



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Talca

**Número de Informe: 38/2016
21 de abril del 2016**



www.contraloria.cl



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 77.827/15
W003116/15

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 38, DE 2016, SOBRE
EVENTUALES IRREGULARIDADES
OCURRIDAS EN LA MUNICIPALIDAD DE
TALCA.

TALCA, 21 ABR. 2016

Se han dirigido a esta Contraloría Regional los señores Marcelo Rojas García y Sixto González Soto, ambos concejales de la Municipalidad de Talca, denunciando presuntas anomalías relacionadas con la designación de don Alex Valdebenito Márquez, como director de tránsito y falta a la probidad e inhabilidad administrativa por parte de este último, siendo complementada por una presentación con reserva de identidad, lo que dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo como finalidad atender las denuncias recepcionadas, en las cuales se requiere indagar las eventuales irregularidades que se detallan a continuación:

1) En cuanto a la contratación de don Alex Valdebenito Márquez, como director de tránsito de ese municipio, se indica que éste fue designado por el alcalde, aun cuando dicho cargo debía ser mediante un concurso público, tal como lo alude el artículo 41, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

2) Asimismo, exponen que el señor Valdebenito Márquez, en enero del año 2011 fue sorprendido en dos oportunidades, el mismo día, conduciendo bajo la influencia del alcohol, siendo sobreseído definitivamente el año 2014.

3) Se menciona que el referido señor Alex Valdebenito Márquez es hijo de don Juan Valdebenito Mansilla, siendo este último jefe de gabinete de la municipalidad, situación que, a su parecer vulneraría el principio de probidad administrativa, al igual que existiría inhabilidad e incompatibilidad administrativa, conforme a lo previsto en la ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

4
glo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Cabe precisar que, con carácter confidencial, por medio del oficio N° 943, de 2016, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Talca, el Preinforme de Observaciones N° 38, del año en curso, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó a través del oficio ORD. N° 350, de dicha anualidad, documento que ha sido considerado para elaborar el presente informe final.

METODOLOGÍA

La investigación se practicó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor; con lo establecido en la resolución N° 20, de 2015, que Fija las Normas que Regulan las Auditorías Efectuadas por la Contraloría General de la República, y con los procedimientos sancionados por la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno, ambas de este origen, e incluyó la solicitud de informe fundado, indagaciones en la entidad, requerimientos de datos e informes, certificaciones, verificación documental, entre otros documentos que se consideraron necesarios.

Igualmente, debe señalarse que las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, respecto a su grado de complejidad. En efecto, se entiende por altamente complejas (AC) o complejas (C) aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por este Ente Fiscalizador; en tanto, se clasifican como medianamente complejas (MC) o levemente complejas (LC), aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

ANÁLISIS

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

1. Sobre nombramiento de funcionario

Los recurrentes manifiestan que la entidad edilicia de la comuna designó a don Alex Valdebenito Márquez, al cargo de director de tránsito, sin realizar el concurso público correspondiente.

Agregan que, dicha situación no daría cumplimiento al artículo 41, de la citada ley N° 18.695, que expresa "El ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos".

Al respecto, la máxima autoridad de esa municipalidad, expresa que el funcionario en cuestión ha sido nombrado como encargado de la dirección de tránsito y transporte público, en calidad de contrata y no



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de planta. Añade que, la jefatura de ese departamento está a cargo de don Jaime Gelmi Silva, el que a la fecha se encuentra activo.

Como cuestión previa, es necesario tener presente, en primer término, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, los cargos de planta son aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad, los que se encuentran fijados en el texto que establece la planta del personal de la correspondiente entidad edilicia, lo que en el caso de la Municipalidad de Talca corresponde al decreto con fuerza de ley N° 222-19.321, de 1994, del Ministerio del Interior, que Adecúa, Modifica y Establece Planta de Personal de la Municipalidad de Talca.

