



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

C.E. N° 1.164 / 2015

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

PUERTO MONTT, 004380 19.08.2015

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 609, de 2015, debidamente aprobado, que contiene el resultado de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Saluda atentamente a Ud.,


MARIO QUEZADA FONSECA
CONTRALOR REGIONAL DE LOS LAGOS

AL SEÑOR
ENCARGADO
UNIDAD DE CONTROL

I. MUNICIPALIDAD
SAN JUAN DE LA COSTA
ALCALDIA

Folio.....



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 102.655 / 2015

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 609, DE 2015, SOBRE
EVENTUALES IRREGULARIDADES EN LA
CAPTACIÓN DE PERMISOS DE
CIRCULACIÓN POR PARTE DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LA
COSTA.

PUERTO MONTT, 19 AGO. 2015

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, el Alcalde de la Municipalidad de Osorno, denunciando algunas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar lo denunciado por el recurrente, en relación con presuntas irregularidades en la captación de ingresos por permisos de circulación de los años 2014 y 2015, por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, entidad que habría suscrito convenios con el Hospital Base de Osorno y la Caja de Compensación La Araucana, ambas ubicadas en la comuna de Osorno, con el objeto de que los trabajadores de esas instituciones realizaran el referido trámite.

Hace mención, además, a las declaraciones que habría prestado la autoridad del órgano comunal denunciado al Diario Austral de Osorno, en relación con la materia, y que daría cuenta del incumplimiento de las instrucciones impartidas previamente, sobre la materia, por este Organismo Fiscalizador.

Cabe mencionar que con carácter de reservado, mediante el oficio N° 3.867, de 2015, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de San Juan de la Costa, el preinforme de observaciones N° 609, del año en curso, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran.

Posteriormente, a través del oficio alcaldicio N° 615, de 13 de agosto de 2015, la aludida jefatura comunal remitió su respuesta, cuyos argumentos y antecedentes de respaldo fueron considerados para la elaboración del presente informe.

AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

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 esta Entidad de Control, e incluyó la realización de un examen de cuentas, conforme con lo establecido en el artículo 95 y siguientes de la ley precitada; el artículo 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y de acuerdo a lo preceptuado en la resolución N° 20, de 2015, que fija normas que regulan las auditorías efectuadas por esta Institución Fiscalizadora, así como la solicitud de datos, toma de declaraciones, informes y otros documentos que se estimó necesarios.

Las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad¹. En efecto, se entiende por Altamente complejas/Complejas, aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas/Levemente complejas, aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

ANÁLISIS

Sobre el particular, como cuestión previa, cabe señalar que el impuesto por permiso de circulación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, y en el decreto N° 11, de 2007, del entonces Ministerio del Interior, que aprueba el reglamento sobre registro comunal de permisos de circulación y deroga decreto N° 132, de 1985, modificado por el decreto N° 231, de 2008, de la misma Secretaría de Estado, debe pagarse por el dueño de los vehículos en la municipalidad de su elección, previo cambio, cuando proceda, de la respectiva inscripción.

A su vez, esta Contraloría General, en el ejercicio de sus atribuciones, ha estimado necesario, a fin de salvaguardar los principios de probidad administrativa y publicidad de las actuaciones y procedimientos que utilizan los órganos del Estado, consagrados en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, impartir reiteradamente a los municipios del país instrucciones sobre los aspectos más relevantes de la normativa legal y reglamentaria que regula su proceder en relación con la materia (aplica dictámenes N°s 6.238, de 2014 y 5.300, de 2015, ambos de esta Contraloría General).

