



REPUBLICA DE CHILE
ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL

ORD. 020 /2015

ANT.: Memorandum Nº 1/2015 Depto.
Auditoria.

MAT.: Remite Auditoria Proceso de Compras.

ARICA,

12 ENE 2015

DE : DIRECTOR DE CONTROL

A : ALCALDE DE ARICA
PRESENTE

Adjunto remito a Ud. Informe sobre Auditoria al proceso de compras de la Municipalidad de Arica que incluye al Departamento de Administración de Educación Municipal, Departamento de Salud Municipal y Cementerio.

El trabajo se realizó el año 2014 en el marco de la programación anual del Departamento de Auditoría, dependiente de esta Dirección de Control, en el área de Auditoria Operativa.

En el desarrollo del estudio se encontraron algunas observaciones, y se incluyen algunas recomendaciones a fin de poder levantar estas mismas.

Lo anterior se informa, para su posterior resolución, le saluda atentamente,




ARTURO BUTRON CHOQUE
DIRECTOR DE CONTROL

ABCH/SAT/sat.

C.c: Administrador Municipal, Director de Finanzas, Departamento de Auditoria, Archivo.



REPUBLICA DE CHILE
ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

MEMORANDUM N° 1 /15

ARICA, 7 Enero 2015

DE : JEFE DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A : DIRECTOR DE CONTROL
Presente

Adjunto encontrará auditoría al proceso de compras años 2013 a noviembre 2014.

En el examen realizado se encontraron algunas observaciones y se proponen algunas alternativas para poder levantarlas.

Se deja constancia que este trabajo esta inserto en el plan anual de auditoría año 2014 aprobado según D.A. N° 6904/2014, en el área operativa, la que remito a Ud. para su conocimiento.

Atentamente,



SILVIA AHUMADA TORO
JEFE DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

SAT/sat
c.c. :

Archivo



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

INFORME DE AUDITORIA
PROCESO DE ADQUISICIONES
I MUNICIPALIDAD DE ARICA

Se realizó auditoría al proceso de adquisiciones de la I Municipalidad de Arica, incluyendo al Departamento de Administración de Educación Municipal, Departamento de Salud Municipal, Servicio Municipal de Cementerio, comprendido entre el año 2013 a noviembre 2014.

En el desarrollo del trabajo se emplearon técnicas y pruebas de auditoría conocidas por todos y fue realizado de acuerdo a las N.A.G.A. que recomienda la I.N.T.O.S.A.I. y la Contraloría General de la República por medio de las circulares N° 037566/96 y N° 037543/96.

Se concluyó que el grado de apego a la normativa es escaso, que los criterios de las unidades de compras y contabilidad son disímiles, lo que no permite que los procesos sean limpios administrativamente hablando, y se demoren en demasía su tramitación, las observaciones más recurrentes dicen relación con la aplicación de la ley de compras públicas, su reglamento y manual por un lado , y los registros de contabilidad gubernamental por el otro, incluyendo el uso eficiente y eficaz de los recursos y las instrucciones para la ejecución presupuestaria.

Se recomienda, para que el proceso de compras fluya, generalizar por medio de la capacitación tanto al personal de adquisiciones como al personal de Contabilidad, a fin de equiparar conocimientos y aunar criterios de manera tal que se trabaje de una manera uniforme y sistemática de acuerdo a los preceptos legales, contenidos en la normativa vigente antes mencionada..

N.A.G.A. Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas
I.N.T.O.S.A.I. Internacional Organization of Supreme audit. Institutions



GENERALIDADES.

Se sometió a estudio, el área de adquisiciones de la I Municipalidad de Arica, el que incluye además los Departamentos de Educación, Salud y Cementerios., años 2013 a noviembre 2014.

ANÁLISIS

1.- MARCO REFERENCIAL.

- LEY N° 19886 , sobre compras públicas
- DECRETO N° 250, reglamento de la ley N° 19.886
- PLAN ANUAL DE COMPRAS, cada servicio cuenta con uno y se encuentran en el portal Mercado Público.
- MANUAL DE COMPRAS, documento aprobado según Decreto Alcaldicio N° 4885 del 28 de Julio del 2012.
- LEY N° 18.695 art N°8, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
- DECRETO ORGÁNICO CONSTITUCIONAL N° 1.263, contiene las normas sobre administración financiera de las instituciones del estado.
- LEY N° 19.880, ley de bases de procedimientos administrativos de la administración del estado.

