



CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

**Intendencia Regional de Arica y
Parinacota
y
Universidad de Tarapacá**

Número de Informe: 03/2012





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 154.014/2011

INFORME FINAL N° 03, de 2012, EN
INVESTIGACIÓN ESPECIAL, SOBRE
PROYECTOS DE MITIGACIÓN DE JERJELES
EN LOS VALLES DE LLUTA Y AZAPA,
CONTRATADOS POR LA INTENDENCIA
REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA.

ARICA, 18 ABR. 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional don Eduardo Ormazabal Huanca, presidente de la Comunidad Indígena Aymara Challallapo, denunciando diversas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la contratación por la Intendencia Regional de Arica y Parinacota con la Universidad de Tarapacá, de los servicios de control o mitigación de plagas de simuliidos (jerjeles) en los valles de Lluta y Azapa, por el periodo comprendido entre los años 2009 y 2011.

Metodología

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

A través del oficio reservado N° 390, de 2012, se emitió un preinforme que contiene las principales observaciones derivadas de la investigación efectuada, el que fue atendido por la Intendencia de Arica y Parinacota y la Universidad de Tarapacá, mediante los oficios N° 498 y N° 176, ambos de 2012, respectivamente.

**AL SEÑOR
DANNY SEPÚLVEDA RAMÍREZ
CONTRALOR REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
P R E S E N T E**

XRB
A.T. N° 137/2011





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Análisis

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se logró determinar los hechos que se exponen a continuación.

1. Antecedentes de los proyectos de mitigación de plaga de jerjeles.

Sobre el particular, como antecedente previo cabe señalar que a través de la resolución exenta N° 1676, de octubre de 2008, la Intendencia de Arica y Parinacota procedió a contratar con la Universidad de Tarapacá en forma directa, bajo condiciones de emergencia, la ejecución del programa denominado "Control de plaga de simuliidos (jerjeles) en diversas localidades de Arica y Parinacota", previa aprobación mediante resolución exenta N° 1368, de septiembre de ese año, por un monto de \$44.892.000.-

Respecto del periodo a que el recurrente refiere en su denuncia, se comprobó que mediante resolución exenta N° 8478, de octubre de 2009, el Ministerio del Interior, a través de la correspondiente Subsecretaría, aprobó una nueva transferencia de recursos a la Intendencia de Arica y Parinacota, por el monto de \$44.892.000.-, para el financiamiento, por concepto de emergencia, del citado programa. No obstante, estos fondos fueron devueltos a la Subsecretaría del Interior, según consta en el egreso N° 811, de 30 de diciembre de ese año.

Posteriormente, en el año 2010, el Ministerio del Interior, mediante resolución exenta N° 749, de enero de ese año, dispuso la transferencia de recursos por igual suma para el desarrollo del citado programa, cuya ejecución comprometió la suma de \$44.000.000.-, devolviéndose el saldo restante.

En efecto, mediante oficio N° 1158, de noviembre de 2011, el Intendente de Arica y Parinacota informó que en el año 2010 se realizó una licitación pública del programa de emergencia denominado "Control de plaga de simuliidos (jerjeles) en diversas comunidades de la Región de Arica y Parinacota", código ID 5473-21-LP10, siendo adjudicada a la Universidad de Tarapacá, por la suma de \$44.000.000.- y rendidos entre los años 2010 y 2011.

En tanto, para el año 2011, dicha autoridad indicó que el Consejo Regional de Arica y Parinacota, aprobó la solicitud de financiamiento con cargo a recursos del FNDR – Transferencia de capital, para la iniciativa de inversión denominada "Programa de Control de Simuliidos Hematófagos en la Provincia de Arica", etapa ejecución, código BIP 30112380-0, por un total de \$332.507.000.-, presentada por el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Estos fondos no han sido transferidos para su ejecución.

2.- Discrepancias entre las bases administrativas y el contrato suscrito por la Intendencia y la Universidad de Tarapacá.

Mediante la resolución exenta N° 1835, del 1 de octubre de 2010, la Intendencia Regional de Arica y Parinacota, aprobó las bases administrativas para la contratación de "Control de la plaga de insectos simuliidos o jerjeles, Arica", publicada en el portal Mercado Público con el código 5473-21-LP10, y adjudicada a través de la resolución exenta N° 2110, de noviembre de 2010.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Luego, mediante resolución exenta N° 2627 de diciembre de ese año, la Intendencia de Arica y Parinacota, aprobó el contrato de prestación de servicios de control de plaga de simuliidos en los valles de Azapa y Lluta, Región de Arica y Parinacota, suscrito con fecha 12 de noviembre de 2010, aprobado por la Universidad de Tarapacá mediante decreto exento N° 41, de 12 de enero de 2011.

La revisión de los citados actos administrativos permitió comprobar la existencia de discrepancias entre lo dispuesto en las bases de licitación y el contrato, principalmente en lo que dice relación a la cantidad y monto de los estados de pago, las actividades a desarrollar y los informes comprometidos por la adjudicataria.

En efecto, el artículo 11.2 de las bases administrativas precisó que se pagarían tres estados de pagos, el primero por el 40% (\$17.600.000.-) y dos por un 30% cada uno (\$13.200.000.- c/u) del monto total, al cumplir la primera, segunda y tercera etapa de la propuesta técnica, previa entrega y aprobación del informe de avance I, II y III, respectivamente.

Por su parte, la cláusula quinta del contrato estableció que los servicios serían pagados en dos cuotas de \$22.000.000.- cada una, la primera, en el acto de la firma del contrato, y la segunda, previa entrega y recepción del Informe Final.

