



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESERVA DE IDENTIDAD

OAF N° 12.032/2014
REF N°s W001501/2014
123.355/2014

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 16, DE 2014, SOBRE EVENTUALES
IRREGULARIDADES EN LA
CONTRATACIÓN DE PERSONAL EN LA
MUNICIPALIDAD DE PUNTA ARENAS.

PUNTA ARENAS, 08 OCT. 2014

Se ha recibido en esta Contraloría Regional una denuncia a través del portal Contraloría y Ciudadano, de un particular, quien, solicitando reserva de identidad, señala la existencia de eventuales irregularidades en la contratación de don [REDACTED] en la Municipalidad de Punta Arenas, la que dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES.

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la denuncia del recurrente, quien señala que la Municipalidad de Punta Arenas, no obstante contar, presumiblemente, con profesionales y técnicos "más que suficientes para asumir las labores de la entidad", contrató a don [REDACTED] primero en calidad de honorarios, desde enero 2011, y luego a contrata desde febrero 2013, para ejercer el cargo de jefatura.

El denunciante agrega que el señor [REDACTED] ha ejercido, el cargo de jefe o encargado del departamento de eventos, y actualmente de jefe o encargado de gestión cultural -siendo técnico, a contrata, grado 10-, pese a que en este último departamento existe un profesional, grado 10, de planta.

Así también, añade que en el citado departamento hubo durante el tiempo en que estuvo a cargo de dicha unidad, un profesional, a contrata, grado 10, quien actualmente continúa ahí. Todo lo cual

AL SEÑOR
RAFAEL DÍAZ-VALDÉS TAGLE
CONTRALOR REGIONAL (S)
DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
PRESENTE





consistiría, según el recurrente, en un despilfarro de recursos económicos por contratar personas para cumplir funciones propias del municipio, que pueden ser realizadas por personas de planta, tanto profesional como técnica.

Sumado a lo anterior, el recurrente en su presentación comenta que don [REDACTED] ha sido sindicado de ímprobo, denunciado por abuso de poder y acoso laboral.

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 este Organismo Contralor, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron pertinentes.

Cabe precisar que, con carácter de reservado, fue puesto en conocimiento de la Municipalidad de Punta Arenas, el preinforme de observaciones N° 16, de 2014, mediante el oficio N° 2.973, de 2014, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó a través del oficio ordinario N° 877, de 30 de septiembre de 2014.

ANÁLISIS.

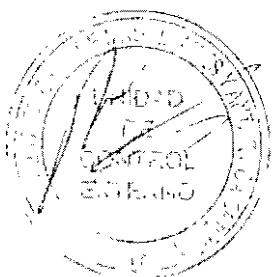
De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados, y considerando la normativa pertinente, se determinaron los hechos que se exponen a continuación.

Previamente, es preciso consignar que don [REDACTED], durante su período contratado bajo la modalidad de honorarios como a contrata ha sido dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Al respecto, es menester comentar que la estructura interna de la Dirección de Desarrollo Comunitario no ha sido aprobada formalmente, lo cual consta en declaración de fecha 13 de agosto de 2014, de don [REDACTED], director de la citada dirección.

1. Contratos a honorarios celebrados entre el señor [REDACTED] y la Municipalidad de Punta Arenas.

Sobre la materia, dado que la denuncia hace referencia a las contrataciones del señor [REDACTED] desde el año 2011 a la fecha, por parte de la Municipalidad de Punta Arenas, es necesario exponer el detalle de su estado laboral para el período denunciado.





1.1. Estado laboral año 2011.

El señor [REDACTED] fue contratado sobre la base de honorarios a suma alzada por la Municipalidad de Punta Arenas, desde el 1 de enero al 31 de octubre de 2011, contratación ordenada mediante decreto alcaldicio N° 4.808, de 31 de diciembre de 2010, por una renta bruta mensual de \$1.111.111, para cumplir la "función de profesional y/o experto de apoyo a las actividades de extensión cultural y eventos organizados por el municipio en el marco de su gestión". Dependiente de la alcaldía, quedando sujeto a las instrucciones que le imparta directamente el alcalde, sin perjuicio de las instrucciones impartidas por el administrador municipal.

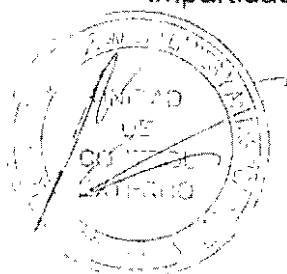
Luego, la entidad edilicia volvió a contratar los servicios del señor [REDACTED] desde el 1 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2011, mandado a través del decreto alcaldicio N° 4.180, de 27 de octubre de 2011, dependiendo de la Dirección de Desarrollo Comunitario, para nuevamente cumplir la "función de profesional y/o experto de apoyo a las actividades de extensión cultural y eventos organizados por el municipio en el marco de su gestión", quedando sujeto a las instrucciones que le imparta el director de desarrollo comunitario, sin perjuicio de las instrucciones impartidas por el administrador municipal.

1.2. Estado laboral año 2012.

El 19 de enero de 2012, la municipalidad contrató los servicios a honorarios a suma alzada del señor [REDACTED] desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2012, con una renta bruta mensual de \$1.111.111, convenio impuesto por medio del decreto alcaldicio N° 5.190, de 29 de diciembre de 2011, dependiendo de la Dirección de Desarrollo Comunitario para cumplir la "función de profesional y/o experto de apoyo a las actividades de extensión cultural y eventos organizados por el municipio", quedando sujeto a las instrucciones que le imparta el director de desarrollo comunitario, sin perjuicio de las instrucciones impartidas por el administrador municipal.

1.3. Estado laboral año 2013.

En tanto, el 18 de enero de 2013, la entidad edilicia contrató los servicios a honorarios a suma alzada del señor [REDACTED] desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2013, por un monto bruto mensual de \$1.111.111, convenio ordenado mediante el decreto alcaldicio N° 5.823, de 31 de diciembre de 2012, dependiendo de la Dirección de Desarrollo Comunitario para cumplir la "función de profesional y/o experto de apoyo a las actividades de extensión cultural y eventos organizados por el municipio", quedando sujeto a las instrucciones que le imparta el director de desarrollo comunitario, sin perjuicio de las instrucciones impartidas por el administrador municipal. Al referido contrato se le puso término a





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESERVA DE IDENTIDAD

contar del 15 de enero de 2013, según lo dispuesto por el decreto alcaldicio N° 615, de 8 de febrero de 2013.

Luego, mediante el decreto alcaldicio N° 152, de 14 de enero de 2013, la municipalidad contrató bajo la modalidad de contrata al señor [REDACTED], dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, en jornada completa, grado 10, escalafón profesional, por el periodo comprendido entre el 16 de enero al 31 de diciembre de 2013. Es dable señalar que dicho decreto no menciona la función a realizar.

El acto administrativo en comento fue modificado por el decreto alcaldicio N° 965, de 8 de marzo de 2013, cambiando el escalafón de profesional a técnico.

1.4. Estado laboral año 2014.

En lo que respecta al año 2014, el municipio, por medio del decreto alcaldicio N° 4.622, de 27 de noviembre de 2013, prorrogó la contrata del señor [REDACTED], manteniéndolo en grado 10, escalafón técnico, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

2. Dirección de desarrollo comunitario y el área de eventos.

Es del caso mencionar que no existe formalmente el decreto que cree las unidades o departamentos dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario. No obstante ello, hay áreas dentro de esa dirección, que obtienen su denominación de la partida presupuestaria a la cual se le asignan recursos del presupuesto municipal, todo lo anterior, según consta en declaración de fecha 13 de agosto de 2014, de don [REDACTED], director de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Así también, es dable señalar que las labores de cultura y eventos corresponden a la Dirección de Desarrollo Comunitario a contar del 25 de enero de 2011, fecha del decreto alcaldicio N° 265, que modifica el decreto alcaldicio N° 2.338, de 21 de diciembre de 2001, que aprueba el reglamento de estructura y funciones de la Municipalidad de Punta Arenas.

En efecto, el citado acto administrativo N° 265, de 2011, dispone que la Dirección de Desarrollo Comunitario tiene, entre otras, la función general de: establecer y mantener una interacción positiva con la comunidad, los servicios públicos, empresas privadas y demás unidades internas, estableciendo los mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones e iniciativas desarrolladas, con un sistema de organización y planeación enfocada en las áreas de cultura y eventos comunales.





Luego, mediante el decreto alcaldicio N° 3.614, de 27 de agosto de 2013, nuevamente se modifica el decreto N° 2.338, de 21 de diciembre de 2001, en el sentido de que la dependencia técnica y administrativa de la función de eventos se traspaasa desde la dirección de desarrollo comunitario a la alcaldía.

3. Decisión de la municipalidad de contratar servicios a honorarios y/o a contrata.

El recurrente, en su presentación, comenta que la entidad edilicia contrató al señor [REDACTED], no obstante contar con personal suficiente para su gestión.

En lo relativo a que la Municipalidad de Punta Arenas haya dispuesto la contratación de servicios a honorarios, así como en calidad de contrata, es necesario comentar que este Órgano Contralor debe abstenerse de emitir un pronunciamiento, toda vez que la materia expuesta excede su ámbito de competencia, pues, de acuerdo al artículo 21 B de la ley N° 10.336, este Organismo Fiscalizador, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Por tanto, se desestima lo denunciado por el recurrente.

4. Desempeño en cargo de jefatura.

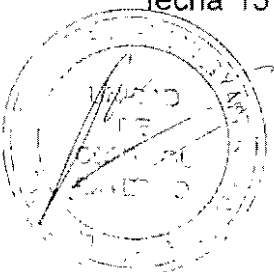
El denunciante manifiesta que don [REDACTED] ejerció el cargo de jefe o encargado del departamento de eventos, pese a existir, en esa unidad, un profesional, a contrata, grado 10. Añade que actualmente, el señor [REDACTED], se desempeña como jefe o encargado de gestión cultural, no obstante haber en el departamento de gestión cultural un profesional, grado 10, de planta.

En cuanto a lo denunciado por el recurrente, es pertinente realizar un alcance en relación a las funciones que desarrollaba el señor [REDACTED], según la naturaleza en que había sido contratado:

4.1. Periodo a honorarios

En los contratos a honorarios firmados entre el citado prestador de servicios y la municipalidad, se establece que el denunciado se obligaba a cumplir la "función de profesional y/o experto de apoyo a las actividades de extensión cultural y eventos organizados por el municipio", sin hacer mención a una labor de jefatura.

Ahora bien, en el período en que el señor [REDACTED] estaba contratado a honorarios, se desempeñó en el área de eventos que estaba subordinada al área de cultura, lo cual consta en declaración de fecha 13 de agosto de 2014, de don [REDACTED], director de la Dirección





de Desarrollo Comunitario, y que se condice con lo expuesto por don [REDACTED] en su declaración de fecha 13 de agosto de 2014.

Consultado el señor [REDACTED] respecto a si existía un jefe encargado ya sea de manera formal como informal en el área de eventos, mientras estuvo a honorarios, éste, en su declaración de 13 de agosto de 2014, comenta que no lo había, agregando que existía un equipo de trabajo el cual él lideraba. Así también añade que su función era de asesorar la realización, el diseño, dirección, desarrollo y producción de eventos.

En el mismo orden de ideas, don [REDACTED] en su declaración de fecha 13 de agosto de 2014, expone que durante el año 2011, el encargado del área de cultura era don [REDACTED], y que a contar de enero de 2012 pasa a ser doña [REDACTED]. Sumado a lo anterior, menciona que doña [REDACTED] siendo la encargada de cultura, consecuentemente era la encargada de eventos.

Asimismo, comenta que "existían ocasiones en que el alcalde le daba tareas directamente al señor [REDACTED] durante su periodo a honorarios pese a que la encargada del área de cultura y en consecuencia de eventos era doña [REDACTED]. Lo que derivó -a inicios de 2013- a que el señor [REDACTED] pasara a contrata, quedando como encargado del área de eventos, área que dejó de ser subordinada del área de cultura en ese momento".

4.2. Periodo a contrata.

Tal como se menciona en el punto N° 4.1 del presente informe, don [REDACTED], pasó a ser contrata, grado 10 del escalafón técnico, momento en el cual, según la aludida declaración de don [REDACTED], el área de eventos dejó de ser subordinada de cultura, y don [REDACTED] quedó como encargado de eventos.

En la citada declaración, don [REDACTED] señala que el señor [REDACTED] se desempeñó como encargado de eventos desde enero a julio de 2013 (aproximadamente), siendo removido por el alcalde, asignándosele la tarea de comprador en el área de compras de la dirección desarrollo comunitario, donde se mantuvo hasta abril de 2014, mes en el cual el alcalde instruyó que el señor [REDACTED] sea el subrogante de doña [REDACTED] encargada de cultura, "lo cual se materializa a contar del 1 de abril de 2014 a la fecha". Además, el señor [REDACTED] comenta que los movimientos de cargos antes mencionados fueron instruidos de palabra.

