

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
Departamento de Control Externo**

**Informe Final
Instituto de Desarrollo
Agropecuario Región del Bío-Bío y
Municipalidad de Laja.**

7 de diciembre de 2011.
IE-52/11.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 401.372/11

INFORME FINAL N° IE-52/11, EN
INVESTIGACIÓN ESPECIAL SOBRE
EVENTUALES IRREGULARIDADES EN
LA RECONSTRUCCIÓN DE POZOS DE
RIEGO EN LA COMUNA DE LAJA.

CONCEPCIÓN, **07 DIC. 2011**

Se han dirigido a este Órgano de Control, el Senador señor Alejandro Navarro Brain y el concejal de la comuna de Laja, don José Joaquín Sanhueza Villamán, denunciando algunas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes.

El trabajo efectuado tuvo por finalidad investigar los hechos expuestos por los recurrentes, los que dicen relación con la entrega que realizó el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, de recursos financieros para la reconstrucción de pozos de riego a agricultores de la comuna de Laja, afectados por el terremoto de 27 de febrero de 2010.

Agregan, que la Municipalidad de Laja habría reunido dichos recursos en un fondo común y procedido a adjudicar los trabajos mediante un trato directo a la empresa Servicios Hídricos Sofecar Ltda., los cuales estarían inconclusos. Señalan además, que las obras se especificaron sólo con dos profundidades lo que perjudicó a ciertos beneficiarios, por cuanto las necesidades eran diversas y que algunos de ellos recibieron sólo materiales.

En este contexto, los recurrentes solicitan a este Organismo de Control informar quiénes son los beneficiarios y los montos asignados; investigar la legalidad y procedencia de la adjudicación de la obra; el control y la fiscalización del proyecto, si los documentos que respaldan la recepción conforme de las obras fueron adulterados y si las obras se encuentran ejecutadas.

A LA SEÑORA
GLORIA BRIONES NEIRA
CONTRALORA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
P R E S E N T E.
GSR/vvu.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Metodología.

El trabajo se ejecutó en 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 entrevistas con funcionarios de la Municipalidad de Laja y de la Agencia de Área de Los Ángeles del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, visitas de inspección técnica en terreno, así como también la solicitud, en dichos servicios, de informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

Análisis.

Como resultado de la investigación efectuada en la Municipalidad de Laja y en la Agencia de Área de Los Ángeles del INDAP, se emitió el preinforme N° IE-52/11, el que fue remitido a dichos organismos mediante los oficios N°s 12.062 y 12.063, de 2011, respectivamente. Posteriormente se recibieron las respuestas del mencionado municipio y del INDAP a través de los oficios N°s 935 y 66.091, respectivamente, ambos del presente año.

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se determinaron las situaciones que se exponen a continuación.

I.- Antecedentes generales.

El Ministerio de Agricultura, mediante la resolución exenta N° 91 de 4 de marzo de 2010, definió como emergencia agrícola las consecuencias derivadas del sismo que afectó a pequeños productores y habitantes rurales de las localidades y comunas pertenecientes a las regiones de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, del Bío-Bío, de La Araucanía y Metropolitana de Santiago.

En estas circunstancias, mediante la resolución exenta N° 323 de 4 de marzo de 2010, modificada posteriormente por las resoluciones exentas números 355 y 455 ambas de marzo de 2010, del Ministerio de Agricultura, se dispuso un Plan Institucional de Emergencia, en el cual se estableció el financiamiento y apoyo especial para los beneficiarios en situación de catástrofe en las regiones ya citadas.

En dicho plan se incluyó, entre otros, un "Bono de Emergencia para Obras Menores de Riego o Drenaje", el cual estuvo destinado a reparar y rehabilitar obras de riego, con el fin de recuperar la capacidad y funcionamiento de los sistemas productivos, o a la implementación de obras menores de riego que permitieran paliar los efectos de la emergencia y podía cubrir el 100 % de los costos de reparación o rehabilitación de obras de riego, o la reposición de cualquier elemento o componente de un sistema de riego o drenaje, con un monto máximo por beneficiario de \$ 1.500.000.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

II.- Examen documental.

1.- Sobre los beneficiarios y el monto asignado

En la comuna de Laja, la Agencia de Área de Los Ángeles del INDAP, previa postulación realizada a través de la oficina del Programa de Desarrollo Local, PRODESAL, ubicada en la Municipalidad de Laja, entregó el bono de emergencia para obras menores de riego o drenaje a cincuenta y seis beneficiarios, por un monto total de \$ 24.411.280, cuyo detalle se consigna en el Anexo N° 1.

2.- Sobre la licitación de la obras

Del examen de los documentos aportados por la Municipalidad de Laja y de la revisión de las obras adjudicadas durante el año 2010 por dicho municipio, se estableció que esa entidad edilicia no licitó ni adjudicó obras que tuvieran relación con la utilización de los recursos que el INDAP entregó a los habitantes de la comuna para la reconstrucción de infraestructura de riego.

Ahora, consultados los beneficiarios sobre cómo se contrató a la empresa Servicios Hídricos Sofecar Ltda., para la ejecución de los pozos, estos manifestaron que funcionarios de PRODESAL les solicitaron los dineros del bono de riego para contratar a la empresa y comprar los productos de manera de obtener mejores precios.

Corresponde señalar, que conforme a lo establecido en el resuelvo 11 de la precitada resolución exenta N° 323 de 2010, los beneficiarios disponían de cuatro modalidades para ejecutar las obras: como obra individual por auto construcción o por un tercero, ejecución de obra asociativa con un contratista y, adquisición de elementos y materiales de riego.

Cabe hacer presente, que en la reglamentación señalada no se indica dónde y en qué oportunidad los postulantes debían señalar la manera en que ejecutarían la obra, ni tampoco dicha información fue requerida ni individualizada en los formularios de postulación, lo cual impide conocer la modalidad a la que se acogieron cada uno de los beneficiarios; sin embargo, al combinar dicha información con la recabada en las visitas a terreno, se determinó que de los treinta y cuatro beneficiarios visitados, treinta presentaron como respaldo de los gastos, facturas de compra de materiales y de contratación de servicios, correspondiente a la modalidad ii) obra individual por un tercero, y los cuatro restantes compraron sólo materiales, correspondiente a la modalidad iv) adquisición de elementos y materiales de riego, ambas descritas en el artículo 11 de la resolución N° 323 de 2010.

En su respuesta, el INDAP informó que efectivamente la reglamentación no contempla que se especifique la modalidad de ejecución de la obra, por lo tanto los formularios no debían exigir dicha información.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, se debe hacer presente que si bien la reglamentación no exige que se especifique el modo de ejecución de cada una de las obras en los formularios de postulación, la misma normativa dispuso distintas exigencias para efectuar el pago dependiendo de la modalidad de construcción, lo que hacía necesario y recomendable distinguirla.

III.- Sobre el control y la fiscalización del proyecto de reconstrucción de pozos.

1.- De los formularios de postulación

En el resuelve 4° de la resolución exenta N° 323 de 2010 del Ministerio de Agricultura, que regula el bono de emergencia para obras menores de riego o drenaje, se establece que éste se solicitará al INDAP mediante los formularios N°s 1 y 2, que forman parte de dicha resolución.

El formulario N° 1, corresponde a una declaración jurada en la cual el solicitante debe ingresar sus datos personales y especificar los trabajos requeridos, indicar el monto de los mismos, firmar el formulario, comprometerse a hacer un buen uso de los recursos y declarar en el momento que corresponda, haber recibido éstos a plena conformidad, al igual que los productos o servicios, insumos u otros apoyos contemplados en el bono de emergencia; en el N° 2, deben consignarse los datos del solicitante, la descripción de las obras a ejecutar y sus recursos, las principales partidas o faenas, con los valores de cada ítem.

Al respecto, de la revisión de los formularios señalados precedentemente, entregados por los beneficiarios en cuestión, se verificó que en éstos, en general, no se indicó el monto total solicitado por el beneficiario; además, en la sección B) "Descripción de la obra a ejecutar" del formulario N° 2, no se describieron las principales partidas de los trabajos a ejecutar y sus correspondientes valores. De igual forma, en las casillas correspondientes a la descripción del daño, no se incluye información en ninguno de los formularios y, en algunos casos la información es sucinta.

También se debe hacer presente, que algunos de los formularios se encuentran con enmiendas y borrones en las fechas y montos.