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

¹ Altamente Complejas (AC); Complejas (C); Medianamente Complejas (MC); Levemente Complejas (LC)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

I. EXAMEN DE CUENTAS

1. Eventuales campañas y convenios suscritos por la Municipalidad de San Juan de la Costa en la comuna de Osorno.

En relación a la denuncia del recurrente, respecto a que la aludida Municipalidad de San Juan de la Costa habría suscrito convenios con el Hospital Base de Osorno y la Caja de Compensación La Araucana, entidades ubicadas en la comuna de Osorno, se constató lo siguiente:

a) La citada entidad edilicia suscribió con fecha 2 de marzo de 2015, un convenio denominado "Protocolo de vinculación N° 01 RSP Campaña renovación de permisos de circulación 2015" con el Servicio de Salud Osorno.

b) En tanto, el 11 de marzo de 2015, el referido municipio firmó con el Hospital Base San José Osorno el "Convenio campaña renovación de permisos de circulación 2015".

Cabe hacer presente que, en los mencionados convenios, el señalado ente edilicio se compromete a disponer el personal necesario y los elementos tecnológicos requeridos para la renovación de los permisos de circulación en las dependencias de esos servicios, facilitar el acceso para la compra del seguro obligatorio en el mismo trámite de la renovación del permiso y difundir en nombre de la institución como colaboradora en el denominado Informe de Responsabilidad Social Pública de la entidad edilicia.

A su vez, en dichos acuerdos, las mencionadas entidades, se comprometen a informar y difundir entre sus funcionarios y/ o trabajadores el acuerdo y a solicitar voluntariamente al personal renovar los permisos de circulación de sus vehículos particulares en la Municipalidad de San Juan de la Costa, proporcionar el tiempo a los mismos para realizar la renovación de permisos de circulación y a habilitar espacios y elementos, tales como mesas y sillas, para facilitar y agilizar el trámite en comento.

c) Por otra parte, se verificó que la Municipalidad de San Juan de la Costa se instaló con autorización otorgada, de manera verbal, por el Director de Gestión y Administración del Campus Osorno, de la Universidad de Los Lagos, durante tres días de marzo en los años 2014 y 2015, en dependencias de esa Casa de Estudios Superiores, con el objeto de dar facilidades a los funcionarios, académicos y administrativos que, por la lejanía del sector céntrico y el tiempo reducido en el horario de colación, cumplieran con la obligación de obtener los permisos de circulación.

Como cuestión previa, corresponde señalar que la citada municipalidad no formalizó los acuerdos indicados en las letras a), b), y c), precedentes, a través de los actos administrativos correspondientes, vulnerando con ello lo estipulado en el artículo 3° de la ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a las Entidades del Estado.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

del Estado y lo señalado en el artículo 12°, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (MC).

En la respuesta se señala que se regularizarán tales situaciones dentro del mes de agosto de 2015, acogiéndose al principio de irretroactividad.

Al tenor de lo expresado, es dable recordar lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, y 2° de la ley N° 18.575, en el sentido que los órganos del Estado, entre los cuales se comprenden los municipios, deben ajustar su proceder al principio de juridicidad, sin que puedan actuar al margen de ese marco ni aun a pretexto de la concurrencia de circunstancias extraordinarias o de razones de eficiencia.

En tal sentido, como se expondrá más adelante, resultó improcedente la firma de los mentados acuerdos de voluntades con los mencionados entes públicos, aun cuando éstos no hayan sido formalizados, toda vez que la autoridad edilicia carecía de competencia para suscribir tales convenios dado que estaba fuera del ámbito de su territorio, debiendo, por tanto, la aludida jefatura comunal abstenerse, en lo sucesivo, de celebrar convenios que excedan la jurisdicción de su comuna, materia que será verificada por este Organismo de Control en las próximas fiscalizaciones que realice en ese órgano comunal

Por otra parte, acorde con lo establecido en el artículo 118, de la Constitución Política, y en los artículos 1°, 3° y 4°, entre otros, de la citada ley N° 18.695, los municipios son corporaciones autónomas de derecho público y con patrimonio propio, cuya finalidad esencial es satisfacer las necesidades de la comunidad local, permitiéndoles en el ámbito de su territorio desarrollar funciones en forma privativa, o directa o conjuntamente con otros órganos de la Administración del Estado en las materias que el citado cuerpo legal establece.

De lo indicado se advierte claramente, que el ámbito físico en el cual un municipio puede actuar queda circunscrito o determinado por los límites de su respectiva comuna.

