

MEMO: N° 187/2017.

ANT.: Plan de Auditorias año 2017.

MAT.: Remite Informe de Auditoria Contrataciones a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios.

PANGUIPULLI, 29 de Diciembre de 2017.

DE: MANUEL HUENCHULEO MORA
DIRECTOR DE CONTROL

A: SR. RODRIGO VALDIVIA ORIAS
ALCALDE DE LA COMUNA DE PANGUIPULLI

Junto con saludarle cordialmente, y de conformidad al Art. 29 letra a) de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y al Plan de Auditorias año 2017, aprobado según decreto N° 126 de fecha 16 de enero de 2017, hago llegar a Ud. Auditoria Operativa, elaborada por este Director de Control, sobre Contrataciones a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios de la cuenta 21.04.004, periodo enero a marzo de 2017.

Se hace presente que la totalidad de la información que se analizó se encuentra en el Departamento de Recursos Humanos.

Sin otro particular saluda atentamente a Ud.,



MANUEL HUENCHULEO MORA
DIRECTOR DE CONTROL

MHM/mhm

- Alcalde
- Archivo Dirección de Control Interno

**MAT. INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA
SOBRE CONTRATACIONES A HONORARIOS
PRESTACIÓN DE SERVICIOS
COMUNITARIOS, DE LA MUNICIPALIDAD DE
PANGUIPULLI.**

PANGUIPULLI, 29 de diciembre de 2017.

En cumplimiento del Art. 29 letra a) de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y al Plan de Auditorías año 2017, aprobado según decreto N° 126 de fecha 16 de enero de 2017, se procedió a realizar la Auditoría Operativa, elaborada por este Director de Control, sobre Contrataciones a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios de la cuenta 21.04.004, periodo enero a marzo de 2017.

I. ANTECEDENTES GENERALES

En cumplimiento del plan anual de auditorías de esta Dirección de Control para el año 2017 aprobado por el Decreto N° 126 de fecha 16 de enero de 2017, y en conformidad con lo establecido en el artículo 29 letra a) de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y el Art. 61 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, se efectuó la auditoría a las contrataciones a honorarios con cargo al subtítulo 21; ítem 04; asignación 004 "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios" del Clasificador Presupuestario.

La Municipalidad de Panguipulli, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya misión conforme el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En relación con la materia fiscalizada, la revisión consideró los honorarios imputados en la referida cuenta presupuestaria 21.04.004 "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios", la cual comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia, conforme lo define el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina Clasificaciones Presupuestarias.

Al respecto, es pertinente señalar que a contar de la emisión del dictamen N° 33.701, de 2014, de la Contraloría General de la República, el 14 de mayo del mismo año, se encuentran sometidos al trámite de registro ante la Contraloría, entre otros, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 53 de la ley N° 18.695, todos aquellos actos administrativos que aprueban contratos a honorarios a que se refiere el subtítulo 21 "Gastos en Personal", incluidos los que se imputen a la aludida asignación 004; modificando en dicho sentido el oficio circular N° 15.700, de 2012, de la Contraloría General, que imparte instrucciones en materia de registro de decretos alcaldicios.

Por otra parte, es necesario hacer presente, conforme se plasmó en el dictamen N° 77.851, de 2014, que desde el año 1994, época en que se adecuaron las plantas

municipales, se ha advertido un incremento en la cantidad de personal a honorarios para desempeñarse en programas comunitarios, imputadas a la cuenta señalada, verificándose que éstas no satisfacen las condiciones exigidas al efecto para dicha modalidad excepcional de trabajo, las que no están sometidas a la limitación presupuestaria prevista en el artículo 13 de la ley N° 19.280, que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y Establece Normas Sobre Plantas de Personal de las Municipalidades.

Además, es fundamental indicar que las materias a auditar fueron auditadas por la Contraloría General de la República, teniendo como resultado el Informe Final N° 528 de 2015, sobre auditoría a las contrataciones a honorarios con cargo a la cuenta presupuestaria 24.04.004. Motivo por el cual el Alcalde de turno instruyó a todo el personal con fecha 22 de junio de 2015, sobre materias del respectivo informe final.

Cabe señalar que el Departamento de Recursos Humanos depende de la Dirección de Administración y Finanzas y desde el mes de junio su jefatura es ejercida por el Sr. John Aguayo Guzmán, funcionario de planta, escalafón jefatura, grado 8, por lo que en el periodo auditado esta unidad estaba a cargo de la Sra. María Paz Coloma Caderón.

II. OBJETIVO

La finalidad de la revisión fue verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a las contrataciones a honorarios con cargo a la cuenta 21.04.004 "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios", que hayan sido contratados durante el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de marzo de 2017.

III. UNIVERSO Y MUESTRA

La Municipalidad de Panguipulli, en la referida cuenta presupuestaria de gasto, registró en el período auditado Enero – Marzo de 2017, un devengado de M\$288.807 y un pagado de M\$280.871, información contenida en el BALANCE PRESUPUESTARIO DE GASTOS AL MES DE MARZO DEL 2017, que se adjunta como anexo N° 1.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el municipio destinó recursos para el personal municipal de planta y contrata en el mismo periodo por las siguientes las cifras de M\$ 295.500, y M\$ 167.901, respectivamente, conforme al siguiente detalle:

CALIDAD JURIDICA PERSONAL	GASTO M\$	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
PLANTA Y CONTRATA	463.401	130
HONORARIOS 21.04.004 (Prestadores de Servicios)	288.807	246

Tabla de N° 1, Fuente de información: Datos obtenidos del sistema de contabilidad gubernamental municipal Balance de Gastos al mes de Marzo 2017 y Plataforma de Transparencia municipal.

La muestra tomada fue a través de los antecedentes solicitados mediante Memo N° 129/2017, donde este Director de Control Comunica inicio de auditoría sobre Contrataciones a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios (21.04.004), y solicita los siguientes antecedentes:

- Decretos de Aprobación y Contratos a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios (21.04.004) originales.
- Antecedentes de respaldo para cada contratación a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios (21.04.004).

- Certificados de Registro en plataforma SIAPER, para cada contratación a Honorarios Prestación de Servicios Comunitarios (21.04.004).

Dicha información fue proporcionada por el Jefe de Recursos Humanos, el Sr. John Aguayo Guzmán, mediante MEMO N° 60/2017, con fecha 26 de octubre del 2017, entregando los antecedentes solicitados distribuidos en 4 archivadores de los cuales 3 son lomo ancho y 1 lomo angosto y puesta a disposición de este Director de Control.

IV. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Al respecto, es útil destacar que conforme con la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que aprueba normas de control interno de obligatoriedad para los servicios públicos según circular N° 37.556, de igual año, ambas de la contraloría, se estableció que el control interno es un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la dirección, siendo de su responsabilidad la idoneidad y eficacia del mismo. El director de toda institución pública debe asegurar el establecimiento de una estructura de control adecuada, como así también su revisión y actualización permanente para mantener su eficacia.

En ese contexto, el control interno es un proceso integral efectuado por la máxima autoridad de la entidad y el personal, para enfrentarse a los riesgos y dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcancen: los objetivos institucionales; la ética; eficiencia, eficacia y economicidad de las operaciones; el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, y las leyes y regulaciones aplicables; y salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño al patrimonio de la entidad.

Precisado lo anterior, durante la auditoría se determinaron las deficiencias que a continuación se describen, y que debilitan la eficacia de los controles dispuestos por esa entidad municipal para el manejo de los recursos asociados a programas comunitarios.

V. MATERIA DE LO AUDITADO

a. Manual de procedimientos

De las indagaciones de la estructura de control interno y de sus factores de riesgo del entorno en que se ejecutan las operaciones materia de auditoría, concluyendo que no existe un manual de procedimientos de contratación de personal a honorarios prestación de servicios comunitarios, atendiendo la regularidad con la que se efectúan dichas contrataciones, contando solo con un instructivo de fecha 22 de junio de 2015, que no se encuentra sancionado con el respectivo decreto alcaldicio.

En cuanto a lo anterior, cabe hacer presente que el N° 1, del capítulo 1, sobre visión general de los conceptos objetivos y normas de control interno, de la citada resolución exenta N° 1.485, indica que "el director de toda institución pública debe asegurar no sólo el establecimiento de una estructura de control interno adecuada, sino también la revisión y actualización de la misma para mantener su eficacia."

Por otra parte, cabe precisar que el artículo 3°, de ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, apunta a que las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

De igual modo el artículo 12, de la citada ley N° 18.695, previene que las resoluciones que adopte el servicio deberán quedar reflejadas, en este caso en decretos alcaldicios.

b. Ausencia del registro SIAPER de Contraloría de los decretos que aprueban los contratos

Las validaciones efectuadas se permitieron establecer que 76 de los 246 decretos alcaldicios, aprobando convenios sobre la materia, no cuentan con el documento que acredita el registro donde fueron remitidos a la Contraloría, para su registro en el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, SIAPER. El detalle de los casos se señala en la siguiente tabla:

CONVENIOS SIN EL REGISTRO SIAPER

N°	Nombre completo	Decreto Aprobación	
		N°	Fecha
1	Acuña Fuentealba, Claudia Marcela	111	03/01/2017
2	Aedo Arteaga, Rodrigo Arturo	110	03/01/2017
3	Aguilar Aguilar, Luis Eduardo	111	03/01/2017
4	Aguilera Faúndez, Christopher Alejandro	111	03/01/2017
5	Alarcón Manquepillan, Verónica del Pilar	111	03/01/2017
6	Alarcón Norambuena, Raúl Edgardo	135	03/01/2017
7	Alvial Riquelme, Rossana Carolina	111	03/01/2017
8	Andrade Antilef, Camilo Ismael	135	03/01/2017
9	Arias Maza, Nelson Rody	135	03/01/2017
10	Azócar Silva, Marcia Maricel	111	03/01/2017
11	Baeza Arancibia, Eduardo Patricio	135	03/01/2017
12	Beltrán Betanzo, Diego Adolfo	110	03/01/2017
13	Beroíza Mora, Roxana Elena	111	03/01/2017
14	Bravo Saldes, Rodrigo Fernando	111	03/01/2017
15	Burgos Ortiz, Gabriel Mauricio	135	03/01/2017
16	Catripan Huenuñir, Viviana Esther	111	03/01/2017
17	Coronado Pincheira, Alicia Irene	259	20/02/2017
18	Díaz Urrutia, Oscar Nicolás	110	03/01/2017
19	Esparza Rodríguez, Juan Bernardino	135	03/01/2017
20	Espinoza Garrido, Miguel Edmundo	111	03/01/2017
21	Figueroa Vega, Jocelyne Andrea	111	03/01/2017
22	Flores Moscozo, Patricio Javier	135	03/01/2017
23	Flores Pinuer, Consuelo Andrea	111	03/01/2017
24	Fuentealba Millaguir, Ruth Mariela	111	03/01/2017
25	Furicoyan Aravena, Roxana Elizabeth	135	03/01/2017
26	Gómez Hernández, Johana Alejandra	111	03/01/2017
27	González Ovando, Bairon Aniceto	135	03/01/2017
28	Gutiérrez Herrera, Oscar	339	15/03/2017
29	Hermosilla Marinao, Jaime Marcelo	135	03/01/2017
30	Hiriart Caffarena, Mauricio Javier	111	03/01/2017
31	Iturra Bravo, Viviana Jaqueline	111	03/01/2017



32	Jaramillo Hueitra, Mauricio Humberto	110	03/01/2017
33	Jeréz Lagos, Evelyn Angélica	111	03/01/2017
34	Lleufu Relehui Sergio Guido	267	20/02/2017
35	Maitre Alarcón, José Ismael	135	03/01/2017
36	Maripán Cartes, Graciela Del Carmen	111	03/01/2017
37	Martínez Peña, Bernardo de la Cruz	135	03/01/2017
38	Martínez Ramírez, Rodrigo Alonso	111	03/01/2017
39	Mellado Zuñiga, Felidor Alfredo	110	03/01/2017
40	Mellado Zuñiga, Laura Elena	110	03/01/2017
41	Millanguir Solis, Jeannette Ignacia	111	03/01/2017
42	Montecino Vergara, Roberto Andrés	110	03/01/2017
43	Montesinos Navarrete, Juan Pablo	267	20/02/2017
44	Morales Elgueta, Juan Antonio	110	03/01/2017
45	Morales Poblete Claudio Andrés	159	11/01/2017
46	Neira Barra, Zunilda del Carmen	111	03/01/2017
47	Ocampo Villanueva, Daniela Edith	111	03/01/2017
48	Olate Viveros, Brenda Cristina	135	03/01/2017
49	Olave Valenzuela, Bárbara Evangeli	111	03/01/2017
50	Paredes Orellana, René José	110	03/01/2017
51	Peña Sayago, Cristian Alfredo	110	03/01/2017
52	Pihan Canales, Karen Soledad	110	03/01/2017
53	Quijada Mayorga, Juana Maribel	110	03/01/2017
54	Ramos Figueroa, Rigoberto José	135	03/01/2017
55	Riffo Llancafilo, Mauricio Antonio	135	03/01/2017
56	Rivas Rivas, Valeria	111	03/01/2017
57	Rivera Caniulef, Nancy Margoth	111	03/01/2017
58	Rodríguez Valenzuela, Felipe Ignacio	110	03/01/2017
59	Romero Riquelme Ronald Sebastian	267	20/02/2017
60	Saavedra Pincheira, Julio Enrique	110	03/01/2017
61	Salgado Medina, David Rodrigo	135	03/01/2017
62	Sandoval Peña, Rodolfo Odlanier	135	03/01/2017
63	Sanzana Inzunza, Luz Marina	111	03/01/2017
64	Schubmann Emeraldía, Alejandro	110	03/01/2017
65	Segura Pulgar, Valeria Susana	111	03/01/2017
66	Sepúlveda Figueroa, Hernán Enrique	135	03/01/2017
67	Sepúlveda Figueroa, Leonidas César	135	03/01/2017
68	Soto Martínez, Ermo	110	03/01/2017
69	Tiznado Tiznado, Yoselin Vanessa	111	03/01/2017
70	Toledo Burdiles, Sergio Edgardo	111	03/01/2017
71	Urrutia Gavilan Oscar Luis	253	09/02/2017
72	Vargas Andrade, Cristian Alejandro	135	03/01/2017
73	Vásquez Vergara, Olga Elena	110	03/01/2017
74	Villanueva Riffo, Rubén Darío	135	03/01/2017
75	Weisser Lagos, Glenda	111	03/01/2017
76	Yantani Mella, Moaira Miriam	111	03/01/2017

Tabla N° 2

Es menester aclarar que mediante correo electrónico de fecha 23 DE DICIEMBRE DE 2017, se ha solicitado al Sr. Director de Administración y Finanzas, “la creación de un usuario del sistema SIAPER de la Contraloría, a modo de solo realizar consultas de los antecedentes allí registrado”, no obstante, no se ha tenido respuesta de lo solicitado.

c) Servicios prestados no ocasionales y/o transitorios

En primer término, en lo concerniente a que se trate de servicios ocasionales y/o transitorios, cabe señalar que esta nomenclatura alude a labores que, si bien corresponden a las municipalidades, son de carácter circunstancial, en contraposición a aquellas que estas deben realizar en forma permanente y habitual, conforme al criterio establecido en el dictamen N° 53.796, de 2009, de la Contraloría General de la República.

En base a lo antes expuesto, se revisaron los convenios suscritos por los servidores seleccionados en la muestra y la Municipalidad de Panguipulli, durante el periodo auditado, detectándose que 164 personas desarrollaban labores continuas en el servicio, es decir, contaban con contratos anuales o por fracción de tiempo mensual, no advirtiéndose que las actividades que realizarían cumplan con la condición de circunstancial, ya que la sola mención de que se circunscriban a un año no implica, necesariamente, la verificación del criterio de ocasionalidad, como lo ha señalado el dictamen N° 31.394, de 2012, de la Contraloría.

El detalle de los casos observados se adjunta en Anexos N° 2.

d) Prestaciones no asociadas al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad

Una característica que deben tener las contrataciones registradas en la referida cuenta 21.04.004, es la que dice relación con que se encuentren directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, deportivo, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia, ejecutadas en cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 4° de la mencionada ley N° 18.695 tal como lo indica el referido decreto N° 854, de 2004.

Dicho lo anterior se detectó que el municipio de Panguipulli contrató bajo la modalidad a honorarios a 8 personas, en cuyos casos no se detalló en sus respectivos convenios el programa comunitario para el cual realizarían labores y que los cuales estaban asignados a un convenio de transferencia y no a un programa comunitario, estos se individualizan en la siguiente tabla:

CONVENIOS SIN PROGRAMAS COMUNITARIOS

N°	Nombre completo	Decreto Aprobación		Nombre
		N°	Fecha	
1	Cortez Pacheco Camila Javiera	220	06/02/2017	Convenio de Transferencia Programa Centros para Niños (as) con Cuidadores Principales Temporeras (os) año 2016.
2	Gutiérrez Herrera, Oscar	339	15/03/2017	No indica programa

3	Illanes Figueroa, Iván Hernán	239	06/02/2017	No indica programa
4	Neculpan Lepiante Nancy Gladys	104	03/01/2017	Convenio de Transferencia Programa Centros para Niños (as) con Cuidadores Principales Temporeras (os) año 2016.
5	Oliva Reyes, Claudio Andrés	103	03/01/2017	No indica programa
6	Pacheco Figueroa Sandra Elizabeth	104	03/01/2017	Convenio de Transferencia Programa Centros para Niños (as) con Cuidadores Principales Temporeras (os) año 2016.
7	Saralegui Sánchez, Edmundo Ricardo	186	03/02/2017	No indica programa
8	Vergara Oñate, Nicole Milynsulan	100	03/01/2017	No indica programa

e) Falta de decretos, convenios y antecedentes de respaldo

En relación con los casos seleccionados en la muestra, la Unidad de recursos Humanos no proporcionó a este auditor los Decretos, convenios y su documentación sustentatoria de un total de 38 personas contratadas a honorarios imputados a programas comunitarios, no obstante que, si estaban publicadas en la plataforma de transparencia, faltando el formato papel.

El detalle se presenta en la siguiente tabla:

PERSONAL EN TRANSPERENCIA SIN REGISTRO DOCUMENTAL

N°	Nombre completo	Descripción de la función	Fecha de inicio	Fecha de término
1	Aro Soto, María Teresa	Ejecutar la labor de asesoría para la mantención norma chilena 2721, del organismo técnico de capacitación municipal y levantamiento de no conformidades de autoría de certificación	06/02/2017	28/02/2017
2	Arriagada Arriagada, Jorge Andrés	Realizar la Labor de Mantención de Infraestructura Muestra Costumbrista HUA-HUM 2017.	04/01/2017	22/02/2017
3	Barrientos Carrillo, Felipe Orlando	Ejecutar la labor de actuación artística música bailable, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017, en calidad de representante del Grupo Musical "COMBO CHAVELA".	19/02/2017	19/02/2017
4	Becerra Parra, Walter Robinson	Aplicar nuevo Registro Social de Hogares y apoyar en el marco de este Programa	01/01/2017	31/12/2017
5	Burgos Álvarez, Yaqueline Andrea	Ejecutar la labor de actuación artística, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017, en calidad de representante de "Sofía".	07/02/2017	12/02/2017

6	Cabeza Navarro, Patricia Alejandra	Ejecutar la labor de Coordinadora del Centro de la Mujer del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar", específicamente: atención psicosocial, jurídica y acciones de prevención y trabajo de redes	01/01/2017	31/01/2017
7	Cheuquepán Lefinao, Omar Alonso	Realizar labores de Instalación eléctrica, supervisión y monitoreo de las instalaciones eléctricas de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017; tramitación de permisos de instalación eléctrica SEC y SAESA y el empalme eléctrico aprobado.	04/01/2017	28/02/2017
8	Covarrubias Astete, Yanira Marisol	Apoyo administrativo en Secretaría Municipal.	01/01/2017	31/12/2017
9	Farfal Jaramillo, Alfredo Osvaldo	Jornal del Departamento de Operaciones de la Municipalidad de Panguipulli, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos".	01/01/2017	31/12/2017
10	Figueroa Vega, Ramón Ariel	En su rol de Delegado Municipal en Neltume, será el nexo entre la Municipalidad de Panguipulli y el ámbito de su jurisdicción territorial.	01/01/2017	31/12/2017
11	García Peña, Ana Patricia Lourdes	Realizar la labor de Auxiliar de servicio, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar".	01/01/2017	31/12/2017
12	González Díaz, Irenio	Realizar la labor de maestro soldador, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos año 2017".	01/01/2017	31/12/2017
13	Gutiérrez López, Becsia Susana	Prestar Apoyo a la Gestión administrativa del Proyecto Desestacionalización de Turismo en Chile	01/01/2017	30/06/2017
14	Henríquez Salazar, Alina Lissette	Ejecutar la labor de atención a usuarios, del Centro de la Mujer de Panguipulli, realizando acciones de prevención, capacitación y trabajo de redes, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar".	01/01/2017	31/01/2017
15	Hernández Sepúlveda, Oscar Enrique	En su rol de Delegado Municipal en Puerto Fuy, será el nexo entre la Municipalidad de Panguipulli y el ámbito de su jurisdicción territorial.	01/01/2017	31/12/2017
16	Inzunza Reyes, Luis Segundo	Realizar la labor de mantención de inmueble en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos año 2017".	01/01/2017	31/12/2017
17	Manquepán Ayulef, Emilio Moisés	Ejecutar Presentación Artístico-Musical Ranchera Bailable, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017.	18/02/2017	18/02/2017
18	Maureira Ovalle, Olga Jocelyn	Realizar la labor de producción de plantas: sembrar, regar, desmalezar, trasplantar en los Invernaderos municipales, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de	01/01/2017	31/12/2017

