

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LOS LAGOS

# Informe Final Municipalidad de San Juan de la Costa

---



Fecha : 15 de septiembre de 2010  
Nº Informe : **12/2010**



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS**  
**UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

**A.I. N° 737/2010**  
**RSMJ./PAV./RRU./psv./**

**REMITE INFORME FINAL N° 12 DE 2010,  
SOBRE FISCALIZACIÓN EFECTUADA EN  
EL DEPARTAMENTO DE SALUD  
MUNICIPAL DE SAN JUAN DE LA COSTA.**

---

**PUERTO MONTT, 005424 15.09.2010**

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe Final N° 12 de 2010, con el resultado de la fiscalización efectuada en esa Entidad Edilicia.

Al respecto, cabe hacer presente que esa municipalidad deberá implementar las medidas correspondientes tendientes a solucionar las observaciones planteadas, situaciones que, conforme a las políticas de fiscalización de esta Entidad, se verificarán en futuras labores de fiscalización.

Saluda atentamente a Ud.,

  
RICARDO PROVOSTE ACEVEDO  
CONTRALOR REGIONAL DE LOS LAGOS

**AL SEÑOR**  
**ALCALDE**  
**MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LA COSTA**  
**P U A U C H O**

---

Incl. copia del Inf. N° 12/2010



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS**  
**UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN**

**A.I. N° 738/2010.-**  
**RSMJ./PAV./RRU./psv./**

**REMITE INFORME FINAL N° 12 DE 2010,**  
**SOBRE FISCALIZACIÓN EFECTUADA EN**  
**EL DEPARTAMENTO DE SALUD**  
**MUNICIPAL DE SAN JUAN DE LA COSTA.**

---

**PUERTO MONTT, 0 0 5 4 2 5 15.09.2010**

Cumplo con remitir a Ud., copia del Informe Final N° 12 de 2010, con el resultado de la fiscalización efectuada en esa Municipalidad, a fin de que, en la primera sesión que celebre el Concejo Municipal, desde la fecha de recepción del presente oficio, se sirva ponerlo en conocimiento de ese Órgano Colegiado, entregándole copia del mismo, acorde con lo previsto en el artículo 55° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Dicho trámite deberá acreditarse ante esta Contraloría Regional, en su calidad de Secretario del Concejo y ministro de fe, dentro del plazo de 10 días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.,

  
RICARDO PROVOSTE ACEVEDO  
CONTRALOR REGIONAL DE LOS LAGOS

**AL SEÑOR**  
**SECRETARIO**  
**CONCEJO MUNICIPAL**  
**MUNICIPALIDAD DE**  
**SAN JUAN DE LA COSTA**

---

Incl. copia del Inf. N° 12/2010



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

PREG 10023/2010

INFORME FINAL N° 12 DE 2010, SOBRE  
AUDITORÍA DE TRANSACCIONES EN EL  
DEPARTAMENTO DE SALUD MUNICIPAL  
DE SAN JUAN DE LA COSTA.

---

PUERTO MONTT, 15 SET. 2010

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de esta Contraloría y de acuerdo con las facultades establecidas en la ley N° 10.336, Orgánica de esta Institución, se efectuó una auditoría de transacciones en el Departamento de Salud de la Municipalidad de San Juan de la Costa.

### Objetivo

La labor tuvo por finalidad efectuar una auditoría a los procesos de abastecimiento y de remuneraciones en el Departamento de Salud Municipal de San Juan de la Costa, verificando el cumplimiento de la normativa vigente sobre la materia. Lo anterior, sin perjuicio de la revisión de otras materias que se estimó pertinente abordar durante la presente fiscalización.

### Metodología

El examen se practicó de acuerdo con la Metodología de Auditoría de este Organismo Superior de Control e incluyó el análisis de procesos y la identificación de riesgos de la entidad, determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron necesarias, de acuerdo con dicha evaluación.

### Universo y muestra

Al 31 de diciembre de 2009, el monto total de gastos ascendió a un total de \$723.398.806, efectuándose el examen sobre una muestra de gastos cuyas imputaciones presupuestarias fueron registradas en los subtítulos presupuestarios 22, 26 y 29, ascendentes a \$140.711.807. De éstos se seleccionaron 37 comprobantes de egresos por un total de \$43.894.911. Asimismo, se examinó el pago de remuneraciones contabilizadas en el subtítulo 21, del mes de diciembre de 2009, por la suma de \$ 58.591.875.

AL SEÑOR  
RICARDO PROVOSTE ACEVEDO  
CONTRALOR REGIONAL  
CONTRALORIA REGIONAL DE LOS LAGOS  
**P R E S E N T E**

PAV.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Cabe destacar que, en forma previa a la emisión del presente informe, se confeccionó un preinforme de observaciones, el cual fue remitido al señor alcalde de la Municipalidad de San Juan de la Costa mediante el oficio N° 2.492, de 2010, en el que se incluyeron todas las observaciones constatadas en la fiscalización, con el objeto de que esa entidad formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, el que fue respondido por esa entidad mediante oficio N° 368, de 2010.

### **Antecedentes generales**

De acuerdo con el artículo 4° de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dentro de las funciones que desarrollan dichas corporaciones se encuentra la salud pública y la protección del medio ambiente. A su turno, el artículo 23 del citado cuerpo legal establece que la unidad de servicios de salud tendrá la función de asesorar al alcalde y al concejo municipal en la formulación de las políticas relativas a dicha área; proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con la salud pública y administrar los recursos humanos, materiales y financieros del servicio, en coordinación con la unidad de administración y finanzas.

Por su parte, la ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, norma la administración, régimen de financiamiento y coordinación de la atención primaria de salud, cuya gestión, en razón de los principios de descentralización y desconcentración, se encuentra traspasada a las municipalidades, incluyendo, entre otros temas, los elementos básicos para la programación y los criterios que determinan el aporte mensual de financiamiento y que incorporan población, nivel socioeconómico y ruralidad.

Del mismo modo, rigen para el departamento de salud, las leyes que conforman el marco regulatorio general del sector salud, entre ellas, la ley N° 18.469, donde se establece la modalidad de atención institucional y los beneficiarios del sistema; la ley N° 19.813, que otorga beneficios a funcionarios de la salud primaria de dependencia municipal y establece la asignación de incentivo por desempeño colectivo; la ley N° 19.937, de Autoridad Sanitaria y Gestión, que define la red asistencial y determina la inscripción de la población a cargo como un eje fundamental de la atención primaria, y la ley N° 19.966, sobre el Régimen de Garantías en Salud.

### **I. EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO**

El estudio de la estructura de control interno y de sus factores de riesgo permitió obtener una visión completa del entorno en que se ejecutan las operaciones y una base para emitir un pronunciamiento sobre la materia, determinándose las siguientes observaciones:

1.- El departamento de salud municipal carece de un organigrama actualizado, debidamente aprobado; como asimismo, de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

manuales de procedimientos y funciones, sin que, además, exista una descripción de cargos del personal de la entidad.

Al respecto, la municipalidad remitió el decreto exento N° 2.237, de 2010, que aprobó el organigrama actualizado y adjuntó el manual de funciones del departamento auditado.

No obstante lo anterior, no consta que el citado manual haya sido puesto en conocimiento del Concejo Municipal para su aprobación respectiva, conforme lo dispuesto en los artículos 56 inciso 2, y 65 letra a), de la ley N° 18.695, lo que será validado en una próxima fiscalización.

2.- La Unidad de Control Interno presenta debilidades sobre los controles necesarios para el resguardo de los activos del departamento, reflejado principalmente en la carencia de una administración y gestión de riesgos que adopte medidas respecto de situaciones que involucran una probabilidad de ocurrencia de un hecho irregular.