Los contratos que celebra la Municipalidad de Arica, como los demás órganos de la administración del estado, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieren para el desarrollo de sus funciones, se encuentran regulados por la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y por el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de la citada ley.

La ley N° 19.886 y su reglamento establecen en el artículo 7° y 2°, respectivamente, que se entenderá por:

a) Licitación: es un procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) Licitación Privada: es un procedimiento administrativo de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración invita a determinadas personas, para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionar y aceptará la más conveniente.

c) Trato o Contratación Directa: es un procedimiento de contratación que por la naturaleza de la negociación debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la Licitación o Propuesta Pública y para la Privada.

d) En tanto que el Convenio Marco es un procedimiento de contratación realizado por la Dirección de Compras y Contratación Pública, para procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a las entidades, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo, según lo consigna el artículo 2° del reglamento.

2.- DEL CONTROL INTERNO

Organización:

La sección de adquisiciones en la IMA depende de la Dirección de Administración y Finanzas, bajo el Departamento de Administración, trabajan aquí 12 personas

5 funcionarios de planta

2 funcionarios a contrata y

5 personas a honorarios.

En el Departamento de Salud Municipal (DESAMU), la unidad de adquisiciones depende del Jefe de Finanzas, trabajan aquí dos funcionarios:

1 con nombramiento indefinido según ley N° 19.378

1 con nombramiento a plazo fijo.

En el Departamento de educación Municipal (DAEM), la unidad de Adquisiciones depende del Jefe de Recursos Financieros, trabajan aquí 7 funcionarios:

Modalidad de contrato, Código del Trabajo.



Flujo de información.

De acuerdo al manual de adquisiciones, aprobado por decreto N° 4885 del 31.07.2012, todas las compras menores a 500 UTM; deben ser autorizadas por el Director de Administración y Finanzas, esto ocurre con las compras IMA y DESAMU, no así con el DAEM quienes se saltan esta disposición.

En el caso de las compras superiores a 500 UTM son autorizadas por el Administrador.

Al aplicar la técnica de auditoría de indagación, se pudo constatar que el manual de compras existente en el municipio es poco amigable, solo el DESAMU cumple con el procedimiento establecido completo, las demás unidades actúan de acuerdo al criterio del funcionario que compra produciéndose devoluciones y demoras en los pagos por este motivo.

Plan anual de compras.

De acuerdo a la normativa, el año 2013 solo cumplieron con la publicación de esta herramienta de planificación, en concordancia con la normativa vigente, el DESAMU y la IMA, en tanto, el DAEM no publicó, ni tampoco el SERMUCE.

El año 2014, si publicó la IMA, el DESAMU; el DAEM y el SERMUCE, por lo tanto se da por cumplido con estos preceptos legales.

Es importante resaltar que no solo debe publicarse sino que las compras deben hacerse en base a lo que este plan señale, y evitar así las improvisaciones, las compras en calidad de urgencias y pagar con sobreprecio, el uso de esta herramienta permite lograr condiciones de mercado más ventajosas, y al planificar el trabajo, se facilitan los procesos administrativos internos evitando gran cantidad de devoluciones de Decretos de Pago.

Control de Bienes

Incorporación de Bienes

La sección adquisiciones es quien dando cumplimiento a la normativa



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

y procedimientos establecidos que dicen relación con los mecanismos del sistema Mercado Público y el reglamento interno de adquisiciones, realizan la compra o adquisición de los bienes de uso.

El siguiente paso es la recepción de los bienes adquiridos que se debe realizar de acuerdo a lo señalado en la Instrucción Alcaldicio N° 24 /2011.

Registro de Bienes

Los bienes son recepcionados en la Bodega de Adquisiciones, unidad que una vez chequeado y hecha el acta de recepción de bodega, mas una copia de la orden de compra y la respectiva factura, procederá a enviar la documentación antes señalada a la sección Bienes e Inventarios para que esta última proceda a su registro.

Esta sección cuenta con un registro computacional extra sistema, El sistema SMC está siendo poblado con los datos en esta Sección y este trabajo está avanzado hasta el año 2005.

El sistema SMC, no contempla un espacio para el registro físico administrativo, por lo que este tipo de registro sigue haciéndose en un libro manual.

En esta Sección aparte de registrarse todos los bienes adquiridos y recepcionados en la Bodega, deben registrarse las compras realizadas por la modalidad Giro Global, Fondo a Rendir o Fondo Fijo.

Para registrar estas últimas, los propios requirentes se encargarán de llevar hasta esta Sección lo bienes adquiridos para que sean activados los mecanismos de registro, sean registro convencional o registro físico administrativo.

Aparte de ingresar los bienes al sistema SMC o físico administrativo, la Sección Inventarios se encargará de marcar los bienes, y confeccionar los documentos de alta de inventario que incorpora bienes y baja de inventario que permite sacar bienes del sistema, además deberá administrar y coordinar los procedimientos internos de actualización de estos registros.



Observaciones

- Se reitera lo señalado en auditoría sobre bienes de uso 2013, que indica que se detectó que existe una nominación formal de encargados de inventario en cada unidad municipal, pero que se encuentra extemporánea, requiere ser actualizada a la brevedad, para cumplir con los preceptos legales.
- En la muestra estudiada se detectó que en el DAEM no se está realizando un registro de bienes de acuerdo a los procedimientos establecidos.
- Las adquisiciones son remitidas por los proveedores directamente a los establecimientos, que es como lo indica la Orden de Compra, por tanto nunca se emite el acta de ingreso a bodega, y las facturas muchas veces no coinciden en fecha con la llegada del producto.

Ej: La Orden de Compra se aceptó el 29 de Octubre,
La factura de fecha 29 de Octubre

Y la recepción del bien según guía de despacho fue en febrero del año siguiente.

3.- DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Todos los movimientos generados en un proceso de compras tienen involucrado un registro, que es de lo que se encarga la Contabilidad Gubernamental.

El hecho que no se aplique correctamente la Contabilidad Gubernamental, significa que en la Municipalidad de Arica, los registros no reflejan en forma fidedigna la realidad.

Principios Contables involucrados:

- **Principio del Devengado.:** se produce cuando se hace el decreto de pago.
- **Principio de realizado:** tiene directa relación con la concreción del pago, por tanto ya debe haberse recepcionado la factura y



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

los bienes deben estar a lo menos ingresados a bodega, e inventariados si corresponde.

- **Principio de exposición.** : Dice relación en la manera como yo presento en los registros contables un movimiento.

Observaciones

En la revisión quedó establecido, que no se tiene un conocimiento uniforme a cerca de la Contabilidad Gubernamental, que se define como un sistema que registra los movimientos presupuestarios y de los fondos de terceros, en forma oportuna, fehaciente, veraz y sistemática.

En la IMA, se hacen paralelamente dos procesos, el de la Orden de Compra Interna, donde se registra de acuerdo a la contabilidad gubernamental por el sistema SMC, y la Orden de Compra del sistema Chile compra, que registra en base al portal Chile compra y contiene otra serie de datos.

La primera, debe generarse en conformidad a los preceptos de la circular 60820/2005 de la contraloría general de la república y la segunda debe estar de acuerdo a la ley N°19.886, Decreto 250, manual de compras, y otros, considerando además que todo obedece a una secuencia, y el proceso es sistémico.

En el Decreto de pago se produce el devengo.

El Decreto de pago se genera una vez que se haya recepcionado el bien o servicio adquirido, comprobado según recepción de bodega de adquisiciones e inventario, reflejado al reverso de la factura respectiva.

La secuencia lógica sería la siguiente.

- 1.- Requerimiento
- 2.- Certificado de disponibilidad presupuestaria
- 3.- Decreto que aprueba la compra
- 4.- Orden de compra (2) y obligación.
- 5.- Recepción del bien en bodega o servicio, acompañado de la



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

factura respectiva.(la fecha en la que se produce este hecho debe coincidir con el timbre de recepción de la factura, cuestión de vital importancia al producirse el Devengo)

6.- Registro en inventario (reverso de la factura).

7.- Decreto de Pago(al girar este D.P. se produce el Devengo)

8.- Egreso (pago = realizado)

En la revisión se constató que tanto en el DAEM como en la IMA, no han sido rigurosos con seguir esta secuencia, siendo la segunda causa de devolución después de la falta de apego a realizar la adquisición según los preceptos de la ley N° 19.886.

