidades.
- Contrastar pagos realizados a la empresa concesionaria con los informes de conformidad de servicio, emitidos por el ITC.
- Revisión documental histórica de pagos efectuados conforme al servicio prestado.
- Revisar cumplimiento de garantías.
- Revisión de aplicación de multas.
- Verificar si cumple legalidad conforme lo establece la normativa vigente, respecto a derechos y obligaciones.

La totalidad de los servicios contemplados dentro del contrato pactado entre Demarco S.A y la Illustre Municipalidad de La Serena, son: recolección y transporte de residuos sólidos, limpieza viaria y aseo



Illustre Municipalidad de
La Serena

de ferias libres y pulgas. Se consideró como Universo de muestra el servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos efectuado en la Comuna.

Para determinar la fiscalización a realizar en terreno se funda como parámetro de selección, el valor de impacto que tiene el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en el total del contrato, se efectúa un estudio estadístico de montos contemplados para recolección y transporte de residuos sólidos en el contrato, se sectorizan los lugares a fiscalizar en forma aleatoria; arrojando como resultado a inspeccionar en terreno muestra representativa, equivalente al 30% del universo total.

Esta Dirección de Control, indica que el resultado de la labor ejecutada permitió arribar a lo siguiente:

I.- Evaluación del Control Interno

Se efectuó análisis de los métodos, procedimientos de operación y controles establecidos por el municipio para el desarrollo de las funciones realizadas en el marco del Contrato de “Concesión Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de La Comuna de La Serena, 2° Proceso”. La evaluación fue realizada a través de entrevistas, solicitud de antecedentes, exámenes en terreno e indagación documental, observando en general lo que sigue:

I.1.- La Sección de Aseo de la Municipalidad de La Serena, posee la función de examinar el cumplimiento del contrato por “Concesión Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de La Comuna de La Serena, 2° Proceso”. Respeto a lo anterior, se comprobó que no se tiene un Manual de Procedimiento debidamente autorizado y formalizado por Decreto Alcaldicio, como guía específica respecto del actuar de las labores a efectuar, y de aquellas materias que estén fuera del contrato, aquellas necesarias y de orden interno.



Con fecha 04 de Noviembre de 2014 esta Dirección de Control Municipal mediante Ord. N° 09- 440 solicita envío de manual de procedimiento con el cual se efectúa labores en la sección de aseo, como respuesta a dicha solicitud, fueron presentados manuales de procedimiento que están elaborados por función, tales como “Realiza inspección al trabajo desarrollado”, “Entrega de informes con observaciones”, “Elaborar informe sin novedad” y así sucesivamente, por cada una de las labores o actividades que contempla el proceso de fiscalización del contrato. Es opinión de esta Dirección que el mantener procedimientos individualizados por actividad genera una separación de funciones para procesos que mantienen el mismo objetivo, alcance y responsabilidad. De igual modo, se hace hincapié en que los manuales de procedimientos visualizados fueron confeccionados por una empresa asesora externa M y G Quality Ltda, situación que desencadena en que hay aspectos prácticos y/o cotidianos de la fiscalización que no fueron incluidos y otros que son redundantes.

Dentro de la documentación revisada, conjuntamente a entrevista sostenida con la sección y el ITC del contrato Sr. Juan Quintanilla Gallardo, se pudo verificar que hay actividades establecidas que están dentro de los procesos entregados y que en la praxis no se realizan, tales como: Tareas de fiscalización y/o inspección con frecuencia semanal, esto está establecido en el procedimiento “Realiza inspección al trabajo desarrollado” en su punto N° describe la actividad y la frecuencia con la cual se debe realizar (Anexo N°1.1), Elaboración de informe escrito destacando las observaciones entregadas, el que luego se informa al ITC, se archivan las actas y se hace posterior seguimiento, la actividad mencionada corresponde al procedimiento “Entrega de informe con observaciones” que dentro de su punto N° describe la actividad y menciona paso a paso las acciones a seguir.

Respecto del punto anterior, se indica que no se tuvo a la vista informes confeccionados con observaciones según se establece en procedimiento interno, presentando solo fichas de fiscalización, elaboradas acorde a cumplimiento de proceso de acreditación del municipio. Todas las fichas de fiscalización visualizadas fueron consignadas sin novedad, situación que se debiese haber desarrollado según procedimiento “Elaborar informe sin novedad”,



Illustre Municipalidad de
La Serena

que dentro de su punto N° describe la actividad, situación que no se realiza. De la misma manera, no se constató libros ni informes de seguimientos, donde se establezca una revisión ejecutada posterior a las observaciones, con el objeto de controlar las mejoras realizadas y la demora en efectuarlas.

De igual forma, no se observa cumplimiento del punto N° del procedimiento “Recibe manifold firmado”, respecto de la actividad en que el ITC una vez que recibe el libro manifold con las firmas correspondientes, lo coteje con los informes recibidos, y realice el posterior envío de un oficio al prestador indicando las medidas que se adoptaran por el incumplimiento.

Además, no se presentaron antecedentes, según lo indica punto N° del procedimiento “Entrega de informe a Departamento de Jurídico”, en los que se pudiera verificar el envío a Asesoría Jurídica Municipal de informe por faltas reiteradas plasmadas en los libros manifold indicando la pertinencia de aplicación de multas.

Por último y representado lo anterior, se indica que pese a que fueron elaborados los manuales de procedimientos para la ejecución de labores específicas, en la práctica estas no se cumplen.