		Espacios Públicos año 2017".		
19	Maza Vera, Roberto Segundo	En su rol de Delegado Municipal en Coñaripe, será el nexo entre la Municipalidad de Panguipulli y el ámbito de su jurisdicción territorial.	01/01/2017	31/12/2017
20	Millanguir Manquel, Liliana Zenaida	Ejecutar la labor de Abogada, del Centro de la Mujer de Panguipulli, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar", específicamente, realizará atención jurídica y acciones de prevención y trabajo de redes.	01/01/2017	31/01/2017
21	Millanguir Silva, Claudia Alicia	Aplicar nuevo Registro Social de Hogares y apoyar en el marco de este Programa	01/01/2017	31/12/2017
22	Millapán Millapán, Juan Ramón	Ejecutar la labor de actuación artística música popular y bailable, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017.	15/02/2017	15/02/2017
23	Milling Ferrada, Romina Milena	Ejecutar la labor de Psicóloga, del Centro de la Mujer de Panguipulli, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar", específicamente, realizará atención psicológica y acciones de prevención y trabajo de redes.	01/01/2017	31/01/2017
24	Montecinos González, Marcia Lorena	Ejecutar Presentación Artístico-Musical Ranchera Bailable, en los sectores de Pucura y Liqueñe, en el marco del Programa Segunda Etapa Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017.	21/02/2017	22/02/2017
25	Muñoz Hermosilla, José Luis	Realizar Presentación Artístico-Musical Ranchera Bailable, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017, en calidad de representante del Grupo Musical "ALTANEROS".	21/02/2017	22/02/2017
26	Provoste Sepúlveda, Raúl Alejandro	Prestar los servicios artístico-musical, en el Show de Presentación de la Escuadrilla de Halcones de la FACH.	26/02/2017	26/02/2017
27	Ramírez Rasmussen, Ernesto Patricio	Realizar la labor de mantención en vivero municipal, en Departamento de Operaciones, de la Dirección de Obras, de la Municipalidad de Panguipulli, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos".	01/01/2017	31/12/2017
28	Riquelme Espinoza, Camila Andrea	Ejecutar la labor de Atención a usuarias del Centro de la Mujer de Panguipulli, realizando acciones de prevención, capacitación y trabajo de redes, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar".	01/01/2017	31/12/2017
29	Roa Sepúlveda, Ivett Carolina	Profesional de Apoyo en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral	20/03/2017	31/12/2017
30	Rogel Cuevas, Wilma Daniela	Realizar la labor de Gestor Administrativo, del Programa Comunitario "Atención y	01/01/2017	31/12/2017

		Prevención de Violencia Intrafamiliar".		
31	Rojas Cisternas, Filipi Antuan	Servicio Artístico de la Banda Municipal Bailable "SI TOMAN VOY"	11/01/2017	30/11/2017
32	Saavedra Ramírez, Yeni Del Carmen	Realizar la labor de gestión de control de obras, en la Dirección de Obras Municipales, específicamente: elaboración de expedientes de obras en ejecución, atención de contratistas, entre otros.	01/01/2017	31/12/2017
33	Sandoval Curiñanco, Gladys Noelia	En su rol de Delegada Municipal en Liquiñe, será el nexo entre la Municipalidad de Panguipulli y el ámbito de su jurisdicción territorial.	01/01/2017	31/12/2017
34	Sepúlveda Morales, Yessica Andrea	Apoyo Administrativo en el Programa "Segunda etapa Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017"	06/02/2017	28/02/2017
35	Torres Muñoz, Dahiana Soledad	Ejecutar la labor de atención a usuarios, del Centro de la Mujer de Panguipulli, realizando acciones de prevención, capacitación y trabajo de redes, del Programa Comunitario "Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar".	01/01/2017	31/01/2017
36	Villagrán López, Ruth Jezabeth	Ejecutar la labor de actuación artística, en el marco de la Muestra Costumbrista Hua-Hum 2017, en calidad de representante del grupo musical "José Alfredo y la Odisea".	15/02/2017	15/02/2017
37	Navarro Guerra, Miguel Ángel	Realizar la labor de maestro pintor, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos".	01/01/2017	31/12/2017
38	Puga Bravo, Alonso Federico	Maestro Electricista, en el marco del Programa Comunitario "Habilitación de Espacios Públicos año 2017".	01/01/2017	31/12/2017

Sobre el particular, es oportuno clarificar que la este Director de Control requirió dicha información mediante el MEMO N° 129, de 30 de agosto de 2016, dirigido al Director de Administración y Finanzas y con copia al jefe de recursos humanos, sin embargo, dicha documentación no fue entregada para su examen.

f) Falta de Certificado de Antecedentes y Declaración Jurada de Probidad.

De acuerdo al trabajo efectuado, y conforme con los antecedentes que respaldan la contratación de las 246 personas muestreadas, se constató la inexistencia de los Certificados de Antecedentes útil para el ingreso a la Administración Pública de 144 contratos, así como también, la Declaración Jurada de Probidad de 89 contratos; motivo por el cual no se pudo acreditar que, el respectivo prestador no estaba afecto a las inhabilidades contempladas en el artículo 54 la ley N° 18.575.