La municipalidad en su respuesta manifiesta que para revertir esa situación, dispuso que en la dotación del personal del Departamento de Salud, se considere la contratación de un profesional para diseñar y ejecutar un sistema de control, lo que será validado en las próximas visitas de fiscalización que realice este Órgano de Control a esa unidad municipal.

3.- La Entidad Edilicia no ha realizado auditorías a los diferentes programas y proyectos ejecutados por el departamento de salud municipal y de otros organismos gubernamentales, no obstante la magnitud de los recursos que involucran dichos proyectos.

Al respecto, cabe precisar que ese municipio ha dispuesto la contratación de un profesional para diseñar y ejecutar un sistema de control en el departamento de salud municipal, lo que se validará en las próximas visitas de fiscalización, debiendo, no obstante, ejecutar las rendiciones de cuentas de conformidad a lo dispuesto en la Resolución N° 759, de 2003, de este Organismo de Control, y a lo señalado en el artículo 5 de la ley N° 18.575.

4.- Falta de controles sobre el activo inmovilizado, la inexistencia de un inventario actualizado de los bienes y la ausencia de implementación de los formularios correspondientes a las altas, bajas y traslado de bienes. Asimismo, no se tiene la documentación legal de la propiedad de los bienes inmuebles que demuestren su dominio por parte del departamento auditado.

En su oficio de respuesta, la municipalidad señala que se han implementado programas computacionales, entre los cuales se encuentra el de inventario, adjuntando, además, el del departamento de salud y sus dependencias como postas y estaciones médico rurales de la comuna, lo que será verificado en la próxima fiscalización.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

5.- Algunos procedimientos para la autorización de actividades, procesos y transacciones están establecidas a un nivel inapropiado, como es el caso de que una persona a honorarios, que no posee responsabilidad administrativa, confeccione las conciliaciones bancarias de la cuenta corriente de la entidad.

En su respuesta el municipio indica que en el departamento de salud, todo el personal es contratado mediante el Estatuto de Atención Primaria y que la funcionaria responsable de las conciliaciones bancarias es la contadora del departamento, y que quien le colabora es un funcionario con contrato a plazo fijo, adjuntando para tales efectos el decreto afecto N° 22, de 2010, mediante el cual se contrata a don Claudio Iván Burgos Lira, en la categoría C, Nivel 14, con lo cual se da por subsanada la observación.

6.- El departamento de salud no cuenta con comprobantes contables de ingreso emitidos a través del sistema computacional, en los que quede reflejada la operación y las cuentas contables que intervienen, con toda su documentación de respaldo. En su reemplazo, se utilizan comprobantes de ingreso preimpresos, los cuales no registran información contable y, en numerosos casos, no adjuntan los antecedentes necesarios para la correcta identificación de un ingreso.

Sobre el particular, la entidad edilicia remitió fotocopia de los comprobantes de ingresos computacionales que acreditan el ingreso percibido, haciendo presente que, al momento de la visita, los comprobantes de ingresos entregados para revisión fueron formularios preimpresos que no registraban las cuentas contables afectadas.

Atendido lo anterior, se subsana lo observado.

7.- Durante el año 2009 la información financiera pormenorizada de cada uno de los programas de salud ejecutados, se registró manualmente en planillas de cálculo, situación que involucra una elevada exposición al riesgo en su operatoria, considerando la numerosa cantidad de proyectos que ejecuta la entidad y las debilidades de control de este tipo de software computacional.

En su respuesta, la entidad edilicia manifiesta que para el año 2010, la información se administrará en el nuevo sistema computacional, adjuntando fotocopia del decreto exento N° 3.018, de 2009, mediante el cual adjudica la licitación por arriendo de software de mejoramiento de la gestión a Sistemas Modulares de Computación y fotocopia del decreto exento N° 119, de 2010, que adjudica la licitación para la adquisición de la red computacional, lo que será verificado en la próxima fiscalización.

8.- El sistema de bodega de farmacia y de insumos no posee un sistema de control computacional que permita llevar al día el ingreso, las salidas y los saldos de los bienes correspondientes. Asimismo, se constató que la bodega del consultorio de Bahía Mansa, no posee el resguardo





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

adecuado para la mantención de los bienes y materiales en su interior. En efecto, el recinto físico no presenta protecciones de ventanas y puertas contra posibles robos desde el exterior, atendido que en el mismo lugar se mantienen en resguardo existencias de leche y de medicamentos con que cuenta el citado Consultorio.

En su respuesta, la municipalidad señala que el Servicio de Salud Osorno se encuentra implementando un sistema computacional universal y que en el CESFAM de Bahía Mansa se instaló dicho sistema y que están en etapa de adiestramiento. Asimismo, indica, que se instalarán protecciones de puertas y ventanas para dicha bodega, todo lo cual será comprobado en la próxima fiscalización.

9.- Se observó que la entidad no dicta un acto administrativo que respalde la aprobación, reducción o rechazo de las licencias médicas.

En su respuesta, la autoridad edilicia remitió fotocopia del oficio N° 362, de 2010, a través del cual instruyó al departamento de salud municipal el procedimiento a seguir para la emisión del decreto correspondiente que respalde la aprobación, reducción o rechazo de las licencias médicas. Por ello, corresponde dar por subsanada la observación, lo que será verificado en una próxima fiscalización.

10.- Las conciliaciones bancarias no son aprobadas formalmente por la directora del departamento de Salud Municipal mediante su firma, ni son revisadas por otra instancia distinta de quien las elabora, que permita validar la información que contienen.

En su respuesta, la autoridad comunal remite fotocopia del Ord. N° 360, de 2010, mediante el cual ordena a la directora del departamento de salud municipal, la obligatoriedad que las conciliaciones bancarias sean aprobadas con la firma de esa dirección en forma mensual, correspondiendo, por tanto, dar por subsanada la observación.

11.- No se da cumplimiento al principio del devengado en materia de ingresos por recuperación de los subsidios por incapacidad laboral, los que se devengaban y percibían en forma simultánea, lo que no se aviene a las instrucciones impartidas mediante la circular N° 36.640, de 2007, de la Contraloría General de la República, sobre procedimientos contables.

Al respecto, la municipalidad adjuntó fotocopia del oficio N° 362, de 2010, a través del cual instruye a la directora del departamento de salud municipal el procedimiento para la imputación que corresponde dar a los ingresos por recuperación de los subsidios por incapacidad laboral, dándose, por tanto, subsanado lo observado, sin perjuicio de validar su efectividad en la próxima fiscalización.

12.- Utilización de planilla Excel para identificar las licencias médicas impagas, el que puede no ser totalmente confiable.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

En su respuesta la municipalidad indica que con la implementación del nuevo sistema computacional, a contar de la segunda quincena de abril del 2010, se mantendrá un control y manejo total sobre las licencias médicas, adjuntando fotocopia de pantallas del software a utilizar. Por ello, se subsana lo observado, lo que será validado en las futuras fiscalizaciones que realice esta Contraloría Regional a ese municipio.

13.- En la documentación adjunta a los comprobantes de egresos se acompaña el original y una copia del egreso, desconociéndose la finalidad de la copia. Asimismo, no se inutilizaban las facturas para evitar su doble pago y que, además, no existía una cronología en los documentos de respaldo de los decretos de pagos.

En su respuesta, la autoridad edilicia manifestó que con el nuevo sistema computacional se utiliza solamente un original, asimismo, remite fotocopia del oficio N° 363, de 2010, mediante el cual instruye que se conserve la cronología de los documentos y, además, acompaña una hoja estampada con el timbre que se utilizará para la inutilización de las facturas, con el fin de evitar la duplicidad del pago, correspondiendo, al efecto, dar por subsanada la observación.

14.- No en todos los decretos de pago se estampaba la firma del Alcalde y Secretario Municipal.

