



CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Pucón

Número de Informe: 19/2014
3 de febrero de 2015





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFs. N°s W1826/2014
93.509/2014
95.089/2014
95.088/2014
97.390/2014
98.310/2014

AT. N° 239/2014

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 19, DE 2014, SOBRE EVENTUALES
IRREGULARIDADES EN LA
MUNICIPALIDAD DE PUCÓN.

TEMUCO, 03 FEB. 2015

Se han dirigido a esta Contraloría Regional de La Araucanía, la Asociación de Funcionarios del Departamento de Salud Municipal de Pucón y, separadamente, otro recurrente que solicitó reserva de identidad, denunciando irregularidades que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo por finalidad investigar las denuncias realizadas por los recurrentes, quienes señalan que el Alcalde de la Municipalidad de Pucón habría dejado sin efecto la dotación funcionaria 2014 del Departamento de Salud Municipal y además consultan sobre la pertinencia de que el Servicio de Salud Araucanía Sur autorice la extensión de la dotación.

Se agrega a lo denunciado, que existirían funcionarios de ese Departamento de Salud, destinados a cumplir otras funciones a unidades municipales distintas al departamento.

Además, se solicita un pronunciamiento en orden a la pertinencia, en primer término, que esa entidad edilicia nombrara a un funcionario kinesiólogo, contratado a plazo fijo, como director de un establecimiento de salud del mismo municipio, enseguida, que haya designado como director del departamento de salud de dicha corporación edilicia a un profesional a plazo fijo sin mediar concurso y, finalmente, que se haya procedido a esta última contratación y a la de su cónyuge como asesora de esa dirección, atendido el principio de probidad.

Asimismo, se denuncia el pago de un incremento en la asignación del artículo 45 de la ley 19.378, de la cónyuge del director del Departamento de Salud y de otra funcionaria desde el mes de julio de 2014, sin que exista un acuerdo del concejo municipal para ello.

Finalmente, se denuncia que los funcionarios de la planta municipal, señora María Arriagada Cárdenas, Encargada de Remuneraciones de la Dirección de Administración y Finanzas, señora Lilian Fonseca Barra, Técnico Contable de la misma unidad, señor Juan Ulloa García, Encargado del Departamento de Aseo y Ornato y señora Carla Carmona Gutiérrez, profesional de la Dirección de Obras Municipales, estarían haciendo una doble labor, de funcionario

AL SEÑOR
RICARDO BETANCOURT SOLAR
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
PRESENTE

RVP



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

municipal y honorarios, y que respecto de aquella última funcionaria, además de lo indicado no se advierte que sus honorarios sean por trabajos accidentales y no habituales, considerando que percibe asimismo pago por horas extraordinarias.

Luego, es preciso mencionar que, mediante oficio N° 8.598, de 2014, con carácter reservado, fue puesto en conocimiento del alcalde de la Municipalidad de Pucón, el preinforme de observaciones de la Investigación Especial N° 19, de 2014, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, concretándose finalmente su respuesta a través del oficio N° 72, de 2015.

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 la Contraloría General de la República, así como también se realizó un examen de cuentas conforme a los artículos 95 y siguientes de la referida ley, e incluyó la verificación de documentación, la solicitud de datos, informes, entrevistas en terreno, y otros antecedentes que se estimó necesarios en las circunstancias.

ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, así como los datos aportados por las entidades respectivas, se determinaron los hechos que se exponen a continuación:

1. Dotación funcionaria del Departamento de Salud Municipal de Pucón.

Sobre la materia, es dable recordar que el artículo 10 de la ley N° 19.378, prevé que se entiende por dotación de atención primaria de salud municipal, el número total de horas semanales de trabajo del personal que cada entidad administradora requiere para su funcionamiento.

A su turno, el artículo 11 de la citada ley, dispone, en lo que interesa, que la dotación adecuada para desarrollar dichas actividades será fijada por la entidad administradora correspondiente antes del 30 de septiembre del año precedente, considerando, según su criterio, la población beneficiaria; las características epidemiológicas de la misma; las normas técnicas que sobre los programas imparta el Ministerio de Salud; la estructura organizacional definida de conformidad al artículo 56; el número y tipo de establecimientos de atención primaria, y la disponibilidad presupuestaria para la anualidad respectiva.

Enseguida, el artículo 12 de dicho texto legal, precisa, en lo que importa, que la fijación de la dotación se hará mediante una proposición que deberá ser comunicada al correspondiente Servicio de Salud en el plazo de diez días, pudiendo este último observarla si considera que no se ajusta a las normas señaladas en las letras c) y d), del artículo anterior, dentro de igual término, contado desde la recepción de aquella proposición. De este modo, se acordará la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

dotación definitiva antes del 30 de noviembre del año de que se trate (aplica dictamen N° 57.458, de 2014, de este Organismo de Control).

Ahora bien, se constató que mediante la resolución exenta N° 4.506, de 25 de octubre de 2013, el Servicio de Salud Araucanía Sur, aprobó la Dotación de Atención Primaria para el año 2014 de la Municipalidad de Pucón, la que fue confirmada por el municipio a través del decreto exento N° 2.975, de 7 de noviembre de 2013.

Luego, en atención a la dotación de salud del año 2014, el municipio, a través de los decretos exentos N°s 430 al 435, todos de 26 de noviembre de 2013, notificó el término de las contrataciones a 6 funcionarios del Departamento de Salud Municipal, a contar del 1 de enero de 2014, los cuales, interpusieron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Temuco, la que ordenó con fecha 7 de febrero de 2014, dejar sin efecto los citados decretos que ordenaron el término de las funciones de los recurrentes, sentencia confirmada por la Corte Suprema el día 27 de Mayo de 2014.

En este orden de consideraciones, es dable señalar que mediante el decreto alcaldicio N° 181, de 12 de mayo de 2014, la Municipalidad de Pucón, dejó sin efecto los decretos exentos que aprobaron los términos de funciones de los mencionados funcionarios, en cumplimiento a lo ordenado en la mencionada sentencia.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que por medio de ese mismo decreto, también se dejó sin efecto la Dotación de Atención Primaria 2014, aprobada en el año 2013, y por oficio N° 64, de 25 de julio de 2014, don Marcelo Molina Rojas, Director del Departamento de Salud de Pucón, envió al Director del Servicio de Salud Araucanía Sur, una nueva propuesta de Dotación de Recursos Humanos de Atención Primaria de Salud Municipal para el año 2014, en la que se indica la necesidad de incorporar un mínimo de 17 cargos con 44 horas semanales cada uno, aumentando así la dotación de 4.224 aprobadas a 5.387 horas semanales, ante lo cual, el mencionado Servicio de Salud, informó mediante oficio N° 1.433, de 2014, que el municipio no puede dejar sin efecto la dotación fijada por la resolución exenta N° 4.506, de 2013, de ese origen.

En ese contexto, y considerando que la dotación de salud municipal tiene una vigencia anual, estableciéndose un procedimiento detallado para su fijación, los entes edilicios carecen de la facultad para modificarla en una oportunidad distinta a la mencionada, tal como lo ha manifestado este Ente de Control en los dictámenes N°s 58.468, de 2009 y 71.661, de 2014, entre otros, debiendo haberse mantenido la actual dotación de ese departamento de salud que fue aprobada por resolución exenta N° 4.506, de 2013, del Servicio de Salud Araucanía Sur.

Al respecto, en su oficio respuesta el municipio argumenta que se envió una nueva propuesta de dotación para el año 2014, puesto que detectó que no solo eran insuficientes las horas de carga horaria de la Dirección de Salud, sino además era necesario un aumento de horas desde 4.224 a 5.387, para dar una adecuada atención básica y primaria a toda la comuna.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Agrega que la modificación de dotación obedece también a la razón lógica de reincorporar a los funcionarios cuyas funciones habían sido dejadas sin efecto, dando cumplimiento de esa manera a una orden judicial.

Finalmente, la entidad edilicia menciona que lo informado a este Organismo de Control por parte del Servicio de Salud Araucanía Sur, a través del oficio N° 1.433, de 2014, no les fue comunicado, agregando que, actualmente se encuentra aprobada la dotación de salud para el año 2015, mediante la resolución exenta N° 4.838, de 2014, del mencionado servicio de salud.

Al respecto y sin perjuicio de los argumentos esgrimidos y documentos adjuntados por el municipio, se mantiene la observación formulada, toda vez que, como ya se informó, esa entidad edilicia no sólo reincorporó a los 6 profesionales que interpusieron un recurso de protección en la mencionada Corte de Apelaciones –lo cual resultó procedente en atención a la orden de esa Corte de dejar sin efecto sus términos de funciones-, sino que además aumentó la dotación ingresando a otros funcionarios, lo que en total significó incrementar las horas de la dotación del año 2014 desde 4.224 a 5.387.

2. Funcionarios del Departamento de Salud Municipal, cumpliendo labores en otras unidades municipales.

En relación a lo denunciado, sobre que algunos funcionarios del Departamento de Salud Municipal habrían sido destinados a cumplir labores en otras unidades municipales, que serían distintas a las de ese departamento, es menester expresar, que la reiterada e invariable jurisprudencia de este Órgano Contralor, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 43.026, de 2008 y 50.066, de 2011, ha concluido que las destinaciones de los funcionarios sólo proceden tratándose de plazas o funciones reguladas por un mismo estatuto, por lo que jurídicamente no corresponde efectuar destinaciones a cargos regidos por cuerpos estatutarios distintos.

En este contexto, se constató que por decreto exento N° 1.003, de 13 de abril de 2012, de la Municipalidad de Pucón, se designó a los funcionarios del Departamento de Salud que indica, entre los cuales se individualiza a doña María del Pilar Zamorano Solar, administrativa, y César Curihual Rascheya, Ingeniero informático, para desarrollar funciones en dependencias de la Secretaría Comunal de Planificación y en la Unidad de Informática, respectivamente.

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista, se ha podido verificar que doña María del Pilar Zamorano, es funcionaria con contrato indefinido de la dotación de Atención Primaria de Salud, quien se desempeña físicamente en la Secretaría Comunal de Planificación, y de acuerdo a lo informado por ella, y lo certificado con fecha 4 de Agosto de 2014, por don Sergio Merino Perello, Secretario Comunal de Planificación, la referida funcionaria desarrolla labores propias del Departamento de Salud, como coordinación de Proyectos e iniciativas de Salud con esa Secretaría, y elaboración de bases y licitaciones para el Departamento de Salud, sin embargo, también apoya a la Dirección de Administración y Finanzas



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Municipal en la elaboración de bases y llamados a licitación del Portal Mercado Público, en adquisiciones menores y contratos de suministros.

Por su parte, se comprobó que don César Curihual Rascheya, funcionario con contrato indefinido de la dotación de Atención Primaria de Salud, en calidad de asesor informático, se desempeña físicamente en la Unidad de Informática de la Municipalidad, y de acuerdo a certificado de fecha 5 de septiembre de 2014, emitido por doña Yessica Leiva Mora, Jefa de dicha Unidad, en ella se incluye a los departamentos de Salud y Educación, y en la práctica es una sola unidad que físicamente se encuentra en el edificio municipal, razón por la que el señor Curihual Rascheya se desempeña ahí, desarrollando labores propias para el Departamento de Salud en un 70%, y el resto del tiempo, prestando apoyo informático al Departamento de Educación y a la municipalidad.

Luego, en atención a lo antes informado, es preciso aclarar que no se advierte impedimento para que los citados funcionarios se desempeñen físicamente en dependencias del área municipal, siempre que las funciones que desarrollen sean propias del Estatuto de Atención Primaria por el cual fueron contratados, situación esta última que no se advierte cabalmente pues desarrollan tareas tanto en el área de salud como municipal.

Al respecto, en su respuesta el municipio no se pronunció ni aportó antecedentes sobre esta materia, por lo que se mantiene lo observado.

3. Funcionario contratado a plazo fijo como director de un establecimiento de salud.

Al respecto, se constató que a través del decreto N° 655, de 20 de febrero de 2014, la Municipalidad de Pucón, contrató a plazo fijo a don Hernán Raasch Melivilu, Kinesiólogo, para desempeñarse como Director del Centro de Salud Familiar, CESFAM, de Pucón.

Sobre el particular, cabe manifestar que el cargo de director de un establecimiento de atención primaria de salud, conforme a lo previsto en los artículos 33, inciso segundo, de la ley N° 19.378 -Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal- y 15 del decreto reglamentario N° 1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, debe proveerse necesariamente por concurso público, esto es, a través de un contrato indefinido, de acuerdo al inciso primero del artículo 14 de la misma ley, no existiendo la posibilidad de entregar el desempeño de esa plaza por la vía de la encomendación de funciones ni mediante un contrato a plazo fijo, tal como se manifiesta en los dictámenes N°s. 44.580, de 2009 y 6.973, de 2011, de este Organismo de Control.

En su respuesta, la autoridad edilicia señala que el CESFAM de Pucón fue reconocido a través de la resolución exenta N° 393, de 25 de febrero de 2013, y desde esa fecha ha existido un Director contratado a plazo fijo.

Agrega, que en el presente año 2015, se contrató nuevamente al señor Raasch Melivilu, y se le designó en la mencionada



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

función a través del decreto N° 28, de 2015, de ese municipio, desde el 1 de enero de 2015 y hasta que el cargo sea provisto por concurso público durante el año 2015.

Finalmente, señala que, como se encuentra aprobada la dotación de salud del año 2015, se llamará a concurso público durante el presente año.

Al respecto y sin perjuicio de los argumentos esgrimidos por el municipio, se mantiene la observación formulada, por cuanto ésta no se ha regularizado.

4. Director del Departamento de Salud Municipal contratado a plazo fijo.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 14, de la ley N° 19.378, regula expresamente la forma como deben proveerse los cargos de la dotación de salud comunal, pudiendo ser, en lo que concierne, por contrato indefinido o a plazo fijo.

Asimismo, tratándose del cargo de director del departamento de salud municipal, se debe, por regla general, recurrir a la figura del contrato indefinido, siendo procedente emplear la del plazo fijo sólo mientras se provee el mismo con su titular, caso en el cual el municipio se encuentra en el imperativo de convocar, desarrollar y resolver el respectivo concurso público a la brevedad (aplica dictamen N° 80.319, de 2013).

Ahora bien, se advirtió que a través del decreto N° 178, de 5 de mayo de 2014, se contrató del 1 de mayo al 31 de diciembre de 2014, al señor Marcelo Molina Rojas, de profesión Matrón, como Director del Departamento de Salud Municipal, sin que a la fecha esa entidad haya efectuado la convocatoria para proveer dicho cargo con un titular con contrato indefinido.

Sobre el particular, la autoridad comunal señala que durante el año 2015 se realizará el llamado a concurso público, agregando que, por razones de buen servicio y continuidad, se ha designado a plazo fijo en dicho cargo, al señor Marcelo Molina Rojas, mediante decreto N° 26, de 16 de enero de 2015, hasta que tal cargo sea provisto mediante certamen público.

Al respecto y no obstante lo informado por el municipio, se debe mantener la observación formulada, toda vez que dicha situación aún no se ha regularizado.

5. Contratación de la cónyuge del Director de Salud Municipal

En relación a la pertinencia de la contratación de la señora Yubblin Mansilla Muñoz, a plazo fijo, en la función de asesora del departamento que dirige su cónyuge, es menester recordar que la inhabilidad para ingresar a cargos en la Administración del Estado, establecida en el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575, según lo ha establecido la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 53.927, de 2008, implica que el ingreso a cualquier municipio se encuentra condicionado a que el interesado no posea con alguna autoridad o funcionario directivo de la corporación



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

edilicia al que postula, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, como es el caso de los directores de los departamentos de salud, uno de los vínculos de parentesco señalados en el referido precepto -entre los que se encuentran tener la calidad de cónyuge-, no siendo relevante el estatuto que rija a los respectivos empleos.

Lo anterior tiene su fundamento, en que la inhabilidad en comento tiene un carácter preventivo y su fin es impedir que se desempeñen en la Administración Pública quienes en razón del citado vínculo puedan verse involucrados en un conflicto de intereses, en el ejercicio de un determinado cargo (aplica dictamen N° 43.920, de 2008).

Ahora bien, es necesario anotar que se comprueba, de los antecedentes tenidos a la vista, que mediante el decreto N° 177, de 5 de mayo de 2014, la señora Yubblin Mansilla Muñoz fue contratada a plazo fijo, por ese municipio, para desempeñarse como enfermera en la función de profesional de apoyo a la gestión, asimilada a la categoría B, Nivel 8, a contar del 1 de mayo al 31 de diciembre de 2014, y que ésta es cónyuge del señor Marcelo Molina Rojas, quien como se dijera, por decreto N° 178, de 5 de mayo de 2014, fue contratado a plazo fijo, por esa entidad edilicia como Director del Departamento de Salud Municipal, a contar del 1 de mayo y hasta el 31 de diciembre de 2014, por lo que puede advertirse que a la data en que doña Yubblin Mansilla Muñoz ingresó a la dotación de salud municipal de esa corporación, le afectaba la causal de inhabilidad prevista en la letra b) del artículo 54 de la citada ley N° 18.575.

Sobre el particular, el municipio señala que, dicha situación se produjo debido a un error de parte de la administración, agregando que la señora Yubblin Mansilla Muñoz, presentó su renuncia voluntaria a contar del 19 de enero de 2015, la cual fue aceptada por la autoridad edilicia.

En atención a lo expuesto y analizados los antecedentes adjuntos, se subsana lo observado, sin perjuicio de que este Organismo de Control investigará las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que permitieron que ocurriera dicha situación.

6. Examen de Cuentas respecto al incremento a la asignación del artículo 45 de la ley N° 19.378

El artículo 45 de la ley N° 19.378, establece que con la aprobación del Concejo Municipal, la entidad administradora podrá otorgar a sus funcionarios asignaciones especiales de carácter transitorio. Dichas asignaciones podrán otorgarse a una parte o a la totalidad de la dotación de salud y fijarse de acuerdo con el nivel y la categoría funcionaria del personal de uno o más establecimientos dependientes de la municipalidad, según las necesidades del servicio. Estas asignaciones transitorias durarán, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año.

