



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL



DIR : 1.193/13
REFS. : W000868/13
208.696/13

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N°21, DE 2013, SOBRE DENUNCIA PRESENTADA POR UN PARTICULAR RESPECTO DE SERVICIOS IMPAGOS EN LA SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES.

SANTIAGO, 24.OCT13*068925

Adjunto, sírvase encontrar un ejemplar del informe de Investigación Especial N°21, de 2013, debidamente aprobado, sobre denuncia presentada por un particular respecto de servicios impagos en la Subsecretaría de Transportes.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N°20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Transcríbase al interesado, a la Subsecretaria de Transportes, a la Auditora Ministerial de la cartera del ramo y a la Jefa de la Unidad de Seguimiento, de la División de Infraestructura y Regulación, de la Contraloría General de la República.

Saluda atentamente a Ud.,

PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
Contralor General de la República
Subrogante

AL SEÑOR
MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,
PRESENTE

RTE
ANTECED



DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Subsecretaría de Transportes

Número de Informe: 21/2013
24 de octubre del 2013





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

OAF : 15.117/13
DIR : 1.193/13

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N°21, DE 2013, SOBRE DENUNCIA
PRESENTADA POR UN PARTICULAR
RESPECTO DE SERVICIOS IMPAGOS EN
LA SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES.

SANTIAGO, 24 OCT. 2013

Se ha dirigido a esta Contraloría General don Alexis Carrasco Madariaga, en representación de Dynax CBS Ltda., denunciando la falta de pago por el servicio de revisión y diagnóstico de la instalación y arquitectura del sistema SIAC CMetrix más GAP, prestado en la Subsecretaría de Transportes, en agosto de 2012.

Según expone, la referida subsecretaría recurrió en forma urgente a su representada, toda vez que el proveedor del sistema SIAC CMetrix más GAP, a esa data CMetrix Business Solutions S.A., se encontraba retrasado en el cumplimiento de sus obligaciones, lo que motivó la búsqueda de otro proveedor para que se hiciera cargo de su puesta en marcha y soporte.

Agrega el reclamante que la prestación requerida fue ejecutada el fin de semana del 11 y 12 de agosto de 2012, realizando la revisión y diagnóstico de dicho sistema, trabajo que se entregó por escrito en un "Informe de Auditoría y Revisión Instalación SIAC con Microsoft Dynamics CRM 2011", enviado mediante correo electrónico de 17 de agosto de igual año. Precisa además, que en su oportunidad la Subsecretaría de Transportes le instruyó el inicio inmediato de los trabajos, y que con posterioridad a su ejecución le informaría el procedimiento administrativo para la adjudicación de los servicios, su facturación y pago, situación que sin embargo a la fecha no ha ocurrido.

Al respecto, requerida de informe, la Subsecretaría de Transportes lo evacuó por oficio N°3.215, de 5 de junio de 2013, manifestando que "(...) no registra antecedente alguno que permita consignar que existió un requerimiento del servicio indicado por el reclamante", "... ni documentación de respaldo de la ejecución del mismo, que haya ingresado a través de la Oficina de Partes de este Servicio". Agregó que "(...) no ha sido posible recabar los precedentes necesarios para proceder al pago en cuestión".

A LA SEÑORITA
PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (S)
PRESENTE

Contralor General de la República
Subrogante



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

ANTECEDENTES GENERALES

Para responder las tareas de su Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, OIRS, la Subsecretaría de Transportes dispuso la contratación de una empresa que la dotara de una herramienta informática que incorporara los procedimientos utilizados en el proceso de atención ciudadana, para obtener mayor y mejor disponibilidad de registros y trazabilidad de casos, y disminuir los tiempos de respuesta a la ciudadanía. Dicho contrato celebrado mediante trato directo con la referida empresa CMetrix Business Solutions S.A. para la implementación del sistema SIAC CMetrix más GAP, fue sancionado por la resolución exenta N°1.974, de 4 de julio de 2011, de esa subsecretaría.