I.2.- En la Sección Aseo Municipal se encuentran empleadas dos personas en calidad contractual a honorarios, el Sr. Bernardo Morales Rojo y la Srta. Gabriela Barraza Clavería (Anexo N°2), situación que se corroboró con la nómina de funcionarios enviada por dicha sección y que indica, cumplen labores de fiscalizadores (Anexo N°2.1), se debe tener presente que esta situación no procede, tal como lo indica Ley N°18.883 en su artículo 4°, lo que es incompatible con el ejercicio de labores que conlleven asociada una responsabilidad, sumado al hecho que no tienen la calidad de funcionarios municipales, por lo que no cuentan con responsabilidad administrativa.

Se indica además que las actividades para las que fue contratado el Sr. Bernardo Morales Rojo autorizado por Decreto Alcaldicio N°414/14 de fecha 03 de Febrero de 2014 tienen relación directa con las funciones



que realiza en la actualidad, en el caso de la Srta. Gabriela Barraza Clavería, el contrato autorizado por Decreto Alcaldicio N°1755/14 de fecha 30 de Abril de 2014 no se condicen las labores indicadas a desarrollar en dicho contrato que son básicamente labores administrativas (Anexo N°2), lo sindicado en el mencionado contrato se contrapone con la función de fiscalizador que se indica según Anexo N°2.1 cumple la Srta. Barraza Clavería, la condición descrita debe ser regularizada.

I.3.- En la revisión de los Libros Manifold a cargo del Inspector Técnico del Contrato (ITC), los que fueron visados son el libro que se detallan:

- “Manifold N°1, Contrato Aseo Empresa Demarco, año 2013” desde el folio 01 al 50,
- “Manifold N°2, Contrato Aseo Empresa Demarco, año 2014” desde el folio 01 al 50, y
- “Manifold N°3, Contrato Aseo Empresa Demarco, año 2014” desde el folio 01 al 20 (Anexo N°1),

Analizados los documentos tenidos a la vista se puede observar que existe una debilidad manifiesta en cuanto a las salidas a terrenos efectuadas por el ITC y el registro de las mismas (Anexo N°1.1), se advierte que se presentan fechas de visitas en terreno distantes y las que no se realizan con frecuencia semanal, según se establece en uno de los “manuales de procedimientos”, descrito en el Punto N°1 del presente documento.

La planilla expuesta en anexo N°1.1, representa claramente la falencia descrita en el párrafo precedente, dicha planilla considera las visitas efectuadas desde iniciado el contrato, con fecha 3 de mayo de 2013 hasta el día 10 de noviembre de 2014, fecha en que se recepciona la información. Durante el transcurso del tiempo indicado, se han realizado sólo 20 visitas a terreno debidamente registradas en los libros Manifold, las cuales tienen una frecuencia inconstante, siendo la frecuencia menor 1 día de diferencia y la de mayor distancia entre visitas, de 152 días, generando un promedio de 1,25 visitas mensual, lo que equivale al 31.25%, valor porcentual muy distante a lo requerido



en el punto N°6 instaurado en el Manual de Procedimiento “Realiza inspección al trabajo desarrollado” .

I.4.- Prevención de Riesgos; de acuerdo a los antecedentes revisados se presentan faltas en cuanto a la seguridad que se proporciona a los trabajadores en los lugares en que se desarrolla su actividad laboral, vulnerando la Ley N°16744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y a su vez, el Decreto Supremo N° 101(1968) el que Aprueba reglamento para la aplicación de la Ley N°16.744, incluyendo las modificaciones realizada por Ds N° 73, de 2005, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en D.O. de 07 de marzo de 2006. Dentro de las carencias detectadas, se destaca:

- Inexistencia de zapatos de seguridad, observando en su reemplazo zapatillas deportivas. Según se informó en la visita, por el ITC Sr. Quintanilla Gallardo, existe instrucción de la Dirección del Trabajo que permite el uso de zapatillas por la agilidad que deben tener los trabajadores en la recolección de residuos, información que no se pudo corroborar en la legislación revisada por estos auditores.
- Realización de trabajos sin medidas preventivas adecuada, tales como, no se utilizan conos de seguridad en la limpieza de lugares críticos como lo es carretera u otras áreas que sean de peligro.

La sección de aseo dentro de su equipo cuenta con la Srta. Andrea Toro Ogalde, contratada en calidad de prestación de servicios según los indica Decreto Alcaldicio N°414/14 de fecha 3 de febrero 2014 y su posterior modificación establecida en Decreto Alcaldicio N°3155 de fecha 14 de agosto 2014 (Anexo N°2), egresada de técnico en prevención de riesgos, quien hace fiscalizaciones en terreno e informes que deriva a la empresa Demarco para sus correcciones e informa del mismo modo al ITC. Por su parte la empresa concesionaria Demarco tiene un prevencionista de riesgos, quien es el encargado de salvaguardar los peligros por parte de la empresa, según se pudo validar documentalmente, existen antecedentes que puedan demostrar que no existe coordinación, tampoco trabajo conjunto entre ambos prevencionistas.

La sección de aseo en conjunto con la empresa concesionaria, trata el tema de los riesgos en las labores de las personas que



Illustre Municipalidad de
La Serena

trabajan en el contrato recolección y transporte de residuos sólidos, evidenciando lo dicho, las reuniones en las que se ha tocado el tema de prevención de riesgos, que según se observa en actas de reunión se realizan según frecuencia que se indica en el siguiente cuadro:

:

Fecha	Reunión de coordinación de la Empresa Demarco S.A y la sección aseo, Diserco
10/04/14	Acta de Reunión
25/04/14	Acta de Reunión
17/06/14	Acta de Reunión
08/07/14	Acta de Reunión
30/07/14	Acta de Reunión
13/08/14	Acta de Reunión

Del mismo modo, queda reflejado el registro de temáticas relacionadas a la prevención en los libros Manifold del ITC, se pudo comprobar las expresiones escritas por faltas a la seguridad y/o medidas tomadas en relación al tema, se reflejan en la siguiente tabla:

Fecha	Folio	Libro
07/09/13	31	1
09/09/13	33	1
11/09/13	38	1
25/09/13	42	1
11/02/14	17	2
07/05/14	39	2
13/05/14	45	2
06/06/14	12	3
05/11/14	20	3

De lo anterior, se indica que a pesar de las reuniones y notificaciones efectuadas por falencias en la prevención de riesgos desempeñada por la empresa concesionaria, aún existen debilidades ostensibles, lo que genera un incumplimiento a la legislación vigente respecto de accidentes



Illustre Municipalidad de
La Serena

del trabajo y enfermedades profesionales, Ley N°167 44 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, emitida en 01 de febrero de 1968.

