



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

Municipalidad de Chillán

**Número de Informe: IE-1.145/2015
13 de enero de 2016**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15
CBD/vvu.

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 000717, 14.01.2016

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 1.145, de 2015, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la auditoría efectuada en la Municipalidad de Chillán.

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique en esa Entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN
CHILLÁN.



18 F1



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15
CBD/vvu.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 000718 14.01.2016

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 1.145, de 2015, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chillán.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN
CHILLÁN.



108 E



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15
CBD/vvu.

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 000719 14.01.2016

Adjunto remito a Ud., copia del Informe Final de Investigación Especial N° IE 1.145, de 2015, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el Concejo Municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría Regional, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN
CHILLÁN.



18 ENE. 2016



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15
CBD/vvu.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 000720, 14.01.2016

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 1.145, de 2015, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chillán.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO



AL SEÑOR
DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE EDUCACIÓN
MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN
CHILLÁN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15
CBD/vvu.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 000721, 14.01.2016

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 1.145, de 2015, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chillán.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
JUAN LÓPEZ CRUZ
CONCEJAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN
CHILLÁN.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 604.437/15.

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 1.145, DE 2015, SOBRE PRESUNTAS ANOMALÍAS EN EL PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS Y CUMPLIMIENTO DE LABORES DE FUNCIONARIA A HONORARIOS QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 13 ENE. 2016

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, don Juan López Cruz, Concejal de la Municipalidad de Chillán, solicitando investigar la materia que expone.

I. ANTECEDENTES

El trabajo efectuado, tuvo como finalidad indagar la petición del recurrente, que dice relación con presuntas irregularidades en el pago de horas extraordinarias efectuadas a la funcionaria, señora Carolina Cofré Candia, Coordinadora del Programa de Integración Escolar, PIE, de la Dirección de Administración de Educación Municipal, DAEM, de esa entidad edilicia, en el año 2015.

Asimismo, requiere se indaguen las eventuales facultades que posee la prestadora de servicios a honorarios, señora Teresa Troncoso Aguilera, encargada de protocolo del municipio, en la toma de decisiones respecto a la contratación y desafectación del personal del DAEM.

II. METODOLOGÍA

El examen 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 Órgano Contralor, los procedimientos de control aprobados mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno, y la resolución N° 20, tomada de razón el 16 de marzo de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías Efectuadas por la Contraloría General de la República, e incluyó entrevistas con diversos servidores, constancias, revisión de documentos y archivos electrónicos, y otros datos que se estimó necesarios.

A LA SEÑORA
VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO
PRESENTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Con carácter reservado, el 4 de diciembre de 2015, a través del oficio N° 22.188, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Chillán, el preinforme de observaciones N° 1.145, de 2015, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que procedieran, lo que se concretó por oficio N° 100/2.375, de 23 de diciembre de 2015, el cual fue considerado en la elaboración del presente informe final.

Se debe precisar, que las observaciones que este Organismo de Control formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad, en efecto, se entiende por Altamente Complejas (AC) y Complejas (C), aquellas observaciones que de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General; en tanto se clasifican como Medianamente Complejas (MC) y Levemente Complejas (LC), aquellas que causen un menor impacto en los criterios descritos anteriormente.

III. ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente así como los datos aportados por la corporación edilicia se logró determinar los hechos que se exponen a continuación.

Antecedentes generales.

En relación a esta materia, se constató que mediante los decretos alcaldicios que se describen en el cuadro que sigue, se designó a doña Carolina Cofré Candia, en calidad jurídica de contrata, en el cargo de Coordinadora Comunal del Programa de Educación Especial, PIE, para el período que se señala.

DECRETO ALCALDICIO		PROFESIÓN	FECHA DE CONTRATACIÓN	
N°	FECHA		DESDE	HASTA
903	03-03-14	Profesora de Educación Diferencial	01-03-14	28-02-15
312	02-03-15		01-03-15	28-02-16

Fuente: Decretos alcaldicios individualizados.

IV. CONTROL INTERNO

1. Sobre reglamento interno del DAEM.

Se verificó que la Municipalidad de Chillán cuenta con un reglamento de organización interna, aprobado a través del decreto alcaldicio N° 1.717, de 16 de septiembre de 1999, el cual contempla en su artículo 20 la organización y funciones del DAEM. No obstante, dicho texto se encuentra



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

desactualizado, toda vez que no incorpora las principales rutinas administrativas de la servidora que se desempeña como Coordinadora del PIE, entre otras.