Adicionalmente, respecto a los objetivos y actividades a desarrollar se comprobaron las siguientes discrepancias:

Objetivos detallados en las Bases técnicas	Cláusula Segunda del Contrato
<ul style="list-style-type: none">-Conocer el nivel poblacional inicial de jerjeles existentes en los cursos de agua de los valles de Azapa y Lluta.-Conocer la población inicial de especies acuáticas existentes en esos cursos de agua.-Aplicar un sistema de control efectivo y amigable con el medio ambiente, dirigido a la población larvaria de jerjeles, logrando una reducción poblacional del 90%, en cada uno de los lugares bajo control.-Comprobar el impacto del programa mediante comparación de la población final versus la población inicial de especies acuáticas.-Evaluar el grado de percepción del efecto logrado por parte de los residentes de los valles de Lluta y Azapa.	<ul style="list-style-type: none">-Evaluar la composición y distribución espacial de la población larvaria de los simuliidos-Disminuir sustancialmente la densidad de población de los simuliidos o jerjeles, minimizando las molestias que acusan a los seres humanos y animales-Preservar las especies benéficas que integran la red trófica de las comunidades que viven en las corrientes de agua dulce, por medio de la aplicación de tratamientos selectivos.

De esta manera, el contrato disminuyó los objetivos y actividades establecidas en las bases, omitiendo la evaluación y comparación previa y posterior a la aplicación del biopesticida de la población de especies acuáticas existentes en los valles, el conocer el grado de satisfacción de los residentes de Lluta y Azapa, y el porcentaje de reducción de la población larvaria de insectos, haciendo mención sólo a una minimización de las molestias causadas en la población.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Respecto al contenido y cantidad de informes, las bases técnicas aprobadas por resolución exenta N° 1835, de 2010, indicaban en el ítem "Actividades" y "Elementos de la recepción final", que el adjudicatario debía entregar: informes mensuales de avance, con el registro cuantitativo de las acciones desarrolladas y los resultados parciales obtenidos; informes periódicos, de cuya aprobación dependería el pago de las cuotas y, un informe final que consolidara los antecedentes, con sus respectivos fundamentos, metodología, resultados, análisis, proyección, conclusiones y recomendaciones.

Por el contrario, la cláusula quinta del contrato suscrito entre la Intendencia y la citada Entidad Universitaria contempló la emisión de sólo dos informes de avance y un informe final, comprobándose de esa manera que los términos convenidos en el contrato no se ajustaron a los establecido en el ítem "actividades" y "elementos de la recepción final" de las bases técnicas, infringiendo de esa manera lo establecido en el artículo 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, el cual impone, en lo que interesa, el cumplimiento al principio de estricta sujeción a las bases.

Lo anterior, en transgresión a lo señalado en el numeral 11.1 de las bases administrativas del citado programa, el cual obligaba al adjudicatario a dar estricto cumplimiento a los servicios que en dicho pliego de condiciones se solicitaba.

En consecuencia, se comprobó que las diversas condiciones establecidas en el contrato en relación a las precisadas en las bases que rigieron la licitación, afectaron la modalidad de pago, disminuyeron las actividades a ser desarrolladas, y redujeron la cantidad y profundidad de los informes a ser elaborados por la entidad adjudicataria, infringiendo de esa manera los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes, considerando que las nuevas condiciones contractuales no fueron conocidas por otros potenciales interesados en participar en dicho proceso licitatorio.

En su respuesta, la Intendencia de Arica y Parinacota manifiesta en su oficio N° 498, de 2012, que de los objetivos y actividades a desarrollar contenidas en las Bases Técnicas, es posible desprender que se dio cumplimiento a lo establecido en ellas, en atención a que éstas formaban parte integrante del contrato, señalando:

- En cuanto a "conocer el nivel poblacional inicial de jerjeles existentes en los cursos de agua de los valles de Azapa y Lluta", sostiene que conforme la página 8 del informe final de la Universidad este objetivo se cumplió, limitándose la ejecución del programa de control de simuliidos a los cursos de agua del valle de Lluta ya que durante el período, los cursos de agua del Valle de Azapa no presentaron la plaga.

- En lo que se refiere a "conocer la población inicial de especies acuáticas existentes en esos cursos de agua", la Intendencia manifiesta que, conforme a lo señalado por la Universidad, para cumplir este objetivo se requiere contar, con un inventario de especies acuáticas en los cursos de agua objetivo, materia sobre la que existe escasa información en Sudamérica resultando imposible darle cumplimiento.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

- En cuanto a "aplicar un sistema de control efectivo y amigable con el medio ambiente dirigido a la población larvaria de jerjeles, logrando una reducción poblacional del 90% en cada uno de los lugares bajo control", indica que de acuerdo a la página 9 del informe final ello se cumplió.

- En relación a "comprobar el impacto del programa mediante comparación de la población final versus la población inicial de especies acuáticas, manifiesta que este objetivo se verifica al comparar los cuadros 1 y 2 del informe final.

- Finalmente, respecto del objetivo de "evaluar el grado de percepción del efecto logrado por parte de los residentes de los valles de Lluta y Azapa", precisa que en el acta de evaluación del 3 de noviembre de 2010 consta que la Intendencia Regional de Arica y Parinacota ingresa en el sistema de información www.mercadopublico.cl, una aclaración a la propuesta respecto del medio de verificación que se utilizaría para medir la percepción de la comunidad, agregando que, la Universidad señala que ello se realizará como en campañas anteriores, esto es, a través de entrevistas a los afectados (agricultor) que den cuenta de su opinión sobre la disminución de la población de adultos de estos mosquitos. Esta situación, añade, se encontraba en conocimiento de la Subcomisión Técnica al momento de ser aprobada, según consta en la correspondiente Acta de Evaluación, que adjunta. Indica también que dicho punto se encuentra contemplado como objetivo específico establecido en las bases y cumplido, conforme lo señala el informe complementario que entregará la Universidad de Tarapacá a ese órgano contralor.