Por otro lado en la IMA se han estado produciendo regularizaciones de transacciones que estaban con poca información o que se realizaron sin seguir lo que señala la ley N° 19.886, cuestión necesaria , pero que sin embargo no cumple con la formalidad principal en este tipo de casos, como es determinar responsabilidades que den cuenta del por qué no se cumplió con la normativa, y se está regularizando una situación que compromete más de un periodo, por que firman funcionarios que no estuvieron originalmente en el tiempo sindicado por la operación propiamente tal.

Ante lo anterior, se debe instruir a los funcionarios de la DAF para que cuando se trate de transacciones que afectan a más de un periodo hacia atrás y que deban ser regularizadas, incluir dentro de los vistos la instrucción de un proceso disciplinario o investigación de los hechos que dieron lugar a una compra sin apego a la normativa vigente, y que expliquen el porqué se está regularizando.

Lo anterior es importante para que se registre contablemente de manera correcta, si se salta un paso en el procedimiento se produce una debilidad en el sistema de Contabilidad Gubernamental, cuyas normas establece la Contraloría General de la República en la circular N°60.820/2005.



4.- DEMORA EN LOS PAGOS A PROVEEDORES

Se produce una demora en la tramitación de los Decretos de Pago, de acuerdo al estudio de la situación las causales son:

1º Adquisiciones realizadas sin contar con la documentación necesaria de respaldo, de acuerdo a lo que establece la Norma de la ley N° 19886, Decreto N° 250, Decreto N° 4885/2012 que contiene el manual de compras, ley N° 19880 de bases sobre procedimientos administrativos del estado, principalmente en lo que se refiere al uso de los recursos que debe hacerse considerando la eficiencia, eficacia, economicidad, equidad y ética.

2º Registro hecho sin apego a la circular 60820/2005, de la Contraloría General de la República que contiene las disposiciones según la Contabilidad Gubernamental sector Municipal, y las instrucciones del Ministerio de Hacienda sobre ejecución presupuestaria que entrega año a año lineamientos generales.

MUESTRA DE LAS OBSERVACIONES MAS RECURRENTES

MODALIDAD DE COMPRAS	Sin apego a la ley 19.886, Decreto 250 y ley 19.880.	Registro mal hecho (Cont. Gubernamental e instrucciones ejecución presupuestaria anual)
Licitación Pública	2%	-
Trato Directo	50%	50%
Convenio Marco	90%	50%
Emergencia Urgencia	30%	40%



ANALISIS POR MODALIDAD DE COMPRAS Y POR SERVICIO.

TRATO DIRECTO:

Observaciones:

En este tipo de adquisiciones las observaciones mas recurrentes tiene que ver con no dar cumplimiento a la ley 19.886 y su reglamento, al decreto 4885/2012 y a la ley 19.880 en lo que respecta al uso eficiente y eficaz de los recursos entre otros como por ejemplo.

- No se adjuntan las autorizaciones respectivas.
- No se adjuntan las cotizaciones.
- No se adjuntan los documentos formales requeridos
- No se respeta la oportunidad, ni la secuencia en los procedimientos.

Estas observaciones son mas recurrentes en el DAEM y en la IMA, en ese mismo orden.

CONVENIO MARCO:

Observaciones:

En este tipo de adquisiciones las observaciones más recurrentes tiene que ver con no dar cumplimiento a la ley 19.886 y su reglamento, al decreto 4885/2012 y a la ley 19.880 en lo que respecta al uso eficiente y eficaz de los recursos entre otros.

Se debe dejar en claro que para el caso de las Municipalidades no es obligatorio recurrir a esta modalidad, antes de acceder a una compra se debe cotizar y verificar cual es la alternativa más conveniente, en la que la vía CM, es tratada como un proveedor mas, debiendo considerar, mejor precio, plazo de envío o entrega, cotización entre los mismos proveedores del CM, etc.

En el análisis se detectó que se mal entiende la posibilidad de optar por CM, siendo en el DAEM y la IMA, donde se recurre con mayor



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

frecuencia a este tipo de compras, lamentablemente no se hace con estricto apego a la normativa vigente anteriormente enunciada, dejando de lado principalmente la ley N° 19.880, que señala que las operaciones se deben realizar con eficiencia y eficacia, haciendo un uso óptimo de los recursos, se saltan el plan de compra, improvisando transacciones que la mayoría de las veces se concretan a un costo elevado, muy por sobre las condiciones normales.