El artículo 31 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que la organización interna de la municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictado por el alcalde con acuerdo del concejo.

En este orden de consideraciones, resulta pertinente manifestar que esta Entidad de Control, en uso de las atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico, dictó la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que aprobó las "Normas de Control Interno de la Contraloría General", y que, de acuerdo al dictamen N° 37.556, de 1996, fija el cuerpo doctrinario que sistematiza los aspectos relacionados con el control interno, cuya aplicación es de carácter general y obligatoria para los servicios e instituciones del sector público.

Así, el N° 1 del Capítulo I de la referida norma, establece, en lo que interesa, que el control interno es un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos instaurados por la autoridad. Por consiguiente, la responsabilidad en cuanto a la idoneidad y razonabilidad de dicha estructura incumbe a la respectiva jefatura, por lo que se debe asegurar no sólo el establecimiento adecuado de ello, sino también la revisión y actualización de las mismas, para mantener su eficacia.

En su respuesta, el alcalde informa que ha tomado conocimiento de la objeción, para lo cual ha instruido al administrador municipal, señor Ricardo Vallejos Palacios, mediante oficio N° 100/2.372, de 23 de diciembre de 2015, el estudio y la elaboración de una propuesta actualizada, para su posterior presentación y aprobación del concejo municipal, a fin de adaptarlo a la realidad actual del DAEM.

La medida adoptada por la autoridad comunal, permite subsanar la observación planteada, sin perjuicio que su efectividad sea verificada por esta Sede Regional, en una próxima visita inspectiva a esa entidad edilicia.

2. Sobre la ausencia de manuales o reglamentos.

2.1 Se comprobó que el DAEM de la Municipalidad de Chillán, no cuenta con un manual o reglamento interno aprobado por la autoridad mediante un decreto alcaldicio, que describa el procedimiento administrativo que se debe realizar, para la contratación de los profesionales de la educación y demás personal con desempeño en dicho departamento y en las diferentes unidades educativas, en calidad de reemplazo, como asimismo, los roles de cada funcionario que interviene en dicho flujo.

El numeral 3, del Capítulo I, de la aludida resolución exenta N° 1.485, establece, en lo que interesa, la conveniencia de que toda entidad pública comprenda la naturaleza de la estructura del control interno y sus



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

objetivos, la cual, además, es definida por dicha resolución como el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas con que cuenta una institución para ofrecer una garantía razonable de que se han cumplido sus objetivos generales, entre los cuales destacan promover las operaciones metódicas eficientes y eficaces acorde a la misión que la institución debe cumplir.

El alcalde informa en su respuesta, que sobre el particular ha instruido a la Directora del DAEM, doña Cecilia Aguilera Ortiz, mediante oficio N° 100/2.373, de 23 de diciembre de 2015, efectuar un estudio y posterior elaboración de una propuesta que contemple la creación de un reglamento interno del DAEM, e incorpore, entre otras materias, la que se cuestiona.

La medida adoptada por la autoridad comunal, permite subsanar la objeción planteada, sin perjuicio que su efectividad sea verificada por este Órgano de Control, en una próxima visita inspectiva a esa entidad edilicia.

2.2 Se constató la inexistencia de un manual o reglamento interno del DAEM de la Municipalidad de Chillán, que narre las principales rutinas administrativas que deben efectuar los funcionarios que realizan horas extraordinarias, en cuanto a su autorización, ejecución, pago y control de las mismas, como asimismo, los roles de cada jefatura y servidor que interviene en dicho proceso.

En su contestación, el alcalde comunica que instruirá a la Dirección del DAEM, la confección del instrumento de gestión que se cuestiona, en armonía con la normativa legal vigente y la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización.

Al respecto, corresponde indicar que se mantiene la observación planteada, toda vez que la autoridad comunal no acompaña en su respuesta, el documento formal a través del cual ordena a la Dirección del DAEM, iniciar la confección de la propuesta de un manual o reglamento, para su posterior aprobación y aplicación.

V. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA

1. Sobre las horas extraordinarias efectuadas por doña Carolina Cofré Candia.

La ley N° 19.070, sobre Estatuto Docente, no contempla preceptos que se refieran a los trabajos extraordinarios de los profesionales de la educación, por lo que debe estarse al efecto a lo dispuesto sobre la materia en el Código del Trabajo, texto legal que, de acuerdo con el artículo 71 de la referida normativa, se aplica de modo supletorio en todo aquello no regulado por dicho estatuto.

