

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA

# Informe Investigación Especial Municipalidad de Pucón

---



Fecha : 16 JUN. 2011  
Nº Informe : I.E. N° 25



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

U.A.I: N° 392/2011  
REF.: N° 241.718/2010

REMITE INFORME N° 25, DE 2011,  
SOBRE INVESTIGACIÓN ESPECIAL  
RELATIVO A DENUNCIA DE  
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN  
LA MUNICIPALIDAD DE PUCÓN.

TEMUCO, 04228 . 05.07.2011

El Contralor Regional infrascrito, cumple con remitir a Ud., copia del informe del epígrafe, elaborado por personal de esta Contraloría Regional, que contiene el resultado de la investigación practicada en la Municipalidad de Pucón.

Sobre el particular, en virtud de lo establecido en el artículo 55, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, corresponde que se dé lectura del contenido del mismo al Concejo Municipal en la primera sesión que celebre dicho Cuerpo Colegiado, debiendo comunicar a esta Contraloría Regional, al día hábil siguiente de ocurrida, la circunstancia de haber dado cumplimiento a dicho trámite.

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

Adjunta lo indicado.

Saluda atentamente a Ud.,

RICARDO BETANCOURT SOLAR  
Contralor Regional de La Araucanía  
Contraloría General de la República

AL SEÑOR  
SECRETARIO MUNICIPAL  
MUNICIPALIDAD DE  
PUCÓN  
NMS

Sesión Ord. N° 242  
07.07.2011  
/



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

REF N° 241.718/2010

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL  
N° 25, DE 2011, SOBRE PRESUNTAS  
IRREGULARIDADES EN EL  
DEPARTAMENTO SOCIAL DE LA  
MUNICIPALIDAD DE PUCÓN.

---

TEMUCO,

16 JUN. 2011

Mediante oficio N° 536, de 2010, el Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados solicitó, a requerimiento del Diputado don René García García, se investigue en la Dirección de Desarrollo Comunitario y los Departamentos de Finanzas y de Control, de la Municipalidad de Pucón, la falsificación de firmas en decretos expedidos por el Departamento Social de ese municipio.

#### **Antecedentes**

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la eventual falsificación de firmas en decretos expedidos por el Departamento Social de la Municipalidad de Pucón, conforme la denuncia a que se ha hecho referencia.

#### **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 esta Contraloría General, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios en las circunstancias.

#### **Análisis**

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

AL SEÑOR  
RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
P R E S E N T E  
ORU



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Durante el mes de septiembre de 2010, el municipio detectó la presunta falsificación de las firmas de visación en decretos exentos e informes sociales emitidos el año 2010, por la Dirección de Desarrollo Comunitario, documentos a través de los cuales se declara en necesidad manifiesta y otorga ayuda social en dinero en efectivo a habitantes de la comuna. Ello fue advertido al ser los decretos derivados a la Oficina de Partes para su numeración, adoptando la Alcaldesa de la Municipalidad de Pucón las siguientes medidas:

1. Solicitar mediante memorándum de 7 de octubre de 2010, al Director de Control de Pucón, realizar una auditoría a las ayudas sociales otorgadas por la Dirección de Desarrollo Comunitario durante el período comprendido entre enero y octubre de 2010, cuyo resultado fue informado a la edil por oficio N° 33, de 20 del mismo mes y año, de dicha dirección, en el cual confirma irregularidades tanto en los decretos exentos como en los informes sociales que otorgan las ayudas, las que dicen relación con lo siguiente:

1.1. La existencia de 15 decretos exentos y sus correspondientes informes sociales que los avalan, emitidos por la Dirección de Desarrollo Comunitario, que declaran en necesidad manifiesta y otorgan ayuda social en dinero en efectivo a distintas personas, por un monto total de \$ 1.210.000, los cuales presentan visaciones supuestamente falsificadas, específicamente las correspondientes a las funcionarias de dicha dirección, señoras Gloria Hidalgo Llanquileo, Directora de Desarrollo Comunitario; Nancy Díaz Soto, Jefa del Área Social; Ana Norambuena Vera, Administrativa del Departamento Social; y, María Cecilia Fernández Fernández, Asistente Social de dicho departamento, conforme al siguiente detalle:

<b>Nombres</b>	<b>Cédula de Identidad</b>	<b>Beneficio \$</b>
Carolina González Maricoy	12.781.095-8	80.000
Mónica Soto González	11.804.020-1	50.000
Ana Barrientos Celis	8.744.811-8	100.000
Inés Carrasco Marillanca	15.487.668-5	80.000
Tatiana Huaiquilao Llanquileo	12.533.593-4	200.000
Daniel Badilla Soto	5.611.034-8	50.000
Filomena Catrila Colipe	15.554.532-1	60.000
Rolando Fryderup Krause	17.826.404-4	70.000
Elisabeth Quinteros Ñanculef	11.917.274-8	60.000
Marta Sáez Sáez	12.781.095-8	100.000
Maritza Ojeda Zúñiga	17.218.782-2	70.000
Mirna Castillo Sandoval	8.230.015-5	80.000
Sussy Vásquez Carrasco	11.972.399-K	100.000
Hilda Ruiz Ocares	10.267.790-0	60.000
Nolvia Rodríguez Avendaño	7.210.774-8	50.000
	<b>Total</b>	<b>1.210.000</b>

Cabe precisar que dichos documentos no se formalizaron como decretos, pues no se numeraron ni pagaron por el municipio, y sus originales fueron remitidos a la Fiscalía Local de Pucón del Ministerio Público, ante requerimiento efectuado por oficio N° 626 de 2011, de dicho organismo.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA**  
**UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

1.2. La existencia de 11 decretos exentos emitidos durante el año 2010, por la Dirección de Desarrollo Comunitario, que declaran en necesidad manifiesta y otorgan ayuda social en dinero en efectivo a beneficiarios, por un monto de \$ 670.000, las que fueron pagadas por el municipio, y cuyas visaciones tanto de la ayuda como de la asistente social que suscribe los informes sociales, se encontrarían presuntamente falsificadas, entre ellas, las de las señoras Gloria Hidalgo Llanquileo, Directora de Desarrollo Comunitario; Nancy Díaz Soto, Jefa del Área Social; Ana Norambuena Vera, Administrativa del Departamento Social; y, María Cecilia Fernández Fernández, Asistente Social de dicho departamento, conforme al siguiente detalle:

<b>Nombre Beneficiario</b>	<b>N° decreto exento/fecha</b>	<b>N° decreto de pago/fecha</b>	<b>Monto \$</b>
Nidia González Romero	2058/23.09.2010	4097/27.09.2010	60.000
Elisabet Quinteros Ñanculef	2059/23.09.2010	4100/27.09.2010	60.000
José Barra Velásquez	2060/23.09.2010	4101/27.09.2010	50.000
Leontina Huaquifil Millalef	2061/23.09.2010	4099/27.09.2010	60.000
Ana Navarrete Maldonado	2062/23.09.2010	4098/27.09.2010	60.000
Susana Carvacho Martínez	2063/23.09.2010	4102/27.09.2010	60.000
Pedro Mora Pinilla	2064/23.09.2010	4103/27.09.2010	60.000
Leonardo Orrego Álvarez	2065/23.09.2010	4104/27.09.2010	70.000
Rolando Fryderup Krause	2066/23.09.2010	4105/27.09.2010	70.000
Lorena Mora Pinilla	2067/23.09.2010	4106/27.09.2010	60.000
Hilda Ruiz Ocares	2068/23.09.2010	4107/27.09.2010	60.000
	<b>Total</b>		<b>670.000</b>

Al respecto, se determinó que estos beneficios fueron pagados por el municipio, y que los decretos de pago originales, asociados a los decretos exentos señalados en la tabla precedente, fueron incautados por la Policía de Investigaciones, según consta en Acta de Incautación de Objetos, Documentos y/o Instrumentos, de 20 de octubre de 2010, sin que el municipio dejara fotocopia de dichos documentos, situación que impidió el examen de dichos decretos de pago por parte de este organismo de control.

En mérito de lo expresado, cabe señalar que, no obstante la fundamentación de la ausencia de los decretos de pago originales mediante el acta de incautación, el municipio no ha resguardado debidamente la documentación de que se trata, debiendo adoptar las medidas que, ajustándose al ordenamiento jurídico, le permitan reconstituir la información.