Mediante oficio N° 361, de 2010, la municipalidad ordenó el cumplimiento de las firmas de todos quienes participen en la elaboración y emisión de los decretos de pagos, correspondiendo, por tanto, dar por subsanada la observación.

## II. EXAMEN DE CUENTAS

### 1.- Conciliaciones Bancarias

El departamento examinado mantiene abierta una cuenta corriente en el Banco Estado, sucursal Osorno, N° 81509099448, denominada Municipalidad de San Juan de la Costa, Departamento de Salud Municipal, para el manejo de todos los recursos presupuestarios sujetos a examen, provenientes, tanto del nivel central, sectorial o municipal.

Al respecto, se comprobó que las conciliaciones bancarias de la referida cuenta corriente, no estaban confeccionadas a la fecha de la presente auditoría, marzo del 2010, sino que se encontraban elaboradas al mes de noviembre de 2009. A su vez, la persona encargada y responsable de su confección, las efectúa en forma errónea, por cuanto las realiza comenzando con el saldo del certificado emitido por el Banco y no del saldo que registra el libro banco del departamento. De igual modo, no se dejan reflejados, en las citadas conciliaciones, los ingresos y gastos del mes.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

No obstante lo anterior, analizada dicha conciliación bancaria, se verificaron diferencias de arrastre provenientes del año 1998, por la cantidad de \$100.000 y de \$16.000, desde el año 2004, partidas que han sido requeridas a la institución financiera, pero a la fecha de la presente auditoría se mantienen sin aclarar.

Por otra parte, se constató en la nómina de cheques girados y no cobrados, la existencia de numerosos documentos caducados, algunos de los cuales provenían desde el año 1995, cuya regularización deberá estar acorde con las instrucciones impartidas mediante oficio N° 36.640, de 2007, de la Contraloría General de la República, sobre procedimientos contable para el sector municipal.

De igual forma, se comprobó que el departamento de salud municipal mantenía en la citada nómina los cheques N°s 3775247, de 31 de diciembre de 2008, por \$2.394.057, y 3775292, de 31 de diciembre de 2008, por \$1.591.200, documentos emitidos a nombre de la Corporación de Beneficencia de Osorno, situación de carácter irregular, por cuanto ellos se habían girado para pagar los decretos de pagos N°s 589 y 617, ambos de 31 de diciembre de 2008, respaldados por las facturas N° 139040, de 29 de diciembre de 2008, y N° 139311, de 31 de diciembre de 2008, respectivamente. Dichos documentos nunca fueron entregados al proveedor, por cuanto, según lo señalado por la contadora del departamento de salud municipal, doña Luz Guarda Guaiquipan, la citada entidad prestadora de servicios no habría cumplido íntegramente con la totalidad de los exámenes contratados.

En su respuesta la entidad edilicia manifiesta que ha solicitado a esta Contraloría Regional, mediante oficio N° 365, de 24 de mayo de 2010, la autorización para abrir otra cuenta corriente bancaria que será destinada al manejo de los recursos de proyectos, lo cual permitirá un control más acucioso de esos fondos. Agrega que, con el nuevo sistema computacional se han regularizado las conciliaciones bancarias al día 31 de mayo del 2010, adjuntando fotocopia de esta última y de los antecedentes de respaldo de las regularizaciones efectuadas a las otras observaciones.

Sobre el particular, analizados los antecedentes remitidos por ese municipio, corresponde mantener lo referido al saldo de arrastre de \$116.000. Asimismo, efectuada la cuadratura de dicha conciliación, ésta presenta diferencias entre el saldo del libro banco versus el saldo según certificado del banco, situación que no se encuentra aclarada, debiendo, por tanto, la autoridad comunal adoptar las medidas conducentes a regularizar las situaciones antes descritas, lo que será validado en las próximas fiscalizaciones que se realicen a ese departamento de salud municipal.

## 2.- Fondos Pendientes de rendir.

Se observó la existencia de fondos por rendir entregados a funcionarios y ex funcionarios del Departamento de Salud Municipal de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

San Juan de la Costa ascendentes a \$2.798.882, lo que, en algunos casos, datan de años anteriores sin que se hayan efectuado las rendiciones o reintegros pertinentes.

Asimismo, se determinó que los reintegros o devoluciones de estos fondos por rendir, eran efectuados a la municipalidad y no al departamento de salud.

En su respuesta, la municipalidad adjunta los respectivos comprobantes de ingresos municipales mediante los cuales acredita el cumplimiento de las rendiciones y/o devoluciones de los fondos pendientes de rendir, quedando un caso pendiente, el cual que se regularizará en el mes de junio de 2010. Asimismo, señala que hasta el año 2009 la operatoria de los ingresos por concepto de reintegros se realizaba a través de la oficina de rentas municipales, situación que se modificó a contar del mes de enero de 2010, ingresando esos montos directamente al departamento de salud municipal. Agrega, también que ha oficiado al director de administración y finanzas el cobro de los montos correspondientes.

Por lo expuesto, se da por subsanada la observación.

### 3.- Deudas del Departamento de Salud.

Se observó que las deudas existentes al 31 de diciembre de 2009 ascendían a la suma de \$855.356, algunas de las cuales provenían del año 2002 y correspondían a los proveedores: Comercial Antares, factura N° 13673, de 28 de mayo de 2002, por \$11.800.-; Farmacentral S.A., factura N° 22879, de 3 de diciembre de 2002, por \$ 40.440; Telefónica del Sur S.A., factura N° 7359478, de 29 de septiembre de 2006, por \$532.626; Grothe y Fernández Ltda., factura N° 39379, de 25 de septiembre de 2006, por \$230.019, y Adolfo Carmona, factura N° 3342, de 13 de noviembre de 2006, por \$ 40.471.

En su respuesta, la municipalidad señaló que pagó a los proveedores Grothe y Fernández Ltda. y Telefónica del Sur S.A., además, se rebajó con nota de crédito la deuda con don Adolfo Carmona. Agrega que, se acogió a la prescripción de la deuda con Farmacentral S.A., toda vez que esa empresa se declaró en quiebra y que el síndico no les cobró lo adeudado y telefónicamente les respondió que no le interesaba cobrar, porque la gestión de cobro les significa un mayor gasto que el monto a recuperar. Finalmente, respecto de la obligación contraída con Comercial Antares, se espera nota de crédito, por cuanto la reparación de una sumadora nunca se concretó.

En relación a la respuesta entregada y antecedentes aportados, se subsana lo observado, debiendo realizar los ajustes contables respectivos, conforme a la normativa y los procedimientos del Sistema de Contabilidad General de la Nación, contenido en los oficios circulares N°s 60.820, de 2005, y 36.640, de 2007, de esta Contraloría General.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

4.- Remuneraciones - Pago de asignación de Mérito.

La ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud, crea la carrera funcionaria que se conforma inicialmente por tres elementos; experiencia, capacitación y mérito, estableciendo que los funcionarios cuyo desempeño sea calificado como positivo, para mejorar la calidad de los servicios de los establecimientos en que laboran, obtendrán una asignación anual de mérito, para lo cual deberán encontrarse dentro del 35% mejor evaluado en cada categoría del respectivo establecimiento y siempre que estén ubicados en lista 1 ó 2 y se otorgará por tramos, todo reglamentado por el decreto N° 1889, de 1995 del Ministerio de Salud.