En lo relativo a este estipendio, la jurisprudencia de este Organismo Contralor, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 29.647, de 2006 y 45.291, de 2010, ha señalado que éste posee una naturaleza discrecional, puesto que compete exclusivamente a la entidad administradora de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

salud, con la aprobación del Concejo Municipal, determinar su procedencia en consideración a la disponibilidad presupuestaria y a las necesidades del servicio, su monto y vigencia, pudiendo incluso disminuirla o ponerle término dentro del año respectivo o de uno para otro, sin expresión de causa, en razón de las variaciones que experimente el presupuesto.

En este sentido, mediante acta de sesión ordinaria N° 38, de 6 de febrero de 2014, del Concejo Municipal de Pucón, se aprobó la asignación municipal transitoria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la señalada ley, para los cargos que indica, entre los cuales está el de Químico Farmacéutico y Profesional de Apoyo a la Gestión, por un monto de \$300.000 y \$200.000, respectivamente, por 44 horas semanales.

Posteriormente, mediante decreto exento N° 2.610, de 14 de agosto de 2014, se modifica tal asignación, a un monto de \$600.000 para el primer cargo y \$400.000 para el segundo, a ser pagados de forma retroactiva a contar de 1 de enero y 1 de mayo de 2014 para cada uno, considerando para ello, el memorándum de fecha 11 de julio de 2014, de la Secretaria Municipal, que da cuenta que en la sesión ordinaria N° 53 del Concejo Municipal, de fecha 10 de julio de 2014, se aprobó tal aumento de la asignación, sin embargo, revisada la referida acta, no consta el indicado acuerdo.

El detalle del incremento en los pagos de la asignación del artículo 45 de la ley N° 19.378, efectuados a los referidos funcionarios –en el caso de la profesional Químico Farmacéutico, está contratada sólo por 22 horas-, sin que exista acuerdo del concejo municipal para ello, se aprecian en la siguiente tabla:

CARGO	N° DECRETO DE PAGO	MES	MONTO PAGADO SIN ACUERDO DEL CONCEJO \$
Profesional de Apoyo a la Gestión	990/2014	Julio 2014	200.000
Químico Farmacéutico			150.000
Profesional de Apoyo a la Gestión	1.163/2014	Agosto 2014	600.000
Químico Farmacéutico			1.050.000

Fuente: Decretos de pago

Nota: En el decreto de pago N° 1.163, de 2014, se pagaron montos retroactivos.

En su respuesta, el municipio señala que existieron diversos errores en la aprobación de la referida asignación, por lo que se solicitó su correcta aprobación a través del ordinario N° 35, de 19 de mayo de 2014, lo que ocurrió en la sesión ordinaria del Concejo Municipal de 10 de julio de 2014, sin embargo, agrega que ello no quedó claramente especificado, por lo que se solicitó su ratificación mediante el acuerdo N° 60, de 25 de septiembre de 2014, -que adjunta-, en que se aprueba el pago al profesional Químico Farmacéutico y al profesional de Apoyo a la Gestión de Salud Municipal por \$600.000 y \$400.000 respectivamente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, y analizados los antecedentes aportados por la entidad edilicia, se levanta la presente observación.

7. Examen de Cuentas respecto de los pagos por servicios a honorarios de personal de la planta municipal.

En relación a que los funcionarios de la planta municipal, señora María Arriagada Cárdenas, encargada de remuneraciones de la Dirección de Administración y Finanzas, señora Lilian Fonseca Barra, técnico contable de la misma unidad, señor Juan Ulloa García, encargado del Departamento de Aseo y Ornato, y la señora Carla Carmona Gutiérrez, profesional de la Dirección de Obras Municipales, estarían haciendo una doble labor, de funcionario municipal y de honorarios, es del caso señalar, en primer término, que según lo establecido en el artículo 4° de la ley N° 18.883, procede la contratación de servicios a honorarios para el cumplimiento de tareas accidentales y que no sean habituales de la municipalidad, o que, siéndolo, sean específicas, es decir, puntuales y circunscritas a un objetivo determinado.

Además, cabe precisar que el desempeño de un empleo municipal es compatible con el ejercicio de tareas a honorarios, siempre que éste se efectúe fuera de la jornada de trabajo, y que física y materialmente sea posible su realización (aplica dictamen N° 14.064, de 2013, de este Organismo de Control).

En función de lo expuesto, resulta útil manifestar que las labores que extraordinariamente ejerza un funcionario municipal, bajo la modalidad a honorarios, deben tener el carácter de accidentales y no ser habituales del municipio, o bien, si corresponden excepcionalmente a aquéllas que el municipio ejerce habitualmente, ser puntuales y circunscritas a un objetivo específico, teniendo presente en cualquier caso, que siempre deben ser ejecutadas fuera de su jornada de trabajo.