Al respecto, el artículo 3° del aludido DFL, contempla, por una parte, diez cargos directivos con denominación específica, a saber, juez 1° juzgado de policía local, juez 2° juzgado de policía local, administrador municipal, secretario municipal, director de control, director de obras municipales, director de administración y finanzas, director de desarrollo comunitario, asesor jurídico, secretario comunal de planificación y coordinación y seis directivos genéricos; y por otra parte, catorce empleos en el estamento de jefaturas, sin establecer, en ninguno de ellos, la plaza en comento.

Ahora bien, es dable indicar que a quien ejecute la labor de director de tránsito y transporte público, le corresponde efectuar tareas de tipo resolutivo, decisorio o ejecutivo, por lo que no puede sino ser ejercida por un funcionario de planta, ubicado en el estamento de directivos o de jefaturas, tal como lo ha manifestado esta Entidad de Control en los dictámenes N°s 3.705, de 2012 y 77.601, de 2014, entre otros.

Además, es menester señalar que para desempeñar el aludido cargo es necesario cumplir con los requisitos generales previstos en el artículo 10, de la ley N° 18.883, y con aquellos que contempla el artículo 12, de la ley N° 19.280, que Modifica Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y Establece Normas Sobre Plantas de Personal de las Municipalidades, sea para la planta de directivos o para la de jefaturas, atendida la naturaleza y funciones propias de esa plaza.

Por otra parte, corresponde recordar que según el artículo 7° de la nombrada ley N° 18.883, las municipalidades pueden tener las siguientes plantas de personal: directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares, precisando el artículo 9° del mismo cuerpo estatutario, que todo cargo municipal necesariamente debe tener asignado un grado de acuerdo con la importancia de la función que se desempeñe.

A su vez, la citada ley N° 19.280, en sus artículos 11 y 12 establece las posiciones relativas de las plantas municipales indicadas en la ley N° 18.883 y fija los requisitos para el ingreso y promoción en cada una de ellas.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Precisado lo anterior, no cabe sino referirse que el cargo de Director de Tránsito y Transporte Público de la Municipalidad de Talca, por tratarse de una unidad municipal de jerarquía dentro de la organización interna del municipio, debe necesariamente ser desempeñado por un funcionario asimilado ya sea a la planta de directivos o a la de jefaturas y a quien, además, le debe ser asignado un grado acorde con la importancia de la funciones propias de esa dependencia y la posición jerárquica de la misma, equivalente al nivel remuneratorio correspondiente a las otras jefaturas de departamento.

Luego, procede tener en cuenta que tales empleos pueden ser provistos, entre otras modalidades, mediante el nombramiento de suplentes, los que, según lo ordenado en el artículo 6°, inciso tercero, de la citada ley N° 18.883, son aquellos funcionarios designados en esa calidad en los cargos que se encuentren vacantes y en aquellos que por cualquier circunstancia no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a un mes; agregando el inciso cuarto del mismo precepto legal, que el suplente tendrá derecho a percibir la remuneración asignada al cargo que sirve en tal calidad, sólo en el caso de encontrarse este vacante, o bien, cuando el titular del mismo por cualquier motivo no goce de dicha remuneración, debiendo hacerse presente, en todo caso, que de acuerdo con lo señalado en el inciso quinto del referido artículo 6°, la suplencia por un cargo vacante no puede extenderse a más de seis meses.

Así las cosas, de los antecedentes proporcionados por el departamento de personal de ese municipio, se validó que mediante el decreto alcaldicio N° 620, de 24 de octubre de 1994, se encasilló a contar del 1 de enero de ese mismo año, a don Jaime Gelmi Silva, asimilado al grado 6° de la planta de directivos de ese municipio.

Además, don César Quiroz Vergara, Encargado del Departamento de Personal de la Municipalidad de Talca, certifica que el señor Gelmi Silva desde el 1 de agosto de 2002, ha ejercido como director de tránsito, luego de la renuncia de don Ramiro Espinoza Chávez, quien fuera titular en esa data, sin embargo, agrega que no existe el decreto alcaldicio por el cual se nombró en ese cargo.