Al respecto, el Departamento de Salud Municipal de San Juan de la Costa, a la fecha de la visita, -marzo del 2010- no cuenta con un reglamento de calificaciones, razón por la cual los funcionarios no han sido calificados y por ende no les corresponde percibir la asignación de mérito en comento. Sin embargo, se comprobó que dicho departamento de salud, solicitó al alcalde y concejo municipal respectivamente, mediante el oficio N° 106, de 14 de mayo de 2007, emitido por la directora del departamento de salud de San Juan de la Costa, la autorización de un pago consistente en un bono igualitario para todo el personal, cuyo monto correspondería a \$36.530 por cada trimestre del año 2004; \$38.486 por trimestre del año 2005; \$40.650 por trimestre del 2006 y de \$42.410 por trimestre del año 2007, montos que fueron autorizados y pagados en el año 2007.

Sobre la materia, es necesario hacer presente que la procedencia de percibir la asignación anual de mérito contempla a los funcionarios con evaluación positiva. Asimismo, que el sistema de calificaciones tiene por objeto determinar el derecho a percibir la asignación de mérito y, en tal caso, el tramo que le corresponde.

Así entonces, la calificación constituye un elemento fundamental para el otorgamiento de la asignación contemplada en las normas antes citadas, en consideración a las evaluaciones que obtengan los funcionarios en el período calificadorio comprendido entre el 1° de septiembre y el 31 de agosto del año anterior a aquel en que debe pagarse. Por lo tanto, cabe señalar que al personal del departamento de salud municipal de San Juan de la Costa no le cabía recibir los montos pagados por concepto de regularización de asignación de mérito, como tampoco le corresponde percibirlos por los años en que no han sido calificados previamente. (Aplica criterio contenido en los dictámenes N° 49.804 de 2003 y N° 16.583 de 2009, de la Contraloría General de la República).

En su respuesta la municipalidad indica que se elaboró el reglamento de calificaciones afecto al estatuto de atención primaria, formalizado mediante el decreto exento N° 2.236, de 28 de mayo de 2010, cuya copia adjunta. Agrega que, efectivamente se pagó una asignación municipal compensatoria por concepto de asignación de mérito, igualitario para todo el personal, cuyos montos por funcionario alcanzaron a \$36.530, para el año 2004; \$38.486, en el año 2005, \$40.650, en el año 2006, y \$42.410, para todo el año 2007, haciendo presente que ese monto anual no corresponde a cada trimestre del año respectivo, por lo tanto cada





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

funcionario recibió un total de \$158.076 por todos los períodos antes señalados, pagándose el total en forma trimestral el año 2007, es decir, cada funcionario recibió la suma de \$39.519 por trimestre.

Añade en su respuesta, que todo ello considerando que el Ministerio de Salud y muchos municipios pequeños del país utilizaron la metódica de bonos compensatorios cuando no había claridad respecto a la reglamentación y en los municipios que no contaban con el reglamento de la calificación.

Analizada la respuesta del municipio, corresponde hacer presente que el artículo 30 bis de la ley N° 19.378 -reglamentado por los artículos 32 y siguientes del decreto N° 1.889, de 1995, del Ministerio de Salud-, contempla esa asignación para los funcionarios cuyo desempeño sea evaluado como positivo para mejorar la calidad de los servicios de los establecimientos en que laboran. Para estos efectos, dispone que se entenderá como funcionarios con evaluación positiva aquellos cuyo puntaje de calificación se encuentre dentro del 35% mejor evaluado en cada categoría de la dotación del respectivo establecimiento, y siempre que estén ubicados en lista 1, de Distinción, o lista 2, Buena, lo cual no ha sido aplicado por ese municipio.

Por su parte, el artículo 58 del referido decreto reglamentario, establece -en lo que interesa-, que el sistema de calificaciones tiene por objeto determinar el derecho a percibir la asignación de mérito y, en tal caso, el tramo que le corresponde.

Como puede advertirse, la calificación constituye un elemento fundamental para el otorgamiento de la asignación contemplada en el artículo 30 bis de la ley N° 19.378, por cuanto dicho beneficio se concede en consideración a las evaluaciones que obtengan los funcionarios en el período calificadorio comprendido entre el 1° de septiembre y el 31 de agosto del año anterior a aquél en que éste debe pagarse (aplica criterio contenido en dictámenes N° 49.804, de 2003 y N° 16.583, de 2009).

En consecuencia, procede reiterar íntegramente lo observado, ya que al personal de ese departamento de salud municipal no le cabía recibir los montos pagados por concepto de regularización de asignación de mérito, como tampoco le correspondió percibirlos por los años en que no han sido calificados previamente.

Además, la propia entidad edilicia señala que los bonos compensatorios fueron pagados cuando no había claridad respecto de la reglamentación, en circunstancias que dicha asignación de mérito se encuentra normada en el inciso 1°, artículo 58 del decreto N° 1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, advirtiéndose con ello el incumplimiento de esa norma legal al no tener confeccionado el respectivo escalafón y no calificar al personal de acuerdo a sus méritos.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Ahora bien, el inciso final del artículo 58 del decreto N° 1.889, antes citado, faculta a las entidades administradoras para dictar instructivo o reglamentos internos relativos al proceso calificadorio, los que son complementarios de las normas generales que regulan el proceso calificadorio de los funcionarios de salud, contenidas en la ley N° 19.378, por lo que el hecho de no haberse dictado éstos, no significa que no deba aplicarse las pautas generales de evaluación que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud.

En este contexto, correspondía que ese municipio, en tanto no se hubiera dictado el reglamento interno de calificaciones, debió haber evaluado el desempeño de los funcionarios de atención primaria de salud en conformidad con las normas generales establecidas en el Estatuto que los rige y su reglamento para los efectos de haber concedido la asignación de mérito a los funcionarios cuya evaluación positiva los hubiera hecho acreedores de tal estipendio. (Aplica criterio contenido, entre otros, en dictámenes N°s 12.516, de 2000 y 53.173, de 2007).

Por otra parte, se hace necesario hacer presente que para los efectos del cobro de este beneficio se aplica la norma de prescripción, la que señala que el derecho a requerir el pago de las asignaciones prescribirá en el plazo de seis meses contados desde la fecha en que se hicieron exigibles. La norma de prescripción en análisis no afecta el derecho al beneficio sino que solamente a la procedencia de obtener el pago correspondiente (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 19.196, de 1998, 14.158, de 1994 y 53.173, de 2007.).

El total pagado por el Municipio durante los años 2004 al 2007 por este concepto ascendió a la suma de \$8.694.180.

Por lo antes expuesto, corresponde que la autoridad edilicia adopte las medidas administrativas conducentes para descontar de las remuneraciones de los funcionarios las sumas percibidas indebidamente conforme lo ya detallado, concediendo si estima del caso, las facilidades para su reintegro. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de este Organismo previstas en el artículo 67 de su ley orgánica N° 10.336. (Aplica dictámenes 16.973, 33.961 y 37.604 de 1999, y 53.069, de 2009).

Asimismo, corresponde que se ordene la instrucción de un proceso sumarial tendiente a determinar las responsabilidades administrativas de quienes debieron proceder a calificar a los funcionarios del departamento auditado y confeccionar la reglamentación correspondiente para proceder a pagar dicha asignación de mérito a los funcionarios.

#### 5.- Recuperación de Subsidios por incapacidad laboral

Esta Contraloría Regional, mediante oficio N° 987 de 2010, requirió a la Municipalidad de San Juan de la Costa información respecto de las licencias médicas presentadas por los funcionarios del departamento de salud municipal, afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y a instituciones





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

privadas de salud (ISAPRE), durante el período 2 de enero de 2007 al 31 de diciembre del 2009, información entregada durante el transcurso de la visita.

De acuerdo con la información proporcionada por el departamento de salud, durante el período comprendido entre el 2 de enero de 2007 al 31 de diciembre del 2009 se presentó un total de 494 licencias médicas por parte del personal dependiente de dicho departamento, determinándose un ausentismo laboral de 3.891 días, de acuerdo al siguiente detalle:

Año	Número de Licencias Médicas	Días de ausentismo laboral
2007	118	1.107
2008	189	1.418
2009	187	1.366
Total	494	3.891

Del total de dichas licencias médicas presentadas, a la fecha de la visita, los montos de los subsidios pendientes por recuperar al 31 de diciembre del 2009, ascendía a la suma de \$17.103.329, de acuerdo con el siguiente desglose; año 2007 \$1.329.881, 2008 \$5.257.339 y año 2009 \$10.516.109.