En este sentido, la jurisprudencia administrativa, contenida, entre otros, en el dictamen N° 47.972, de 2009, ha sostenido que no puede significar que por la vía de contratar a honorarios, una entidad pública llegue a desarrollar sus labores permanentes, pues ello vulneraría la ley N° 18.883 y las bases mismas de la organización del Estado, las cuales se encuentran contempladas en la ley.

Dicho lo anterior, y luego de efectuado el correspondiente estudio de los contratos a honorarios de los cuatro funcionarios municipales indicados, se puede advertir lo siguiente:

a) Respecto de las contrataciones a honorarios de doña Lilian Fonseca Barra y doña María Arriagada Cárdenas, aprobadas mediante los decretos N°s 415, de 10 de febrero de 2014 y 269, de 29 de enero de 2014, respectivamente, ambos con vigencia desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, puede advertirse que en el caso de la señora Fonseca Barra, sus labores están relacionadas con la Oficina de Protección de Derechos, OPD Zona Lacustre, para la cual es la encargada de gestionar las necesidades administrativas de esa oficina.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por su parte, las funciones contratadas a la señora Arriagada Cárdenas, están relacionadas con la Entidad de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS Municipal, en la cual deberá tener la administración del personal contratado por la entidad, debiendo confeccionar decretos exentos que aprueben los permisos, vacaciones y licencias, contratos y sus modificaciones; tramitar la visación de informes y boletas mensuales para su posterior pago; elaborar informe financiero de los proyectos rurales, entre otros.

Luego, en relación a las labores a honorarios ejecutadas por doña Lilian Fonseca Barra y doña María Arriagada Cárdenas, es posible señalar que no se advierten observaciones, en la medida que aquellas sean realizadas fuera de la jornada habitual de sus funciones titulares en la Dirección de Administración y Finanzas del municipio.

b) En relación a la contratación a honorarios de don Juan Antonio Ulloa García, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, aprobado mediante decreto alcaldicio N° 194 de 22 de enero de 2014, para realizar funciones de Coordinador de Caburgua, sin especificar otras funciones a realizar, debe indicarse que según los informes mensuales de actividades de los meses de marzo a junio de 2014, el señor Ulloa realiza labores de coordinación con personal por los distintos operativos de ordenamiento y limpieza; fiscalización de limpieza de diferentes sectores de Caburgua; coordinación de reuniones para preparar operación invierno; coordinación con presidenta de junta de vecinos de Villa San Pedro para realizar operativo de reparación de caminos y limpieza en general; fiscalización y recorrido por diferentes sectores de Caburgua por estado de caminos y limpieza del sector, funciones que en su mayoría corresponden a las del departamento de aseo y ornato del municipio, de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 26, del Reglamento de Interno del Municipio, aprobado mediante el decreto exento N° 2.157, de 14 de octubre de 2008.

En lo concerniente, se verificó que el señor Ulloa García, titular grado 16, del escalafón administrativo, se le destinó por decreto N° 809, de 7 de diciembre de 2012, a cumplir funciones como encargado de la sección aseo y ornato municipal, labores que coincidirían con las actualmente contratadas a honorarios.

c) Respecto de la contratación a honorarios de doña Carla Carmona Gutiérrez, aprobado por decreto alcaldicio N° 810, de 5 de marzo de 2014, del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2014, debe indicarse que aquella consistió en elaborar informe estado de mantención de edificios de la red de salud municipal, apoyar la elaboración de las especificaciones técnicas de compra y/o ejecución de obras menores asociadas a la mantención o reparación de los establecimientos del Departamento de Salud Municipal y la elaboración de un proyecto para el Programa de Mejoramiento Urbano, Inversión Regional de Asignación Local, PMU IRAL, para la Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAC.

Luego, es preciso señalar que en los informes de actividades mensuales, por las cuales se cobraron los honorarios de los meses de marzo a junio de 2014, de la citada profesional –que fueron visados por doña Lorena Fuentes Espinoza, Directora de Obras Municipales-, se indicaron, entre otros, la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

coordinación y cubicaciones del proyecto mantención edificio municipal; levantamiento de iniciativas e inversión sector urbano; coordinación de trabajos en terreno de obras menores en el vertedero; coordinación trabajos en terreno de la cuadrilla DOM, para los trabajos de rampas acceso universal, construcción acera adocreto de calle Palguin y drenaje aguas lluvia de un jardín infantil; evaluación y ejecución de solicitud de la Agrupación de Discapacitados de Pucón para la instalación de barras en los baños.

En lo concerniente, puede advertirse que la mayor parte de las labores ahí señaladas, son funciones propias del municipio, descritas en los artículos 23 y 24, del ya citado reglamento interno municipal, las cuales pertenecen específicamente a aquellas que debe desarrollar la Dirección de Obras Municipales, DOM, y que algunas de éstas, como las coordinaciones de trabajos en terreno, deben necesariamente realizarse dentro de su jornada laboral.