Entonces, de la documentación tenida a la vista, se constató que el cargo en comento a la fecha de la fiscalización no se encontraba vacante.

Ahora bien, en cuanto al señor Valdebenito Márquez, se corroboró que pertenece al escalafón de profesionales, grado 8°, en calidad de contrata, efectuando labores de "Encargado de la Dirección de Tránsito y Transporte Público", por el período comprendido desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre, de 2015, tal como se establece en el decreto alcaldicio SIAPER N° 8.894, de 15 de septiembre de la misma anualidad.

Respecto a la calidad jurídica de don Alex Valdebenito Márquez, corresponde aclarar que quienes están sujetos a dicha modalidad de contratación se encuentran impedidos para desempeñar cargos de jefatura y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

directivos, toda vez que esos empleos, por su denominación y naturaleza, implican el desarrollo de labores de carácter resolutivo, decisorio o ejecutivo, que solo pueden ser ejercidas por integrantes de la dotación estable de la entidad edilicia, vale decir, de planta (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 28.824, de 2001, y 12.284, de 2002, ambos de este origen).

En ese orden de ideas, y en mérito de lo presentado en los párrafos anteriores, es dable concluir que no se advierten hechos o conductas que hagan presumir la existencia de situaciones irregulares en la materia analizada, por lo que este Organismo de Control debe desestimar esta parte de la denuncia.

Sin perjuicio de lo anterior, y en base a lo indicado por los ocurrentes respecto a la modalidad de proveer esa dirección, cabe hacer presente que en caso de que el referido cargo se encuentre vacante, corresponde precisar que no procede llamar a concurso público para proveerlo -por no estar contemplado en el estamento respectivo-, sino que dicha tarea debe ser realizada por cualquiera de los trabajadores que forman parte de las plantas de directivos o jefaturas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 94.793, de 2014, de esta procedencia).

El alcalde en su respuesta esgrime que, el nombramiento de tránsito se debió a que a fines de agosto, cuando el directivo que se desempeñaba como titular asiste a una audiencia para manifestar que haría uso de sus vacaciones y solicitar un mes de permiso sin goce de remuneraciones, agregando que su intención no era regresar a dicha unidad.

Posterior a eso, declara que le pidió al señor Valdebenito Márquez renunciar en la Municipalidad de San Rafael y asumir la dirección de la comuna.

Luego, explica que lo designó a contrata con la intención de regularizar dicha situación, dado que en ese entonces, no tenía algún directivo en la planta para ese cargo ya que éste requiere de conocimientos especiales.

Agrega que, no fue posible decretar suplencia ya que no puede ser por un plazo superior a seis meses y debido a estas ya habían sido servidas por otros funcionarios con anticipación.

No obstante lo expuesto, se realizaron indagaciones adicionales a lo mencionado por el alcalde, constatándose que por medio del decreto alcaldicio N° 6.298, de 18 de diciembre de 2015, se aprobaron las bases que regularon el concurso público para proveer cargos vacantes en los escalafones de directivo y jefatura de la planta del municipio.

Así entonces, del certamen precedente, se corroboró que a través del decreto alcaldicio SIAPER N° 569, de 27 de enero de 2016, se nombró a don Alex Valdebenito Márquez en el cargo de directivo grado 8, de esa planta municipal, el cual no se encuentra, a la fecha de emisión del presente informe, registrado en el citado sistema de personal.

70



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Dado lo anterior, procede mantener la observación hasta que se acredite mediante el certificado de registro pertinente, la anotación del decreto alcaldicio antedicho, que nombra en calidad titular al señor Valdebenito Márquez en la plataforma SIAPER.

2. Sobre conducción bajo la influencia del alcohol

Respecto a los presuntos antecedentes penales de don Alex Valdebenito Márquez, en relación a que en enero del año 2011, siendo éste Director de Tránsito de la Municipalidad de San Rafael, habría sido sorprendido en dos ocasiones en el mismo día conduciendo en estado de ebriedad, siendo sobreseído durante el 2014.

Cabe señalar que el artículo 10, letra f), de la ley N° 18.883, en armonía con lo previsto en el artículo 54, letra c), de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece entre los requisitos necesarios para ingresar a la Administración del Estado, el no hallarse condenado por crimen o simple delito, inhabilidad que, según el artículo 64 del último texto legal citado, tiene el carácter de sobreviniente, siendo obligación del funcionario afectado declararla a su superior jerárquico.

Ahora bien, en relación con lo expuesto por los recurrentes, es dable anotar que según consta de los antecedentes examinados, la persona por la que se consulta, al término de la causa judicial RIT N° 163-2011, sustanciada ante el Juzgado de Garantía de Talca por el delito antes mencionado, fue sobreseída definitivamente el 24 de octubre de 2014.

Por su parte, y de acuerdo con los antecedentes de esta Entidad de Control, en el sistema HERMES –registro de condenas e inhabilidades ley N° 20.000- se advierte que el señor Valdebenito Márquez no ha sido condenado por crimen o simple delito, lo que permite concluir que este último no se encuentra inhabilitado para desempeñarse como funcionario público, por lo que corresponde desestimar la presentación en esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el principio de probidad administrativa, consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política, compromete a los servidores públicos al deber de observar en todas sus actuaciones lo dispuesto en el artículo 58, letra g), de la ley N° 18.883, en armonía con el artículo 52 de la ley N° 18.575, en atención a mantener una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, según lo define el inciso segundo de este último precepto legal.

Al respecto, este Ente de Control, en su dictamen N° 49.580, de 2008, entre otros, ha precisado que el principio de probidad administrativa no solo constituye un sinónimo de honestidad, sino que alcanza a todas las actividades que un funcionario público realiza en el ejercicio de su cargo, teniendo, incluso, por aplicación de tal principio, el deber de observar una vida privada acorde con la dignidad de la función.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Lo anterior, por cuanto, tal como lo ha concluido el dictamen N° 10.086, de 2000, entre otros, de este origen, la calidad de servidor público no solo obliga al correcto desempeño de las actividades propias del respectivo empleo y de aquellas a que se acceda en virtud de tal calidad, sino que incluso afecta al comportamiento privado del funcionario, en tanto pudiere significar, entre otros efectos, desprestigio del servicio o faltar a la lealtad debida a sus jefaturas, a sus compañeros y a la comunidad.

3. Sobre inhabilidad, incompatibilidad y falta a la probidad administrativa

En la presentación se denuncia que el referido señor Alex Valdebenito Márquez es hijo de don Juan Valdebenito Mansilla, siendo este último jefe de gabinete de ese municipio, situación que, a su parecer vulneraría el principio de probidad administrativa, al igual que existiría inhabilidad e incompatibilidad administrativa, conforme a lo previsto en la letra b) del artículo 56 y el numeral 2 del artículo 64, ambos de la ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.

Solicitado informe a la Municipalidad de Talca, esta esgrime que dado que el señor Valdebenito Mansilla posee un contrato a honorarios y a contrata, no se encuentra habilitado para ejercer funciones de jefatura, razón por la cual el artículo 56, letra b), de la referida ley N° 19.653, no resultaría aplicable a la situación en comento, considerando que el carácter transitorio del cargo del servidor aludido se contrapone con la permanencia que caracteriza a las labores directivas o de jefaturas, más aun si se tiene presente que los contratados a honorarios, no poseen la calidad de funcionario público, y por ende, carecen de responsabilidad administrativa, indispensable para el debido control de las amplias atribuciones de que gozan los cargos directivos.

Agrega que, en cuanto a la supuesta infracción al artículo 64, numeral 2°, de la mentada ley N° 19.653, no existiría ningún antecedente que permita acreditar que don Juan Valdebenito Mansilla, desde su posición, haya ejercido indebidamente algún tipo de influencia a fin de obtener la contratación del señor Valdebenito Márquez, por ende, infringir el principio de probidad administrativa.

Como cuestión previa, se debe hacer presente que la ya citada ley N° 19.653, incorporó a la ley N° 18.575, su Título III, apartado que contiene diversas disposiciones que tienen por finalidad garantizar la vigencia y observancia del principio de probidad administrativa. Entre ellas, se encuentra el precepto contenido en la letra b) de su artículo 54, conforme al cual no podrán ingresar a cargos en la Administración del Estado, las personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo al que postulan, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive.

Asimismo, el referido cuerpo normativo introdujo a la ley N° 18.575, las inhabilidades sobrevinientes contempladas actualmente en su artículo 64, el cual dispone que en el evento que una persona ya incorporada a



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

un determinado servicio le sobreviene alguna de las circunstancias indicadas en el precitado artículo 54, el funcionario afectado deberá declararlas a su superior jerárquico en los términos que dicha disposición señala.

Por su parte, acorde con los artículos 2° y 15, ambos de la mencionada ley N° 18.695 y según el criterio sustentado en el dictamen N° 73.080, de 2013, de este origen, las entidades edilicias se encuentran estructuradas sobre la base de diversos niveles jerárquicos, el primero de los cuales corresponde al alcalde, como jefe superior del municipio, el segundo a los directores y el tercero a los jefes de departamento, aunque la planta respectiva no considere esta denominación.

Asimismo, resulta necesario destacar que de conformidad con la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 39.497, de 2000; 43.920 de 2008; y 19.078, de 2013, las disposiciones que consagran y resguardan el principio de probidad administrativa contenidas en la ley N° 18.575, desarrollado en forma detallada por las modificaciones introducidas por la ley N° 19.653, no sólo son aplicables a los funcionarios municipales de planta y a contrata, sino también a las personas contratadas a honorarios, atendido el carácter de servidores estatales de estas últimas, ya que prestan servicios al Estado en virtud de un contrato suscrito con un organismo público.

Luego, el inciso octavo, del artículo 5° de la ley N° 19.896, que Introduce Modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y Establece otras Normas sobre Administración Presupuestaria y de Personal, prevé que las inhabilidades e incompatibilidades administrativas establecidas en los artículos 54, 55 y 56 de la ley N° 18.575, serán aplicables a los contratados a honorarios.

Ahora bien, de los documentos tenidos a la vista, a la fecha de fiscalización, se corroboró que mediante el decreto alcaldicio SIAPER N° 8.894, de 15 de septiembre de 2015, la Municipalidad de Talca nombró en el cargo de "Encargado de la Dirección de Tránsito y Transporte Público" a don Alex Valdebenito Márquez, en calidad jurídica de contrata, a contar del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre, de la misma anualidad.

Por otro lado, cabe hacer presente que por medio del decreto alcaldicio SIAPER N° 6.423, de 15 de julio de 2015, se prorrogó el nombramiento en calidad de contrata por 22 horas semanales, desde el 1 de julio al 31 de diciembre, del mismo año, a don Juan Valdebenito Mansilla, como administrativo grado 12°, para cumplir labores dependientes de alcaldía.

Además, este último funcionario posee una contratación bajo la calidad de honorarios aprobado por el decreto alcaldicio SIAPER N° 4.547, de 24 de junio de 2015, por el período comprendido desde el 1 de julio al 31 de diciembre, de dicho año, para desempeñar la función de "Encargado de Emergencia".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Adicionalmente, fue posible validar que a través del decreto alcaldicio N° 3.783, de 3 de agosto de 2015, el Alcalde de la Municipalidad de Talca designó a este último funcionario, desde el 20 de julio de dicha anualidad y hasta que sean necesarios sus servicios, para desempeñarse como "Jefe de Gabinete".

Al respecto, se acreditó que ambos servidores poseen lazos de consanguinidad, en primer grado, dado que son padre e hijo, según información recogida del Servicio de Registro Civil e Identificación.