Al respecto, la entidad edilicia señala en su respuesta que de los años 2007 y 2008 se ha recuperado la suma de \$3.614.439, cuyo monto se encuentra ingresado en las arcas municipales, pero que éstos no se han depositado al departamento de salud municipal.

Asimismo, indica que de los citados años 2007 y 2008, no ha sido posible recuperar recursos por la suma de \$2.556.684, por falta de documentación y rechazos de licencias.

Sobre el particular, no se especifica en la respuesta a quienes corresponden las licencias no pagadas por falta de documentación y rechazos, además, no se pronuncia respecto de lo recuperado durante el año 2009.

En base a la respuesta emitida y a los antecedentes aportados, corresponde reiterar la observación en tanto no se normalice en su totalidad, debiendo la autoridad comunal realizar las gestiones pertinentes para agilizar el proceso de cobro de estos subsidios, como asimismo, impartir instrucciones al personal de esa entidad respecto de la mantención de los respaldos de las licencias médicas, tales como notificaciones y cartas a las instituciones y a la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) por ese concepto, en forma completa y ordenada, debidamente archivadas, lo que se verificará en la próxima fiscalización a ese departamento de salud municipal.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

6.- Viviendas de uso de funcionarios del Departamento de Salud Municipal de San Juan de la Costa.

Se observó que viviendas de propiedad municipal son habitadas por funcionarios del departamento de salud municipal, a quienes no se les descuenta el valor correspondiente por concepto de arriendo, ni por los consumos básicos, tal como lo prevé el artículo 89 de la ley N° 18.883, estatuto administrativo para los funcionarios municipales, norma supletoria del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

En su respuesta, la municipalidad señala que los usufructuarios de las respectivas viviendas son profesionales que dentro de sus obligaciones está el residir dentro de los establecimientos municipales y que para ello deben contar con la vivienda adosada a las postas rurales, la cual va asociada a la entrega de la atención médica, cuando es requerida en horario inhábil, considerando la ubicación territorialmente en lugares muy apartados.

Asimismo, adjunta reintegros de cobros de consumos básicos y se informa que se normalizará esa materia en base a un estimado, mientras se realice la separación de medidores de esos consumos.

Atendida la respuesta entregada y los antecedentes remitidos, se subsana la observación.

### III. OTRAS OBSERVACIONES DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LA COSTA

En el transcurso de la auditoría se conocieron algunas situaciones, ocurridas en la Municipalidad de San Juan de la Costa, las cuales se presentan a continuación:

1.- Entrega de sitios de propiedad municipal a personas particulares y funcionarios municipales.

Se verificó que el alcalde de San Juan de la Costa, don Javier Oyarzo Ruiz, procedió a emitir certificados a algunas personas y funcionarios de la Municipalidad de San Juan de la Costa, mediante los cuales les hacía entrega de un sitio de propiedad municipal y les ordenaba que tenían que construir sus viviendas dentro del plazo de un año. Cumplido dicho plazo y sin haberse realizado la respectiva construcción el sitio volvería a propiedad municipal.

Dicha certificación fue entregada por el aludido alcalde, entre otras, a las siguientes personas: Mariela Olivia Naigual Pinto; Isabel Alejandra Cano Nail; Susan Estefany Jara Nicureo; Erico Manuel Jaramillo; José Roberto Nail Cañupán; Arturo Efraín Huisca Colpi; Sara Clementina Canquil Chodiman; Saúl Bernabé Olivera Avila; Marcelio Antilef Colihuechun y a don Alfred Alexis Engesser Tuchie, hijo de la concejala de dicha comuna señora Ada Tuchie Rosenberg.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Del mismo modo, el jefe comunal hizo entrega de estos certificados otorgando sitios, a los funcionarios municipales de San Juan de la Costa, don Raúl Jaime Villar Imilán, Tesorero Municipal, y doña Rosa Esleanira Martínez Águila, secretaria del Departamento de Salud Municipal, como asimismo a la persona contratada a honorarios en ese municipio, don Javier Herrera Cid.

Al respecto, es preciso, señalar que, de acuerdo con el párrafo 5° artículo 34° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los bienes inmuebles municipales sólo podrán ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta, y que el procedimiento que se seguirá para la enajenación será el remate o la licitación pública y el valor mínimo para el remate o licitación será el avalúo fiscal, el cual sólo podrá ser rebajado con acuerdo del concejo.

Atendido los antecedentes recabados durante el transcurso de la auditoría, se constató que el alcalde de la comuna de San Juan de la Costa, procedió a otorgar los sitios sin tener fundamento legal que le permitiera realizar tal procedimiento y en contravención a la norma legal antes citada, no siendo avalada por una necesidad manifiesta del municipio ni, además, contar con el acuerdo del Concejo Municipal de San Juan de la Costa, situación ratificada por el propio edil en declaración efectuada ante personal de fiscalización de esta Contraloría Regional de Los Lagos, durante el transcurso de la presente fiscalización.

En su respuesta la autoridad comunal hace una relación cronológica desde la creación de la comuna hasta el momento en que emitió los certificados de entrega de terrenos municipales a las personas particulares y funcionarios municipales, haciendo presente que ello se viene dando desde el año 1993, fecha en que el alcalde de esa época, don Ponciano Rumián Lemuy, hizo entrega a la mayoría de los habitantes de Puaucho, de un sitio para que construyan sus viviendas.

Agrega en su oficio de contestación, que el año 2002, él y la directiva de la Junta de Vecinos Villa Puaucho concurren a la oficina provincial del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de Osorno a exponer esa situación, accediendo a un programa de Chile Barrio denominado "Radicación", a través del cual se construyeron 36 casas y 97 casetas sanitarias, concluyendo en el año 2005. Añade el edil, que subsistía el problema de la entrega de títulos de dominio a los residentes de la villa por lo que con el aporte de Chile Barrio y ese municipio se financió el proyecto "Asesoría legal de estudio de título de Villa Puaucho", el que no fructificó porque el director de obras municipales de esa entidad edilicia no recepcionó los planos de loteo y autorizó la transferencia de dominio de los loteos, requisito indispensable para obtener la autorización del Ministerio de Bienes Nacionales y del Ministerio del Interior para efectuar la donación de los mismos ya aprobada en forma unánime por el concejo municipal.

En este contexto, manifiesta el alcalde, que a fin de materializar los acuerdos del concejo municipal y por sobre todo la aspiración de los residentes de la Villa, ese municipio en conjunto con la SEREMI de Bienes Nacionales de la Región de Los Lagos suscribieron un convenio de cooperación para





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

que todos los beneficiarios construyan su propiedad en conformidad a la ley, encontrándose todos los residentes en situación irregular, insistiendo que no ha entregado sitio alguno, ya que todas las personas estaban en posesión de los sitios desde hace bastante tiempo y que lo que se pretendía con los certificados a los que hace mención, era lograr la construcción de viviendas para poder acceder al programa de la mencionada Secretaría Regional Ministerial, los que fueron elaborados en la dirección de obras municipales.

Señala también la autoridad edilicia, que respecto de don Alfred Alexis Engesser Tuchie, no le ha asignado ningún sitio ni otorgado certificado alguno y que dicho sitio le fue entregado directamente por el director de Obras de la Municipalidad de San Juan de la Costa, don Lupercio Pavez Ferrada, para la instalación de un taller mecánico y cuya entrega del terreno la habría realizado don Jaime Silva Asenjo, funcionario de la dirección de obras, pero que dicha persona no ocupó el sitio por cuanto ya estaba asignado a otras personas.