Por su parte, conviene precisar que la señora Carmona Gutiérrez, mediante decreto N° 434, de 18 de diciembre de 2012, fue nombrada en el escalafón profesional, grado 11, de la planta municipal, para cumplir funciones en la Dirección de Obras Municipales.

Sin perjuicio de lo anterior, es dable señalar que las funciones descritas en los informes de actividades no corresponden a las tareas objeto del contrato a honorarios en examen, y por tanto no se cumplió con éste, a excepción de la confección y entrega del proyecto "Mejoramiento Cementerio General, Pucón, Cod. 1-B-2014-540", financiado a través del PMU IRAL.

Sobre el particular, el mencionado proyecto elaborado por la referida profesional para la Secretaría Comunal de Planificación, también es parte de las funciones de la Dirección de Obras Municipales, la que de acuerdo al artículo 24, numeral 1, letra b), del reglamento interno municipal, señala que corresponderá al Departamento de Ejecución de Obras de esa dirección, "colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración de bases y especificaciones técnicas de las propuestas para la contratación de obras municipales".

En cuanto a las horas extraordinarias pagadas a la misma funcionaria, se pudo verificar que mediante decreto exento N° 188, de 10 de junio de 2014, se aprueban, para aquella, de forma permanente, 30 horas extraordinarias mensuales para el periodo de 1 de mayo al 31 de diciembre de 2014, debiendo señalarse que no procede que se autorice la realización de horas extraordinarias en la forma que establece el precitado decreto exento, en relación al período de 8 meses, por cuanto la asignación de trabajos extraordinarios, por su propia naturaleza, es esencialmente imprevista y se encuentra sujeta a las circunstancias que sobrevienen en el transcurso del tiempo (aplica dictamen N° 13.114, de 2013, de este Organismo de Control).

Sin perjuicio de lo anterior, se pudo validar que en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2014, se le pagaron 10, 7, 15 y 17 horas extraordinarias, respectivamente, conforme a su registro de asistencia.

Por otra parte, en relación a la denuncia sobre una eventual infracción al artículo 13, de la Ley General de Urbanismo y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Construcciones, es preciso indicar que dicha normativa prescribe la prohibición de los funcionarios municipales para intervenir en los estudios o la ejecución, por cuenta de particulares, de las obras a que se refiere esa ley, dentro de la comuna en que ejercen sus funciones, cuando éstas deban ser aprobadas por el Departamento Municipal donde ellos trabajan, situación que no se da en la especie, por cuanto el mandante en la contratación de honorarios es el propio municipio y no un particular.

Los pagos por los honorarios del personal de planta que se señalan precedentemente en las letras b) y c) -del periodo revisado-, en los que no se acreditó la efectividad de la realización de las labores contratadas; que hayan sido ejecutadas fuera de su jornada laboral; o que las funciones realizadas son propias del municipio, se detallan en la siguiente tabla:

NOMBRE FUNCIONARIO	MES HONORARIOS	N° DECRETO DE PAGO	MONTO \$
Carla Carmona Gutiérrez	Marzo	1449	250.000
Carla Carmona Gutiérrez	Abril	2194	250.000
Carla Carmona Gutiérrez	Mayo	2432	250.000
Carla Carmona Gutiérrez	Junio	3226	250.000
Juan Ulloa García	Marzo	1256	555.556
Juan Ulloa García	Abril	1811	555.556
Juan Ulloa García	Mayo	2612	555.556
Juan Ulloa García	Junio	2934	555.556

Fuente: Decretos de pago de la Municipalidad de Pucón.

En relación a lo anterior, la autoridad edilicia argumenta que los funcionarios involucrados realizaron las actividades de acuerdo a sus contratos, basados en el proceder regular de la Administración y no actuando de mala fe.

Al respecto, y sin perjuicio de los argumentos esgrimidos, se mantiene lo observado en las letras b) y c) precedentes, por cuanto no se aportaron antecedentes que permitan subsanar lo observado.

CONCLUSIONES

Atendidas las situaciones expuestas en el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir que:

1. En relación a lo observado en el numeral 1, del presente informe, sobre la dotación funcionaria del Departamento de Salud Municipal de Pucón, esa entidad deberá arbitrar las medidas necesarias para que en lo sucesivo ella no sea modificada después del 30 de noviembre del año anterior a su vigencia, lo cual será verificado en futuras fiscalizaciones.