Pues bien, de conformidad con el criterio sostenido por el dictamen N° 3.670, de 2012, de esta procedencia, dado que en la situación en estudio, quien generaría la mencionada inhabilidad, esto es, don Juan Valdebenito Mansilla, no desempeña un cargo de jefatura de aquellos a que se refiere el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575 y que, por el contrario, ocupa un empleo en calidad de contrata y, por ende, no puede desempeñar labores de jefatura, tal como se precisó, entre otros en el dictamen N° 62.891, de 2011, de la Contraloría General, en la especie no se configura la indicada prohibición de ingreso.

4. Otras observaciones

4.1. Sobre designación de jefe de gabinete

Referente a la contratación de don Juan Valdebenito Mansilla, es del caso recordar que por medio del decreto alcaldicio SIAPER N° 6.423, de 15 de julio de 2015, se prorrogó el nombramiento en calidad de contrata por 22 horas semanales, desde el 1 de julio al 31 de diciembre, de dicho año, a don Juan Valdebenito Mansilla, como administrativo grado 12°, para cumplir labores dependientes de alcaldía.

Además, tal como se mencionó precedentemente, por medio del decreto alcaldicio N° 3.783, de 2015, se designó como jefe de gabinete al señor Valdebenito Mansilla, el cual, de acuerdo a lo descrito en el manual de funciones de la Municipalidad de Talca publicado en su portal, serían las siguientes sus labores:

- a) Coordinar la agenda del alcalde con las distintas organizaciones de la comunidad.
- b) Colaborar en la atención del público y usuario, ante situaciones que requieren del pronunciamiento del alcalde.
- c) Coordinar y programar las actividades protocolares del alcalde, clasificando su asistencia de acuerdo a agenda y relevancia en el quehacer municipal, formalizando las excusas correspondientes.
- d) Coordinación, derivación de personas que atiende en audiencias el alcalde con los jefes de unidades, según materias a consultar o solucionar.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

e) Colaborar en la atención de público del alcalde respecto de situaciones factibles de ser resueltas sin la intervención o pronunciamiento de la autoridad.

Precisado lo anterior, resulta pertinente anotar que la función que le fuera asignada a don Juan Valdebenito Mansilla, implica el ejercicio de tareas de carácter resolutorio y ejecutivo, ya que el concepto de funciones de jefatura, comprende no sólo las labores de los cargos jerárquicos previstos en la planta respectiva, sino que también aquellas que son propias de las plazas no contempladas específicamente en la misma –como en la situación en estudio–, pero que por su denominación y naturaleza, constituyen funciones de carácter resolutorio, decisorio o ejecutivo (aplica criterio contenido en el dictamen N° 72.594, de 2010, de ese origen).

En tal sentido, el personal a contrata carece de jerarquía funcionaria, por lo que la encomendación de funciones que se efectúe respecto de quienes sirven empleos en tal calidad, no puede implicar el ejercicio de labores de jefatura, toda vez que éstas son propias de los cargos de planta (aplica criterio contenido en el dictamen N° 1.821, de 2013, de este Órgano Contralor).

Por otro lado, es del caso señalar que en los artículos 10 y 11, de la ley N° 18.883, establecen los requisitos para ingresar a la municipalidad y la forma de acreditarlos, lo anterior, en concordancia con el artículo 12 de la ley N° 19.280, donde se indican los requisitos para el ingreso y promoción en los cargos de las plantas de personal de las municipalidades.

Por consiguiente y en mérito de lo expuesto, en la especie, es dable mencionar que no procede que un funcionario contratado ejerza las labores de la jefatura aludida.

Cabe agregar que el cargo de jefe de gabinete no se considera en el decreto con fuerza de ley N° 222, de 1994, que fija la planta de la Municipalidad de Talca.

La máxima autoridad comunal, en su respuesta considera que en su opinión las funciones del jefe de gabinete señaladas en el decreto alcaldicio de nombramiento del señor Valdebenito Mansilla, no son de carácter resolutorio y ejecutorio, ello por cuanto las decisiones las toma él en su calidad de alcalde.

Agrega que, el jefe de gabinete sólo presenta propuestas y que nunca presenció las reuniones que se agendaban con los directivos.

De validaciones adicionales efectuadas, se corroboró que el aludido cargo, en la actualidad es ejercido por doña Paulina Celedón Valladares, cuya contratación a honorarios fue aprobada mediante el decreto alcaldicio SIAPER N° 446, de 22 de enero de 2016, para cumplir las siguientes labores:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

a) Coordinar, preparar y convocar las reuniones y actividades del alcalde, en los ámbitos sociales, culturales, económicos y políticos.

b) Programar, sistematizar y apoyar todas las actividades públicas y protocolares en que participe el alcalde, debiendo registrar todas las peticiones, acuerdos y consultas que emanen de dichas actividades.

De la revisión precedentemente expuesta, es del caso subsanar la observación.

4.2. Sobre contratación a honorarios

Al respecto, don Juan Valdebenito Mansilla, desde el año 2014 posee contratos a honorarios con la Municipalidad de Talca, desempeñándose como “Encargado de emergencias”, tal como se detalla a continuación:

N° DECRETO ALCALDICIO SIAPER	FECHA	PERÍODO CONTRATACIÓN		FUNCIÓN	IMPUTACIÓN
		DESDE	HASTA		
2.310	28-04-2014	01-04-2014	30-06-2014	Encargado de emergencias	21-04-004
5.517	24-07-2014	01-07-2014	31-07-2014		
6.887	08-10-2014	01-08-2014	31-12-2014		
962	30-01-2015	01-01-2015	30-06-2015		
4.547	24-06-2015	01-07-2015	31-12-2015		

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de esta Contraloría Regional, en base a decretos alcaldicios proporcionados por la Municipalidad de Talca.

En este contexto, resulta útil anotar que sobre las competencias y/o capacitación que posea el trabajador en cuestión para poder ejercer las funciones por las que fue contratado por esa entidad, no le corresponde a este Ente Fiscalizador, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 B de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General, evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas de las autoridades.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la contratación en estudio fue imputada en la cuenta presupuestaria 21-04-004 "Prestaciones de servicios en programas comunitarios", la cual comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en aspectos de carácter social, cultural, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia, conforme lo define el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Complementariamente, es del caso mencionar que la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida en el

glo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

dictamen N° 53.796, de 2009, ha señalado en lo que interesa, que son labores accidentales aquellas que si bien le pertenece a la entidad edilicia ejecutar, no obstante su desarrollo es ocasional o circunstancial, vale decir, no son tareas que en forma permanente o habitual la municipalidad debe cumplir, lo que en la especie, no se dio cumplimiento tal como se observó, en su oportunidad, en el Informe Final N° 639, de 2015, de esta Contraloría Regional.

En la respuesta se indica que resulta imposible cumplir las funciones que se han ido incorporando a las municipalidades con una planta de más de veinte años y la limitante del 20% a contrata y 10% a honorarios.

Agrega que, la emergencia se puede generar en cualquier época del año pero no en forma continua, haciendo alusión a inundaciones, caídas de árboles, incendios y sismos de gran intensidad, siendo todas situaciones imprevisibles.

Por otra parte añade que, el Estado a través de sus organismos les exige tener un coordinador o encargado de emergencias que debe asistir a reuniones, entregar y recibir información y, en la planta jamás se consideró este cargo por lo que funciona como programa en beneficio de la comunidad.

De lo precedentemente expuesto, y en virtud de lo concluido en el aludido informe final N° 639, de 2015, procede mantener lo objetado, hasta la oportunidad en que se verifique el cabal cumplimiento del antedicho decreto N° 854, de 2004, respecto a las características que deben reunir las contrataciones a honorarios de personas naturales, imputadas a la cuenta contable denominada "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios", lo que será comprobado en una próxima auditoría que efectúe esta Sede de Control.