Al respecto, el INDAP reconoce que en los formularios no se indicó información relevante respecto del daño que sufrió la infraestructura de riego de los postulantes, ante lo cual, mediante la resolución exenta N° 153.077 del 11 de noviembre de 2011, ordenó la instrucción de un sumario administrativo para determinar eventuales responsabilidades administrativas de los hechos contenidos en el preinforme de observaciones. En atención a ello, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de que una vez concluido el proceso señalado, se remitan los resultados a este Órgano de Control.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2.- Sobre los criterios de entrega y respaldos de los montos del bono

El resuelvo 5° de la resolución exenta N° 323, ya citada, estableció que el daño ocasionado por el terremoto se debía verificar en terreno por las Direcciones Regionales del INDAP y cuando esto no fuera posible se debía acreditar con reportes de las municipalidades, gobernaciones o intendencia. Este requerimiento fue modificado mediante la resolución exenta N° 455 de 30 de marzo de 2010, del Ministerio de Agricultura, la cual señala que el daño se podía acreditar mediante informes o documentos de organizaciones públicas o privadas, que dieran cuenta de las principales consecuencias ocasionadas por el terremoto en los sistemas productivos de los pequeños productores agrícolas.

Al respecto, cabe señalar que salvo la información contenida en los formularios de postulación, no existen informes o reportes adicionales que permitan acreditar cuales fueron los daños que sufrió la infraestructura de riego de los beneficiarios, infringiéndose lo dispuesto en la normativa citada en el párrafo precedente. Tampoco existe documentación que permita establecer de qué manera se determinaron los precios y las cubicaciones de los trabajos a realizar, lo cual resulta relevante al observar que los montos asignados varían entre \$ 150.000 y \$ 1.500.000, sin su correspondiente justificación.

En el oficio de respuesta, el INDAP informa que efectivamente el daño producido por el terremoto a la infraestructura de riego de los postulantes al bono debía ser acreditada por ellos u otro organismo público o privado, lo que no se efectuó, razón por la cual se ha instruido un sumario administrativo mediante la resolución exenta N° 153.077 de 2011, ya citada. En atención a ello, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de que una vez concluido el proceso señalado, se remitan los resultados a este Órgano de Control.

Por otra parte, se vulneró la indicación prevista en el resuelvo 7° de la resolución exenta N° 323, por cuanto en los vistos de la mayoría de los actos administrativos que aprobaron los recursos, no se consignó la resolución exenta N° 323 de 2010.

En su respuesta, el INDAP señala que las resoluciones que aprueban los recursos para cualquier instrumento de fomento, vienen predeterminadas computacionalmente, lo que impide agregar un campo adicional que consigne, como en este caso, el marco legal que sustenta dicho acto administrativo. Agrega, que mediante el memorándum N° 65.452 de 2011, ha realizado la consulta al nivel central para que evalúen una modificación al sistema informático.

Atendido lo expuesto por el servicio, se debe señalar que las limitaciones que impongan los sistemas informáticos para la emisión de documentos no deben impedir que se cumpla con la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo anterior y, considerando que se han adoptado medidas para corregir la observación formulada, esta se levanta parcialmente, debiendo ese servicio informar a esta Contraloría Regional de las



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

soluciones concretas adoptadas en la materia, en un plazo de 10 días contados desde la fecha del presente informe.

3.- De la recepción conforme de las obras y su pago

El resuelvo 11 de la resolución exenta N° 323, del Ministerio de Agricultura, establece que el pago del incentivo se realizará una vez que la obra se encuentre terminada y recibida conforme por el INDAP y por el usuario cuando corresponda, sin embargo, los bonos se pagaron sin que se hubiera dado cumplimiento a dicho requisito.

En efecto, el pago de los bonos lo realizó la Agencia de Área de Los Ángeles del INDAP, a través de un cheque nominativo, de 6 de julio de 2010, del Banco Estado, a nombre de cada uno de los beneficiarios, los cuales firmaron el comprobante de egreso correspondiente el mismo día. Sin embargo, las facturas que acreditan la compra de materiales o la contratación de servicios, están fechadas con posterioridad a ello, esto es, entre agosto y diciembre de 2010.

En su respuesta, el INDAP señala que de los cincuenta y seis proyectos financiados en la comuna de Laja, treinta y ocho de ellos cuentan con un acta de recepción de las obras firmadas por el INDAP, por un técnico de PRODESAL y por el beneficiario.

No obstante lo anterior, el servicio reconoce que los cheques fueron emitidos antes de la ejecución de las obras, y por ello se ha instruido un sumario administrativo mediante la resolución exenta N° 153.077 de 2011. En atención a ello, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de que una vez concluido el proceso señalado, se remitan los resultados a este Órgano de Control.

4.- De la visita a terreno

Se visitaron treinta y cuatro beneficiarios, de los cuales tres de ellos no se encontraron en sus domicilios, cuyo detalle se consigna en el Anexo N° 2.