Por otra parte, la Intendencia señala que las actividades indicadas en el contrato se encuentran insertas en los objetivos establecidos en las bases técnicas como contenidos específicos, debiendo considerarse que las bases administrativas forman parte integrante del contrato, por lo que la cláusula segunda de éste debe complementarse con lo indicado en aquellas y no entender que se trata de actividades u objetivos distintos que modifican el contrato y afecten la igualdad de los oferentes y el principio de estricta sujeción a las bases.

Sumado a lo anterior, precisa que el proceso interpretativo del contrato de la administración debe conducirse preferentemente por cauces que garanticen la preeminencia del cumplimiento del contrato y la satisfacción del interés público que le es inherente, antes que por caminos que conduzcan a poner término al mismo, por lo que el objeto general del contrato se cumple a cabalidad, y sólo respecto del objetivo específico N° 2, esto es, conocer la población inicial de especies acuáticas existentes en esos cursos de agua, el cumplimiento resulta imposible.

A mayor abundamiento, la Intendencia precisa que aún cuando uno de los principios del sistema de propuesta pública es la estricta observancia de las bases que la regulan, se debe considerar en forma preferente el interés público evitando el análisis formalista y obviando las irregularidades de detalles carentes de relevancia, según lo ha señalado el dictamen N° 46.520, de 2011.

Por último, añade que el objeto del contrato administrativo tiene como fin último la satisfacción de un interés público y que por tanto debe ser ejecutado de buena fe, cumpliendo las obligaciones contenidas en él y en sus documentos fundantes, y el objeto general de las bases es concordante con lo señalado en el contrato, contexto en el cual la Subcomisión Técnica aprobó el informe final, y se decidió dar continuidad a la ejecución del contrato, toda vez que, dicho objetivo no afecta el resultado obtenido y esperado.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En otro orden de consideraciones, respecto de informes y estados de pago, el Intendente informa que el monto del proyecto equivalente a \$44.000.000.- concuerda con lo señalado en el contrato, no obstante difieren en periodicidad en que fueron pagados, por cuanto se interpretó erróneamente el inciso final de la cláusula 11.2 de las bases administrativas, el cual señala que "la fecha de cada uno de los estados de avance serán concordados con el adjudicatario y señalados en el contrato que se suscriba", lo que no afectó el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad contratante, toda vez que se dio cumplimiento al objeto del presente contrato, obteniendo los resultados esperados.

En ese sentido, la autoridad precisa que la cláusula quinta del contrato en comento, establece que entre el primer informe y el informe final se entregarán los informes "que correspondan" para el fiel y oportuno seguimiento del proyecto, por lo que no es efectivo lo señalado en el punto 3.3 del Pre informe de este Órgano de Control, en cuanto indica que se entregó sólo un informe de avance y no dos como lo establecía la cláusula quinta del contrato..."

En relación a lo señalado en el mismo punto 3.3, respecto de que los reportes parcial y final no incluyeron las fechas de aplicación del biopesticida, la autoridad regional indica que ello será proporcionado por la Universidad de Tarapacá a través de informe complementario.

Por último, agrega que las discrepancias entre las Bases y el Contrato no tuvieron como fundamento transgredir lo establecido en el art. 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886, sino simplemente acordar una forma distinta de pago, que no altera de manera alguna el monto original del contrato, amparado, como señaló precedentemente, en la interpretación que se hizo de lo estipulado en la cláusula 11.2 de las bases.

Por su parte, la Universidad de Tarapacá, dando respuesta al preinforme de esta Entidad de Control, mediante oficio N° 176, de 2012, precisó que en virtud de las observaciones emanadas del informe de Contraloría Regional, se instruirá una investigación sumaria para clarificar las eventuales responsabilidades administrativas en el control de legalidad del contrato suscrito y revisión jurídica de dicho documento.

En relación a la materia, es dable indicar que el artículo 10, inciso tercero, de la aludida ley N° 19.886, contempla el principio de estricta sujeción a las bases, conforme al cual, las señaladas normas deben observarse de modo irrestricto y constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones, tanto de los oponentes como de la entidad licitante, de modo que esta última no puede modificar las condiciones de la adjudicación o las estipulaciones de los convenios, cuando las reglas de tales documentos que regulan el procedimiento no han previsto esa posibilidad.

Lo anterior, no se altera por las circunstancias expuestas por la autoridad regional en orden a que lo pactado en el contrato no implicó dejar de dar cumplimiento a exigencias contenidas en las bases técnicas, materia de naturaleza diversa que es objeto de análisis en el Punto 3) del presente informe.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En efecto, lo observado en el numeral 2) del presente informe es la vulneración del principio de estricta sujeción a las bases, verificado en que cláusulas pactadas en el contrato suscrito entre la Intendencia Regional de Arica y Parinacota y la Universidad de Tarapacá, difieren de las estipulaciones de las bases administrativas, lo que no obsta a que las entidades públicas comprometidas deben actuar con sujeción al principio de juridicidad y respetar, el principio general de buena fe, que, en materia contractual, consagra el artículo N° 1.546 del Código Civil, aplicable en la contratación administrativa y en virtud del cual las partes de una convención deben tender a su correcto cumplimiento, ajustándose a un modelo de conducta tal que no cause daño a ninguna de ellas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 39.322, de 2008, de este Organismo de Control).

Con todo, es conveniente indicar que el Intendente Regional considerando las observaciones formuladas por la Subcomisión Técnica Asesora, mediante Ord. N° 1317, de 20 de junio de 2011, informó a la Universidad de Tarapacá del rechazo del segundo estado de pago y final, fundado en que los informes proporcionados no cuentan con el catastro inicial de la población de jerjeles y de las especies acuáticas en los cursos de agua; falta de la totalidad de los informes de avance con el registro cuantitativo de las acciones realizadas y resultados obtenidos; y que los informes no señalan el periodo de ejecución, ni permiten determinar el resultado de las aplicaciones, no contienen un análisis crítico, ni proyección de resultados, y carecen de antecedentes respecto del diseño, aplicación y evaluación de un sistema para conocer el grado de satisfacción de los residentes. Ante esto, el rector de la citada Casa de Estudios Superiores, mediante oficio N° 433, de 2011, dirigido al Intendente Regional, señaló que el catastro debería abordarse a través de una investigación exclusiva de largo tiempo de ejecución, sin desmedro que ésta y otras actividades que indica, no estaban precisadas en la cláusula segunda del contrato, y por tanto, no podían serle exigibles, criterio que, al tenor de lo consignado en el acta de fecha 5 de agosto de 2011, de la citada subcomisión asesora, en cuanto indica que analizado el contrato, el informe y la respuesta de la autoridad universitaria sugiere aprobar el estado de pago, en definitiva fue aceptado.

De acuerdo a lo señalado, no resulta posible levantar la observación planteada, en orden a que la redacción del contrato vulneró el principio de estricta sujeción a las bases, afectando con ello potencialmente la exigencia del cumplimiento de todas las actividades previstas del programa, y por ende, sus resultados y su alcance.

3.- Incumplimientos del contrato

Se constató el incumplimiento de las siguientes cláusulas contractuales:

3.1. De los productos contratados

Según el artículo segundo del contrato de prestación de servicios, la Universidad estaba obligada a desarrollar las siguientes actividades: evaluar la composición y distribución espacial de las poblaciones larvarias de las distintas especies de simuliidos, disminuir sustancialmente la densidad de población de éstos, y preservar las especies benéficas, por medio de la aplicación de tratamientos selectivos, para lo cual contemplaba la aplicación de un biolarvicida.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Considerando los informes de avance y final entregados por la Universidad de Tarapacá, no fue posible constatar el total cumplimiento de los productos contratados, toda vez que dichos informes no detallaron el modo, ni el porcentaje de preservación de las especies benéficas, ni fue posible determinar el periodo real de ejecución del programa.

A mayor abundamiento, se constató que el informe final, entregado el 1 de abril de 2011, identificaba 25 aplicaciones de larvicida, cada una de las cuales involucraba varios puntos de aplicación, no obstante, en el citado informe no se señaló la fecha en que se realizó cada una de las aplicaciones.

Ahora bien, los antecedentes contenidos en el informe final, no permiten acreditar:

a) Que los trabajos de control y evaluación se hayan realizado con una frecuencia promedio de dos semanas.

b) Que las 25 aplicaciones efectivamente ocurrieron entre el 29 de diciembre de 2010, y el día 1 de abril de 2011, fecha de entrega del informe final.

c) Que se hayan preservado las especies benéficas en los sectores de aplicación del biopesticida.

d) Los puntos geográficos exactos en los cuales se realizó la aplicación del biopesticida.

e) La evaluación de la composición espacial y de las composiciones larvianas de las distintas especies de simuliidos, realizada en forma posterior a cada aplicación del producto.

A lo anterior, se debe agregar el hecho que según antecedentes proporcionados por el señor Armando Meza Valdebenito, profesional de INDAP e integrante de la subcomisión técnica de la comisión regional asesora del Intendente, las aplicaciones de biopesticida deben ser realizadas cada 20 días, para luego evaluar su continuidad, ratificando de esa forma, las discrepancias, incoherencias y falta de información, y la consecuente falta de validación de la efectiva ejecución del programa.

A mayor abundamiento, de acuerdo a los antecedentes señalados en la presentación del recurrente y lo manifestado por el señor Meza Valdebenito, normalmente durante la época estival, en la que el río presenta su mayor crecida, se produce un control natural de los simuliidos y jerjeles, puesto que la corriente arrasa con toda la flora natural donde éstos residen, por lo que no es posible establecer si la disminución de la cantidad de simuliidos en la zona afectada, se debió a la aplicación del producto o al control natural ejercido por el afluente del río.

En otro contexto, tampoco fue posible establecer la razón por la cual no se realizaron modificaciones al contrato, en tanto señala que el programa se ejecutaría en los valles de Lluta y Azapa, no obstante éste se llevó a cabo sólo en el valle de Lluta.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

De esta manera, cabe señalar que la Intendencia Regional no proporcionó antecedentes suficientes que permitan comprobar que la Universidad de Tarapacá haya dado cumplimiento a las actividades establecidas en el artículo segundo del contrato.

En su respuesta al preinforme, formulada mediante oficio N° 498, de 2012, la Intendencia Regional, en cuanto concierne a la ausencia de modificaciones contractuales y que el programa sólo se llevó a cabo en el Valle de Lluta, señala que la Universidad de Tarapacá, mediante informe complementario que proporcionará a este Ente Contralor, señala que la ejecución se limitó a un solo valle en atención a la escases de vertientes funcionales en el valle de Azapa durante el período de ejecución.

Ello, sin desmedro de, como ya se indicara, lo manifestado en su respuesta al numeral 2 del presente informe, en que sobre la base del análisis de los objetivos fijados en las bases técnicas indica que es posible desprender que se dio cumplimiento a lo establecido en ellas.

Por su parte, la Universidad de Tarapacá mediante oficio REC. N° 176, de 2012, adjunta informe del Decano de la Facultad de Ciencias Agronómicas de dicha Casa de Estudios Superiores, en el cual, según indica, se precisa el número de trabajos de control y evaluación realizados, lugares o puntos geográficos exactos en los cuales se realizaron, y evaluación de satisfacción de usuarios. No obstante lo anterior, agrega que en atención a la falta de precisiones en el informe previo, y la ausencia de rigurosidad científica por parte de la unidad académica ejecutora para demostrar en los informes un cumplimiento cabal de la prestación de servicios, se instruirá una investigación sumaria para determinar eventuales responsabilidades administrativas, inconsistencias e insuficiencias en la gestión y ejecución del proyecto.

En relación a la materia, y considerando lo expuesto por el Intendente Regional al referirse al punto 2) del presente informe, cabe indicar que el informe proporcionado por la Universidad de Tarapacá carece de datos de carácter formal que permitan la verificación de los objetivos planteados.

En efecto, de acuerdo al diseño del estudio y la metodología utilizada, debido a la escasa información expuesta y no entregándose estadísticas descriptivas básicas, tanto de la población objetivo, la muestra escogida, como de los distintos atributos analizados, no resulta posible realizar un análisis comparativo que permita efectuar inferencias en relación a los objetivos a partir de la situación expuesta, lo que también imposibilita la construcción de indicadores representativos confiables que demuestren el impacto de las medidas de mitigación realizadas, situación que se replica en las encuestas de satisfacción final del usuario.

De esta manera, el objetivo de lograr "una reducción poblacional del 90%, en cada uno de los lugares bajo control", señalado en las bases técnicas o "disminuir sustancialmente la densidad de población de los simuliidos o jerjeles, minimizando las molestias que acusan a los seres humanos y animales", conforme se indicó en la cláusula segunda del contrato, debiera determinarse de acuerdo a su densidad geográfica o espacial, y, su impacto, ser corroborado con estadísticas que avalen la disminución de las molestias provocadas en los beneficiarios.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por otra parte, la escasez de vertientes funcionales en el valle de Azapa durante el período de ejecución, indicada por el Intendente Regional, no altera la circunstancia que dicha obligación para el ejecutor no fue objeto de modificación contractual alguna.

Finalmente, la verificación del cumplimiento de las obligaciones por parte de un contratista o ejecutor, es materia que compete a la Administración Activa, sin que de los antecedentes proporcionados conste que ello se efectuara de manera idónea durante el periodo de ejecución del contrato.

En tales circunstancias, deberá concordarse con lo indicado por el Rector de la Universidad de Tarapacá, en cuanto indica que en atención a la falta de precisiones en el informe previo, y la ausencia de rigurosidad científica por parte de la unidad académica ejecutora para demostrar en los informes un cumplimiento cabal de la prestación de servicios, instruirá una investigación sumaria para determinar eventuales responsabilidades administrativas, inconsistencias e insuficiencias en la gestión y ejecución del proyecto.

3.2.- Plazo de vencimiento de la boleta de garantía de fiel cumplimiento

Se comprobó que la boleta de garantía entregada por la Universidad, fue extendida con vencimiento el día 12 de septiembre de 2011, incumpliendo con ello el plazo de vigencia que se debía extender 120 días adicionales al plazo de ejecución del programa.

La Intendencia Regional, mediante oficio N° 498, de 2012, informa que si bien es cierto la boleta de garantía se extendió por 90 días, su monto corresponde al establecido en las bases y su vigencia no afectó el cumplimiento íntegro del contrato, cumpliendo así su finalidad.

Por su parte, la Universidad de Tarapacá, por oficio REC. N° 176, de 2012, ha informado que instruirá una investigación sumaria en atención al plazo incorrecto de la vencimiento de la boleta de garantía.

En relación a la materia, como puede apreciarse, lo informado por la Intendencia Regional y la Universidad de Tarapacá no proporciona antecedentes que permitan variar la observación formulada, debiendo por lo mismo mantenerse en su totalidad.

3.3.- Sobre la emisión de informes

La Universidad de Tarapacá entregó sólo un informe de avance y no dos como lo establecía la cláusula quinta del contrato, comprobándose además que los reportes parcial y final no incluyeron la fecha de aplicación del biopesticida, impidiendo de esa forma precisar la cantidad, frecuencia y el periodo de ejecución del programa. De hecho, el informe final estableció 25 aplicaciones del producto, sin embargo, ninguna de ellas, indicaba la fecha en que se realizaron, incumpliendo con lo establecido en el formato exigido en el contrato.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, la Intendencia Regional en su oficio N° 498, de 2012, al referirse al acápite 2 del presente informe, informa que se interpretó erróneamente el inciso final de la cláusula 11.2 de las bases administrativas, en cuanto indicaba que "la fecha de cada uno de los estados de avance serán concordados con el adjudicatario y señalados en el contrato que se suscriba", lo que no afectó el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad contratante, toda vez que se dio cumplimiento al objeto del presente contrato, obteniendo los resultados esperados, precisando que la cláusula quinta del contrato en comento, establece que entre el primer informe y el informe final se entregarán los informes "que correspondan" para el fiel y oportuno seguimiento del proyecto, por lo que no es efectivo lo señalado en el punto 3.3 del Pre informe de este Órgano de Control, en cuanto indica que se entregó sólo un informe de avance y no dos como lo establecía la cláusula quinta del contrato..."

Por su parte, la Universidad de Tarapacá, por oficio REC. N° 176, de 2012, ha informado que instruirá una investigación sumaria por la entrega de un solo informe, para determinar eventuales responsabilidades administrativas, inconsistencias e insuficiencias en la gestión y ejecución del proyecto.

En relación a la materia, si bien el primer párrafo de la cláusula quinta del contrato indica que entre el primer informe y el informe final se entregarán los informe "que correspondan", el tercer párrafo precisó específicamente que "la Universidad de Tarapacá deberá emitir 2 "Informes de Avance" y un "Informe Final", razón por la cual no cabe sino mantener la observación formulada.