A mayor abundamiento, esta Contraloría General, en sus dictámenes N°s 3.289, de 1994 y 66.754, de 2013, entre otros, invariablemente ha precisado que el elemento territorial marca la competencia de cada una de las municipalidades, de manera tal que las funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico les confiere, han sido concebidas para que sean ejercidas por estas, sólo dentro del territorio que les corresponda.

A su vez, es del caso considerar que el artículo 8° del decreto N° 11, de 2007, del Ministerio del Interior, dispone que las municipalidades sólo están autorizadas para publicar avisos informativos en los que se indiquen locales, horarios y fechas de atención, así como los requisitos establecidos para efectuar los trámites para el pago del permiso de circulación.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Así, es menester tener presente que la jurisprudencia de este Órgano de Control, mediante el dictamen N° 22.465, de 1992 y través de las instrucciones impartidas, entre otros, por los oficios circulares N°s 7.500 de 1 de febrero de 2013, y 6.238, de 27 de enero de 2014, sobre obtención y renovación de permisos de circulación, ha manifestado que no les está permitido a los municipios efectuar actividades tendientes a captar contribuyentes a través de empresas o personal especialmente contratado para tal efecto, ni realizar, directamente o por medio de otras entidades públicas o privadas, campañas publicitarias dirigidas a captar contribuyentes, por cuanto no hay norma legal alguna que los autorice para ello.

Lo anterior implica que, en el caso en estudio, reconocer la procedencia de la captación y recepción de permisos de circulación efectuada por parte de la Municipalidad de San Juan de la Costa, significaría extender el accionar de dicha entidad edilicia más allá de su ámbito comunal fijado por la ley, e invadir el campo de atribuciones de la Municipalidad de Osorno, según se infiere de la citada ley N° 18.695, dando lugar a las responsabilidades administrativas de los funcionarios involucrados en tales actos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 31.014, de 2001, entre otros, de esta Contraloría General).

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista se verificó que la Municipalidad de San Juan de la Costa captó y percibió ingresos por permisos de circulación en territorio de la comuna de Osorno, según lo reconocido por el propio Director de Administración y Finanzas de entidad edilicia a través del certificado N° 19, de 2015, lo cual resulta concordante con el aumento de ingresos que por dicho concepto se registró en la información contable a partir del año 2014 y que fue consignado en las cuentas contables 115.03.02.001.001 y 115.03.02.001.002 Cuentas por cobrar tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades – de beneficio municipal, y cuentas por cobrar tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades – de beneficio del Fondo Común Municipal, respectivamente:

AÑO	MONTO DE BENEFICIO FONDO COMÚN MUNICIPAL 115.03.02.001.002 EN \$	MONTO DE BENEFICIO MUNICIPAL 115.03.02.001.001 EN \$	MONTO TOTAL EN \$
2012	23.209.020	14.027.486	37.236.506
2013	46.296.081	27.817.157	74.113.238
2014	132.134.167	79.281.545	211.415.712
2015	153.130.611	91.878.856	245.009.467

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Municipalidad de San Juan de la Costa

Asimismo, de los ingresos percibidos por el municipio desde el 1 de enero hasta el 31 de mayo de 2015, se verificó que el 66% de ellos fueron recaudados en la comuna de Osorno, mientras el 34% se realizó en la comuna de San Juan de La Costa, según consta en el siguiente detalle.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

MONTO TOTAL RECAUDADO EN \$	MONTO RECAUDADO EN LA COMUNA DE OSORNO EN \$	MONTO RECAUDADO EN LA COMUNA DE SAN JUAN DE LA COSTA EN \$
245.009.458	161.506.488	83.502.970

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Municipalidad de San Juan de la Costa, conforme los registros de tesorería, denominados "Resumen de pagos por cajero".