2. A raíz de las irregularidades presentadas en la Dirección de Desarrollo Comunitario, respecto a la presunta falsificación de firmas en los documentos anotados, la autoridad edilicia ordenó, mediante decreto alcaldicio N° 2.141, de 7 de octubre de 2010, la instrucción de una investigación sumaria, con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de funcionarios municipales en los hechos, para lo cual nombró como investigadora a doña Lorena Fuentes Espinoza, Directora de Obras Municipales.

El día 12 de noviembre de 2010, la citada funcionaria presentó ante la edil el resultado de la investigación, determinando, en síntesis, que los funcionarios que declararon en dicho procedimiento disciplinario,



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA**  
**UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

señalaron como presunta responsable de la falsificación de documentos públicos, a doña Adriana Méndez Hernández, quien se desempeñó en la Dirección de Desarrollo Comunitario, a través de un contrato de provisión de mano de obra, regido por las normas del Código del Trabajo, suscrito entre el señor Jorge Paredes Martínez y la Municipalidad de Pucón..

Señala, además, que a la señora Méndez Hernández no le son aplicables las medidas disciplinarias contenidas en la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y que durante el tiempo en que se desempeñó en el municipio, entre los meses de enero a octubre de 2010, realizó funciones que excedieron las que le correspondían de acuerdo al respectivo contrato de trabajo, tales como, elaborar informes sociales, función privativa de una profesional asistente social.

Concluye la investigación sumaria, señalando que son las jefaturas quienes deben velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad en los órganos de la Administración del Estado, respondiendo no sólo por sus propios actos y decisiones, sino también por la de sus subordinados, en la medida que estos cometieren irregularidades y la respectiva jefatura no hubiere adoptado las providencias correspondientes.

Posteriormente, mediante decreto alcaldicio N° 348, de 14 de diciembre de 2010, la mencionada investigación sumaria se elevó a sumario administrativo, el cual se encuentra actualmente en etapa indagatoria.

3. En relación con las materias cuestionadas, la Municipalidad de Pucón efectuó una denuncia ante la Fiscalía Local de Pucón del Ministerio Público, causa RUC N° 1000930108-4, por el delito de "Falsificación o uso malicioso de documentos públicos", organismo que formalizó la investigación ante el Juzgado de Letras y Garantía de Pucón, causa RIT Ordinaria N° 128-2011, por el mismo delito, en contra de doña Adriana Estefanía Méndez Hernández.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que de acuerdo con los testimonios aportados por la Directora de Desarrollo Comunitario, doña Gloria Hidalgo Llanquileo, y la funcionaria administrativa del Departamento Social, doña Ana Norambuena Vera, sus visaciones en los decretos exentos cuestionados, que se tuvieron a la vista, fueron presuntamente falsificadas, por cuanto ambas señalaron no haber firmado dichos documentos ni reconocieron como suyas las rúbricas estampadas en éstos.

En otro orden de ideas, y en cuanto a los servicios prestados por doña Adriana Estefanía Méndez Hernández al municipio, corresponde puntualizar que de la documentación tenida a la vista, consta que ella se desempeñó en calidad de "personal de apoyo", conforme con un contrato de provisión de mano de obra suscrito entre don Jorge Paredes Martínez y la Municipalidad de Pucón, aprobado por decreto exento N° 737, de 31 de marzo de 2010, y en dicha condición, efectivamente, realizó funciones más allá de sus atribuciones, tales como elaborar y firmar informes sociales, lo que consta en los documentos que respaldan los decretos exentos cuestionados.

Ahora bien, en cuanto al contrato de provisión de mano de obra citado precedentemente, de las bases especiales de la licitación convocada al efecto, aparece que el objeto de la misma es "contratar los servicios de una persona natural o jurídica que provea del personal necesario para el normal desarrollo de las funciones municipales habituales y/o aquellas que surjan ante un evento extraordinario", lo cual resulta improcedente pues la amplitud de los términos



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

reseñados puede importar la ejecución de labores habituales y propias del personal municipal, esto es, el ejercicio de funciones públicas, cuyo desempeño está regulado expresamente por ley y que no corresponde traspasar a personal ajeno al municipio, como el provisto por el contratista.

En efecto, debe recordarse que los nombramientos de personal de planta y contrata, constituyen la regla general de provisión de personal municipal y permiten encomendar tareas de labores administrativas, en la medida que el funcionario pertenezca o esté asimilado a la planta administrativa, y, en el caso de las contrata, no se exceda del 20% a que hace referencia el artículo 2° de la ley N° 18.883.