Siendo ello así, el artículo 32 del Código del Trabajo preceptúa que procede la ejecución de horas extraordinarias y, por consiguiente, el derecho correlativo a su pago, cuando se pacten para atender necesidades o situaciones temporales de la entidad empleadora; consten por escrito, sin perjuicio que a falta de este requisito, se consideren extraordinarias las que se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

trabajen en exceso de la jornada convenida, con conocimiento del empleador; y, por último, tengan una vigencia transitoria no superior a 3 meses, pudiendo renovarse por acuerdo de las partes. (Aplica dictámenes N°s 75.504, de 2010, y 53.585, de 2012, de esta Contraloría General).

Ahora bien, el artículo 31 del mismo ordenamiento dispone que podrán pactarse horas extraordinarias hasta un máximo de dos por día, las que deben pagarse con el recargo legal.

Por su parte, es útil hacer presente que esta Entidad de Control, a través de su dictamen N° 41.111, de 2008, determinó, con arreglo a las normas legales recién citadas, que las horas extraordinarias se deben pagar cuando ellas han sido efectivamente trabajadas, no resultando posible disponer su retribución por el solo hecho de constatarse una salida después del horario convenido, toda vez que aquellas proceden cuando se configura una situación objetiva que hace indispensable ampliar la jornada ordinaria, con el fin de satisfacer una necesidad urgente de funcionamiento, tal como, por lo demás, se establece en el mencionado artículo 32, inciso primero, del Código del Laboral.

En este orden de ideas, se verificó que en los decretos de pagos que se consignan en el cuadro que sigue, del año 2015, se impetra la cantidad total de \$ 1.577.287, por conceptos de horas extraordinarias, pagadas a la señora Carolina Cofré Candía, en los meses que a continuación se indica.

DECRETO DE PAGO			CANTIDAD DE HORAS EXTRAS	DETALLE
N°	FECHA	MONTO \$		
322	30-03-15	750.162	56:32	Horas extras realizadas en el mes de enero de 2015, por la servidora.
1.234	31-07-15	827.125	62:20	Horas extras realizadas en los meses de abril y mayo de 2015, por la funcionaria.
Total		1.577.287	118:52	

Fuente: Decretos de pagos individualizados y liquidaciones de sueldos de doña Carolina Cofré Candía.

Del análisis de los antecedentes tenidos a la vista y las validaciones efectuadas en terreno, se determinó lo siguiente:

1.1 Se constató que la señora Cofré Candía, mediante memorándums que se indican en el cuadro que sigue, solicitó oportunamente a la Directora del DAEM, señora Cecilia Aguilera Ortiz, la autorización para la realización de horas extraordinarias en las fechas que señala, las que fueron aprobadas por la jefatura individualizada, no encontrándose observaciones que formular al respecto.

MEMORANDUM		DETALLE
N°	FECHA	
5	07-01-15	Solicita autorizar horas extraordinarias del 7 al 28 de enero de 2015, para atender situaciones de rendición técnica anual del programa PIE de los establecimientos, con vencimiento al 30 de enero de esa anualidad, entre otras materias.

20



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

MEMORANDUM		DETALLE
N°	FECHA	
131	17-04-15	Solicita autorizar horas extraordinarias para los meses de abril y mayo de 2015, para registrar el ingreso de todos los alumnos con necesidades educativas especiales en la plataforma del Ministerio de Educación.

Fuente: Decretos de pagos individualizados y liquidaciones de sueldos.

1.2 Se constató que la funcionaria en cuestión, efectivamente, ejecutó los trabajos adicionales autorizados en las datas mencionadas, según consta en los reportes del reloj control de asistencia digital del DAEM, en los meses de enero, abril y mayo de 2015, los que fueron autorizados y pagados a través de los decretos alcaldicios que se describen en el siguiente cuadro.

DECRETO ALCALDICIO		DETALLE
N°	FECHA	
1.140	18-03-15	Autoriza el pago de 56:32 horas extraordinaria a la señora Carolina Cofré Candia, efectuadas en el mes de enero de 2015.
3.104	22-06-15	Autoriza el pago de 62:20, horas extraordinarias a la señora Carolina Cofré Candia, realizadas en el mes de abril y mayo de 2015.

Fuente: Decretos de pagos individualizados y liquidaciones de sueldos.

No obstante lo indicado, se verificó que la funcionaria aludida desempeñó un mayor número horas extraordinarias, diariamente que el tope máximo que establece el artículo 31 del Código del Trabajo, cuyo detalle se expone en los anexos N°s 1 y 2.

En su respuesta, el alcalde informa que, efectivamente, doña Carolina Cofré Candia, en su calidad de Coordinadora PIE, trabajó algunos días, más de dos horas diarias en jornada extraordinaria lo cual obedeció al volumen de información que debía ingresar a la plataforma electrónica del Ministerio de Educación, que dice relación con el registro de 1.792, alumnos del programa PIE, correspondiente a 26 unidades educativas de la comuna, labor que permitió al DAEM, recibir posteriormente la respectiva subvención.

Añade, que instruirá al DAEM para que adopte las medidas que correspondan a objeto que las horas extraordinarias del personal de esa dependencia, no excedan del límite legal anotado.

Al respecto, cabe señalar que los argumentos esgrimidos por el alcalde se refieren sólo a acciones futuras, no acompañando en su contestación la documentación formal que permita verificar que se hayan impartido las instrucciones que comunica, por lo cual la objeción planteada se mantiene.

1.3 Se comprobó que las horas extraordinarias, que se cuestionan, se encuentran correctamente determinadas, desde el punto de vista del cálculo aritmético.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sin perjuicio de lo anterior, necesario resulta dejar establecido que se deben autorizar horas enteras, descartando los minutos, de conformidad a lo establecido en los artículos 31 y 32 del Código del Trabajo, aplicable supletoriamente a los profesionales de la educación de acuerdo al artículo 71 de la ley N° 19.070, toda vez que son las únicas unidades de tiempo que dicha normativa ha considerado para estos fines, por lo que el municipio deberá ajustarse, en lo sucesivo, a lo allí precisado. (Aplica criterio contenido en el dictamen N° 32.868, de 2007, de la Contraloría General).

2. Sobre asignaciones remuneratorias percibidas por la señora Carolina Cofré Candia.

Sobre la materia, cabe puntualizar de modo previo, que el artículo 47, de la ley N° 19.070, preceptúa que “los profesionales de la educación del sector municipal gozarán de las siguientes asignaciones: de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica”.

El inciso segundo de igual articulado, agrega, en lo que interesa, que “las municipalidades podrán establecer incrementos en las asignaciones anteriores y asignaciones especiales de incentivo profesional, de acuerdo con los factores que se determinen en los reglamentos que al efecto dicte cada una de ellas y a la evaluación que realicen según lo establecido en el artículo 70 bis”.

En dicho contexto, el municipio a través del decreto alcaldicio N° 2.340, de 1 de junio de 1997, aprobó el reglamento de asignaciones especiales del personal docente del DAEM de Chillán, el que en su artículo 11, establece, en lo que importa, que tendrán derecho a un incremento de las asignaciones de experiencia, de desempeño en condiciones difíciles, de perfeccionamiento y de responsabilidad directiva y técnica, los profesionales de la educación cuya acción sea relevante, por la jerarquía interna de sus funciones o cargos docentes directivos, técnicos pedagógicos y de aula del sistema comunal de educación.

Enseguida, el artículo 13, del mismo cuerpo normativo, prescribe que será el alcalde quien establezca las asignaciones y montos a incrementar, así como la determinación de la jerarquía interna, relevancia e impacto educacional de las funciones o cargos docentes.

Luego, en los artículos 14 al 21, del texto regulatorio en análisis, se especifican las funciones o cargos que tendrán derecho al aumento de las asignaciones de que se trata, según el detalle que indica a continuación:

CARGO O FUNCIÓN	ASIGNACIÓN ESPECIAL A INCREMENTAR
La función de director comunal de educación.	1. Asignación de responsabilidad.
La función docente técnico pedagógica de supervisión y coordinación comunal.	2. Asignación de experiencia.
La función técnico pedagógica de apoyo comunal	3. Asignación de perfeccionamiento.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

CARGO O FUNCIÓN	ASIGNACIÓN ESPECIAL A INCREMENTAR
en el área artístico cultural.	
La función técnico pedagógica de apoyo comunal en el área deportivo recreativo.	
La función técnico pedagógica de coordinador comunal de planes y programas.	
La función técnico pedagógica coordinador comunal de estudios.	
La función técnico pedagógica de orientación.	
La función de docencia en aula.	1. Asignación de responsabilidad. 2. Asignación de experiencia. 3. Asignación de perfeccionamiento. 4. Asignación de desempeño en condiciones difíciles.