4.- Sobre las labores de la Subcomisión Técnica

De acuerdo a lo establecido en el artículo sexto del contrato suscrito entre la Universidad de Tarapacá y la Intendencia de Arica y Parinacota, le correspondía supervisar, controlar y visar el cumplimiento íntegro y oportuno del contrato a la "Subcomisión técnica de la comisión regional asesora del Intendente" designada por resolución exenta N° 1276, de 28 de julio de 2010, debiendo, entre otras funciones, autorizar o rechazar los estados de pago originados productos del contrato, así como asesorar técnicamente al Intendente, en materias que éste dispusiera.

Al respecto, mediante oficio Ord. N° 498, de 2012, en respuesta al Preinforme, la Intendencia Regional, ratifica que por resolución exenta N° 1010, de 2010, se dispone el funcionamiento de una Comisión Asesora, por la necesidad de contar con la debida asesoría técnica, en tanto que a través de resolución exenta N° 1276, de 28 de julio de 2010, se designa a los integrantes de la Subcomisión Técnica, estableciendo sus objetivos.

Agrega que la finalidad de la creación de una comisión asesora deriva de que la materia objeto del contrato trata de un tema técnico que requiere de profesionales expertos, por lo que ésta será encargada de colaborar en la elaboración de bases y todas aquellas labores que permitan el buen desarrollo de los servicios, lo que implica un funcionamiento autónomo de la misma que les permita verificar la forma más adecuada de supervisión y control del programa.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

4.1.- Sobre intervención de la Subcomisión Técnica en el primer estado de pago

Al respecto se comprobó que la citada subcomisión no fue convocada a participar de la aprobación del primer estado de pago desembolsado a través del egreso N° 661, de 29 de diciembre de 2010, por la suma de \$22.000.000.-, en tanto éste fue al momento de la suscripción del contrato en comento, previo a la ejecución del proyecto, lo cual fue confirmado por el Jefe de Administración y Finanzas de la Intendencia, responsable del contrato, quien señaló que dicha subcomisión no se reunió, puesto que el informe de avance de la Universidad de Tarapacá fue entregado en forma posterior al pago de la primera cuota.

En relación a este punto, el Intendente Regional mediante oficio Ord. N° 498, de 2012, en respuesta al preinforme, señala que los integrantes de la comisión, conforme los objetivos fijados en la resolución exenta N° 1276, de 2010, si bien no participaron en la aprobación del primer estado de pago, tomaron conocimiento del primer informe e informe final de la Universidad.

Sobre la materia, lo indicado por la Intendencia Regional no altera en lo sustancial la observación formulada, por lo que deberá mantenerse

4.2.- Sobre intervención de la Subcomisión Técnica en el segundo estado de pago

Se comprobó que la citada subcomisión, inicialmente, no aprobó el segundo estado de pago, al realizar observaciones al informe final presentado por la Universidad de Tarapacá, lo cual consta en el oficio N° 1317, de 20 de junio de 2011, del Intendente de Arica y Parinacota al Rector de la Universidad de Tarapacá

En respuesta al citado oficio, el rector de la Universidad de Tarapacá, remitió el oficio REC N° 433 de 6 de julio de 2011, en el cual precisó que, en su opinión, esas observaciones fueron justificadas en el informe final presentado por la casa de estudios, mientras otras no se ajustaban a la cláusula segunda del contrato.

Sin embargo, se estableció que, de las observaciones informadas por la subcomisión, no fueron subsanadas las referidas a la entrega del segundo informe de avance, y la inexistencia de las fechas en que fueron aplicados los pesticidas.

No obstante lo anterior, la subcomisión sugirió al Intendente aprobar el estado de pago final, estableciendo que la Universidad respondió a las observaciones informadas, según consta en acta de fecha 5 de agosto de 2011.

Al respecto, don Elías Muñoz Gutiérrez y don Armando Meza Valdebenito, integrantes de la subcomisión, señalaron que según lo manifestado por funcionarios de la Intendencia, el programa fue ejecutado según lo establecido en el contrato, dándose cumplimiento a las observaciones planteadas, por lo que por unanimidad sugirieron al Intendente aprobar el segundo estado de pago.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Luego, mediante memo N° 18, de 24 de agosto de 2011, el Jefe de Administración y Finanzas de la Intendencia, dio su aprobación al segundo estado de pago, señalando que las observaciones planteadas fueron subsanadas por la Universidad de Tarapacá.

En relación a este punto, la Intendencia Regional no proporcionó una respuesta específica, no obstante lo cual es conveniente reiterar que mediante Ord. N° 1317, de 20 de junio de 2011, el Intendente Regional, considerando las observaciones formuladas por la Subcomisión Técnica Asesora informó a la Universidad de Tarapacá del rechazo del segundo estado de pago y final, fundado en la falta de la totalidad de los informes de avance, y que los informes proporcionados no cuentan con el catastro inicial de la población de jerjeles y de las especies acuáticas en los cursos de agua, no señalan el periodo de ejecución, no permiten determinar el resultado de las aplicaciones, no contienen un análisis crítico ni proyección de resultados, y carecen de antecedentes respecto del diseño, aplicación y evaluación de un sistema para conocer el grado de satisfacción de los residentes.

Por su parte, el rector de la citada Casa de Estudios Superiores, mediante oficio N° 433, de 2011, dirigido al Intendente Regional, señaló que el catastro debería abordarse a través de una investigación exclusiva de largo tiempo de ejecución, sin desmedro que ésta y otras actividades que indica, no estaban precisadas en la cláusula segunda del contrato, y por tanto, no podían serle exigibles, criterio que, al tenor de lo consignado en el acta de fecha 5 de agosto de 2011, de la citada subcomisión asesora, en cuanto indica que analizado el contrato, el informe y la respuesta de la autoridad universitaria sugiere aprobar el estado de pago, en definitiva fue aceptado.