Al respecto, cabe reiterar que los certificados extendidos y entregados, denominados "Certificado de entrega de terreno", registran el nombre y firma de don Javier Oyarzo Ruíz.

Respecto del caso del señor Engesser Tuchie, lo afirmado por esa autoridad comunal no se aviene con los antecedentes que obran en poder de esta Contraloría Regional, esto es el certificado de fecha 11 de mayo del 2009 firmado por don Javier Oyarzo Ruíz, en el cual señala que se hace entrega de un sitio ubicado en el lote 71 del loteo de Villa de Puaucho al señor Engesser Tuchie.

Al respecto, cabe señalar que la jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 2.365 de 1995, ha concluido que la enajenación de los bienes inmuebles municipales, es un acto permitido tanto a título oneroso como a título gratuito, siendo este último caso una situación de excepción, la que necesariamente debe realizarse en remate o licitación pública y solo en caso de necesidad o utilidad manifiesta, circunstancia que corresponde calificar al alcalde, sin perjuicio del acuerdo que debe requerir del concejo municipal. En relación con transferencia gratuita de inmuebles municipales, dicha facultad también se infiere de la normativa antes citada, respecto de la cual resulta aplicable lo indicado en los artículos 16 y siguientes del D.F.L. N° 789, de 1978, de Tierras, al no existir normativa que regule expresamente ese procedimiento en ley N° 18695.

En consideración a lo anterior, la autoridad comunal debió haber, requerido el acuerdo del concejo municipal para poder enajenar los citados bienes inmuebles municipales de acuerdo a la letra e) del artículo 65 de la ley N° 18.695, haciendo presente que el artículo 34 de la citada ley establece, en lo que interesa, que los bienes municipales sólo podrán ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta, debiendo seguirse, para la enajenación, el procedimiento del remate o la licitación pública.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

En relación con la exigencia del remate o licitación pública, corresponde expresar que el artículo 14 del decreto ley N° 1.056, de 1975, establece que, por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, el que deberá, además, llevar la firma del Ministro del ramo respectivo, podrá eliminarse el requisito de subasta o propuesta pública para la enajenación de determinados bienes. En tal caso, en el mismo decreto se fijará el procedimiento y modalidades a que deberá ajustarse la enajenación pertinente.

Así, si el municipio es autorizado por el Ministerio de Hacienda, a través del decreto respectivo, para enajenar un bien inmueble municipal con arreglo al procedimiento de enajenación directa contemplado en el artículo 14 del Decreto Ley N° 1.056, de 1975, deberá estarse a lo prescrito en dicho cuerpo legal y no le serán aplicables modalidades distintas a las allí contempladas (aplica criterio establecido en los dictámenes N°s 3.753, de 2000 y 31.594, de 2002).

En la medida en que se cumplan las condiciones anotadas procederá la enajenación de un inmueble municipal en favor de terceros, sin perjuicio del proceso de loteo del terreno que permitirá en definitiva que cada asignatario obtenga la inscripción individual de su dominio.

Por otra parte, el artículo 57 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) establece que el uso de suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los planes reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito. Asimismo, señala el artículo 61 del citado texto legal que el cambio de uso de suelo se tramitará como modificación del plan regulador correspondiente.

A su vez, el artículo 65 de la LGUC, establece que el proceso de subdivisión y urbanización del suelo comprende tres casos: subdivisión de terrenos, sin que se requiera la ejecución de obras de urbanización, por ser suficientes las existentes; loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones, y; urbanización de loteos existentes, cuyas obras de infraestructura sanitaria y energética y de pavimentación no fueron realizadas oportunamente.

Agrega la disposición, que el proceso de transferencia de los terrenos estará sujeto a que el propietario de los mismos cumpla con los requisitos que se determinan en el párrafo 4°, capítulo II de la LGUC (artículos 134 y siguientes), y en su Ordenanza General, lo que en la especie no aconteció.

Cabe hacer presente que, si en una localidad no existe plan regulador comunal, para todos los efectos legales y reglamentarios el predio se emplaza en un área rural. Así, cuando se desee realizar una edificación en un predio rural, corresponderá aplicar las disposiciones generales contempladas en el artículos 55 y 116 de la LGUC y su Ordenanza.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Por su parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción contempla en su Título Tercero normas sobre urbanización, y en su Capítulo 1° se refiere a los permisos de obras y sus trámites

Del citado Capítulo, el artículo 3.1.1 establece que la subdivisión, el loteo y la urbanización de loteos existentes, requerirán de permiso de la Dirección de Obras Municipales, señalando en las disposiciones siguientes la documentación requerida para cada una de esas actuaciones.

Cabe hacer presente que el artículo 2.2.9 de la Ordenanza previene que los originales de los planos de loteo, de subdivisión y los que correspondan a los demás casos contemplados en el artículo 2.2.4 de esta Ordenanza, deberán archivarse en la Dirección de Obras Municipales y una copia oficial de los mismos en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, enviándose además copias del mismo tenor, cuando no exista plan regulador comunal, al Gobierno Regional, a la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y a la respectiva Secretaría Regional Ministerial del mismo Ministerio.

A su vez, cabe hacer presente que, de acuerdo con lo previsto en la ley N° 15.020, tratándose de predios rústicos sólo es posible efectuar divisiones cuando el Servicio Agrícola y Ganadero haya otorgado la correspondiente autorización, debiendo la autoridad de ese servicio considerar lo establecido en el D.L. N° 2.695, de 1979, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella.

Por otra parte, de acuerdo con las certificaciones realizadas por los jefes de oficina del Servicio Agrícola y Ganadero y Servicio de Vivienda y Urbanización de la Provincia de Osorno, el municipio no ha hecho ningún trámite de regularización de los sitios en comento.

En consecuencia, en atención a que el municipio no ha hecho el debido saneamiento de los terrenos en análisis, procede que esa autoridad arbitre las medidas tendientes a regularizar esta materia, ante el Servicio Agrícola y Ganadero, el Servicio de Vivienda y Urbanización, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda, de Agricultura, de Bienes Nacionales, entre otras entidades públicas, materia que deberá realizar en un plazo no mayor a 90 días contados desde la fecha de recepción del presente informe.

Al tenor de las normas legales y antecedentes analizados, corresponde señalar que la autoridad comunal no cuenta con las atribuciones legales para hacer entrega de sitios de propiedad municipal a personas particulares ni a funcionarios municipales, en contravención a lo establecido en los artículos 34 y 56 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y el artículo 62 número 3 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

2.- Personas contratadas a honorarios.

Se constató que la municipalidad mantiene contratadas bajo la modalidad de honorarios a diversas personas para la ejecución de múltiples funciones, algunas de las cuales son propias del quehacer municipal, las que se individualizan en el anexo N° 1.

Asimismo, se verificó que la Municipalidad de San Juan de la Costa procedió a pagar las remuneraciones correspondientes a los meses de enero y febrero del 2010 a 13 personas que, a la fecha de la visita, marzo del 2010, no contaban con contratos de honorarios vigentes.

En efecto, solicitados los contratos de las personas con este tipo de vínculo laboral con el municipio, el director de administración y finanzas de la Municipalidad de San Juan de la Costa, don Luis Barria Obando, certificó que las personas cumplen funciones de jornales y que al día 25 de marzo del 2010 se encontraban sin convenios de prestación de servicios vigentes. De igual modo, señala que la dependencia de estos trabajadores es directa del alcalde y que se pagan sus remuneraciones previa certificación del jefe comunal. Dicha situación fue ratificada por el edil don Javier Oyarzo Ruiz, quien, además, confirmó que emitió el certificado para que se les pague el sueldo mensual en atención a que el director de obras no había realizado los convenios respectivos, procediendo a certificar el cumplimiento de los trabajos.