Fuente: Decreto alcaldicio N° 2.340, de 1 de junio de 1997, que aprueba el reglamento de asignaciones especiales del personal docente del DAEM de Chillán.

Precisado lo anterior, se verificó que el alcalde mediante decreto alcaldicio N° 884, de 2 de marzo de 2015, incrementó las asignaciones especiales que se describen en el cuadro que sigue, a la señora Carolina Cofré Candia, Coordinadora del PIE, en circunstancias que el reglamento interno que regula tales estipendios, no contempla el cargo y función que desempeña la funcionaria aludida y tampoco especifica los factores a ponderar por la autoridad para el otorgamiento de dicho beneficio a la servidora antes individualizada.

DENOMINACIÓN ESTIPENDIO	MONTO MENSUAL \$	PERIODO	
		DESDE	HASTA
Incremento de la asignación de experiencia docente.	340.751	01-03-15	29-02-16
Incremento de la asignación de perfeccionamiento docente.	218.042	01-03-15	29-02-16

Fuente: Decreto alcaldicio N° 884, de 2 de marzo de 2015.

En su respuesta, el alcalde manifiesta que el trabajo que realiza la docente antes individualizada, se encuentra consignado en las orientaciones para la implementación del decreto N° 170, de 2009, del Ministerio de Educación que Fija Normas para Determinar los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales que Serán Beneficiarios de las Subvenciones para Educación Especial.

Añade, que la aludida disposición establece, entre otras materias, que a nivel comunal, deberá existir a lo menos un profesional responsable de la coordinación del programa PIE, de las distintas acciones, para su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, labor que por cierto realiza la servidora en cuestión.

Agrega, que a través del decreto alcaldicio N° 312, de 2 de marzo de 2015, se designó a doña Carolina Cofré Candia, por necesidades del servicio, en un cargo de docente técnico para desempeñar la función de coordinadora comunal del programa de integración escolar, nombramiento que se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

enmarca en las consideraciones estipuladas en los artículos 15 y 18, del reglamento de asignaciones especiales del personal docente del DAEM de Chillán, aprobado por decreto alcaldicio N° 2.340, de 1 de junio de 1997, que señalan, en lo que importa, que tendrán derecho al incremento de la asignación de experiencia y perfeccionamiento, los servidores que realicen labores de docente técnico pedagógico de supervisión y coordinación comunal, como asimismo, aquellos que posean cargos técnicos pedagógicos de coordinación comunal de planes y programas.

Finalmente, expresa que doña Carolina Cofré Candia, cumple con los requisitos establecidos en el reglamento de que se trata, para los cuales se han oficializado los actos administrativos pertinentes para su obtención.

Al respecto, efectuado un nuevo análisis a la objeción planteada, efectivamente, las funciones que alude el mencionado reglamento en sus artículos 14 al 21, son de carácter genérico, por lo que el cargo y labor para lo cual fue contratada la profesional antes individualizada, se puede enmarcar en algunos de ellos.

No obstante lo expuesto, no consta en el aludido reglamento los factores a considerar y ponderar por la autoridad comunal para otorgar tales beneficios, conforme a lo establecido en el inciso segundo del citado artículo 47 del Estatuto Docente, lo cual además, no permite verificar lo preceptuado en el inciso tercero de igual articulado, en cuanto a que dichas asignaciones se concederán por razones fundadas en el mérito, por lo que, atendido a la falta de una de las condiciones esenciales para la recepción válida de los emolumentos en análisis, se mantiene la observación formulada.

3. Sobre las presuntas facultades con que contaría la señora Teresa Troncoso Aguilera para contratar y despedir personal del DAEM.

A través de los actos administrativos que se individualizan en la siguiente tabla, el municipio contrató a doña Teresa Troncoso Aguilera, en calidad de honorarios a suma alzada, por la cantidad de \$ 1.336.157, para cumplir las funciones que allí se señalan.

DECRETO ALCALDICIO		FECHA DE CONTRATACIÓN		FUNCIONES
N°	FECHA	DESDE	HASTA	
17	02-01-15	02-01-15	30-06-15	1. Elaborar y ejecutar un programa de protocolo municipal de los proyectos y actividades municipales. 2. Apoyar en todas las actividades protocolares del alcalde con las autoridades internacionales, nacionales y locales.
4.391	30-06-15	01-07-15	31-12-15	3. Coordinar las actividades protocolares de las diferentes direcciones municipales y de las celebraciones de efemérides de la comuna.