METODOLOGÍA

El trabajo se efectuó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N°10.336, de Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó el estudio de los antecedentes relacionados con la denuncia, entrevistas y visitas a terreno practicadas por funcionarios de esta Contraloría General.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN

La investigación realizada dio origen al preinforme de observaciones N°21, de 2013, el que fue puesto en conocimiento de la Subsecretaría de Transportes mediante el oficio N°49.359, del año en curso, de este Órgano de Control. Dicha entidad estatal dio respuesta a través del oficio N°5.364, de 21 de agosto de la presente anualidad, cuyos argumentos y antecedentes han sido considerados en el presente informe.

OBSERVACIONES DE LA MATERIA EXAMINADA

1. Irregularidades en el proceso de contratación.

Del análisis de los antecedentes tenidos a la vista y de las declaraciones prestadas por funcionarios de la Subsecretaría de Transportes, se advirtió que esa entidad acordó con la empresa Dynax CBS Ltda. la prestación de los servicios de "Revisión y diagnóstico de la instalación y la arquitectura del SIAC, basado en Microsoft Dynamics CRM", omitiendo las formalidades de contratación pública establecidas en la ley, siendo los únicos documentos que evidencian dicho acuerdo una serie de correos electrónicos que dan cuenta de la ejecución de los trabajos realizados por la citada empresa.

En efecto, aparece de la copia del correo electrónico de 10 de agosto de 2012, 20:15 horas, proporcionado por el recurrente, que el jefe del Área de Tecnología de la Información y Comunicaciones (TIC), de la época, comunicó al Gerente de Negocios de Dynax CBS Ltda. que confirmaba la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

propuesta económica y técnica del proveedor, realizada a través del mismo medio, en igual día y año, a las 19:07 horas. Asimismo, se corroboró que dicha empresa remitió el "Informe de Auditoría y Revisión Instalación SIAC con Microsoft Dynamics CRM 2011" al citado jefe de área, mediante correo electrónico de 17 de agosto de igual año.

Lo anterior se encuentra ratificado en declaraciones prestadas a este Organismo de Control por los funcionarios de la Subsecretaría de Transportes, señores Juan Pablo Tamayo Lobos y Felipe Concha Sepúlveda, quienes confirman la existencia de gestiones efectuadas en el marco del acuerdo reclamado por el requirente, entre ellas, reuniones y la entrega de password y nombre de usuario para el uso del sistema.

Lo expuesto vulnera el artículo 9°, inciso primero, de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala que los contratos administrativos deben celebrarse previa propuesta pública, en conformidad a la ley, o por licitación privada, modalidad esta última que sólo procede previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

Asimismo, incumple lo dispuesto en el artículo 5° de la ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que prescribe que "La administración adjudicará los contratos que celebre mediante licitación pública, licitación privada o contratación directa".

Además, contraviene lo establecido en el "Manual Normativo y de Procedimientos para la Gestión de Abastecimiento Sistema de Compras y Contratación Pública", aprobado mediante resolución exenta N°2.295, de 2011, de la Subsecretaría de Transportes, que indica en su acápite "Disposiciones Generales para los tipos de compra", que los procedimientos de adquisición y contratación son: convenio marco, licitación pública, licitación privada, trato o contratación directa, exclusiones del sistema y servicios especializados, de conformidad con lo dispuesto en la ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

En su respuesta, el servicio fiscalizado manifestó por oficio N°5.364, de 2013, que ante cualquier situación en que pudiera deducirse la deuda del pago de una prestación de servicios efectuados a favor de esa subsecretaría, y que por urgencia, imprevisto o cualquier otra razón no hubiera sido solucionada oportunamente, de acuerdo con las normas y procedimientos que rigen las contrataciones de la Administración, corresponde regularizar su pago, evitando perjuicios para terceros que hayan actuado de buena fe y el enriquecimiento indebido del patrimonio fiscal.

Asimismo, señala que mediante la resolución exenta N°529, de 20 de agosto de 2013, esa entidad instruyó una investigación



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

sumaria tendiente a determinar cualquier hecho vinculado a la contratación reclamada por la empresa Dynax CBS Ltda., y en particular, la existencia de la prestación adeudada, su fecha de ejecución, el monto asociado, la identidad de quienes habrían intervenido en sus distintas etapas, y todo hecho que pudiera importar la transgresión de deberes funcionarios o la vulneración de las normas, principios y directrices vigentes, que impliquen la configuración de responsabilidades administrativas. Para tal fin, solicita a este Organismo de Control la entrega de la información de que dispone, relacionada con la materia investigada.