Sobre la materia, es dable señalar que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría, ha dictaminado que las personas contratadas a honorarios están sujetas al principio de probidad administrativa, el que alcanza tanto a los funcionarios públicos como a los contratados bajo aquella modalidad, puesto que estos últimos tienen la calidad de

servidores estatales, en la medida que prestan servicios al estado en virtud de un acuerdo suscrito con un órgano público, el que por su condición de tal no puede celebrar convenios que eventualmente comprometan el interés público y que, obviamente, se vería afectado si se contratan personas que no reúnen los requisitos de probidad exigidos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto, las municipalidades para dar cumplimiento a la obligación de registrar los decretos alcaldicios que aprueban las contrataciones a honorarios para la prestación de servicios en programas comunitarios, deben adjuntar el contrato de que se trate; el certificado de antecedentes útil para el ingreso a la Administración Pública, Municipal y Semifiscal, y la declaración jurada de probidad, los dos últimos, a fin de acreditar que el respectivo prestador no está afecto a las inhabilidades contempladas en el artículo 54 de la ley N° 18.575, las que de acuerdo con lo concluido en el dictamen N° 5.620, de 2013, son plenamente aplicables a las personas vinculadas con el sector público bajo la anotada modalidad.

El detalle de los casos observados se adjunta en Anexos N°s 3 y 4.

g) Falta de Informe de Actividades.

Sobre el particular se observó que solo 1 persona contratada bajo la modalidad en estudio no contaba en su convenio de prestación de servicios con el requerimiento de presentar un informe de actividades.

En relación con lo expuesto, la mencionada resolución exenta N° 1.485, en su capítulo 111, letra c), numeral 53, dispone que "La autorización es la principal forma de asegurar que sólo se efectúen transacciones y hechos válidos de conformidad con lo previsto por la dirección. La autorización debe estar documentada y ser comunicada explícitamente a los directivos y a los empleados, incluyendo los términos y condiciones específicos conforme a los cuales se concede una autorización.

CONVENIOS SIN INFORME DE ACTIVIDADES

N°	Nombre completo	Descripción de la función	N° Decreto	Fecha	Fecha de inicio	Fecha de término
1	Urrutia Gavilán Oscar Luis	Representante Grupo Los Milla, en el marco del Programa Muestra Costumbrista Hua-Hum.	253	09/02/2017	15/02/2017	15/02/2017

h) Falta de Curriculum.

De la Muestra analizada se pudo detectar que 159 convenios contaban con un curriculum donde se detalle de las materias en que pudiesen ser expertos conforme a lo indicado en el "Artículo 4°.- Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o **expertos en determinadas materias**, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad; mediante decreto del alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera."

El detalle de los casos observados se adjunta en Anexos N° 5.

i) Falta de una instrucción formal para la contratación

En relación con los casos seleccionados en la muestra, la Unidad de recursos Humanos no proporcionó a este auditor los curriculum vitae de un total de 123 personas contratadas a honorarios imputados a programas comunitarios.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 3°, de ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, apunta a que las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

El detalle de los casos observados se adjunta en Anexos N° 6.

j) Decretos No Escaneados en Transparencia

De los antecedentes revisados se pudo constatar que 4 decretos que aprueban convenios de prestación de servicios a honorarios, no se encuentran publicados de manera digital en la plataforma de transparencia de la municipalidad. Al respecto el artículo 5° de la ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública, indica que “En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

La siguiente tabla detalla lo observado:

CONVENIOS CON DECRETOS NO ESCANEADOS EN TRANSPARENCIA MUNICIPAL

N°	Nombre completo	Descripción de la función	N° Decreto	Fecha Decreto	Fecha de inicio	Fecha de término
1	Arias Maza, Nelson Rody	Realizar labores de aseo y ornato en los sectores de Coñaripe, Pocura y Liquiñe	135	03/01/2017	01/01/2017	31/12/2017
2	Lleufu Relehui Sergio Guido	Resguardo de los Bienes y dependencias de la Muestra Hua-Hum.	267	20/02/2017	27/02/2017	05/02/2017
3	Montesinos Navarrete, Juan Pablo	Prestación de servicios Artísticos en Feria Campesinas Panguipulli y Muestra Costumbrista HUA-HUM 2017.	267	20/02/2017	25/02/2017	25/02/2017
4	Romero Riquelme Ronald Sebastian	Prestación de servicios Artísticos en Feria Campesinas Panguipulli y Muestra Costumbrista HUA-HUM 2017.	267	20/02/2017	24/02/2017	24/02/2017