Fuente: Decretos alcaldicios individualizados.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

De las indagaciones y validaciones efectuadas en terreno, se constató que el departamento de recursos humanos del DAEM, a contar del mes de julio de 2015, remite diariamente a doña Teresa Troncoso Aguilera, a través de un memorándum interno, información relativa al personal de esa dependencia, a saber, designaciones y contratación de empleados, autorizaciones de permisos con goce de remuneraciones, licencias médicas, renunciaciones, autorizaciones de horas extraordinaria, bienios, entre otros, con la finalidad de que efectúe un revisión en forma previa, a la firma del acto administrativo respectivo por parte de la autoridad edilicia.

En relación a dicha labor, corresponde indicar que ésta no se encuentra consignada dentro de las funciones que estipula su contrato de prestación de servicios.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 4°, de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales prevé, en sus incisos primero y segundo, en lo que importa, que 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 y, además, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Luego, el inciso tercero, del mismo articulado, establece que las personas contratadas bajo esta modalidad se rigen por las reglas que establezca el respectivo acuerdo y no les son aplicables las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo.

En tal sentido, el pacto por el cual la Administración contrata los servicios de una persona, constituye el marco de los derechos y obligaciones de quienes lo celebran, de tal manera que resulta igualmente vinculante para la autoridad, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1.545 del Código Civil, que exige a las partes ceñirse estrictamente a los términos convenidos. (Aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 12.473, de 2002, y 7.266, de 2005).

Así las cosas, según consta en los convenios suscritos entre el municipio y la prestadora de servicios, aprobados por los decretos alcaldicios antes descritos, doña Teresa Troncoso Aguilera fue contratada a honorarios por la Municipalidad de Chillán durante los períodos mencionados del año 2015, para realizar prestaciones relacionadas con el protocolo municipal y no aquellas labores de revisión de documentación de personal proveniente del Departamento de Recurso Humanos del DAEM.

En su respuesta, la autoridad comunal reconoce la objeción formulada, señalando que ello obedeció, a que la señora Troncoso Aguilera, durante un tiempo se desempeñó en la secretaría de alcaldía y en tal sentido, colaboraba con la recepción y revisión de la correspondencia, la cual posteriormente le remitía para su resolución final, procedimiento que el DAEM ha mantenido en el tiempo, pese a que la servidora en cuestión fue trasladada a cumplir sus funciones a otra dependencia.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Agrega, que en materia de personal es la autoridad comunal quién adopta las determinaciones sobre la contratación y desvinculación de personal, previo análisis de los antecedentes que remite el DAEM, sin que en ello tenga participación la señora Troncoso Aguilera.

Finalmente, sostiene que para evitar equívocos ha instruido a la dirección del DAEM, que la correspondencia que remita a esa jefatura comunal, sea entregada directamente a la secretaria de alcaldía, evitando con ello interpretaciones erradas sobre las funciones y atribuciones de la señora Teresa Troncoso Aguilera.

Sobre el particular, si bien el alcalde informa que ha ordenado al DAEM corregir el procedimiento de remisión de la documentación que se analiza, para su firma y resolución, no acompaña en su respuesta el respectivo documento mediante el cual instruye dicha determinación, en consecuencia se mantiene la observación planteada.

VI. CONCLUSIONES

Atendidas las argumentaciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, cabe concluir lo siguiente:

1. En cuanto a lo señalado en el acápite V, examen de la materia auditada, numeral, 1.1, sobre la solicitud y autorización de la jefatura, respecto a las horas extraordinarias efectuadas por doña Carolina Cofré Candia, no se advierten observaciones que formular.

2. En relación a lo consignado en el acápite IV, control interno, numerales 1 y 2.1, sobre la desactualización del reglamento interno del DAEM y sobre la ausencia de un manual con la descripción del procedimiento administrativo que se debe realizar, para la contratación de profesionales de la educación y demás personal del DAEM, se subsanan las objeciones planteadas.