Al tenor de lo informado, corresponde mantener la observación, toda vez que el servicio en su respuesta no desvirtúa los hechos objetados. Con todo, no es posible subsanar el reproche mientras no se concluya la investigación referida y se diluciden las responsabilidades pertinentes.

En cuanto al requerimiento de información, cabe indicar que en cumplimiento del principio de transparencia en el ejercicio de su función, este Órgano de Control publicará en su página web el informe de investigación especial. Cabe indicar que esa subsecretaría deberá requerir a este Órgano de Control acceso a la información contenida en el respectivo expediente, de conformidad a las disposiciones establecidas en la ley N°20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

2. Infracción al principio de enriquecimiento sin causa.

De la revisión del sistema de ingreso de facturas y del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE, se constató que la Subsecretaría de Transportes no ha pagado el servicio prestado por la empresa Dynax CBS Ltda., toda vez que no existe registro de ingreso de factura, como tampoco consta la imputación contable de la obligación con el proveedor, por los servicios prestados y/o por el pago de éstos.

Lo anterior se aparta de lo concluido en los dictámenes N°s 52.824, de 2009; 70.465, de 2012; 7.640 y 31.770, ambos de 2013, de este origen, que establecen, en lo que interesa, que el desempeño de un servicio para la Administración o la ejecución de las respectivas prestaciones por parte de un proveedor, lleva aparejado el pago del precio, de manera que si esto último no se verifica, aún cuando el contrato o la licitación de que se trate hayan adolecido de irregularidades, se produciría un enriquecimiento sin causa a favor de aquella, criterio según el cual la prestación de lo pactado obliga a pagar el correspondiente precio, el cual constituye su contraprestación.

En su contestación, el servicio examinado expresó que efectuadas indagaciones preliminares, no se advirtieron solicitudes o requerimientos generados conforme a lo previsto en el Manual Normativo de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

Procedimientos, versión 0.6, aprobado por resolución exenta N°4, de 2013, de esa subsecretaría, para contratar los servicios de la empresa aludida.

Ante ello, agregó que le ha sido imposible definir el valor a asignar a los servicios que la empresa Dynax CBS Ltda. dice haber prestado. De igual forma, señaló que no ha identificado ningún documento que pudiera revestir el carácter de "informe", que dé cuenta del detalle de los servicios prestados, la intervención sobre las plataformas tecnológicas, y los tiempos involucrados en los servicios que el prestador indica que efectuó.

Finalmente, reitera la instrucción de una investigación sumaria tendiente a recabar los antecedentes que permitan establecer de manera cierta la existencia de cualquier pago que deba efectuarse en favor del requirente.

A la luz de lo expuesto corresponde mantener el reproche hasta que el referido proceso se encuentre afinado, deducidas las responsabilidades administrativas a que haya lugar y saldadas las deudas que resulten del caso.

3. Falta de control jerárquico.

Se constató falta de control jerárquico en la Subsecretaría de Transportes, toda vez que según lo señalado por la jefatura de dicha entidad, mediante oficio N°3.215, de 5 de junio de 2013, "(...) no registra antecedente alguno que permita consignar que existió un requerimiento del servicio indicado por el reclamante a ese Órgano Contralor ni documentación de respaldo de la ejecución del mismo, que haya sido ingresado por la Oficina de Partes de este Servicio", añadiendo que "(...) no ha sido posible recabar los precedentes necesarios para proceder al pago en cuestión".

Lo consignado contraviene lo establecido en el artículo 11 de la predicha ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que previene que "(...) las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia".

Al respecto, la Subsecretaría de Transportes indicó que la investigación sumaria instruida busca establecer la(s) identidad(es) de quienes participaron en cada una de las etapas mediante las cuales se habría concretado la prestación del servicio de asesoría tecnológica reclamado, su calidad jurídica y el ámbito de funciones y competencias dentro del cual actuaron.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

Atendido lo manifestado, corresponde mantener la observación hasta que concluya el proceso que se invoca y diluciden las responsabilidades pertinentes.