4.3.- Sobre desarrollo de las funciones de la Subcomisión Técnica

En relación a la función de prestar asesoría técnica al Intendente, para el buen desarrollo de los servicios contratados por parte de la subcomisión técnica, los señores Meza Valdebenito y Muñoz Gutiérrez, manifestaron que se les solicitó participar de la visación del último estado de pago, y de la elaboración de las bases técnicas, pero no participaron de las evaluaciones en terreno o supuestas reuniones de asesoría técnica.

De lo señalado fluye que la subcomisión técnica de la comisión asesora del Intendente en materia de plaga de simuliidos o jerjeles, sólo se limitó a la elaboración de las bases de licitación y a la aprobación del segundo estado de pago, y no realizó la totalidad de las labores para las cuales fue designada mediante la resolución exenta N° 1276 de 2010.

Por último, cabe señalar que, tanto el artículo 2° de las Bases Administrativas, como la cláusula "supervisión por parte de la entidad mandante" de las bases técnicas, establecían que la Intendencia de Arica y Parinacota, debía fiscalizar y efectuar seguimiento a la correcta ejecución de los servicios de control solicitados, labores que ese servicio tampoco acreditó haber practicado en terreno.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En su respuesta al preinforme el Intendente Regional señala que los integrantes de la comisión, conforme los objetivos fijados en la resolución exenta N° 1276, de 2010, supervisados por la Intendencia, colaboraron en la elaboración de bases, proceso de evaluación –según consta en acta de 3 de noviembre de 2010–, y autorización del estado de pago final, indicando que si bien no participaron en la aprobación del primer estado de pago, tomaron conocimiento del primer informe e informe final de la Universidad.

En este sentido, el Intendente Regional sostiene que, los objetivos de la subcomisión contenidos en la resolución exenta N° 1276, de 2010 no precisan las labores de asesoría técnica que deban prestar, toda vez que, por tratarse de materias técnicas que esa autoridad desconoce, son ellos los llamados a establecer la mejor forma de controlar o supervisar la ejecución del programa.

En cuanto a la ausencia de visitas a terreno, afirma que el control de la ejecución del contrato puede llevarse a cabo conforme diversas modalidades, pues lo que se busca es la satisfacción de una necesidad pública, y en este caso la supervisión se lleva a cabo estableciendo etapas de ejecución para efectuar el pago, verificando que la subcomisión haya dado su aprobación al informe.

Sobre el particular, la aludida resolución N° 1276, de 2010, fija cuatro objetivos para la subcomisión, esto es, sucintamente, a) asesor en la elaboración de las bases; b) evaluar las propuestas; c) autorizar o rechazar los estados de pago; y d) todas aquellas labores de asesoría técnica para el buen desarrollo de los servicios contratados.

En este contexto, atendido lo concluido en el punto 3.1, del presente informe, y sin desmedro de las responsabilidades de la Intendencia Regional en su rol de fiscalización y seguimiento a la correcta ejecución de los servicios solicitados, queda de manifiesto que la labor de la subcomisión no resultó eficaz para verificar el buen desarrollo de lo contratado.

5. Otros antecedentes señalados en respuesta al preinforme por parte de la Intendencia Regional

Finalmente, de modo general, en su respuesta contenida en el oficio Ord. N° 498, de 2012, el Intendente Regional indica que si bien existieron errores de interpretación estos no constituyen vicios de envergadura que afecten esencialmente la ejecución del contrato, toda vez que se dio cumplimiento al objeto del mismo, logrando su fin último, sin perjuicio que se adoptarán las medidas que impidan que en el futuro se incurra en las mismas omisiones o desviaciones.

En relación a lo señalado, conforme lo indicado en los numerales precedentes, no resulta posible acoger lo indicado, en orden a que no se afectó esencialmente la ejecución del contrato, por cuanto no resulta posible verificar el cumplimiento de los objetivos para los cuales se efectuó la contratación.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Conclusiones

I.- Las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, antecedentes aportados por la Intendencia Regional, la Universidad de Tarapacá, y funcionarios de organismos públicos integrantes de la Comisión Técnica asesora del Intendente, respaldan la existencia de hechos que apreciados objetiva y ponderadamente permiten arribar a las conclusiones que a continuación se indica:

1. En el periodo 2010 – 2011 sólo se ha ejecutado un proyecto de control de plagas de simuliidos en los valles de Lluta y Azapa, por parte de la Intendencia de la Región de Arica y Parinacota.

En efecto, en el año 2010 la Intendencia Regional licitó públicamente el programa de emergencia denominado "Control de plaga de simuliidos (jerjeles) en diversas comunidades de la Región de Arica y Parinacota", código ID 5473-21-LP10, adjudicado a la Universidad de Tarapacá, por la suma de \$44.000.000, desarrollado en el periodo diciembre 2010 a marzo 2011.

2. En el programa de emergencia "Control de plaga de simuliidos (jerjeles) en diversas comunidades de la Región de Arica y Parinacota", código ID 5473-21-LP10, se estableció la existencia de discrepancias entre lo exigido en las bases de licitación y el contrato suscrito, las que afectaron la modalidad de pago, disminuyeron las actividades a ser desarrolladas, y redujeron la cantidad y profundidad de los informes a ser elaborados por la entidad adjudicataria, infringiendo el principio de estricta sujeción a las bases y lo dispuesto en el artículo 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

3. Considerando los informes de avance y final entregados por la Universidad de Tarapacá, no fue posible constatar el total cumplimiento de los productos contratados, verificándose que el programa de control de simuliidos sólo se aplicó en los cursos de agua del valle de Lluta, no obstante que las bases incluían también el valle de Azapa.