Por lo expuesto, se constató que la Municipalidad de San Juan de la Costa infringió, a lo menos, las instrucciones sobre renovación de permisos de circulación para los años 2014 y 2015, impartidas por este Organismo Fiscalizador a través de los oficios circulares N^{os} 6.238 y 5.300, de 2014 y 2015, respectivamente, en los que se establece, como se ha dicho, que las municipalidades tienen expresamente prohibido extender su acción más allá del ámbito comunal fijado por ley (AC).

En su oficio de respuesta, la autoridad ratifica lo observado, no obstante, agrega que los contribuyentes que pagaron los permisos de circulación son habitantes de la comuna de San Juan de la Costa y que trabajan en la comuna de Osorno o que poseen viviendas en ambas partes.

Añade que, para el pago de la segunda cuota del permiso de circulación se están adoptando las medidas necesarias para evitar el incumplimiento de la normativa, tales como gestiones respecto del pago a través de internet y otras que no señala.

Al respecto, cabe insistir que en virtud del principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, previa investidura regular de sus integrantes, dentro del ámbito de su competencia, y no tendrán otras atribuciones que las expresamente consagradas en la ley.

Por su parte, según lo dispone el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, las entidades edilicias son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, para cuyo efecto el legislador les ha entregado específicamente ciertas atribuciones.

En dicho sentido, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control contenida en el dictamen N° 51.620, de 2005, entre otros, ha sostenido que el ámbito espacial de competencia de las entidades edilicias, no significa que aquellas no puedan actuar más allá de sus límites geográficos e incluso adquirir bienes, muebles e inmuebles, ubicados fuera de ellos, en la medida que estas actuaciones no impliquen el desempeño de funciones o potestades propias





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de su naturaleza de organismo público, en otras comunas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 66.754, de 2013, de este origen).

Por lo expuesto, dado que lo obrado por ese ente comunal no se ajustó al principio de juridicidad antes invocado, corresponde mantener la observación, debiendo, la autoridad edilicia adoptar las medidas correctivas para impedir su ocurrencia en el futuro, materia que será corroborada por esta Contraloría Regional en una próxima fiscalización.

Además de lo anterior, este Organismo de Control instruirá el respectivo proceso sumarial, conforme lo dispuesto en los artículos 133 y siguientes de la ley N° 10.336, y la resolución N° 510, de 2013, de esta Entidad Fiscalizadora, que Aprueba Reglamento de Sumarios Instruidos por la Contraloría General de la República.

2. Sobre incumplimiento por la Municipalidad de San Juan de la Costa del oficio N° 2.446, de 23 de mayo de 2014, de esta Contraloría Regional de Los Lagos.

El recurrente da a conocer en su presentación, además, declaraciones que habría prestado el Alcalde de San Juan de la Costa en un medio de prensa local, el 1 de abril de 2015, en las que habría dado a entender que no existirían durante el año 2014, pronunciamientos emanados de éste Órgano de Control, sobre la materia, agregando además que habría "... libertad para sacar permisos de circulación y los convenios son con instituciones privadas donde son ellos los que nos facilitan el espacio físico", dichos que, a su parecer, habría manifestado desconociendo el contenido del oficio N° 2.446, de 23 de mayo de 2014, de esta Contraloría Regional, en el que se reitera, en lo que interesa, y aplicando las instrucciones impartidas por el oficio circular N° 6.238, de 2014, que las municipalidades tienen expresamente prohibido realizar campañas publicitarias dirigidas a captar contribuyentes, indicando además que la materia sería considerada en futuros procesos de fiscalización.

Al respecto, cabe señalar que el mencionado oficio N° 2.446, de 2014, fue recepcionado en la Oficina de Partes de la Municipalidad de San Juan de la Costa el 4 de junio de 2014, como consta en timbre estampado en el mismo como "documento recibido".

Sobre lo anterior, el Alcalde de San Juan de la Costa ha manifestado que dedujo del mencionado documento, que esta Contraloría Regional haría una auditoría y que por tal razón esperarían el resultado de dicha fiscalización para implementar eventuales medidas en su actuar en el proceso de renovación de permisos de circulación.

Por otra parte, en cuanto a las declaraciones que habría realizado el citado alcalde, se constataron las siguientes situaciones:

a) El 4 de mayo de la presente anualidad, en la página institucional www.sanjuandelacosta.cl, aún se encontraba publicada la noticia "Permisos de circulación: Hospital Base nuevamente colabora con San Juan de la Costa" en la que, en síntesis, se refería a los convenios suscritos por el Hospital Base de San Juan de la Costa con la Municipalidad de San Juan de la Costa para la gestión de permisos de circulación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

esa entidad hospitalaria y con el Servicio de Salud Osorno, asimismo, se indicaba el horario y fecha de atención de los funcionarios del hospital dentro de ese mismo recinto.

b) Por su parte, se verificó una publicación en el medio digital www.australosorno.cl, de 1 de abril de 2015, en que el Alcalde de la Municipalidad de San Juan de la Costa, realizó declaraciones que ratifican lo indicado por su par de la comuna de Osorno.

Las publicaciones analizadas permiten confirmar lo denunciado por la autoridad edilicia de Osorno, en relación a que la Municipalidad de San Juan de la Costa captó y percibió ingresos por permisos de circulación en territorio de la comuna de Osorno, vulnerando la normativa descrita con anterioridad en el presente informe (AC).

El Alcalde de San Juan de la Costa, en su respuesta, reconoce la recepción del citado oficio N° 2.446, de 2014, de este origen, agregando que, a su parecer, dicho documento no era explícito dado que de su interpretación, si bien reconoce el error también se comprendió que debía iniciar la implementación de medidas en futuras auditorías.

Al respecto, cabe manifestar, en primer término, en relación a la interpretación que esa autoridad edilicia hace del citado oficio N° 2.446, de 2014, que en éste se expresa claramente que los municipios sólo pueden actuar en el ámbito físico circunscrito o determinado por los límites de su respectiva comuna.

A mayor abundamiento, a pesar de haberse representado a la Municipalidad de San Juan de la Costa, lo impropio de su actuar, reiterándose que con ocasión del pago del impuesto por permiso de circulación, este Organismo Fiscalizador ha impartido anualmente instrucciones a los municipios sobre distintos tópicos relacionados con el citado tributo, las que, tratándose del proceso correspondiente al año 2014, estaban contenidas en el oficio N° 6.238, de 2014, en cuyo punto N° 8, se expresa, bajo el acápite "Prohibiciones", en su letra c), la prohibición a los municipios de extender su acción más allá del ámbito comunal fijado por la ley, ya que de lo contrario se invadiría el campo de atribuciones de otro municipio, lo que no fue acatado en la especie por ese órgano comunal.

En virtud de lo expuesto, corresponde mantener la observación, debiendo, la autoridad edilicia adoptar las medidas pertinentes para que esta situación no se repita en el futuro, lo que será validado por esta Entidad de Control en una próxima fiscalización.

A su vez, esta materia será abordada en el proceso sumarial, que esta Contraloría Regional instruirá conforme lo dispuesto en los artículos 133 y siguientes de la ley N° 10.336, y la resolución N° 510, de 2013, de este origen.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

II. OTRAS OBSERVACIONES

1. Contrataciones a honorarios.

En otro orden de consideraciones, se constató que 20 personas fueron contratadas a honorarios para la captación y percepción de permisos de circulación en el año 2015, incluidos 7 cajeros, a los que la entidad edilicia no les exigió el cumplimiento de la obligación de rendir póliza de fianza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la citada ley N° 10.336, en el que se establece que todo funcionario que tenga a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes del Estado, de cualquier naturaleza, deberá rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

En ese sentido, cabe agregar que según lo establece el artículo 4° de la ley N° 18.883, Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, dispone que se podrá contratar 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, concluye, la citada norma, que las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo convenio y no les serán aplicables las disposiciones de ese Estatuto.

En efecto, si bien el contrato a honorarios no está definido en nuestra legislación, ésta lo regula de forma tal, que conlleva a entenderlo como un mecanismo de prestación de servicios que permite a la administración municipal, contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias, cuando requiera ejecutar labores propias de la entidad, que presenten un carácter ocasional, específico, puntual y no habitual.