En su respuesta la municipalidad indica que ello es efectivo y que se debe a que la planta municipal no contempla funcionarios que permitan cumplir con las funciones propias que la ley le encomienda y que por ello se tuvo que contratar a personal que realice las funciones propias del quehacer municipal.

Al respecto, cabe hacer presente que la norma legal reseñada en el artículo 4 de la ley N° 18.883 no admite los encargos genéricos, no pudiendo recurrirse a este tipo de contrataciones, ya que para ello es necesario que la prestación tenga por objeto el cumplimiento de tareas específicas, no siendo posible, en consecuencia, que se encomiende a una persona el desarrollo de cometidos genéricos, correspondiendo, por tanto, que la autoridad comunal deje sin efecto y ponga término a los contratos a honorarios de las personas que realizan funciones genéricas, salvo que se pacten labores para cumplir cometidos específicos, vale decir, tareas puntuales que tienen que individualizarse precisa y determinadamente, circunscribiéndose a un objetivo especial (Aplica criterio contenido en dictámenes N°s 3.015, de 1992, 28.881, de 1994 y 46.753, de 1999).

En consecuencia, esa autoridad comunal debe adoptar las medidas correctivas correspondientes, evitando su ocurrencia en el futuro, lo que será verificado en los programas de seguimiento que realice este Organismo Superior de Control a esa entidad edilicia.

Por otra parte, la Municipalidad de San Juan de la Costa procedió a pagar las remuneraciones correspondientes a los meses de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

enero y febrero del 2010 a personas que no contaban con contratos de trabajos vigentes y que dependían directamente del alcalde, verificándose, que se les pagó los emolumentos de dichos meses previa certificación del jefe comunal. Dicha situación, fue ratificada en la respuesta por el alcalde, don Javier Oyarzo Ruiz, quien manifestó que se pagó a las personas por cuanto el jefe de finanzas no hizo oportunamente los contratos y que el director de obras, del cual dependen las personas no informó y que él en su calidad de alcalde se vio en la necesidad de certificar que habían trabajado en los meses señalados, manifestando la efectividad de los hechos, a su vez procedió a regularizar la observación confeccionando los respectivos contratos a honorarios de las personas involucradas.

Sobre la materia, cabe reiterar que el artículo 4° de ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, permite la contratación, sobre la base de honorarios, de profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, así como la prestación de servicios para cometidos específicos, pero siempre y cuando las labores contratadas por esta vía, cumplan los requisitos y características que el mismo artículo establece, los cuales, entre otros, establece la existencia del correspondiente contratos de trabajo. En este caso, no obstante la falta cometida por el municipio, las labores contratadas se realizaron, debido a lo cual, efectivamente procedía el pago de tales servicios, ya de lo contrario se produciría un enriquecimiento sin causa en favor del municipio, toda vez que ello se habrían ejecutado las labores contratadas, a pesar de no contar con el contrato respectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde que esa autoridad edilicia ordene instruir el correspondiente proceso sumarial, tendiente a determinar las responsabilidades administrativas de los funcionarios que no cumplieron con sus obligaciones de confeccionar los referidos contratos, de no supervisar y aprobar las labores ejecutadas, entre otras, lo que será verificado en las próximas visitas de fiscalización que realice este Órgano de Control en ese municipio

3.- Uso vehículos municipales para fines particulares y manejo de éstos por personas contratadas a honorarios.

El artículo 1° inciso primero del decreto ley N° 799, de 1974, modificado por la Ley N° 18.858 regula las normas sobre el uso y circulación de vehículos de propiedad fiscal, el que, en su título IV letra a) establece la finalidad del uso y cuya redacción expresa claramente que los medios de movilización con que cuentan los entes del Estado, entre ellos, las municipalidades, sólo pueden ser empleados para el cumplimiento de sus fines (aplica circular N° 35.593 de 1995, de la Contraloría General de la República, que imparte instrucciones sobre uso y circulación de vehículos estatales).

Atendido lo anterior, se comprobó que el día 24 de marzo del 2010, el camión de propiedad municipal placa única SX 8494, conducido por don Jorge Asenjo Vidal y en compañía de los trabajadores a honorarios don Eugenio Ricardo Villar Imilán y don Martín Exequiel Barría Ayamante, por instrucciones del señor alcalde de la comuna don Javier Segundo Oyarzo Ruiz, concurrieron hasta el sector de Pucatrihue, lugar Rucamañío, con el objeto de cargar





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

una camionada de leña desde el predio de un señor Aburto para ser trasladada hasta el domicilio particular de la directora del departamento de desarrollo comunitario, doña Cristina Kneer González, en la ciudad de Osorno.

El hecho antes descrito y confirmado por las personas involucradas fue ratificado por el propio alcalde en declaración efectuada ante personal de fiscalización de esta Contraloría Regional de Los Lagos, manifestando, además, que dicha situación era de carácter habitual y permanente en el municipio, lo que transgrede el decreto ley N° 799, de 1974, y la mencionada circular N° 35.593, de 1995.

En su respuesta, el alcalde señala que ello se debió a que el camión municipal debía viajar a la ciudad de Osorno a hacer su revisión técnica, situación que fue de carácter puntual y excepcional y que no volverá a ocurrir, manifestando, de igual forma, que lo declarado ante el fiscalizador de este Organismo de Control fue solamente un exabrupto de su parte, producto de sentirse traicionado y perseguido.

De acuerdo con lo anterior, esta Contraloría Regional de Los Lagos procederá a iniciar la investigación sumaria pertinente, relacionada con las presuntas infracciones al decreto ley N° 799 de 1974, sobre uso y circulación de vehículos municipales.

#### 4.- Inexistencia de control horario del personal municipal.

El día 25 de marzo del 2010 se solicitó el control de asistencia del personal de la Municipalidad de San Juan de la Costa, tanto de planta como a contrata, comprobándose que desde el día 1 de febrero del 2010, el personal que labora en la citada entidad edilicia no registra su jornada laboral en su ingreso ni su salida. Cabe señalar que, el horario establecido en el municipio auditado, fijado mediante decreto exento N° 1280, de 29 de septiembre de 2000, establece que el ingreso de los funcionarios es a las 8:40 y el de término de la jornada a las 17:30, con una jornada de colación de 45 minutos, entre las 13:00 y las 13:45 hrs., verificándose que el citado personal municipal hace su ingreso efectivo al servicio entre las 8:50 y las 9:00 hrs., y su salida entre las 17:15 y las 17:30 hrs., situación que impide cumplir con la jornada diaria laboral establecida en el estatuto administrativo de funcionarios municipales, de 44 horas semanales, afectando asimismo el principio de continuidad de la función pública que todo servidor debe cumplir.

En su respuesta, la entidad edilicia señala que contaba con un reloj control con sistema de tarjetas, pero que éste presentó desperfectos, por lo que, mientras se solucionaba el problema, el control de asistencia se llevó por medio de un libro de registro. Como el citado registro se terminó, el departamento de personal no compró otro y al adquirido se le dio otro destino, con absoluto desconocimiento del alcalde.

Asimismo, manifiesta el alcalde que se celebró un contrato con la empresa computacional Sistema Modulares de Computación Ltda., SMC, para la instalación de un sistema biométrico para el control





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

de asistencia. Además, respecto del atraso, señala que ello se debía a que la ruta se encontraba siendo reparada y que existía tránsito por una sola vía, lo que ocasionaba esperas de entre 10 a 15 minutos.

Analizada la respuesta y los antecedentes remitidos, cabe reiterar la observación planteada, toda vez que la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 56, señala que el alcalde es la máxima autoridad del municipio y como tal le corresponde la dirección, la administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, lo cual no se dio en la especie.