4. Falta de procedimientos sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos.

Se verificó que la Subsecretaría de Transportes, a la fecha en que acontecieron los hechos denunciados -agosto de 2012- no contaba con políticas y procedimientos internos, acciones y medidas tendientes a la obtención de un nivel básico de seguridad de los documentos electrónicos, según lo previsto en el artículo 9° del decreto N°83, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Aprueba Norma Técnica para los Órganos de la Administración del Estado sobre Seguridad y Confidencialidad de los Documentos Electrónicos.

A modo de ejemplo, se advirtió que don Juan Pablo Tamayo Lobos, Administrador de Sistema TIC, otorgó a la empresa Dynax CBS Ltda., a través de correo electrónico de 11 de agosto de 2012, las credenciales de acceso a la conexión VPN, el usuario y la password de la cuenta de dominio de esa subsecretaría. Lo anterior, se corrobora mediante declaración prestada por dicho funcionario a esta Entidad de Control, el 26 de julio de 2013.

En su respuesta, el servicio fiscalizado precisó que mediante la resolución exenta N°698, de 28 de diciembre de 2012, de la Subsecretaría de Transportes, se aprobó la Política General de Seguridad de la Información de esa entidad, la cual describe la estructura para el marco de políticas, estándares y procedimientos en materia de seguridad de la información a ser desarrolladas en la institución, de manera de proteger los recursos de información y la tecnología utilizada para su procesamiento frente a amenazas internas o externas, deliberadas o accidentales, dando así cumplimiento a las características de confidencialidad.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo que atañe a la información otorgada a la empresa Dynax CBS Ltda. por uno de sus funcionarios, señaló que el servicio tomó conocimiento de dicha situación sólo a través del preinforme de observaciones N°21, de 2013, de esta Contraloría General, y que corresponde por sí mismo a un acto de vulneración de las políticas y procedimientos antes indicados, lo que motivó el proceso disciplinario ya mencionado.

La respuesta de la entidad fiscalizada confirma el hecho observado, sin que conste que hasta entonces hubiese un marco regulador al efecto. El cumplimiento de las actuales políticas de seguridad en la materia será verificado en futuras auditorías.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

CONCLUSIONES

Los antecedentes y argumentaciones aportados por la Subsecretaría de Transportes no resultan suficientes para subsanar las observaciones formuladas en este informe, correspondiendo mantenerlas en su totalidad, debiendo esa entidad dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que rigen la materia investigada, entre ellas:

1. Ajustar sus procesos de contratación a lo prescrito en el artículo 9°, inciso primero, de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el artículo 5° de la ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; y el "Manual Normativo y de Procedimientos para la Gestión de Abastecimiento Sistema de Compras y Contratación Pública" de la Subsecretaría de Transportes, a fin de evitar la reiteración de situaciones como la consignada en el numeral 1 del acápite "Observaciones de la Materia Examinada", de este informe.

2. Velar por el resguardo del principio de enriquecimiento sin causa, contenido en diversa jurisprudencia administrativa, tales como los dictámenes N°s 52.824, de 2009; 70.465, de 2012; 7.640 y 31.770, ambos de 2013, todos de este origen, a la luz de lo expuesto en el numeral 2 del acápite "Observaciones de la Materia Examinada", de este informe.

3. Prever que las autoridades y jefaturas de servicio ejerzan un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia, según lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ello, al tenor de lo advertido en el numeral 3 del acápite "Observaciones de la Materia Examinada", de este informe.

4. Controlar el cumplimiento de la Política General de Seguridad de la Información de la Subsecretaría de Transportes, a objeto de evitar hechos como el reprochado en el numeral 4 del acápite "Observaciones de la Materia Examinada", de este informe.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subsecretaría de Transportes deberá remitir a esta Contraloría General, en el término de 60 días hábiles contados desde la recepción de este informe, el resultado del proceso sumarial instruido en virtud de la resolución exenta N°529, de 20 de agosto de 2013, acompañando todos sus antecedentes de respaldo.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE TRANSPORTES Y EMPRESAS

Cabe indicar que esa subsecretaría deberá requerir a este Órgano de Control acceso a la información contenida en el respectivo expediente, de conformidad a las disposiciones establecidas en la ley N°20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Finalmente, este Órgano Contralor verificará en una futura auditoría, las medidas que esa entidad disponga para evitar la reiteración de situaciones como las representadas.

Saluda atentamente a Ud.,


DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACION
JEFE SUBDIVISION
DE AUDITORIA



www.contraloria.cl