Por su parte, el artículo 4° del citado texto legal, establece que también se podrá contratar la prestación de servicios a honorarios para cumplir tareas accidentales y que no sean habituales de la municipalidad o que siéndolo, sean específicas.

A su turno, el artículo 3° de la ley N° 18.883, que previene, en lo que interesa, que quedarán sujetas a las normas del Código de Trabajo, las actividades que se efectúen en forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación, hipótesis que no concurre en la especie (aplica dictamen N° 49.388 de 2006, 5.681, de 2007 y 45.297, de 2010).

En este contexto, debe observarse, en primer lugar, la suscripción del contrato de provisión de mano de obra en los términos expuestos y, además, que doña Adriana Méndez Hernández, en virtud de tal convenio, haya cumplido tareas administrativas en la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Pucón.

En razón de lo expuesto, ese municipio ha infringido lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 18.575, y 61 letra a ) de la ley N° 18.883, que obligan a las autoridades y jefaturas a ejercer, dentro del ámbito de su competencia, la observancia del principio de legalidad que rige el desempeño de los cargos públicos, al permitir que personas contratadas por entes privados y financiados con recursos de la entidad, desarrollaran labores administrativas en dependencias de la Dirección de Desarrollo Comunitario, distintas a las señaladas en el respectivo convenio y cuya modalidad de contratación no obedece a lo dispuesto en la mencionada ley N° 18.883.

Al tenor de lo señalado, la autoridad comunal deberá incorporar la investigación de las responsabilidades relativas al hecho recién reseñado en el sumario que actualmente instruye, según se señalara en el punto 2 del presente informe.

### **Conclusiones**

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir que:

1. Los hechos relacionados con la presunta falsificación de firmas en decretos expedidos por el Departamento Social de la Municipalidad de Pucón, están siendo investigados por el Juzgado de Letras y Garantía de Pucón, causa RIT Ordinaria N° 128-2011, en contra de doña Adriana Estefanía Méndez Hernández.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA**  
**UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

2. Sin perjuicio de ello, según las indagaciones practicadas por esta entidad de control, se determinó la existencia de 26 decretos exentos y sus correspondientes informes sociales que los avalan, emitidos durante el año 2010, por el Departamento Social dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, los cuales presentan firmas de visación presuntamente falsificadas, de los cuales se pagaron beneficios en 11 casos, por un monto total de \$ 670.000, cuyos decretos de pago originales asociados fueron incautados por la Policía de Investigaciones, sin que el municipio conservara copia, lo que impidió el examen por parte de este organismo de control, debiendo esa entidad municipal, adoptar las medidas que, ajustándose al ordenamiento jurídico, le permitan reconstituir la información.

3. Los antecedentes recabados permiten establecer que el municipio ha infringido lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 18.575, y 61, letra a), de la ley N° 18.883, que obliga a las autoridades y jefaturas a ejercer, dentro del ámbito de su competencia, la observancia del principio de legalidad que rige el desempeño de los cargos públicos, al celebrar un contrato de provisión de mano de obra de contenido genérico, para el desarrollo de funciones municipales habituales por parte de personal externo, lo cual permitió que doña Adriana Méndez Hernández desarrollara labores administrativas en dependencias de la Dirección de Desarrollo Comunitario, modalidad de contratación que no obedece a lo dispuesto en la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Por consiguiente, el municipio deberá ampliar la investigación llevada a cabo en el sumario ordenado instruir por decreto alcaldicio N° 348, de 14 de diciembre de 2010, incorporando los antecedentes relativos al desempeño de doña Adriana Méndez Hernández en la Dirección de Desarrollo Comunitario y otros trabajadores del contratista en labores habituales y propias del municipio, a fin de determinar la eventual responsabilidad administrativa del o los funcionarios que intervinieron en tales hechos, debiendo informar oportunamente a este órgano fiscalizador, acerca del resultado del mencionado procedimiento.

Transcribese a la Alcaldesa de la Municipalidad de Pucón, al concejo municipal y al director de control de esa entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.,

**VICTOR RIVERA OLGÚN**  
Jefe Unidad de Auditoría e Inspección  
Contraloría Regional de La Araucanía  
Contraloría General de La República