I.5.- Recolección de residuos domiciliarios sobre productores, el servicio de rutas urbanas asignadas a sobre productores es de frecuencia diaria de lunes a sábado, en horario diurno y se asigna el camión N°2525 que es de exclusividad de esta función, para el sector A y el sector B (Anexo N°3).

Según información proporcionada en Memorandum N°804 de fecha 07 de Noviembre de 2014, se recibió listado de sobre productores de la Comuna (Anexo 3.1), dicho listado es contrastado con información proporcionada mediante del software interno Cas Chile, corroborada luego con personal del Depto. de Finanzas, se constata que existen en la Comuna 217 contribuyentes registrados en esa clasificación, se puede verificar que durante el año 2014 se ha recaudado por este concepto M\$ 56.916.- desde el 01 de enero de 2014 hasta el 30 de noviembre de 2014 (Anexo N°3.2). Lo anterior, representa un recaudación de 136 contribuyentes, correspondiente al 62.6% de los contribuyentes registrados, lo descrito, financieramente provoca una deducción en el ingreso municipal proyectado para el año en curso. Se sugiere considerar y tener presente para el año 2015.

I.6.- Fichas de fiscalización, corresponden a un instrumento creado para plasmar las salidas a terreno realizadas por los fiscalizadores en el contexto de velar por el cumplimiento de contrato, el que debiese posteriormente reflejarse en un informe de visita a terreno, informes que no se tuvieron a la vista, lo que deriva en incumplimiento a Manual de Procedimiento "Realiza Inspección al Trabajo Desarrollado" elaborado para la Dirección por empresa asesora externa M y G Quality Ltda.

Esta Dirección de Control Interno sugiere que, estas fichas deben ser foliadas por visita o firmada en ambas hojas, el acta de visita y la ficha de fiscalización, toda vez que ambos instrumentos son mutuamente excluyentes. De las fichas de fiscalización revisadas, todas se expresaron sin observación, situación discrepante con los antecedentes tenidos a la vista, toda vez que el contenido en los libros manifold revisados presenta



observación y en las actas de reuniones de coordinación efectuadas entre las partes se establecen casos puntuales de incumplimiento o debilidades en la prestación del servicio, como lo mencionado en el punto I.3 y I.4 del presente documento.

I.7.- En cuanto al seguimiento de observaciones, según la documentación revisada y la entrevista sostenida con la sección de aseo y el ITC, se detecta que no existe un método claro, rápido y preciso para hacer el debido seguimiento a las observaciones realizadas en visitas a terreno o trabajos administrativos.

Además, se carece de un instrumento que permita visualizar la observación, fecha y responsable de aquella falta y luego fecha de solución, gradualidad de superación de la observación y responsable. La situación descrita impide tener claridad del tiempo de demora desde que se genera una observación y a la misma se le da solución, lo que contraviene directamente al punto N°16 de las Bases Administrativas del contrato, donde se indican las Penalidades a considerar dependiendo de la falta en la que se incurra.

II.- Resultado del Examen

II.1 Formalización Contrato

Mediante Decreto Alcaldicio N° 108, de 14 de Enero de 2013, se adjudicó a la empresa DEMARCO S.A. El valor contratado es de 7.692 UF mensual el que desde esa época al momento de la presente auditoría ha experimentado modificaciones, lo que ha aumentado su valor actual a 9.766,327 UF mensual, tal como se muestra y expresa en el siguiente cuadro:

Estado de Contrato	Valor UF según Contrato	Fecha de Inicio de los Contratos	Decreto Alcaldicio que lo aprueba
Contrato inicial	7692	04 de Febrero de 2014	455/14
1ra. Ampliación	2074,327	20 de Enero de 2014	167/14
Total Contrato	9766,327		



El mencionado contrato contempla, entre otras, como principales cláusulas las siguientes:

- Recolección de Residuos Sólidos Urbanos.
- Recolección de Residuos Sólidos Rural.
- Recolección de Residuos Grandes Generadores.
- Limpieza Viaria.
- Aseo Ferias Libres y Pulgas.
- Vehículos y equipamiento de oficina a concesión, además de sistema de comunicación de radios portátiles.

Se hace presente, que el monto pactado en el Contrato de Concesión “Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y aseo Ferias Libres y Pulgas, en la Comuna de La Serena” no contempla como obligación por parte de DEMARCO S.A el pago por la disposición final de los residuos a la empresa TASUI Ltda., dueña del vertedero, dicho pago corresponde a la Municipalidad de La Serena, y es parte de contratación directa realizada con TASUI Ltda según se establece en Decreto Alcaldicio N°266/14 de fecha 24 de enero 2014, por lo que no se ajusta opinión de esta Dirección de Control respecto de este contenido, ya que dicha situación pertenece a otro tipo de contrato, no propias de las materias y muestreo de la presente Auditoria.