4.3. Sobre entrega de información

Durante la ejecución de la presente investigación, se consultó al departamento de personal de ese municipio sobre la contratación y labores relativas a don Juan Valdebenito Mancilla, para lo cual se dio respuesta por medio de un certificado S/N°, el día 4 de noviembre de 2015, visado por don César Quiroz Vergara, como encargado de dicha repartición.

Al efecto, el referido certificado señala textualmente que "el señor Juan Valdebenito Mancilla, en su contratación Ley 18.883 por 22 horas, debo manifestar que solo tiene dependencia de Alcaldía, como lo determina los Decretos correspondiente, además debo indicar que no existe Decreto que determine un cargo específico".

Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo a lo informado por los recurrentes, datos publicados en la página institucional e información entregada por la oficina de partes de esa entidad, se constató la existencia del decreto alcaldicio N° 3.783, del 3 de agosto de 2015, por el cual el alcalde designó al antedicho funcionario para que se desempeñara como Jefe de Gabinete de la Municipalidad de Talca, lo que no se condice con la situación presentada en el párrafo precedente.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Referente a la situación presentada, corresponde hacer presente lo dispuesto en el artículo 58, letra c), de la ley N° 18.883, es obligación de todo servidor realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia.

Así entonces, lo informado no reúne el carácter de ser íntegra ni veraz, por cuanto ésta no fue presentada en forma completa y sus datos no fueron fidedignos, tal como lo establece el artículo 41, de la resolución N° 20, de 2015, de esta Contraloría General.

La máxima autoridad en su respuesta, expresa que ha ordenado iniciar una investigación sumaria para determinar la responsabilidad administrativa del funcionario relativa a la situación planteada en este numeral, acompañando el decreto alcaldicio SIAPER N° 965, de 16 de febrero de 2016, que dispone la instrucción de un procedimiento sumarial al respecto.

Sin perjuicio de los antecedentes proporcionados y medidas informadas, corresponde mantener el alcance formulado, hasta que esa entidad adopte las medidas tendientes a evitar situaciones como la descrita en la especie, hecho que será verificado en una futura fiscalización que ejecute este Organismo de Control.

Además, le corresponderá remitir en el plazo de sesenta días hábiles el resultado de la investigación sumaria que, de acuerdo a lo informado, se encuentra desarrollando, para la validación en la etapa de seguimiento respectiva.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Talca, ha aportado antecedentes e iniciado acciones que han permitido salvar dos de las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 38, de 2016, de esta Contraloría Regional.

En efecto, lo objetado en el numeral 4.1, sobre designación de jefe de gabinete, se da por subsanado considerando las explicaciones y documentos aportados por el citado municipio.

Respecto de aquellas observaciones que se mantienen, se deberán adoptar las medidas pertinentes 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 observado en el punto 1 del informe, relacionado con el nombramiento del señor Alex Valdebenito Márquez, se deberá acreditar el registro en la plataforma SIAPER del nombramiento en calidad de titular del mencionado servidor (C).

4



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2. En relación con lo consignado en el numeral 4.2, respecto a la contratación a honorarios, a la máxima autoridad comunal le corresponderá velar por dar cabal cumplimiento a las características que deben reunir las contrataciones a honorarios de personas naturales, ajustándose al citado decreto N° 854, de 2004, lo que será corroborado en futuras fiscalizaciones. (C)

3. En cuanto a lo representado en el numeral 4.3, sobre la entrega de información, el municipio deberá remitir el resultado de la investigación sumaria que al efecto se encuentra incoando, lo que será verificado en la etapa de seguimiento del presente informe final. (C)

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

Transcríbase a los recurrentes; al Alcalde, al Secretario Municipal y a la Dirección de Control, todos de la Municipalidad de Talca, y a las Unidades de Personal de la Administración del Estado, Técnica de Control Externo y de Seguimiento, de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

CLAUDIO PRIETO OYARCE
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional del Maule



www.contraloria.cl