Ahora bien, conforme lo ha establecido la invariable jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 11.862, de 1990, 6.187, de 1996 y 61.746, 2008, las tareas cumplidas a honorarios, constituyen una modalidad de prestación de servicios particulares a la administración, que no confiere a quien los efectúa, la calidad de funcionario público, o sea, en el desempeño de esas funciones, a los contratados no les son aplicables las normas estatutarias que rigen la labor de esos servidores.

Al respecto, de la revisión de los convenios a honorarios, se advierte que en ninguna de sus cláusulas se pactó que las personas contratadas realizarían labores de recaudación de ingresos por permisos de circulación.

No obstante lo anterior, cabe hacer presente que la Municipalidad de San Juan de la Costa permitió a través de servidores a honorarios, quienes no poseen la calidad de funcionarios municipales, la percepción del pago en efectivo o cheques por parte de los contribuyentes, lo cual podría dar lugar a una eventual pérdida de recursos públicos.

En tales condiciones cabe recordar, además,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

22.793, de 2010, de esta Contraloría General, las personas contratadas a honorarios, que por la naturaleza de las funciones que desempeñan, recauden, administren o custodien, a cualquier título, fondos o bienes del Estado, están obligados a rendir caución, para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones, en conformidad al artículo 68 de la ley N° 10.336 (C).

En su respuesta, la autoridad comunal reconoce la situación reprochada, señalando que la Dirección de Administración y Finanzas cuenta con poco personal a contrata y de planta, lo que imposibilita dar cumplimiento a todos los requerimientos.

Añade que, se compromete, en lo sucesivo, a revisar los convenios de prestación de servicios a honorarios de dichas personas con la finalidad de modificarlos dentro del presente mes.

Los argumentos vertidos resultan insuficientes para subsanar la observación, debiendo, por tanto, implementarse las medidas necesarias para ajustar el procedimiento a las normas legales y jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control, antes invocada, disponiendo, en primer término, que las labores de recaudación, administración o custodia a cualquier de título, fondos o bienes del Estado, sean realizadas por personal municipal de planta o contrata, y en la eventualidad de requerir que tales funciones, en forma esporádica y no habitual, la ejecuten personas contratadas a honorarios, se establezcan en las respectivas cláusulas contractuales la obligación de rendir póliza de fidelidad funcionaria, tramitando dicha caución ante este Organismo de Control, lo que será corroborado en una futura visita de fiscalización.

2. Rendición al Fondo Común Municipal.

Al respecto, se verificó que para el año 2015, la Municipalidad de San Juan de la Costa recaudó por concepto de permisos de circulación la suma de \$153.130.611; no obstante, a la fecha de la fiscalización sólo había enterado al Fondo Común Municipal, \$ 99.687.500, adeudando por tanto la cantidad de \$ 53.443.111, cuyo detalle se presenta en la siguiente tabla (AC):

TOTAL RECAUDADO INFORMADO POR EL MUNICIPIO EN \$	62,5% DEL TOTAL RECAUDADO CUENTA N° 115.03.02.001.002 EN \$	TOTAL ENTERADO A LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN \$	DIFERENCIA EN \$
245.009.467	153.130.611	99.687.500	53.443.111

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Municipalidad de San Juan de la Costa.

Sobre la materia, el artículo 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, prevé que para garantizar el cumplimiento de sus fines y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las entidades edilicias del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado, en lo que interesa, por un 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, sin perjuicio de lo estipulado en su artículo 12.

Por su parte, tanto el artículo 61, del precitado decreto ley N° 3.063, de 1979, como el artículo 11 del decreto N° 1.293, de 2007, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que reglamenta el Fondo Común Municipal, disponen que los pagos por aportes que las municipalidades deban enterar al aludido fondo deberán ser efectuados en las oficinas bancarias u otras entidades o lugares autorizados por la Tesorería General de la República, a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente al de la recaudación respectiva, lo que como se señaló anteriormente no aconteció en la especie.