En efecto, de acuerdo al diseño del estudio y la metodología utilizada, debido a la escasa información expuesta y la no entrega de estadísticas descriptivas básicas, tanto de la población objetivo, la muestra escogida, como de los distintos atributos analizados, no resulta posible realizar un análisis comparativo que permita efectuar inferencias en relación a los objetivos a partir de lo expuesto en los informes, lo que también imposibilita la construcción de indicadores representativos confiables que demuestren el impacto de las medidas de mitigación realizadas.

En tales circunstancias, deberá concordarse con lo indicado por el Rector de la Universidad de Tarapacá, en cuanto indica que en atención a la falta de precisiones en el informe previo, y la ausencia de rigurosidad científica por parte de la unidad académica ejecutora para demostrar en los informes un cumplimiento cabal de la prestación de servicios, instruirá una investigación sumaria para determinar eventuales responsabilidades administrativas, inconsistencias e insuficiencias en la gestión y ejecución del proyecto.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

4. La boleta de garantía entregada por la Universidad de Tarapacá fue extendida incumpliendo el plazo de vigencia en 120 días adicionales al periodo de ejecución del programa.

5. La Universidad de Tarapacá no entregó el número de reportes de avance establecido en la cláusula quinta del contrato, de acuerdo a la cual debía proporcionarse dos informes de avance y un informe final.

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo sexto del contrato suscrito entre la Universidad de Tarapacá y la Intendencia de Arica y Parinacota, le correspondía supervisar, controlar y visar el cumplimiento íntegro y oportuno del contrato a la "Subcomisión técnica de la comisión regional asesora del Intendente" designada por resolución exenta N° 1276, de 28 de julio de 2010.

7. La aludida resolución N° 1276, de 2010, fijó cuatro objetivos para la subcomisión, esto es, sucintamente, a) asesorar en la elaboración de las bases; b) evaluar las propuestas; c) autorizar o rechazar los estados de pago; y d) todas aquellas labores de asesoría técnica para el buen desarrollo de los servicios contratados.

En este contexto, atendido lo concluido en el punto 3 de estas conclusiones, y sin desmedro de las responsabilidades de la Intendencia Regional en su rol de fiscalización y seguimiento a la correcta ejecución de los servicios solicitados, queda de manifiesto que la labor de la subcomisión no resultó eficaz para verificar el buen desarrollo de lo contratado, verificándose que sus integrantes no participaron de las evaluaciones en terreno o reuniones de asesoría técnica, y que no fueron convocados a participar de la aprobación del primer estado de pago desembolsado.

8. El Intendente Regional, considerando las observaciones formuladas por la Subcomisión Técnica Asesora, mediante Ord. N° 1317, de 20 de junio de 2011, informó a la Universidad de Tarapacá del rechazo del segundo estado de pago, fundado en la falta de la totalidad de los informes de avance, y en que los informes proporcionados no cuentan con el catastro inicial de la población de jerjeles y de las especies acuáticas en los cursos de agua, no señalan el periodo de ejecución, no permiten determinar el resultado de las aplicaciones, no contienen un análisis crítico ni proyección de resultados, y la falta de antecedentes respecto del diseño, aplicación y evaluación de un sistema para conocer el grado de satisfacción de los residentes. Por su parte, el rector de la citada Casa de Estudios Superiores, mediante oficio N° 433, de 2011, dirigido al Intendente Regional, señaló que el catastro debería abordarse a través de una investigación exclusiva de largo tiempo de ejecución, sin desmedro que ésta y otras actividades que indica, no estaban precisadas en la cláusula segunda del contrato, y por tanto, no podían serle exigibles, criterio que en definitiva fue aceptado, al tenor de lo consignado en el acta de fecha 5 de agosto de 2011, de la citada subcomisión asesora, en cuanto indica que analizado el contrato, el informe y la respuesta de la autoridad universitaria sugiere aprobar el estado de pago.

II. Respecto de las materias señaladas en el cuerpo del presente informe, la Intendencia Regional de Arica y Parinacota y la Universidad de Tarapacá deberán adoptar las medidas conducentes a corregir las observaciones planteadas, las que deberán comprender, al menos, las siguientes acciones:





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

a) El Intendente Regional deberá impartir las instrucciones y adoptar las medidas de control pertinentes, especialmente respecto del área encargada de la redacción de contratos, para asegurar la debida observancia del principio de estricta sujeción a las bases y lo dispuesto en el artículo 10 de la ley N° 19.886, de manera que los contratos que se suscriba como consecuencia de procesos licitatorios no establezcan en sus cláusulas estipulaciones diversas a las consignadas en las bases administrativas y técnicas de las propuestas.

b) La Intendencia Regional deberá establecer los mecanismos de control necesarios para asegurar que las boletas de garantía que reciba correspondan a los realmente exigido en las bases de licitación y contratos, en cuanto a su monto y plazo.

c) La Intendencia Regional deberá establecer medios idóneos para verificar el cumplimiento de los objetivos de los contratos que celebre, velando, además, por la efectiva aplicación de éstos en la ejecución de los servicios o labores contratadas.

d) Concordando con lo expuesto por la Universidad de Tarapacá, en orden a la procedencia de instruir los correspondientes procesos disciplinarios atendida la falta de precisiones en los informes y la ausencia de rigurosidad científica por parte de la unidad académica ejecutora para demostrar un cumplimiento cabal de la prestación de servicios, dicha Casa de Estudios Superiores deberá informar a esta Contraloría Regional, en el más breve plazo, el inicio de los sumarios administrativos señalados en su respuesta.

Saluda atentamente a Ud.,

ENRIQUE JAVIER MONTOYA RATHGEB
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional de Arica y Parinacota