Otra de las observaciones más recurrente bajo este tipo de adquisiciones, tiene relación con la documentación de respaldo, cuando se compra a un elevado costo se debe justificar las razones del porque, y como para las Municipalidades no es obligación recurrir en primera instancia a esta modalidad, con mayor razón requiere se justifique **por qué**:

- no está considerado en el plan anual de compras.
- se elige esta modalidad cuando el precio es considerablemente más alto.
- no se adjunta la cotización entre los distintos oferentes del mismo ID, etc.

COMPRAS MEDIANTE DECLARACIÓN DE EMERGENCIA O URGENCIA;

En esta modalidad de compras, no existe claridad entre lo que se declara como Emergencia, solo lo decreta la autoridad superior del estado (Presidente de la república), y la Urgencia la declara el Alcalde mediante un Decreto Alcaldicio fundado.

Observaciones:

La documentación respaldatoria no es subida al portal en las 24 hrs siguientes a la declaración, lo que es imprescindible para continuar con las etapas posteriores de este tipo de adquisición.

Los registros deben realizarse de acuerdo a la circular 60820/2005 de la contraloría general de la república, aunque se trate de Emergencia o Urgencia.



La unidad que más recurre a esta modalidad es el DAEM y la IMA en ese mismo orden.

5.- CONCLUSIONES

En general no se tiene claro que todas las acciones que se realizan en la Municipalidad por ser un servicio público, se debe hacer con estricto apego a la normativa vigente y no según el criterio del funcionario operativo de turno.

Es necesario que se generalice el conocimiento en las distintas unidades de adquisiciones de la normativa sobre compras públicas, la ley de bases sobre trámites administrativos de la administración del estado, la circular 60820/2005, de la Contraloría General de la República, y las instrucciones para la ejecución presupuestaria anual.

Este conocimiento debe ser sólido e uniforme, para las unidades de adquisiciones y contabilidad respectivamente para que puedan operar con un criterio único.

Se debe considerar que cada uno de las partes involucradas en un proceso de compras que es secuencial, está definido, y en la medida que cada una de las partes haga su papel sin inmiscuirse en el campo del siguiente, el proceso resultará más fluido y tendrá más posibilidades de llegar a buen término, como por ejemplo:

- La unidad requirente solo llega al punto de detallar o describir lo solicitado sin incluir, ni marca, ni proveedor, ni modalidad de compra.
- La unidad que se encarga de la adquisición, se debe limitar a recepcionar toda la documentación que sustenta al requerimiento, lo que incluye las respectivas autorizaciones, disponibilidad presupuestaria, y bajo el análisis de las condiciones de mercado escoger a quién y cómo comprar.
- La unidad de bodega se encargará de la recepción del bien adquirido si corresponde, y
- La unidad de bienes e inventarios, procederá a registrar el bien, si corresponde.



REPUBLICA DE CHILE
I. MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Al llegar a este punto, ya se está en condiciones de confeccionar el Decreto. de Pago (Contabilidad), que dará origen al egreso respectivo (Tesorería).

6.- RECOMENDACIONES:

Se requiere capacitar a las unidades de adquisiciones, y contabilidad en la aplicación de lo siguiente:

- LEY N° 19886 , sobre compras públicas
- DECRETO N° 250, reglamento de la ley N° 19.886
- PLAN ANUAL DE COMPRAS, cada servicio cuenta con uno y se encuentran en el portal Mercado Público.
- MANUAL DE COMPRAS, documento aprobado según Decreto Alcaldicio N° 4885 del 28 de Julio del 2012.
- LEY N° 18.695 art N°8, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- DECRETO ORGÁNICO CONSTITUCIONAL N° 1.263, contiene las normas sobre administración financiera de las instituciones del estado.
- LEY N° 19.880, ley de bases de procedimientos administrativos de la administración del estado.
- Circular 60820/2005, de la Contraloría General de la República.

Entre otras.

Se deja establecido que bajo la política de seguimiento, las observaciones aquí descritas serán sometidas a una nueva revisión en futuras auditorias.




SÍLVIA AHUMADA TORO
JEFE DEPARTAMENTO DE AUDITORIA