Por lo expuesto, corresponde que se dé inicio a un procedimiento disciplinario tendiente a investigar la eventual responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados en los hechos señalados, sin perjuicio de determinar el tiempo no trabajado de los funcionarios por concepto de atrasos, efectuando los descuentos pertinentes.

Finalmente, corresponde desestimar las razones entregadas respecto de las horas de retraso del personal producto de las malas condiciones de la ruta que une la ciudad de Osorno con esa entidad edilicia, por cuanto esa situación era conocida por los funcionarios y por tal razón debieron adoptarse oportunamente las medidas adecuadas para el cumplimiento del horario de trabajo, más aún si éstos funcionarios son trasladados en vehículos municipales, debiendo, por tanto, reiterarse íntegramente la observación.

5.- Seguimiento del Informe N° 34 de 2009, de esta Contraloría Regional.

La Municipalidad de San Juan de la Costa, debía instruir un sumario administrativo para determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que incurrieron en reiteradas faltas en los procedimientos de ejecución, recepción y pago de los contratos de obras públicas fiscalizados, entre otras situaciones, proceso que tenía como objetivo investigar los hechos observados, y, a la vez, valorizar el eventual perjuicio al patrimonio municipal, derivado de los hechos descritos en el citado informe.

En el seguimiento efectuado se comprobó que la entidad edilicia requirió a diversas instancias y funcionarios municipales que instruyan dicho proceso disciplinario, quienes, aduciendo distintos motivos, se excusaron de realizar dicho proceso.

Así entonces, el alcalde subrogante, don Francisco Vásquez Burgos, mediante oficio N° 071, de 1 de febrero de 2010, volvió a solicitar al Gobierno Regional de Los Lagos, la designación de un funcionario con el grado y la experiencia técnica necesaria para realizar el sumario ordenado por esta Contraloría Regional petición que esta vez fue atendida por el Intendente Regional de Los Lagos, mediante oficio N° 2071 de 9 de julio de 2010, nombrando en comisión de servicios a don Iván Neira Navarrete, funcionario del Gobierno Regional, quien fue designado fiscal mediante decreto exento N°2.780, de 19 de julio de 2010, del Municipio.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

En mérito de lo expuesto, una vez concluido dicho proceso sumarial, el expediente deberá ser remitido al control de legalidad ante esta Contraloría Regional, con todos los antecedentes correspondientes que permitan determinar y valorizar el eventual perjuicio municipal derivado de los hechos observados en el citado informe.

## CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir lo siguiente:

1. Se verificó un saldo de arrastre por \$116.000 sin aclarar y que además presenta una descuadratura entre el saldo del libro banco y el saldo bancario, debiendo ese municipio regularizar financiera y contablemente dicha materia, de acuerdo con la normativa contable existente.

2. Se constató el pago erróneo por la suma de \$ 8.694.180, por concepto del bono compensatorio en reemplazo de la asignación de mérito al personal del Departamento de Salud Municipal de San Juan de la Costa, situación que transgredió lo estipulado en la ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud, debiendo el alcalde, en su calidad de administrador de los recursos económicos del municipio, adoptar las medidas administrativas conducentes para descontar de las remuneraciones de sus funcionarios las sumas percibidas indebidamente, concediendo las facilidades para su reintegro. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de este Organismo establecidas en el artículo 67 de la ley N° 10.336.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad comunal deberá ordenar la instrucción de un proceso sumarial tendiente a determinar las responsabilidades administrativas de quienes debieron proceder a calificar a los funcionarios del departamento auditado y confeccionar la reglamentación correspondiente para proceder a pagar dicha asignación de mérito a los funcionarios.

3. Se determinó que el procedimiento realizado por el alcalde de la Municipalidad de San Juan de la Costa para entregar sitios de propiedad municipal a personas particulares y funcionarios municipales, no se encuentra ajustado a derecho, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 34 y 56 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 62 número 3 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley General de Urbanismo y Construcción y la respectiva Ordenanza General de Urbanismo y Construcción y decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, entre otras, debiendo ese municipio, en un plazo no superior a 90 días regularizar la situación observada.

4. Se constató la falta de recuperación de subsidios por incapacidad laboral por la suma de \$ 14.130.548, debiendo el municipio realizar las gestiones que correspondan con el objeto percibir la totalidad de esos recursos.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS LAGOS  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

5. Se observó el pago de honorarios a personas que realizan funciones propias del quehacer municipal, así como también la ejecución de labores por personas sin contrato, materias que transgreden el artículo 4° de la ley N° 18.883, debiendo esa entidad incoar la instrucción de un sumario administrativo para determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que no velaron por el acatamiento de las normas legales y de la jurisprudencia administrativa en materia de contrataciones a honorarios en el municipio.

6. Esta Contraloría Regional de Los Lagos iniciará una investigación sumaria relacionada con presuntas infracciones al decreto ley N° 799 de 1974, del vehículo municipal placa única SX 8494, de esa entidad edilicia.

7. En relación con el control horario del personal municipal, la autoridad comunal deberá ordenar un procedimiento disciplinarios, con el propósito de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios que no velaron ni adoptaron las medidas correspondientes para el adecuado registro de la jornada laboral, como asimismo, efectuar los descuentos correspondientes respecto de quienes presentaron atrasos en el cumplimiento de su jornada diaria.

La efectividad de dichas medidas será verificada en las próximas visitas que se realicen en ese municipio, conforme a las políticas de esta Contraloría General sobre seguimiento de los programas de fiscalización.

Saluda atentamente a Ud.,



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

## ANEXO N° 1

### FUNCIONES PROPIAS DEL QUEHACER MUNICIPAL

NOMBRE	FUNCIÓN
Pascual Enrique Vera Aguilar	Relacionador Público
Patricia Lorena Arcos Neipán	Encargada de Biblioteca Municipal
Rosa Elena Pereira Cárdenas	Asistente de Biblioteca Municipal
Luis Joel Araneda Rosales	Asesor Jurídico
Henry Jonatan Navarro Jaramillo	Encargado Oficina de Transparencia Municipal
Isabel de Lourdes Licarayen Llancaman	Secretaria de la Dirección de Obras Municipales
Yohana Maribel Higuera Cárdenas	Administrativo de la Oficina de la Mujer
Eduardo Francisco Salas Pinto	Técnico en la Oficina de Estudios y Proyectos
Verena Patricia Pradines Friedericksen	Administrativo Departamento Social
Boris Alejandro Flores Delgado	Encargado Oficina de la Juventud
Andrea Waleska González Fuica	Encargada Oficina Organizaciones Comunitarias
Pamela Lorena Pinilla Quidel	Secretaria Dirección de Desarrollo Comunitario
Eduardo Francisco Salas Pinto	Encargado Oficina de Pesca
Claudia Leocadia Pradines Pradines	Administrativo Oficina de Rentas y Tránsito
Hilda Rosmery Pradines Friedericksen	Administrativo Oficina de Proyectos
Maritza Beatriz Ancapichún Garnica	Administrativo Juzgado de Policía Local
Laura Eliana Maichin Aucapán	Administrativo en Oficina de Misión San Juan
Andrea Soledad Loi Loi	Administrativo de Administración y finanzas
Jaime Omar Silva Asenjo	Administrativo de la Dirección de Obras
Ana María Duhalde Zarate	Secretaria del Concejo Municipal
Judith Gloria Herrera Cortéz	Encargada de Oficina de Turismo y Fomento
Juan Antonio Hormazabal Gálvez	Conductor municipal
Macario Vidal Paidil	Conductor de camión municipal
Sonia del Carmen Pérez Pérez	Administrativo de Relaciones Públicas



[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)