Lo expresado en los párrafos precedentes podría implicar, además, las responsabilidades contempladas en el artículo 6°, de la ley N° 19.780.

En la respuesta se ratifica lo objetado, comprometiendo su regularización dentro del mes de septiembre de 2015. Agrega que, mediante el informe trimestral, de 13 de agosto de 2015, la Dirección de Control informó al Concejo Municipal que el aporte al Fondo Común Municipal no estaba siendo enterado dentro de los plazos contemplados en la normativa citada.

Al respecto, si bien existe la intención de la entidad edilicia de pagar las obligaciones contraídas con el Fondo Común Municipal, éstas aún no se materializan, por lo que corresponde mantener la observación, debiendo, por tanto, adoptarse las medidas correctivas tendientes a pagar, a la mayor brevedad, la deuda antes citada, cuya efectividad será verificada por esta Contraloría Regional en la etapa de seguimiento respectiva.

Además, cabe hacer presente lo previsto en el artículo 6°, inciso primero, de la ley N° 19.780, que establece que los Alcaldes que no enteren los correspondientes aportes al referido Fondo Común Municipal, incurrirán en causal de notable abandono de sus deberes, conforme lo establecido en la citada ley N° 18.695 (aplica criterio contenido en el dictamen N° 51.792, de 2011, de este origen).

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de San Juan de la Costa deberá adoptar las medidas con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales, se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

1. Sobre lo indicado en el capítulo I, Examen de Cuentas, numerales 1 y 2, referido a eventuales campañas y convenios suscritos por la Municipalidad de San Juan de la Costa en la comuna de Osorno, e incumplimiento de lo establecido en el oficio N° 2.446, de 2014, de este origen, este Organismo de Control instruirá un proceso disciplinario tendiente a determinar las probables responsabilidades administrativas de los funcionarios que resulten involucrados en los



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2. En relación al capítulo II, Otras observaciones, punto 2, rendición al Fondo Común Municipal, corresponde que el municipio pague, a la mayor brevedad, la suma adeudada al referido Fondo, ascendente a \$ 53.443.111, remitiendo a este Órgano de Control los decretos de pago y documentación respaldatoria que acredite el depósito en la Tesorería General de la República, lo que será verificado en la etapa de seguimiento respectiva (AC).

3. En cuanto al mismo capítulo II, numeral 1, contratación de personas a honorarios, la municipalidad deberá velar para que, en lo sucesivo, las labores de recaudación de los permisos de circulación sean realizadas únicamente por personal municipal de planta y/o contrata, y en la eventualidad de requerir que tales funciones, en forma esporádica y no habitual, la ejecuten personas contratadas a honorarios, se establezcan en las respectivas cláusulas contractuales la obligación de rendir póliza de fidelidad funcionaria, tramitando dicha caución ante este Organismo de Control, lo que será verificado en una futura visita de fiscalización (C).

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

Transcribese al Alcalde, al Concejo Municipal y al Director de Control Interno de la Municipalidad de San Juan de la Costa; al Alcalde de la Municipalidad de Osorno, al Director del Servicio de Salud Osorno, al Director del Hospital Base de Osorno, al Rector de la Universidad de Los Lagos, a las Unidades de Seguimiento, de Sumarios y Técnica de Control Externo, todas de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

Rodrigo San Martín Jara
Jefe Unidad
Control Externo
Contraloría Regional de Los Lagos





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO ÚNICO

ESTADO DE OBSERVACIONES DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 609, DE 2015

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD	NIVEL DE COMPLEJIDAD
II.2	Rendición al Fondo Común Municipal	La entidad edilicia deberá pagar las obligaciones contratadas con el Fondo Común Municipal, remitiendo a este Órgano de Control, en el plazo de 60 días hábiles contados desde la recepción del presente informe, toda la documentación que acredite el pago total de la deuda por dicho concepto ante la Tesorería General de la República.				AC: Observación altamente compleja