II.2 Validación en Terreno del Contrato

Entre los días 05 y 28 de Noviembre de 2014 se realiza por personal de esta Contraloría Interna fiscalizaciones a la labor de extracción y recolección de residuos sólidos de la empresa DEMARCO, para lo cual se utiliza como instrumento de control un acta de fiscalización, que considera las especificaciones técnicas que indican las bases administrativas deben cumplirse en la actividad de recolección, el detalle se puede visualizar en anexo N°4, en el que se refleja cuadro de fiscalización de la totalidad de visitas realizadas en terreno, indicando cumplimiento por cada labor que se debe realizar.



Por medio de las visitas se comprobó que existen tareas realizadas en la cotidianidad que no están estipuladas según bases administrativas ni especificaciones técnicas del contrato, y que se consideraron como observaciones puntuales, las que se detallan a continuación:

- Falencias en el retiro de todos los residuos públicos, provisión y mantención de contenedores o recipientes.
- Personal parcialmente no cuenta con su uniforme e implementos de trabajo y seguridad.
- En las visitas realizadas no se pudo evidenciar la extracción de todos los retiros voluminosos y comerciales.

Dentro de los servicios validados que se entregan satisfactoriamente están los siguientes:

- Retiro de todos los residuos domiciliarios.
- Provisión de todos los equipos y accesorios para la recolección, cantidad de personal necesario para la prestación del servicio.
- No existe escurrimiento al piso desde el camión de líquidos provenientes de la basura durante el recorrido de recolección.
- No se evidencia escurrimiento en el piso de líquidos provenientes de la basura durante los recorridos.
- Los camiones recolectores se encuentran en buen estado y cumplen con las disposiciones legales de tránsito exigidas según normativa vigente como lo es permiso de circulación, seguros y revisión técnica.
- Vehículos mantienen elementos de seguridad mínimos para sus funcionarios y cuentan con un lugar de apoyo y agarre para el personal.

Descrito lo anterior, se procede a detallar las observaciones particulares encontradas y de la cual se destaca lo siguiente:

- La ruta rural (Anexo 4.1) indica que el retiro de residuos en el Canil Municipal se realizarán de lunes a sábado, según se propone en oferta técnica con la cual se adjudicó la concesión, en visitas inspectivas se



constata que el retiro al Canil Municipal se realiza sólo los días martes. Lo que refleja una falta de cumplimiento en oferta realizada.

- En lugares de difícil acceso del camión recolector, como sucede por ejemplo en lugares altos, se instalan en el sector inferior canastillos metálicos para el acopio de los residuos, esta situación se dio en la ruta de recolección rural. La práctica descrita, no está establecida en las especificaciones técnicas del contrato, es un hábito que se realiza por iniciativa de la empresa para facilitar la labor, sin existir elementos generados del ITC ni otros que lo permitan.
- En recorrido nocturno, se fiscaliza el camión 2521, conductor Sr. Raúl Montaner González, dicho camión tenía la dotación de pionetas incompleta, debido a que uno de ellos, se encontraba de vacaciones, no realizó el remplazando correspondiente de la persona ausente, esto vulnera la prestación satisfactoria del servicio, donde se establece una cantidad determinada de pionetas por recorrido, oferta que no es desempeñada en este caso.
- En la visita realizada el día 5 de Noviembre 2014 a las 12:30 hrs, efectuada al sector norte de la ciudad, específicamente sector de las compañías, no se evidencio cumplimiento de algunos puntos establecidos en el acta de fiscalización de esta Dirección de Control Interno, debido al horario en que se concurrió, ya que estaba finalizando la labor diaria a realizar por la concesionaria en ese tramo concreto. En dicha visita no se pudo verificar el cumplimiento de los siguientes puntos:
 - Carga de los residuos en los camiones minimizando los ruidos
 - Evitar caídas de polvo, escombros y resto de basura a la vía pública.
 - Limpieza del área si cayeran restos de residuos a la vía pública, siendo recogidos, barridos y cargados en el camión.
 - Existencia de acumulación previa de la basura en un lugar determinado con el fin de acelerar el proceso.

Lo descrito está respaldado en actas y fotografías de visitas realizadas según la planificación elaborada (Anexo N°4.2), el compilado de las imágenes que se pudieron capturar se incluye en Anexo N°4.3.



II.3 Pago Contrato Recolección y Transporte de Aseo Domiciliario

Según lo indica el Presupuesto Municipal proyectado para el año 2014, la cuenta presupuestaria 215.22.08.001.020.001 denominada "Recolección y Transporte de Aseo Domiciliario", en el sistema contable nos muestra los valores proyectados a pago durante el año en curso versus lo devengado y lo efectivamente pagado, lo que se presenta en tabla anexa:

C U E N T A S	PRESUPUESTO	SALDO	OBLIGADO	% OBLIG	DEVENGADO	PAGADO						
CUENTAS CODIGO	DENOMINACION	INICIAL M\$	VIGENTE M\$	PPTO M\$.	PARCIAL M\$	ACUMULADO M%	A LA FECHA SM	PARCIAL M\$	ACUMULADO M%	PARCIAL M\$	ACUMULADO M%	PARCIAL
215-22-08-001-020-001	RECOLECCION Y TRANSPORTE RESIDUOS DOMICILIARIOS	1.950.000	1.950.000	-2.437.206	--	4.387.206	224.98	--	2.412.316	278.132	2.412.316	1.974.890

Respecto del examen de los pagos efectuados a DEMARCO S.A., durante el año 2014, la inspección arrojó que hasta el 30 de Octubre el valor total cancelado a Demarco por concepto del Contrato de "Concesión Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Viaria y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de La Comuna de La Serena, 2º Proceso" equivale a M\$ 2.796.461.- correspondiente a 15 facturas (Anexo N°5).

Se debe tener presente, que 4 facturas las que en su conjunto suman M\$ 907.201.- corresponden a servicios recibidos durante el año 2013, considerando una ampliación de M\$ 228.074.-; al desagregar y detallar se visualiza que equivalen a una ampliación de servicios por un valor mensual de 2.074,3270 UF más IVA y un pago único de 12.479,5974 UF más IVA por servicios prestados entre el 4 de Mayo y el 30 de Noviembre el año 2013.

Del total cancelado durante el 2014, la suma de M\$ 1.374.368, equivalente al 49.14%, corresponde a servicios recibidos en el año en curso, siendo la última factura pagada hasta el momento de la revisión, el



Illustre Municipalidad de
La Serena

día 30 de Septiembre 2014 por servicios de primera ampliación correspondiente al mes de Abril 2014.

Es dable, considerar que de acuerdo a lo establecido en la Ley N°20.744 de fecha 27 de marzo de 2014, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que indica "Artículo único.- Facultase excepcionalmente a las municipalidades del país para transferir a empresas proveedoras del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, por una sola vez, recursos que serán destinados por éstas exclusivamente a sus trabajadores, declarando por bien transferidos aquellos recursos que, a la fecha de publicación de esta ley, ya se hayan entregado a las precitadas empresas con dicho fin." se realiza una transferencia por M\$ 172.782, dicho valor no es considerado dentro de la sumatoria de pagos realizados por cargo del municipio al servicio de recolección y transporte de aseo domiciliario, siendo hasta la fecha de revisión, cancelado sólo el 49.14% de lo programado a pago durante el 2014.

En síntesis, según contrato, el valor a pagar por la totalidad del servicio pactado entre el 3 de mayo 2013 y 3 de mayo 2019, es de 678.283,62 UF más IVA.- incluyendo la ampliación efectuada en Abril 2014 por servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios. A octubre del 2014 se ha cancelado 149.120,9 UF lo que representa un 18.47% del valor total del contrato.

II.4 Garantías Contrato Recolección y Transporte de Aseo Domiciliario

En relación a las Boletas de Garantías que el concesionario debe tener en caución municipal se señala que fueron visadas en su totalidad y que cumplen a cabalidad con lo que establece el contrato, existiendo en Tesorería Municipal actualmente el documento N° 180917 de fecha 02 de Abril 2014, por un monto igual a 20.381 UF que respalda el Fiel Cumplimiento del Contrato y cuya vigencia es hasta el 04 de Mayo 2015.

Se debe considerar que el documento en custodia no cauciona la totalidad del contrato, por lo que se debe solicitar su



renovación en el momento apropiado, cautelando la continuidad del respaldo de Fiel Cumplimiento del Contrato con el respectivo documento legal en garantía.

II.5 Multas Contrato Recolección y Transporte de Aseo Domiciliario

Se hace presente, que dentro del año 2014 no se ha cursado multas al concesionario, habiendo evidencia que refleja que en ocasiones sí se debió haber multado el incumplimiento de contrato o en su defecto la deficiencia en la prestación del servicio, se da como ejemplo la reparación o reposición de dos camiones tres/cuarto marca JAC que son retirados de circulación por no encontrarse operativos, a continuación se detalla cronológicamente el historial de los hechos:

- Con fecha 24 de Enero, en libro Manifold N°2, folio 2, se informa que deja de funcionar el 6 y 13 de Enero respectivamente dos camiones marca JAC, se da como plazo para corregir la falencia el 29 de Enero 2014.
- Con fecha 11 de Febrero en acta de reunión entre concesionario, ITC y sección de aseo, queda estipulado que el Sr. Gabriel Ostolaza compromete plazo de 15 días para reemplazo de camiones JAC.
- Con fecha 06 de Marzo en acta de reunión entre concesionario, ITC y sección de aseo, se refleja que los camiones JAC aún no son reemplazados, se compromete el reemplazo de uno y el cambio de motor para el otro.
- Con fecha 21 de Marzo, en libro Manifold N°2, folio 24, ITC solicita respuesta con fecha 28 de Marzo, por la falta de reposición de camiones JAC.
- Con fecha 26 de Marzo, se registra en libro Manifold N°3, folio 2, que ITC notifica falencia en la prestación del servicio por no incorporar camiones JAC en mal estado.
- Con fecha 08 de Julio en acta de reunión entre concesionario, ITC y sección de aseo, se refleja que ITC emitirá multa por no obtener reemplazo de camiones JAC, da un plazo final de reposición el 14 de Julio, condicionando el cumplimiento a la aplicación de multa y disminución del valor ofertado por servicios de dicho vehículo.