De los treinta y un beneficiarios visitados, dieciocho soluciones se encontraban operativas; nueve tenían construido un pozo, pero no estaba instalada la bomba ni los implementos por cuanto no se encontró agua; tres recibieron recursos para la compra de materiales, sin embargo, no habían instalado la bomba; y a uno la empresa encargada no le había terminado el pozo.

Ahora bien, los recurrentes señalan que visitaron a catorce beneficiarios, constatando que algunos no tenían terminados sus pozos y otros sólo recibieron materiales, lo que es efectivo, aunque se debe tener presente que la entrega de materiales era una de las modalidades en que se otorgó el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

bono. Al respecto, en el anexo N° 3, se describe la situación verificada en terreno por esta Contraloría Regional en cada uno de los casos.

En su oficio de respuesta, el INDAP señala que para indagar respecto de la situación actual en que se encuentran los proyectos financiados con el bono de riego, se ha dispuesto la instrucción de un sumario administrativo mediante la resolución exenta N° 153.077 de 2011 ya citada. En atención a ello, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de que una vez concluido el proceso señalado, se remitan los resultados a este Órgano de Control.

IV.- Sobre facturas impagas del programa.

Se pudo comprobar la existencia de una carta de la ferretería Comercial Chillán Ltda., de 2 de mayo de 2011, enviada al municipio solicitando el pago del saldo de ocho facturas emitidas el 31 de diciembre de 2010, a nombre de beneficiarios del bono de emergencia de riego, las que en conjunto suman \$ 1.542.395. En dicha carta se indica, que la compra la realizó don Héctor Marcelo Cárcamo, que se desempeñaba en esa época como jefe técnico de la oficina PRODESAL de la Municipalidad de Laja, contratado a honorarios hasta el 30 de abril de 2011, el cual pagó el 7 de abril de 2011, \$ 500.000 en efectivo, quedando una deuda de \$ 1.042.395.

Además, durante la visita a terreno, efectuada por esta Contraloría Regional, algunos de los beneficiarios manifestaron que don Héctor Marcelo Cárcamo y don Octavio Valdés Zúñiga, también integrante de la oficina de PRODESAL, contratado a honorarios por la Municipalidad de Laja hasta el 30 de abril de 2011, les habían instado a cobrar sus cheques y le entregaran el dinero en efectivo para que efectuara las gestiones con los proveedores, la contratación de servicios de construcción de pozos y la compra de materiales.

Sobre el particular, se verificó la existencia de facturas impagas de la empresa Ferretería Comercial Chillán Ltda., correspondientes a la compra de materiales, las cuales fueron emitidas a nombre de los beneficiarios, de los cuales don Omar Chávez Rivas, doña Marta Osses Castillo, doña Pascuala Barra Escobar y doña Silvia Parada Véjar, según declaración voluntaria, manifestaron haber entregado sus recursos a don Héctor Cárcamo Parra; don Claudio Lizama Valenzuela y doña Nelly Gutiérrez Mella a don Octavio Valdés Zúñiga; y don Eduardo Barra Escobar a ambos. Cada una de las facturas pendientes de pago, consignan en señal de recepción conforme una firma que coincide con la de don Héctor Marcelo Cárcamo.

Al respecto, el municipio mediante el decreto alcaldicio N° 2.228 de 1 de agosto de 2011 inició un sumario administrativo para determinar eventuales responsabilidades administrativas funcionarias, por las compras impagas a la ferretería Comercial Chillán, de los beneficiarios del bono en comento.

Ahora bien, la Municipalidad de Laja, a través de su oficio N° 935 de 2011, que responde al preinforme de observaciones,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO

UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

señala que, respecto de las facturas impagas el fiscal del sumario incoado mediante el decreto citado precedentemente, concluyó en su vista fiscal que don Héctor Cárcamo Parra, contratado a honorarios por la municipalidad, ya no tiene relación contractual con el municipio, impidiendo aplicar sanciones administrativas, por lo que sugiere que los hechos descritos sean denunciados ante el Ministerio Público y que el procedimiento sumarial que lleva adelante sea sobreseído debido a que no se acreditaron responsabilidades administrativas de funcionarios municipales.

En su respuesta, el INDAP señala que las facturas impagas no son su responsabilidad, sin perjuicio de las consideraciones que resulten del sumario administrativo incoado mediante la resolución exenta N° 153.077 de 2011.

En atención a los procesos sumariales iniciados por Indap como por el Municipio de Laja, se levanta la observación formulada, sin perjuicio de que una vez que éstos hayan sido concluidos se remitan los resultados a este Órgano de Control.

