



CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAISO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°57.768/12

I. MUNICIPALIDAD SAN ANTONIO
DIRECCION JURIDICA
20 JUL 2012
INGRESO CORRESPONDENCIA

ATIENDE SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN DE INFORME FINAL N° 28 DE 2011, SOBRE AUDITORÍA A LOS RECURSOS QUE OTORGA LA LEY N° 20.248, SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL, EN LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO.

I. MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO	
OF. DE PARTES	
FOLIO 4342	
ENTRADA 18 JUL 2012	SALIDA
FECHA	
HORA 12:30	
PASA A	Alcaldía

VALPARAISO, 009456 12 JUL 2012

DIRECCION DE CONTROL SECRETARIA	
ENTRADA	SALIDA
17 AGO 2012	
HORA:	

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, don Omar Rivera Castro, Alcalde de la Municipalidad de San Antonio, solicitando la reconsideración de las observaciones contenidas en el acápite IV, numeral 1 -gastos improcedentes-, del informe de la suma, en mérito de de los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que se exponen en el informe jurídico N° 10, de 2012, de esa entidad edilicia.

Como cuestión previa, cabe señalar que esta Sede Regional realizó un examen de los aspectos legales, administrativos y financieros de los gastos imputados a los recursos de la ley N° 20.248, correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de junio de 2011, de la citada dirección, cuyos resultados fueron comunicados a ese municipio mediante oficio N° 10.923 de 2011, que contenía el preinforme de observaciones sobre la aludida auditoría, a objeto que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, estimare pertinentes.

Posteriormente, a través del oficio N° 1.684, de la misma anualidad, la Municipalidad de San Antonio dio respuesta a lo señalado en el mencionado preinforme, luego de lo cual, este Organismo de Control emitió el referido oficio N° 14.152, de 2011, en el cual se mantuvieron algunas observaciones.

Cabe precisar que entre los hechos objetados está el pago de remuneraciones y de horas extraordinarias del personal contratado mediante Código del Trabajo y en base a honorarios, ya que los desembolsos efectuados correspondieron a profesionales que no estaban inscritos en el Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, exigencia esta última contenida en el artículo 30, de la referida ley N° 20.248.

Asimismo, se observó el pago al señor Ricardo Vega Ortiz por la suma de \$1.883.333, por concepto de contrato a honorarios como encargado de plataforma de Mercado Público, en la Unidad de Adquisiciones del DAEM, toda vez que atendido que el aludido señor Vega se desempeñaba como funcionario de planta en el referido municipio -destinado al DAEM para cumplir

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE
SAN ANTONIO
DSJ

*Judicial / cesar con adecuada interpretación
DEN, Procede a corregir las observaciones que se
mantienen
Control, Tarea pendiente
Corregir, Tarea pendiente
18.7.2012*

funciones en esa misma unidad- , y además debía cumplir con su jornada ordinaria de trabajo -esto es 44 horas semanales-, la ejecución del mencionado contrato debía cumplirse fuera de su horario laboral, hecho que no fue debidamente acreditado con los informes de desempeño analizados durante la auditoría, por cuanto de éstos se desprende que algunas labores se ejecutaron en su jornada habitual, esto es, entre las 8:30 a 17:30 hrs, de lunes a viernes.

Ahora bien, en relación a las remuneraciones y horas extraordinarias observadas en el numeral IV.1, del mencionado Informe Final N° 28, es menester precisar que esta Contraloría Regional concluyó que las contrataciones efectuadas no se ajustaron a la normativa vigente en esa data, por lo que en lo sucesivo esa municipalidad debía adoptar las medidas destinadas a dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la ley N° 20.248 y sus modificaciones posteriores. Por consiguiente, al no haber nuevos antecedentes que hagan variar el criterio sostenido en ese entonces, no corresponde acceder a la reconsideración solicitada.

No obstante lo anterior, es del caso destacar que el 26 de octubre de 2011, se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.550, que introdujo a la ley N° 20.248 el artículo 8° bis, de acuerdo con el cual, en síntesis, desde dicha data, para el cumplimiento de las acciones en las áreas o dimensiones que comprende el Plan de Mejoramiento Educativo, el sostenedor está facultado para contratar docentes, asistentes de la educación a los que se refiere el artículo 2° de la ley N° 19.464, y el personal necesario para mejorar las capacidades técnico pedagógicas del establecimiento y para la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de Mejoramiento; aumentar la contratación de las horas de personal docente, asistentes de la educación y de otros funcionarios que laboren en el respectivo establecimiento educacional, e incrementar sus remuneraciones, modificación legal que, en todo caso, no incide en la situación objetada, por cuanto, esa disposición entró en vigor en la indicada data de publicación.

Tales contrataciones, agrega el artículo 8° bis, se regirán por las normas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación -texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070-, del Código del Trabajo o por las normas del derecho común, según corresponda. Con la misma finalidad podrán contratarse personas o entidades pedagógicas y técnicas de apoyo que sean parte del Registro a que hace referencia el artículo 18, letra d) de la ley N° 18.956. En cualquier caso, las contrataciones, incrementos y aumentos de hora a que se refieren los incisos anteriores deberán estar vinculados a las acciones y metas específicas del Plan de Mejoramiento y no podrán superar el 50% de los recursos que obtenga por aplicación de esta ley, a menos que en el Plan de Mejoramiento se fundamente un porcentaje mayor.