3. En lo concerniente a lo estipulado en el acápite V, examen de la materia auditada, numeral, 2, sobre el incremento de la asignación de experiencia y de perfeccionamiento docente, por \$ 340.751 y \$ 218.042, mensuales, percibidas por la señora Carolina Cofré Candia, sin que los factores a ponderar por la jefatura se encuentren establecidos en el reglamento interno que regula tales estipendios, para su otorgamiento, la autoridad deberá a través de un acto administrativo disponer la suspensión del pago de los emolumentos de que se trata y modificar el texto de la normativa en análisis, conforme a lo prescrito en el artículo 47 del Estatuto Docente, ajustándose, para la autorización de dichos beneficios, a la norma que dicte al efecto, debiendo informar de ello, a esta Sede Regional, en el plazo indicado en el párrafo final de las conclusiones. (MC)¹

Lo anterior, sin perjuicio que el alcalde adopte las medidas pertinentes sobre la materia, respecto de aquellos servidores del DAEM

¹ MC: Observación Medianamente Compleja: Incumplimiento sobre recursos humanos.

JO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de Chillán, que se encuentran en similar condición, lo que deberá ser validado por la dirección de control del municipio.

4. Referente a lo establecido en el acápite V, examen de la materia auditada, numeral 1.2, sobre horas extraordinarias realizadas diariamente por doña Carolina Cofré Candia que superan el tope máximo que establece el artículo 31, del Código del Trabajo, la autoridad comunal deberá instruir a la Dirección del DAEM, ceñirse estrictamente a la normativa legal anotada, a objeto de evitar, en lo sucesivo, la ocurrencia de situaciones como la analizada, informando de ello, en el plazo indicado en el párrafo final de las conclusiones. (C)²

5. En cuanto a lo estipulado en el acápite V, examen de la materia auditada, numeral, 3, sobre las presuntas facultades que tendría la funcionaria a honorarios señora Teresa Troncoso Aguilera para contratar y despedir personal del DAEM, la autoridad comunal deberá remitir la documentación que da cuenta de las instrucciones impartidas a la Dirección de Administración de Educación Municipal, respecto a la distribución de la correspondencia que emana de dicha unidad, como asimismo, ordenar a la prestadora de servicios aludida, que dé cumplimiento a aquellas funciones establecidas en su contrato, debiendo informar de ello a esta Sede Regional, en el plazo indicado en el párrafo final de las conclusiones. (C)³

6. En relación a lo consignado en el acápite IV, control interno, numeral 2.2, sobre la inexistencia de un reglamento con la narración de las principales rutinas respecto a la autorización, ejecución, pago y control de las horas extraordinarias del personal del DAEM, el alcalde deberá instruir a la Dirección de Administración de Educación Municipal, iniciar las acciones pertinentes, a objeto de confeccionar el respectivo reglamento, debiendo informar de ello a esta Contraloría Regional, en el plazo indicado en el párrafo siguiente. (C)⁴

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en anexo N° 3, en un plazo que no podrá exceder del 25 de Marzo de 2016, comunicando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo pertinentes.

Transcríbase a la recurrente, a la unidad de control interno municipal y al DAEM.

Saluda atentamente a Ud.

Jefe Departamento Control Externo
Subrogante
Contraloría General de la República
Región del Bío - Bío

² C: Observación Compleja: Deficiencia de control interno.

³ C: Observación Compleja: Incumplimiento sobre recursos humanos.

⁴ C: Observación Compleja: Deficiencia de control interno.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1

Detalle de horas extras realizadas por doña Carolina Cofré Candia en el mes de enero de 2015.

DIA	FECHA	MARCACIÓN DIGITAL		HORAS EXTRAS REALIZADAS	HORAS EXTRAS PAGADAS
		ENTRADA	SALIDA		
Viernes	09-01-15	8:02	20:13	2:55	2:55
Sábado	10-01-15	11:06	20:18	9:12	3:00
Lunes	12-01-15	8:05	19:40	2:22	2:22
Martes	13-01-15	8:00	22:27	5:09	5:09
Jueves	15-01-15	8:02	1:46	8:28	8:28
Viernes	16-01-15	7:59	20:44	3:26	3:26
Sábado	17-01-15	14:56	17:35	2:39	2:39
Lunes	19-01-15	8:05	18:30	1:12	1:12
Martes	20-01-15	7:59	21:24	4:06	4:06
Miércoles	21-01-15	8:04	21:28	4:10	4:10
Jueves	22-01-15	8:15	21:41	4:23	4:23
Viernes	23-01-15	8:06	19:06	1:48	1:48
Lunes	26-01-15	8:02	18:36	1:18	1:18
Martes	27-01-15	8:29	20:42	3:24	3:24
Miércoles	28-01-15	8:03	19:49	2:31	2:31
Jueves	30-01-15	8:02	22:59	5:41	5:41
Total				62:44	56:32

Fuente: Reporte reloj control digital mes de enero de 2015, y decreto alcaldicio N° 1.140, de 18 de marzo de 2015.