2. En cuanto a la observación consignada en el numeral 2, sobre funcionarios del Departamento de Salud Municipal cumpliendo labores en otras unidades municipales, esa entidad deberá regularizar la situación de los dos funcionarios observados, encomendando sólo funciones que sean propias del Estatuto de Atención Primaria de Salud, por el cual fueron contratados, informando de ello a esta Entidad de Control en el plazo de 60 días hábiles.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

3. Sobre lo expuesto en el numeral 3, respecto al funcionario contratado a plazo fijo como director del CESFAM de Pucón, la autoridad edilicia deberá a la brevedad, convocar al concurso público para proveer la plaza de que se trata con su titular, informando de ello a esta Entidad de Control en el plazo de 60 días hábiles.

4. En lo concerniente a lo observado en el numeral 4, respecto al Director del Departamento de Salud Municipal contratado a plazo fijo, la autoridad edilicia deberá a la brevedad, convocar al concurso público para proveer la plaza de que se trata con su titular, informando de ello a esta Entidad de Control en el plazo de 60 días hábiles.

5. Sobre la contratación indebida de la cónyuge del Director de Salud Municipal, la situación se encuentra superada al renunciar la mencionada profesional a su cargo, ello sin perjuicio de que este Organismo de Control instruirá un proceso disciplinario con la finalidad de investigar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que permitieron que ocurriera dicha situación.

6. Se verificó que el pago de la asignación del artículo 45, de la ley N° 19.378, otorgada durante el año 2014 a quienes ocuparon los cargos de Químico Farmacéutico y Profesional de Apoyo a la Gestión, fueron regularizadas mediante la respectiva aprobación del Concejo Municipal de Pucón, dándose por superada la situación.

7. En relación a las labores a honorarios ejecutadas por doña Lilian Fonseca Barra y doña María Arriagada Cárdenas, es posible señalar que no se advierten observaciones, en la medida que aquellas sean realizadas fuera de la jornada habitual de sus funciones titulares.

8. Respecto de lo pagos por servicios a honorarios a don Juan Ulloa García y doña Carla Carmona Gutiérrez, se constató que las labores establecidas en los acuerdos de voluntades, son en su mayoría funciones propias del municipio, que además coinciden con las labores que desarrollan los mismos servidores en virtud de sus nombramientos en la planta municipal, y que además en el caso de la segunda persona, algunas fueron necesariamente realizadas dentro de su jornada laboral, y no se cumplió con todas las funciones encomendadas, razón por la cual, este Organismo de Control instruirá un sumario administrativo en ese municipio a fin de establecer las eventuales responsabilidades de quienes resulten involucrados en los hechos descritos.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General, los que facultan a este Organismo de Control para formular el correspondiente reparo tendiente a hacer efectiva la eventual responsabilidad civil de las personas involucradas en los hechos descritos.

9. En cuanto a la observación relacionada con las horas extraordinarias ordenadas a doña Carla Carmona Gutiérrez, el municipio deberá arbitrar las medidas necesarias para que en lo sucesivo se evite autorizar la realización de trabajos extraordinarios por periodos prolongados de tiempo, por



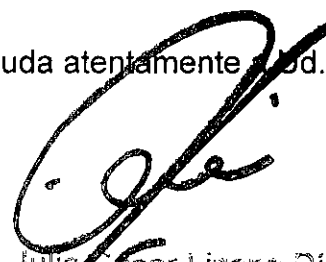
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

cuanto, la naturaleza de estas tareas es esencialmente imprevista y se encuentra sujeta a las circunstancias que sobrevienen en el transcurso del tiempo, situación que será verificada en futuras fiscalizaciones.

Finalmente para las observaciones del presente informe, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en anexo, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente oficio, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcribábase al Alcalde, al Director de Control y al Concejo Municipal de Pucón, al recurrente, a la Asociación de Funcionarios del Departamento de Salud Municipal de Pucón y a la Unidad Jurídica de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente, Ud.,



Julio César Lizana Díaz
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional de La Araucanía
Contraloría General de la República



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO

Informe de Estado de Observaciones de Informe Final N° 19 de 2014

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Numeral 2.	Funcionarios del Departamento de Salud Municipal, cumpliendo labores en otras unidades municipales.	La autoridad edilicia deberá regularizar la situación de tales funcionarios, encomendándoles sólo funciones que sean propias del Estatuto de Atención Primaria por el cual fueron contratados.			
Numeral 3.	Director del CESFAM Pucón contratado a plazo fijo.	La autoridad edilicia deberá, a la brevedad, convocar, desarrollar y resolver el concurso público para proveer la plaza de director del CESFAM con su titular.			
Numeral 4.	Director del Departamento de Salud Municipal contratado a plazo fijo.	La autoridad edilicia deberá, a la brevedad, convocar, desarrollar y resolver el concurso público para proveer la plaza de Director del Departamento de Salud Municipal con su titular.			