- Con fecha 08 de Julio en acta de reunión entre concesionario, ITC y sección de aseo, queda estipulado que ITC indica que pese a oficios enviados con fecha 24 de Enero, 26 de Mayo y 16 de Julio no han sido repuestos los camiones JAC, representante de Demarco señala que con fecha 7 de Julio se repuso un camión JAC, se notifica por parte del equipo de sección de aseo que las medidas adoptadas son insuficientes.
- Con fecha 05 de Agosto el Sr. Juan Quintanilla Gallardo, ITC del contrato, emite el ordinario N°3966 a la Empresa prestadora del servicio de recolección y transporte de residuos domiciliarios, en el punto N°4 en su párrafo quinto indica el envío al departamento de Asesoría Jurídica, la solicitud de multa por las deficiencias reflejadas en el punto N°16 “Penalizaciones” de las bases administrativas, las falencias son Letra C “Deficiencia con respecto a la calidad de los servicios” solicita Multa por 50 UF, Letra E “Incumplimiento en la entrega de registros en informes” multa 5 UF por 165 días, 825 UF, Letra D “Incumplimiento en el plazo de corrección de deficiencias” multa 5 UF por 165 días, 825 UF, lo que da un total de 1700 UF.
- Con fecha 08 de Agosto se recepciona carta N°43/20 14 emitida por Sr. Gabriel Ostolaza Jiménez, administrador de contrato Demarco, donde emite sus descargos en relación al ordinario 3966 del Sr. Juan Quintanilla Gallardo, ITC del contrato, solicitando además que se deje sin efecto la multa en comento descrita en el ordinario antes mencionado.
- Con fecha 06 de Noviembre, tres meses después del ordinario N°3966 de fecha 05 de Agosto de 2014, el Sr. Juan Quintanilla Gallardo, ITC del contrato emite Memo N°799 a Asesoría Jurídica, solicitando la aplicación y rebaja de multa considerada en el ordinario 3996 de fecha 05 de Agosto, por las deficiencias reflejadas en el punto N°16 “Penalizaciones” de las bases administrativas, las falencias son Letra C “Deficiencia con respecto a la calidad de los servicios” solicita Multa por 50 UF, Letra E “Incumplimiento en la entrega de registros en informes” multa 3 UF por 42 días, 126 UF, Letra D “Incumplimiento en el plazo de corrección de deficiencias” multa 3 UF por 42 días, 126 UF, lo que da un total de 302 UF. Lo anterior representa una rebaja del 82.23% de la multa demandada en primera instancia, se deberá presentar fundamentos claros por la demora en la aplicación de la multa, como aquellas administrativas y que fundamenten



detalladamente las razones en que se basa para rebajar las multas que se presentó en primera instancia por oficio y la última solicitud realizada.

Se indica que la condonación de multas no es aplicable en entidades edilicias por no ajustarse a derecho. Se cita el Informe de Investigación Especial N° IE09/2012 de fecha 22 de Noviembre de 2012, elaborado por la Contraloría Regional de Antofagasta donde se indica explícitamente que “En cuanto a la condonación total o parcial de aquellas solicitudes del recurrente, la Jurisprudencia de este Organismo de Control, contenidas, entre otros, en el dictamen N°30.585, de 2004, ha sostenido que al constituir las multas parte de lo debido, su condonación implica, necesariamente, la extinción de parte de la obligación adeudada por un modo de extinguir distinto al pago, que consiste en la renuncia que el acreedor –en este caso, la municipalidad- hace de parte de sus derechos en beneficio del deudor- la empresa concesionaria-.

Por tal razón, la autoridad carece de la facultad legal de condonar o rebajar obligaciones en dinero, cualquiera sea su naturaleza (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 52.568, de 2008, 30.339, de 2009, y 13.354, de 2012)”

Descrito lo anterior y citada la normativa que avala la ausencia de facultad para condonar o rebajar obligaciones en dinero, esta Dirección de Control Interno sugiere reconsiderar la solicitud de rebaja de multa realizada a la Empresa Demarco S.A mediante Memo N°799 emitido por el ITC del contrato Sr. Juan Quintanilla. Del mismo modo se sugiere tener la cautela inexcusable en casos posteriores, para no volver a cometer la contravención de concebir condonaciones o rebajas de obligaciones en dinero a prestadores de servicio externos.



III.- Análisis a la Respuesta del Pre Informe de Auditoría

III.1.- Antecedentes de la Respuesta

El informe final, toma como referencia la respuesta enviada a esta Dirección, en el memorándum 007 de fecha 08 de Enero de 2015, que da respuesta al ordinario 09-492 de fecha 29 de diciembre 2014. El informe de respuesta recepcionado fue elaborado por la Sra. María Inés Godoy, ITC subrogante, toda vez que el Sr. Juan Francisco Quintanilla Gallardo a contar del día 31 de diciembre 2014, deja de prestar servicios en la Ilustre Municipalidad de La Serena.

III.2.- Análisis de la Respuesta

Los antecedentes aportados, fueron analizados a fin de verificar la pertinencia de las acciones correctivas implementadas y/o proyectadas, arrojando los resultados que a continuación se indican de acuerdo a las observaciones no subsanadas:

- En la Sección de Aseo de la Municipalidad de La Serena, no existe un Manual de Procedimiento debidamente autorizado y formalizado por Decreto Alcaldicio, como guía específica respecto del actuar de las labores a efectuar, y de aquellas materias que estén fuera del contrato, necesarias y de orden interno. La Dirección de Servicio a la Comunidad indica en informe enviado como respuesta, que analizará y modificará el procedimiento existente, el que fue elaborado por una empresa externa, y que presenta debilidades y diferencias con lo estipulado en las Bases Administrativas del Contrato.
- Respecto de las dos personas empleadas en calidad contractual a honorarios, el Sr. Bernardo Morales Rojo y la Srta. Gabriela Barraza Clavería, se indica en Memo 007, que se solicitó al Depto de Personal la modificación de sus contratos, gestión que se encuentra en trámite, se solicita que se envíe a esta Dirección los documentos que respalden dicha gestión, en un plazo de 30 días.
- En relación a la utilización de zapatillas, se valida el documento Ordinario 0105 de fecha 08 de enero 2015, donde la Dirección de Servicio a la



Comunidad requiere un pronunciamiento sobre la temática en comentario a la Inspección del Trabajo. Cabe señalar que la observación realizada se mantiene, toda vez que se esperará la respectiva respuesta formal de la Inspección del Trabajo, se debe tener presente que dicha observación fue realizada a la luz del incumplimiento a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Ley N°16744. La falta de esta respuesta se considerará incumplimiento de contrato.

- En cuanto a las debilidades de seguridad en la jornada de trabajo, donde se expresa faltas en cuanto a la seguridad que se proporciona a los trabajadores en los lugares en que se desarrolla su actividad laboral, vulnerando la Ley N°16744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y a su vez, el Decreto Supremo N° 101(1968) el que Aprueba reglamento para la aplicación de la Ley N°16.744, incluyendo las modificaciones realizada por Decreto Supremo N° 73, de 2005, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en Diario Oficial de 07 de marzo de 2006. Se indica como respuesta a esta observación, que se realiza reunión con la Empresa Concesionaria, donde se toman acuerdos de mejora y se proyectan medidas correctivas, la que no está bien definida, no designan responsables, ni proyectan acciones correctivas específicas, tendiendo a ser una proyección de mejora ambigua. Con lo anterior, no se muestra una solución concreta a las problemáticas planteadas, plantea mejoras pero no las materializa. Expuesto lo precedente, esta Dirección de Control Interno, programará una Auditoria de Seguimiento donde se corroborará en terreno el cumplimiento.
- Sobre lo observado respecto a los sobre productores, la Dirección de Servicio Comunitario indica una planeación conjunta con la oficina de Rentas, para realizar las gestiones de mejora, se mantiene la observación dado a que se proyecta acción, pero no se materializa ni se menciona de manera clara cuales serán dichas mejoras, los plazos de ejecución ni los responsables de tales acciones.
- Las fichas de fiscalización, corresponden a un instrumento creado para plasmar las salidas a terreno realizadas por los fiscalizadores en el contexto de velar por el cumplimiento de contrato, el que debiese posteriormente reflejarse en un informe de visita a terreno, situación que se mantiene con incumplimiento, según lo refleja pre-informe. Como argumento de respuesta



a este punto, se indica que se reorganizará el trabajo de los funcionarios de la Sección de Aseo y que se regirán por los Manuales de Procedimientos, dicha indicación se considera improcedente, toda vez que como se indicó en el punto I.1 del informe de respuesta, no se cuenta con un manual de procedimiento apropiado y se proyecta recién la confección de uno adecuado, por lo que se sugiere re evaluar la respuesta de reorganizar y mantener un apego a manuales de procedimiento para el buen funcionamiento de las fiscalizaciones en terreno, debido a que manifiesta inconsistencia con la realidad que se tiene hoy en la Sección de Aseo. Esta materia queda sujeta a reevaluación en próxima Auditoría de Seguimiento.

- En cuanto al seguimiento de observaciones, se mantiene la observación realizada en el punto I.7 del pre informe, debido a que como respuesta se notifica que se generará un instrumento que permita realizar el seguimiento a debilidades encontradas en relación al cumplimiento del contrato, esta respuesta no es suficiente, debido a que no se presenta un bosquejo del instrumento mencionado ni se aportan mayores antecedentes. Se solicita se envíe el instrumento confeccionado para el seguimiento de debilidades, en un plazo de 30 días, antecedentes que se utilizarán para la validación de su cumplimiento, y que se efectuará mediante Auditoría de Seguimiento.
- En lo referente a la observación “En las visitas realizadas no se pudo evidenciar la extracción de todos los retiros voluminosos y comerciales”, se indican en la respuesta proporcionada por Dirección de Servicio a la Comunidad en el punto II.2 párrafo tercero, ...“La extracción de voluminosos y residuos comerciales no son parte del contrato...” dicha respuesta es improcedente, debido a que según Especificaciones Técnicas para la Recolección y Transporte de Residuos Sólidos Domiciliarios, en su punto 2.3 y 2.4 se señala la obligación de retiro de residuos voluminosos y comerciales respectivamente, además de definir qué tipo de residuos se consideran en dichas clasificaciones. Por otra parte, en el Punto 3 “Definición de los Residuos a No Recolectar” de las mismas especificaciones técnicas se describe los residuos que no se deben retirar, no es el caso de los mencionados anteriormente.
- En observación, la programación de ruta rural indica que el retiro de residuos en el Canil Municipal se realizarán de lunes a sábado, según se propone en oferta técnica con la cual se adjudicó la concesión, en visitas



inspectivas se constata que el retiro al Canil Municipal se realiza sólo los días martes; lo que refleja una falta de cumplimiento en oferta realizada. Como respuesta a esto, el Memorandum 007 de DISERCO indica que el retiro se hace tres veces a la semana, en conjunto a la ruta urbana direccionada al sector de Villa La Florida, por lo tanto, se mantiene la observación ya que en propuesta realizada por la empresa concesionaria con la cual se adjudica el contrato, se oferta el retiro diario en el recorrido rural, a la que no se está dando cumplimiento en la actualidad. Se deberán tomar las medidas pertinentes por su incumplimiento, tal cual lo establece el contrato suscrito.

- En relación a las Boletas de Garantías que el concesionario debe tener en caución municipal se señala que en la actualidad existe en Tesorería Municipal el documento N° 180917 de fecha 02 de Abril 2014, por un monto igual a 20.381 UF que respalda el Fiel Cumplimiento del Contrato y cuya vigencia es hasta el 04 de Mayo 2015, en informe de respuesta se explica que se envió Ordinario N° 08/003 de fecha 06 de Enero 2015, donde se solicita la renovación del documento mencionado a la Empresa Demarco, se requiere el envío de dicho ordinario en un plazo de 10 días, antecedentes que se validaran en mayor profundidad en Auditoria de Seguimiento.
- Acorde al punto donde se señala que dentro del año 2014 no se ha cursado multas al concesionarios, habiendo evidencia que refleja que en ocasiones sí se debió haber multado el incumplimiento de contrato o en su defecto la deficiencia en la prestación del servicio, se acoge la respuesta entregada por Dirección de Servicio a la Comunidad, donde se menciona que mediante Decreto N° 4495 de fecha 21 de Noviembre 2014 se da curso a multa a la Concesionaria por incumplimiento de contrato. Se hace presente que la condonación de multas no es aplicable en entidades edilicias por no ajustarse a derecho. Se cita el Informe de Investigación Especial N° IE09/2012 de fecha 22 de Noviembre de 2012, elaborado por la Contraloría Regional de Antofagasta donde se indica explícitamente que “En cuanto a la condonación total o parcial de aquellas solicitudes del recurrente, la Jurisprudencia de este Organismo de Control, contenidas, entre otros, en el dictamen N° 30.585, de 2004, ha sostenido que al constituir las multas parte de lo debido, su condonación implica, necesariamente, la extinción de parte



de la obligación adeudada por un modo de extinguir distinto al pago, que consiste en la renuncia que el acreedor –en este caso, la municipalidad- hace de parte de sus derechos en beneficio del deudor- la empresa concesionaria-. Por tal razón, la autoridad carece de la facultad legal de condonar o rebajar obligaciones en dinero, cualquiera sea su naturaleza (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 52.568, de 2008, 30.339, de 2009, y 13.354, de 2012)”. Descrito lo anterior y citada la normativa, se reitera la ausencia de facultad para condonar o rebajar obligaciones en dinero.

IV.- Conclusiones

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir que las medidas adoptadas por la Dirección de Servicio a la Comunidad para la revisión efectuada al procedimiento relacionado a “Servicio de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos, Limpieza Vial y Aseo de Ferias Libres y Pulgas, de la Comuna de La Serena, 2° Proceso”, no subsanan las observaciones efectuadas en primera instancia, en ninguna de las temáticas representadas. Por tal motivo, es que se mantienen las observaciones plasmadas en el pre informe, con el afán de poder ser corroborado el cumplimiento de la planificación de mejoras presentado, en una Auditoría de Seguimiento.

De lo anterior, y con el propósito de lograr el desarrollo eficiente y eficaz de los procedimientos y optimizar el servicio por concepto de recolección de residuos de la comuna, la Dirección de Control Interno Municipal sugiere considerar lo siguiente:

- a) Elaborar un Manual de Procedimientos, dentro de la propia sección, descartando la opción de la confección por parte de una empresa externa, donde se establezcan en un solo documento todas las labores a efectuar para el cumplimiento de las funciones y competencias de la Sección de Aseo, logrando con esto un correcto funcionamiento del contrato y servicios concesionados.
- b) Establecer como medida paliativa el uso de zapatillas de seguridad proporcionadas por la Empresa Concesionaria a los trabajadores, hasta que no se obtenga el pronunciamiento definitivo sobre este tema desde la Inspección del Trabajo, en ningún caso permitir el uso de zapatillas



- deportivas por parte de los peonetas, toda vez que esta situación es penalizada por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesional y por las respectivas Bases Administrativas en su punto 16 letra a), su incumplimiento hasta que no se emita resolución o dictamen de la Dirección del Trabajo, se considerará incumplimiento de contrato.
- c) Corregir la labor de registro y cobro de recolección de residuos domiciliarios de sobre productores, toda vez que el manejo ineficaz de esta materia genera financieramente una disminución en el ingreso municipal proyectado para el año 2015.
 - d) Se sugiere reestructuración y uso permanente de fichas de fiscalización, estas fichas deben ser foliadas por visita o firmada en ambas hojas, el acta de visita y la ficha de fiscalización, toda vez que ambos instrumentos son mutuamente excluyentes, y son de alta utilidad para el registro de observación y posterior seguimiento de mejoras generadas a partir de falencias detectadas en visitas a terreno. Registros que deben tener una correcta reciprocidad con lo reflejado en los libros Manifold, donde se plasman las salidas a terreno realizadas por el Inspector Técnico del Contrato.
 - e) Se aconseja el uso de un método claro, rápido y preciso para hacer el debido seguimiento a las observaciones realizadas en visitas a terreno o trabajos administrativos, un instrumento que permita visualizar la observación, fecha y responsable de aquella falta y luego fecha de solución, gradualidad de superación de la observación y responsable.
 - f) Se debe cumplir a cabalidad con lo indicado en Especificaciones Técnicas, sobre Recolección y Transporte de Residuos Sólidos Domiciliarios, ejecutando el retiro de todos los residuos allí definidos, en tiempo y forma según se indique en dicho documento y se establezca en Bases Administrativas, respetando las programaciones de retiro.
 - g) Mantener cumplimiento de las rutas y/o recorridos ofertados por la Empresa Concesionaria, establecer una programación tal que se cumpla plenamente en la praxis, acorde a las necesidades que se tengan para el correcto cumplimiento del contrato, lo anterior ya sea en frecuencia, horario, dotación y calidad del servicio, con la correcta visación de las partes.



Ilustre Municipalidad de
La Serena

- h) Se debe mantener la permanencia continua de las Garantías de Cumplimiento del contrato que se establece en Bases Administrativas, según se establece en el punto 8.3 de las mismas.
- i) La aplicación de multas se debe hacer en el momento en que se incurra en la falta, según se tipificada en el punto 16 de las Bases Administrativas, momento en que se evidencia el incumplimiento realizado y teniendo en cuenta la ausencia de facultad para condonar o rebajar obligaciones en dinero que tienen las entidades edilicias.

Es todo cuanto podemos informar, atentamente,

Julio Rojas Rivera
Dirección de Control Interno

Polonia Lavado Fernández
Dirección de Control Interno