20



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 2

Detalle de horas extras realizadas por doña Carolina Cofré Candia en el mes de Abril y Mayo de 2015.

DIA	FECHA	MARCACIÓN DIGITAL		HORAS EXTRAS REALIZADAS	HORAS EXTRAS PAGADAS
		ENTRADA	SALIDA		
Lunes	20-04-15	7:48	19:56	2:38	2:36
Martes	21-04-15	7:46	21:32	4:14	4:12
Miércoles	22-04-15	7:53	22:36	5:18	5:16
Jueves	23-04-15	7:56	20:56	3:38	2:36
Viernes	24-04-15	7:43	22:42	5:24	5:22
Lunes	27-04-15	7:48	20:38	3:20	3:18
Martes	28-04-15	7:46	21:30	4:12	2:10
Miércoles	29-04-15	7:45	0:40	7:22	7:20
Jueves	30-04-15	7:53	22:22	5:04	5:02
lunes	04-05-15	7:50	18:40	1:22	1:20
martes	05-05-15	7:52	17:49	0:31	0:29
miércoles	06-05-15	7:54	18:40	1:22	1:20
jueves	07-05-15	7:51	20:11	2:53	2:51
viernes	08-05-15	7:52	18:30	1:12	1:10
Lunes	11-05-15	8:14	18:56	1:38	1:36
Martes	12-05-15	7:53	20:03	2:45	2:43
Miércoles	13-05-15	7:50	18:01	0:43	0:41
Jueves	14-05-15	8:00	23:20	6:02	6:00
Viernes	15-05-15	8:00	23:38	6:20	6:18
Total				65:58	62:20

Fuente: Reporte reloj control digital de los meses de abril y mayo de 2015, y decreto alcaldicio N° 3.104, de 22 de junio de 2015.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 3

ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL N° IE 1.145 DE 2015.

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	NIVEL DE COMPLEJIDAD
Título IV, Control interno, numeral 2.2.	Sobre la inexistencia de un reglamento con la narración de las principales rutinas respecto a la autorización, ejecución, pago y control de las horas extraordinarias del personal del DAEM.	El alcalde deberá remitir a esta Contraloría Regional, copia del texto del reglamento interno que se cuestiona, con su respectivo decreto alcaldicio que lo aprueba y establece vigencia para su implementación.				C: Compleja.
Título V, Examen de la materia auditada, numeral 1.2.	Sobre horas extraordinarias realizadas diariamente por doña Carolina Cofré Candia que superan el tope máximo que establece el artículo 31, del Código del Trabajo.	La autoridad comunal deberá remitir a esta Sede Regional, copia del documento mediante el cual instruye a la Dirección del DAEM, adoptar las medidas tendientes a dar estricto cumplimiento a la normativa legal que regula la materia.				C: Compleja.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Nº 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	NIVEL DE COMPLEJIDAD
Título V, Examen de la materia auditada, numeral 2.	Sobre el incremento de la asignación de experiencia y de perfeccionamiento docente, por \$ 340.751 y \$ 218.042, mensuales, percibidas por la señora Carolina Cofré Candia, sin que el cargo o función que desempeña dicha servidora y los factores a ponderar para su otorgamiento, se encuentren establecidos en el reglamento interno que regula tales estipendios.	La autoridad comunal deberá remitir a esta Sede Regional, copia del documento mediante el cual instruye la suspensión del pago de las asignaciones en cuestión a doña Carolina Cofré Candia.				MC: Medianamente compleja.
		El alcalde deberá remitir a esta Contraloría Regional, copia del texto del reglamento de asignaciones especiales del personal del DAEM de Chillán, con las adecuaciones pertinentes, con su respectivo decreto alcaldicio que lo aprueba y establece vigencia para su implementación.				
Título V, Examen de la materia auditada, numeral 3.	Sobre las presuntas facultades que tendría la prestadora de servicios a honorarios, señora Teresa Troncoso Aguilera para contratar y despedir personal del DAEM.	La autoridad comunal deberá remitir la documentación que da cuenta de las instrucciones impartidas al DAEM, respecto a la distribución de la correspondencia que emana de dicha unidad.				C: Compleja.
		Enviar copia del documento a través del cual, instruye a doña Teresa Troncoso Aguilera, dar cumplimiento a las estipulaciones contenidas en su respectivo convenio de prestación de servicios.				



www.contraloria.cl