En consecuencia, dado lo precedentemente expuesto, es dable manifestar que durante su periodo a honorarios, don [REDACTED], no era jefe del área de eventos. Por tanto, se desestima lo denunciado por el recurrente.





En cuanto a la determinación de la entidad edilicia de que una vez siendo contrata fuera jefe de dicha área, así como también el hecho de que lo colocara como jefe subrogante de cultura en abril de 2014 - aproximadamente-, es necesario comentar que este Órgano Contralor debe abstenerse de emitir un pronunciamiento, toda vez que la materia expuesta excede su ámbito de competencia, pues, de acuerdo al artículo 21 B de la ley N° 10.336, este Ente Fiscalizador, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

5. Denuncia por abuso de poder y acoso laboral.

El recurrente, en su presentación, comenta que don [REDACTED] ha sido sindicado de ímprobo, denunciado por "abuso de poder y acoso laboral".

Sobre el particular, es preciso señalar que el dictamen N° 38.269, de 2009, entre otros, de este Órgano de Control, menciona que la existencia de situaciones relacionadas con acoso laboral, constituyen un aspecto que debe ser analizado en las instancias judiciales pertinentes o mediante la instrucción de un procedimiento disciplinario.

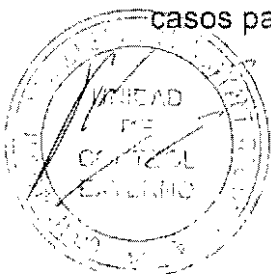
Por tanto, cabría al recurrente la posibilidad de dirigirse a los tribunales ordinarios de justicia, o bien, en el caso que estime que se configuran en la especie responsabilidades administrativas, efectuar dicha petición a la autoridad que tiene la titularidad de la potestad disciplinaria.

6. Estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Se observa que la estructura interna de la Dirección de Desarrollo Comunitario no ha sido aprobada formalmente, lo que consta en declaración de fecha 13 de agosto de 2014 de don [REDACTED] director de la Dirección de Desarrollo Comunitario, lo que constituye una debilidad de control al momento de identificar sus áreas, funciones y encargados de éstas.

Lo anterior, vulnera lo prescrito en el artículo 3° de la ley N° 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, en cuanto a que las decisiones formales que adopta la administración se expresan por medio de actos administrativos los que constituyen declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una potestad pública, y que, para estos efectos, adoptan la forma de resoluciones, órdenes escritas que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión, sobre asuntos propios de su competencia.

A su vez, el artículo 12 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, prescribe que las resoluciones que acuerdan las municipalidades se denominan decretos alcaldicios cuando versan sobre casos particulares.





Es menester comentar que esta situación ya fue observada en el punto 2.1 del informe final N° 30, de 2013, de la Contraloría Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, sobre auditoría practicada a la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Punta Arenas.

Al respecto, esta Contraloría Regional dispuso en dicho informe N° 30, que la entidad edilicia debía remitir en un plazo de 45 días hábiles, contados desde la recepción del ya citado informe de auditoría, el acto administrativo que formaliza la estructura interna.

A lo cual se agregó que "en relación con lo anterior, es oportuno señalar que la referida estructura debe contemplar, a lo menos, cargos, funciones y personal necesario para atender las necesidades de la comunidad, para los cuales debe observar, entre otros, los principios de servicialidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia y coordinación, consagrados en el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado".

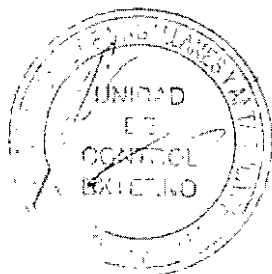
Es del caso anotar que, en relación con lo precedente, el oficio N° 1.677, de 6 de junio de 2014, de esta Contraloría Regional, enuncia que la Municipalidad de Punta Arenas, mediante el oficio N° 158, de 2014, complementa la respuesta al informe final N° 30, de 2013.

Sobre el particular, a través del citado oficio N° 158 la entidad edilicia manifiesta, que se han arbitrado todas las medidas necesarias para establecer la estructura de la dirección, pero la propuesta aún no ha sido validada por parte de la Comisión de Régimen Interior del Concejo Municipal, permaneciendo en tabla para su análisis, y posterior aprobación por parte del referido cuerpo colegiado. Dicha estructura contempla una unidad de planificación y gestión, y la departamentalización con tres unidades.

Cabe consignar que, atingente al hecho observado, a la fecha de confección del presente informe, la entidad edilicia no ha definido la estructura y por tanto se contraviene la normativa precitada.

En su oficio de respuesta, la municipalidad comenta que resulta efectivo que la citada Dirección no cuenta con una estructura orgánica; sin embargo, indica que si bien este hecho puede resultar una desventaja para efectuar las tareas de control, permite atender de manera directa y expedita a los ciudadanos que solicitan los servicios municipales.

Agrega que, mediante el decreto alcaldicio N° 2.985, de 25 de septiembre de 2014, el Alcalde ha modificado el existente "comité de mejoras", teniendo dicha instancia dentro de sus funciones, procurar el mejoramiento progresivo de la calidad de la gestión municipal, y que, por lo tanto, el aludido comité permitirá en el corto plazo determinar cuál será la estructura adecuada de organización interna municipal, además de actualizar el Reglamento de Estructura





y Funciones de la Municipalidad de Punta Arenas, "que data desde el año 2001 a la fecha". Asimismo, indica que espera, al menos, a principios del año 2015, pueda contar con una adecuada estructura orgánica interna municipal.

En consecuencia, corresponde mantener lo observado, debiendo la entidad edilicia remitir a este Órgano de Control, en un plazo de 60 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe, el avance de la ejecución de las medidas indicadas por el municipio en su respuesta, especialmente en lo que respecta a la formalización de la estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario, lo cual será validado en una futura auditoría de seguimiento.

CONCLUSIONES.

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo de la presente investigación, es posible concluir que:

1. En relación a la decisión de la municipalidad de contratar al señor [REDACTED] tanto a honorarios como a contrata, así como el desempeño de éste en funciones de jefatura siendo contrata, indicados en los puntuales 1, 3 y 4, es necesario comentar que este Órgano Contralor debe abstenerse de emitir un pronunciamiento, toda vez que la materia expuesta excede su ámbito de competencia, pues, de acuerdo al artículo 21 B de la ley N° 10.336, este Organismo Fiscalizador, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas. Por lo que corresponde desestimar la presentación formulada.
2. Ahora bien, sobre las denuncias por "abuso de poder y acoso laboral", tratada en el numeral 5, es preciso señalar que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora, menciona que la existencia de situaciones relacionadas con acoso laboral, constituyen un aspecto que debe ser analizado en las instancias judiciales pertinentes o mediante la instrucción de un procedimiento disciplinario. Por tanto, cabría al recurrente la posibilidad de dirigirse a los tribunales ordinarios de justicia, o bien, en el caso que estime que se configuran en la especie responsabilidades administrativas, efectuar dicha petición a la autoridad que tiene la titularidad de la potestad disciplinaria, en este caso, el Alcalde de la referida Municipalidad.
3. En lo atinente a la estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario, consignada en el numeral 6, la entidad edilicia deberá remitir a este Órgano de Control, en un plazo de 60 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe, el avance de la ejecución de las medidas indicadas por el municipio en su respuesta, especialmente en lo que respecta a la formalización de la estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario, lo cual será validado en una futura auditoría de seguimiento.





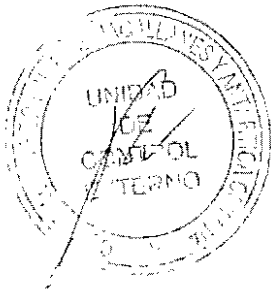
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESERVA DE IDENTIDAD

4. Finalmente, para aquella observación que se mantiene, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en el Anexo N° 1, en un plazo máximo de 60 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe, acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Saluda atentamente a Usted,

CRISTIAN CÓRDOVA MALUENDA
Jefe
Unidad Auditoría e Inspección
Contraloría Regional de Magallanes
y Antártica Chilena





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESERVA DE IDENTIDAD

Anexo N° 1.

Estado de Observaciones de Informe N° 16, de 2014.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Numeral 6.	Estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario	La Municipalidad deberá remitir a este Órgano de Control, en un plazo de 60 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe, el avance de la ejecución de las medidas indicadas por el municipio en su respuesta, especialmente en lo que respecta a la formalización de la estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario.			