V.- Conclusiones.

Sobre la base de los hechos, documentos y situaciones expuestas en el presente informe, se concluye lo siguiente:

1.- La Municipalidad de Laja, no licitó ni adjudicó obras que tuvieran relación con la utilización de los recursos que el Instituto de Desarrollo Agropecuario entregó a los habitantes de la comuna de Laja para la reconstrucción de infraestructura de riego.

2.- Los beneficiarios del bono de emergencia para obras menores de riego o drenaje de la comuna de Laja, entregaron el respectivo dinero a funcionarios de PRODESAL para que compraran los materiales y contrataran a la empresa que ejecutaría los pozos.

3.- No está establecido como requisito del proceso de postulación al bono en comento la definición de la modalidad de ejecución de las obras, a modo de establecer la forma de pago de este incentivo económico, conforme se establece en el resuelvo 11 de la resolución exenta N° 323 de 2010, del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

4.- En los formularios de postulación entregados al Instituto de Desarrollo Agropecuario, no se detalló el daño sufrido en la infraestructura de riego de los postulantes, ni tampoco se valorizaron las obras o materiales, no obstante que dicha información era requerida en los citados documentos.

5.- El Instituto de Desarrollo Agropecuario vulneró lo dispuesto en el resuelvo 5° de la resolución exenta N° 323 y la letra b) del resuelvo 1° de la resolución exenta N° 455 ambas de 2010, toda vez que no fue



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO

UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

acreditado el daño en la infraestructura de riego de los beneficiarios en comento, mediante informes o documentos de organizaciones públicas o privadas.

6.- El Instituto de Desarrollo Agropecuario vulneró además, lo dispuesto en el resuelvo N° 11 de la resolución exenta N° 323 de 2011, por cuanto los bonos de riego otorgados por este instituto, fueron pagados antes de que las obras fueran ejecutadas y recibidas conforme.

7.- Las obras en algunos casos se encontraban operativas; en otros, habiéndose realizado las prospecciones no se encontró agua o faltaba la instalación de elementos indispensables para el funcionamiento de los sistemas.

Al respecto, corresponde al Director del Instituto de Desarrollo Agropecuario realizar las gestiones necesarias para dar término a la totalidad de las obras de los cincuenta y seis beneficiarios del bono de emergencia, para obras menores de riego o drenaje en la comuna de Laja, de lo que deberá informar a esta Contraloría Regional en un plazo de 10 días contados desde la fecha de emisión del presente informe.

8.- El Instituto de Desarrollo Agropecuario, instruyó mediante la resolución exenta N° 153.077 de 2011, un sumario administrativo con el fin de determinar eventuales responsabilidades administrativas de los hechos contenidos en el preinforme N° IE-52/11, cuyo resultado deberá ser remitido a este Órgano de Control.

9.- La Municipalidad de Laja mediante el decreto alcaldicio N° 2.228 de 2011, instruyó un sumario administrativo con el fin de determinar eventuales responsabilidades administrativas por la existencia de facturas impagas, emitidas por la Ferretería Comercial Chillán Ltda. a nombre de algunos de los beneficiarios del bono de riego otorgado por el INDAP, por la compra de materiales en las cuales se encuentra involucrado don Héctor Marcelo Cárcamo, contratado a honorarios, quien se desempeñaba en esa época como jefe técnico de la oficina PRODESAL de la mencionada municipalidad, cuyo resultado deberá ser remitido a esta Contraloría Regional.

10.- Corresponde que la Municipalidad de Laja denuncie al Ministerio Público los hechos descritos en el punto precedente en los que participó don Héctor Marcelo Cárcamo Parra, de lo que deberá informar a esta Contraloría Regional en un plazo de 10 días contados desde la fecha de emisión del presente informe.

11.- El Instituto de Desarrollo Agropecuario vulneró lo previsto en el resuelvo 7° de la resolución exenta N° 323 de 2010, al no referenciar en los vistos de los actos administrativos que adjudicaron los bonos a los beneficiarios de la comuna de Laja.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, el INDAP ha iniciado las gestiones administrativas para resolver esta omisión, sobre lo cual deberá informar a esta Contraloría Regional de las soluciones concretas adoptadas en la materia, en un plazo de 10 días contados desde la fecha del presente informe.

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,

VICTOR ASTUDILLO PARRA
Jefe Unidad Auditoría e Inspección
Contraloría Regional del Bio Bío