VI. CONCLUSIONES

1. En lo que se refiere la letra a), manual de procedimientos, se deberá velar porque las decisiones que adopte en forma escrita se expresen mediante actos administrativos de acuerdo a lo estipulado en los mencionados artículos 3° de ley N° 19.880 y 12 de la ley N° 18.695.
2. Se hace pertinente que el alcalde deberá, en lo sucesivo, adoptar los resguardos necesarios sobre las visaciones de los informes de actividades, de acuerdo a los procedimientos de control aprobados mediante la citada resolución exenta N° 1.485, capítulo 111, letra c), numeral 53, de la contraloría general de la república.
3. En relación con los servicios prestados no ocasionales y/o transitorios, se deberá en lo sucesivo, dar cabal cumplimiento a lo establecido en el decreto N° 854 de 2004, del Ministerio de Hacienda, esto es, que los servicios contratados por concepto de programas comunitarios se refieran a "la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, deportivo, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia".
4. Asimismo, respecto a las prestaciones no asociadas al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, se deberá vigilar la estricta sujeción al decreto N° 854, de 2004, y al criterio establecido en el dictamen N° 33.123, de 2014, de la CGR, verificando que las contrataciones del personal a honorarios establezcan en los respectivos convenios, el programa comunitario para el cual prestarán los servicios acordados.
5. Respecto del no respaldo del registro SIAPER de los decretos alcaldicios según lo indicado en la letra b) de la presente auditoría, es preciso indicar que se debe considerar el dictamen N° 33. 701, de 2014, de la Contraloría, que imparte instrucciones sobre registro de decretos alcaldicios que aprueban contratos a honorarios, en lo que interesa, señala "... que se encuentran sometidos al trámite de registro ante la Contraloría General de la República, todos aquellos actos administrativos que aprueban las contrataciones a honorarios a que se refiere el subtítulo 21 "Gastos en Personal", incluidos aquellos que se imputen a la aludida asignación 004", prestaciones de servicios en programas comunitarios.
6. Sobre la letra e) Falta de decretos, convenios y antecedentes de respaldo, es menester indicar que el registro documental debe existir, conforme al Art. 55 del decreto ley N° 1263 de 1975, que establece que "los ingresos y gastos de los servicios o entidades del Estado deberán contar con el respaldo de la documentación original que justifique tales operaciones y que acredite el cumplimiento de las leyes tributarias, de ejecución presupuestaria y de cualquier otro requisito que exijan los reglamentos o leyes especiales sobre la materia."

Como complemento, es menester señalar el fundamento de todas las resoluciones judiciales dictadas sobre el particular en los últimos meses precedentes, las cuales radican esencialmente en dos aspectos a saber:

1. En la constatación del servicio, trabajo u objeto específico para el cual fue contratado el "prestador de servicios" y la comparación del que realmente desempeña la misma persona al interior del municipio o para el municipio; y

2. En el incumplimiento de la letra y el espíritu de la normativa que las municipalidades pretenden aplicar para este tipo de contratos y, tradicionalmente, invocan para justificar su tesis de que se trata de un contrato “a honorarios” y no uno de tipo laboral.

Sobre este último punto, siempre se debe tener presente que el artículo 4° de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, el cual señala:

“Artículo 4°.- Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad; mediante decreto del alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”.

Examinada la norma precedente, resulta de absoluta claridad que, para el legislador, un contrato a honorarios válidamente suscrito en un municipio debe tener las características indicadas en la misma norma:

- a.- Estar suscrito con profesionales o técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias.
- b.- Debe tratarse de labores accidentales.
- c.- Las labores que se le encomienden al prestador de servicios no deben ser habituales de la municipalidad.
- d.- En caso de contratarse a un extranjero, se exige que aquel posea un título correspondiente a la especialidad que se requiera.
- e.- Si se trata de contratar a “otras” personas (no profesionales, técnicos o expertos), el objeto del contrato debe ser para un cometido específico.

Referente, el último de los casos señalados está íntimamente relacionado con lo expresado en el punto 1, esto es, de contratarse a una persona con el objeto de que cumpla con un “cometido específico”, este debe estar claramente señalado en el mismo contrato y, por obligación, no corresponde que el servidor realice o desempeñe otra labor.

Precisamente los fallos que han condenado a los municipios han constatado que las personas contratadas a honorarios junto con cumplir el cometido para el cual fue contratado realizan otras tantas tareas – muchas veces necesarias y útiles para la municipalidad – pero absolutamente ajenas al cometido dispuesto contractualmente para ellos.

Finalmente, indicar que la documentación de respaldo con la que se ha trabajado en la presente auditoría se pondrá a disposición del Departamento de Recursos Humanos.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.




MANUEL HUENCHULEO MORA
DIRECTOR DE CONTROL