De este modo, como puede apreciarse, el sustrato normativo aplicable a las contrataciones en estudio ha variado de manera sustancial, por lo que resulta actualmente inoficiosa la instrucción a que se ha hecho referencia, al haber perdido vigencia la normativa que la sustentaba (aplica dictamen N° 4.556, de 2012).

En relación a la suma observada en el acápite IV.1 del Informe Final N° 28, ya citado, por concepto del pago de honorarios a don Ricardo Vega Ortiz, cumple con hacer presente que en esta oportunidad el municipio argumenta que las labores del señor Vega fueron desarrolladas fuera de la jornada de trabajo, y que las desempeñó efectivamente y de buena fe, permitiendo la mejora progresiva de los procesos de compra efectuados en el marco de la ley SEP.



Asimismo, el director del DAEM, describe una serie de acciones asignadas al señor Vega.

Al respecto, es dable manifestar que del análisis efectuado a las labores enunciadas por el referido director, se desprende que éstas tienen características de habituales del departamento en el cual trabaja, entre las cuales se citan, la confección de bases administrativas y referencias técnicas para las propuestas públicas, entrega de resultados y porcentajes finales de adjudicación por cada proveedor, coordinación con los directores de los establecimientos educacionales y los proveedores adjudicados, preparar la documentación que respalda los decretos de pago y adjudicaciones, entre otras.

Es preciso indicar que las municipalidades no pueden contratar a honorarios a personas para el desempeño de tareas generales y habituales que son propias de un cargo municipal, ello, porque conforme al artículo 4° de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, puede contratarse sobre la base de honorarios la prestación de servicios específicos, acorde a las normas generales y aun para realizar labores permanentes y habituales, siempre que se determine concretamente la tarea a efectuar. Así, la encomendación de funciones debe incidir en algún cometido, esto es, en tareas puntuales, las que deben ser individualizadas en forma precisa y determinada y circunscritas a un objetivo especial, pero sin que proceda que por esta vía, se encomiende a una persona distinta tareas que en su conjunto significan el desarrollo de cometidos genéricos, como ocurre en la especie (aplica criterio contenido en el dictamen N° 1.399 de 2003, de la Contraloría General).

A mayor abundamiento, es útil agregar que por labores accidentales y no habituales, se debe entender aquéllas que siendo propias del municipio, sean ocasionales, o sea, circunstanciales y distintas de las realizadas por el personal de planta o a contrata.

De esta manera, las tareas que siendo accidentales, comienzan a ser ejecutadas periódicamente vía honorarios, constituyéndose en una labor habitual, la jurisprudencia ha señalado, que no corresponde desarrollar indefinidamente labores habituales, empleando el servicio de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios, ya que para esos efectos el ordenamiento contempla la existencia de funcionarios de planta y los empleos a contrata (aplica dictámenes N° 25.333 de 1990 y 20.045, de 2003).

Además, se debe tener presente que desde el punto de vista normativo, el artículo 56 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado prescribe que todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.

El inciso segundo del mismo precepto señala -en lo que interesa- que estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y que son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada.



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

Precisado lo anterior, es menester considerar que si bien la citada entidad edilicia asevera que el señor Vega Ortiz habría desempeñado efectivamente las labores asignadas en virtud del cuestionado contrato a honorarios y fuera de su jornada de trabajo –procediendo, en consecuencia, el pago por dichas tareas, a fin de evitar un enriquecimiento sin causa para el municipio-, de la documentación acompañada por el peticionario no es posible constatar si efectivamente ejecutó los trabajos a que se alude, ni su época, por lo que se mantiene la observación formulada (aplica criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 54.056, de 2010).

No obstante, en virtud de lo precedentemente expuesto, esta Sede de Control, previo a formular el reparo correspondiente, instruirá un proceso sumarial con el objeto de determinar, por una parte, si procede la retribución pecuniaria percibida por el mencionado funcionario, y por otra, si existen eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que con su actuar u omisión permitieron la ocurrencia del hecho descrito.

En otro orden de ideas, y en relación a lo señalado en el mencionado informe jurídico N° 10, de 2012, acerca de la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo décimoquinto transitorio de la ley N° 20.550, es dable hacer presente que dicha materia se encuentra en estudio por el Nivel Central de la Contraloría General, por lo que una vez concluido éste, se emitirá el pronunciamiento respectivo, oportunidad en la cual resultará posible a esta Sede Regional resolver dicha materia.

Finalmente, respecto de las medidas informadas por la Municipalidad de San Antonio, para corregir otras situaciones observadas, esta Contraloría Regional verificará la implementación y cumplimiento de las mismas, en una auditoría de seguimiento, conforme a las políticas de fiscalización de este Organismo Contralor.

Saluda atentamente a Ud.,

ALEXANDRA GUAITA ANDREANI
Contralor Regional Valparaíso
ABOGADO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA