



CONTRALORÍA REGIONAL DEL MAULE
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Departamento de Salud de la Municipalidad de Talca

Número de Informe: 149/2016
31 de mayo de 2016



www.contraloria.cl



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

Resumen Ejecutivo

Informe Final de Investigación Especial N° 149, de 2016

Departamento de Salud Municipal de Talca

Objetivo: Determinar la existencia de posibles situaciones de discriminación por la orientación sexual de funcionarios del Departamento de Salud Municipal de Talca, a su vez verificar si la entidad implementó algún procedimiento y/o medida para aquellas presentaciones efectuadas por servidores en materias de acoso laboral y evaluar el cumplimiento de la normativa del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal respecto del cargo de Director Comunal de Salud de la misma comuna.

Preguntas de Auditoría:

- ¿Al interior del Departamento de Salud Municipal de Talca han existido actos de discriminación por la orientación sexual de algunos funcionarios que se desempeñan en esas dependencias?
- ¿El Alcalde de la Municipalidad de Talca ha implementado alguna medida o accionar sobre aquellas denuncias presentadas por funcionarios de esa repartición sobre temas de acoso laboral?
- ¿Se ha respetado la normativa que rige el cargo de Director Comunal de Salud?

Principales Resultados:

- Conforme a la prueba recabada, se constató que la motivación para no renovar la contrata a plazo fijo de los señores Luis Soto Alcaíno, Jaime Pérez Urrea y Cesar Cepeda Ávila, fue por su orientación sexual.
- Respecto a la denuncia que ingresó a esta Sede Regional el día 25 de septiembre de 2015, esa entidad municipal el día 14 de diciembre de ese mismo año, instruyó una investigación sumaria por medio del decreto alcaldicio N° 6.240, con el fin de determinar eventuales responsabilidades ante los hechos denunciados, designando como investigador al abogado de la dirección de asesoría jurídica, don Omar Elgueta Celis. En la actualidad se encuentra en la fase de la confección de la resolución definitiva, ya que fue remitida por el investigador mediante el ordinario N° 267, de fecha 4 de mayo de 2016. Sin embargo, no consta la respuesta enviada a los recurrentes.
- Se corroboró que el Alcalde de la Municipalidad de Talca mantuvo a un funcionario a contrata regido por la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, cumpliendo funciones propias del Director Comunal de Salud, lo que infringe el dictamen N° 17.547, de 2016, de este Organismo Superior de Control.



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

REF. N°s W003135/2015
W004656/2015
78.143/2015
70.782/2016
70.815/2016

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 149, DE 2016, SOBRE
EVENTUALES ACTOS DE
DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN
SEXUAL Y ACOSO LABORAL
OCURRIDOS EN EL DEPARTAMENTO DE
SALUD DE LA MUNICIPALIDAD DE
TALCA.

TALCA, 31 MAYO 2016

Han acudido a esta Contraloría Regional los señores Luis Andrés Soto Alcaíno, Jaime Malcohn Pérez Urrea y César Mauricio Cepeda Ávila, todos ex servidores del Departamento de Salud de la Municipalidad de Talca, en adelante DESAM, solicitando investigar los hechos que conllevaron los despidos, a su juicio, motivados en su condición sexual.

Adicionalmente, se recepcionó una copia del reclamo suscrito por los funcionarios de dicha unidad, Claudia Cáceres Villagra, Ana Pérez Gámez, Marcela Zúñiga Rebolledo, Hernaldo Vásquez Morales, Felipe Gajardo Contreras y Jorge Gómez Garcés, dirigido al Alcalde de Talca, en que se describen situaciones que califican de acoso laboral por parte del director del DESAM, don Hernando Durán Palma.

Lo anterior dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a las presentaciones indicadas, ingresadas en esta Sede Regional por parte de funcionarios del DESAM de Talca, que daban cuenta de una posible vulneración de sus derechos estatutarios, lo que, además, ha tenido repercusión en la comunidad, existiendo informaciones de prensa en diarios de la región, este Organismo de Control ha debido efectuar la presente labor de fiscalización, conforme sus atribuciones constitucionales y legales.

AL SEÑOR
VÍCTOR FRITIS IGLESIAS
CONTRALOR REGIONAL DEL MAULE
PRESENTE

Y
fo



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

ANTECEDENTES GENERALES

El trabajo efectuado tuvo como finalidad atender la denuncia recepcionada, en la cual se requiere indagar las presuntas irregularidades en las desvinculaciones de los tres ocurrentes, las que habrían derivado de la adopción de medidas discriminatorias y arbitrarias por parte de la autoridad comunal, dado que contaban con evaluaciones sobresalientes en el desempeño de sus funciones, habiéndoseles vinculado a una situación personal del director del DESAM.

Por otro lado, se indagó el antecedente consistente en el requerimiento formulado por seis funcionarios de esa dependencia que adujeron haber sido constantemente maltratados y menoscabados por el mencionado funcionario directivo, a contar del mes de junio de 2015, cuando acaecieron los hechos vinculados a su situación personal.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, por medio del oficio N° 2.710, de 2016, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Talca, el Preinforme de Observaciones N° 149, 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° 983, de la misma 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 la Contraloría General; con lo establecido en la resolución N° 20, de 2015, que fija las normas que regulan las auditorías efectuadas por esta Entidad de Control, 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 datos e informes fundados, indagaciones en la entidad, certificaciones, toma de declaraciones, verificación documental, requerimientos de informes y otros antecedentes que se estimó necesarios.

Igualmente, debe señalarse que las observaciones que este Organismo Contralor 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 objeciones 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.

96



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

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:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

1. Manuales y protocolos referidos a la materia denunciada

Consultado a ese departamento de salud, respecto de la existencia de un manual, protocolo o instructivo sobre el procedimiento a seguir en caso de existir denuncias relativas a discriminación y/o acoso laboral, se informó que esa repartición no cuenta con uno.

Al respecto, es dable indicar que el artículo 82, letras l) y m), de la ley N° 18.883, Estatuto para Funcionarios Municipales, aplicable al personal regido por la ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, conforme lo establece su artículo 4°, prohíbe a los servidores municipales realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás empleados y todo acto calificado como acoso laboral.

A su turno, cabe anotar que el ordenamiento jurídico ha regulado la protección del derecho a la igualdad, en especial, en la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, disponiendo en el inciso segundo de su artículo 1°, que "Corresponderá a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidas por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

El Alcalde en su respuesta expresa que ese municipio en todos sus procedimientos, actividades, políticas y decisiones siempre tiene presente el respeto absoluto e irrestricto a las garantías y derechos inherentes a la persona humana, sin establecer discriminaciones arbitrarias de ningún tipo, siendo esto premisa básica en todas las actividades municipales, sus direcciones y departamentos.

Agrega que, si bien la ley no establece la obligación legal de contar con un manual o protocolo para aquellos casos en que puedan existir denuncias relativas a exclusión y/o acoso laboral, debido a que existen procedimientos administrativos determinados en la ley para investigar cualquier tipo de infracción o irregularidad a los estatutos que rigen a los funcionarios municipales, tales como, las investigaciones sumarias o sumarios administrativos, la dirección de asesoría jurídica de ese municipio se encuentra elaborando un proyecto de dicho manual, con la finalidad de canalizar más eficazmente los reclamos sobre este tópico, acompañando copia de éste.

Sin perjuicio de que se aceptan las medidas implementadas por esa entidad, corresponde que este Organismo de Control mantenga

b
pno



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

lo observado, hasta que en una futura visita de seguimiento se compruebe la aprobación mediante el acto administrativo respectivo y la notificación al personal municipal del mentado manual.

2. Registro de actos administrativos en el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, SIAPER

Sobre el particular, es dable señalar que el registro de los decretos alcaldicios respecto de materias de personal que se efectúe electrónicamente, está sometido a lo dispuesto en la resolución N° 323, de 5 de junio de 2013, que fija normas sobre registro electrónico de decretos alcaldicios relativos a las materias de personal, sin perjuicio de lo establecido en la circular N° 15.700, de 2012, que imparte instrucciones en materia de decretos alcaldicios y en las resoluciones N° 1.600, de 2008, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón y N° 908, de 2011, que fija normas sobre registro electrónico de decretos y resoluciones exentas, todas de esta procedencia.

Por aplicación de esa normativa, esa entidad edilicia debe efectuar el ingreso de los actos administrativos a través de la plataforma web de la Contraloría General de la República a contar del 1 de agosto de 2013.

Ahora bien, respecto a la contratación durante el año 2015, de don Gonzalo Andrés Montero Viveros, nombrado mediante decreto alcaldicio SIAPER N° 6.387, de 14 de julio de esa anualidad, de la Municipalidad de Talca, se observó que aquel no figura en los registros del mencionado sistema, que lleva esta Entidad Fiscalizadora.

Asimismo, el decreto alcaldicio N° 397, de 27 de enero de 2016, de ese municipio, que invalidó el decreto alcaldicio N° 7.185, de 2014, referido al nombramiento en calidad titular del cargo de director comunal de salud de don Hernando Durán Palma, tampoco se encuentra registrado en la plataforma informática referida.

En la respuesta se acompaña un certificado por el cual se acredita la inscripción en el registro electrónico de este Órgano Contralor, para el decreto alcaldicio SIAPER N° 6.387, de 2015, el cual fue ratificado en dicho sistema.

Para el caso del decreto alcaldicio N° 397, de 2016, se adjunta el decreto alcaldicio SIAPER N° 2.043, de 2016, por el cual se indica que "Incorpórese al Registro SIAPER el Decreto Alcaldicio N° 397 de 27 de enero de 2016 del correlativo Municipal", sin que conste en tal sistema informático su registro.

De los argumentos expuestos y los antecedentes proporcionados, corresponde para el caso del acto administrativo que nombra al señor Montero Viveros, subsanar lo objetado, por cuanto se regularizó dicha situación.

9/0 X



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

Ahora bien, en cuanto al aludido decreto alcaldicio N° 397, de 2016, este Organismo de Control mantiene lo formulado hasta que en una futura inspección de seguimiento se corrobore que éste fue registrado en el mentado sistema.

II. SOBRE HECHOS DENUNCIADOS

1. No renovación de las contrataciones a plazo fijo de los denunciados

En primer término, cabe mencionar que los señores Luis Andrés Soto Alcaíno, Jaime Malcohn Pérez Urrea y César Mauricio Cepeda Ávila, efectivamente, se desempeñaron en centros de salud dependientes del DESAM hasta el mes de junio del año 2015, cuyos períodos de contratación se detallan en anexo N° 1 adjunto.

Los ex servidores nombrados denuncian que los habrían despedido injustificadamente, por haberlos vinculado a la situación personal del director de ese departamento de salud.

Sobre el particular, es dable hacer presente que los recurrentes aludidos interpusieron una demanda respecto a la misma materia, en contra del mencionado ente comunal ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Talca, RIT N°s T-46-2015 –acumuladas T-47-2015 y T-48-2015-, cuyo proceso, a la fecha de la investigación, se encuentra en trámite.

Al efecto, es menester indicar que el artículo 6°, inciso tercero, de la reiterada ley N° 10.336, prevé, en lo que interesa, que este Organismo Contralor no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia.

Así entonces, esta Contraloría Regional debe abstenerse de informar sobre la procedencia de no haberseles renovado la contratación a plazo fijo a los recurrentes.

2. Actos de discriminación por orientación sexual

Sin perjuicio de lo expresado en el acápite precedente, es menester recordar que las facultades de fiscalización de esta Entidad de Control se encuentran conferidas por los artículos 98 de la Constitución Política; 1°, 6°, inciso primero, 21 A y 131 a 139 de la ley N° 10.336; y 51 y 52 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Considerando lo anterior, es pertinente señalar que en casos donde existen acciones judiciales, en modo alguno enerva el ejercicio de las facultades contempladas en los artículos previamente referidos por parte de esta Contraloría General, toda vez que la prohibición contenida en el inciso tercero del artículo 6° de la preceptuada ley N° 10.336, conforme ha declarado uniformemente la jurisprudencia administrativa, únicamente concierne a la facultad para emitir dictámenes en los asuntos o materias a que él se refiere, pero de ningún modo le impide el ejercicio

Handwritten signature



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

de las restantes funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido, tales como, en el caso que nos ocupa, la de efectuar investigaciones (aplica criterio contenido en dictamen N° 41.974, de 2013, de este origen).

Así las cosas, si bien esta Entidad de Control no se pronunciará respecto de la legalidad de la decisión de no renovar las contrataciones a plazo fijo de los recurrentes, se encuentra plenamente habilitada para investigar la existencia de hechos que puedan vulnerar la dignidad de los funcionarios municipales, consistentes en actos de discriminación por parte de la autoridad basados en su orientación sexual.

Al respecto, personal fiscalizador procedió a tomar declaraciones, a modo de validación, a funcionarios y ex funcionarios de esa municipalidad, quienes solicitaron mantener reserva de su identidad, sobre la existencia de hechos de discriminación en el citado departamento.

De las declaraciones se desprende que el Alcalde de Talca ordenó al jefe del área de personal del DESAM, señor Alejandro Alvear Vargas, despedir a un grupo de servidores de dicha dependencia municipal, basado en su orientación homosexual. Adicionalmente, se declaró que en un principio se efectuaría una sola desvinculación masiva, sin embargo, por sugerencia de la jefatura mencionada, se llevó a cabo de manera paulatina, sólo resultando afectados los señores Soto Alcaíno, Pérez Urra y Cepeda Ávila.

Agrega uno de los testigos que, el término de labores de los tres ex funcionarios en cuestión, "fue por una reacción homofóbica de don Juan Castro Prieto, Alcalde de la Municipalidad de Talca, puesto que todos tenían una larga data de trabajo, sin amonestaciones, con buenas calificaciones y que sus despidos se dieron en el marco del conflicto sentimental que afectó al director de salud, más allá de la excusa de los contratados a plazo fijo".

La situación descrita vulnera la prohibición que recae sobre los funcionarios municipales, contenida en el artículo 82, letra l) de la ley N° 18.883, ya citada, que se aplica, asimismo a los funcionarios del área de salud municipal, conforme lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.378, previamente mencionada, que dispone: "El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones: Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Se considerará como una acción de este tipo el acoso sexual, entendido según los términos del artículo 2°, inciso segundo, del Código del Trabajo, y la discriminación arbitraria, según la define el artículo 2° de la ley que establece medidas contra la discriminación".

Luego, el artículo 2° de la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, define como discriminación arbitraria a "...toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación



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

socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad”.

El Alcalde en su respuesta señala, en síntesis, que, en su opinión, lo expuesto por esta Sede Regional en el presente numeral es inaceptable por los siguientes fundamentos:

- El 10 de septiembre de 2015, todos los ex funcionarios en cuestión, presentaron una acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales con ocasión del término de la relación laboral, bajo las causas RIT N°s 46, 47 y 48, todos del 2015, ante el Juzgado de Letras de Talca.

- Luego el 24 de diciembre de 2015, el Juez de Letras de Talca dicta sentencia, condenando a la Municipalidad de Talca.

- Frente a lo anterior, el 7 de enero de 2016, ese municipio deduce recurso de nulidad en contra de la mentada sentencia ante la Corte de Apelaciones de Talca, en causa rol N° 9-2016, conllevando a que el 8 de abril del presente año, esa corte anula la sentencia del Juzgado de Letras de Talca, dictando una sentencia de reemplazo.

- Finalmente el día 26 de abril de esta anualidad, los ex servidores aludidos deducen un recurso de unificación de jurisprudencia ante la Corte Suprema, el que a la fecha se encuentra pendiente.

Agrega que tal como este Organismo de Control no emitió opinión sobre la no renovación de las contrataciones a plazo fijo de los denunciados, presentado en el numeral anterior, su pronunciamiento debió ser el mismo en este aspecto, por cuanto el juicio iniciado por los denunciados ante la justicia ordinaria, se trata de una acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la desvinculación por no renovación de contrato y término de la relación laboral, la que comprende el punto anterior y este.

En relación con este punto, ese ente comunal no proporcionó argumentos ni remitió antecedentes que tengan relación con el fondo del asunto objetado, limitándose a plantear su oposición a la fiscalización, la que, se reitera, encuentra su fundamento normativo en las disposiciones legales indicadas al inicio del presente numeral y la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 41.973, ya citado, por lo que corresponde mantener lo observado en este acápite, correspondiendo poner en conocimiento del Concejo Municipal el presente informe, para que sea utilizado como insumo para sus labores de fiscalización previstas en el artículo 79, letras d) y l), de la antes citada ley N° 18.695, situación que será verificada en una futura visita que realice este Órgano Contralor.

Adicionalmente, y en virtud de las facultades previstas en la ley N° 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, se



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

procederá a remitir el presente informe a dicha organización para que ejerza sus atribuciones legales al respecto.

3. Falta de respuesta a reclamo de funcionarios por presunto acoso laboral

Sobre el particular, seis funcionarios individualizados previamente, efectuaron un reclamo ante el Alcalde de la Municipalidad de Talca en que manifestaban haber sido víctimas de acoso laboral por parte del director del DESAM.

Al respecto, cabe indicar que el artículo 98 de la ley N° 18.695, antes citada, dispone que cada municipalidad deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad. Agrega que la ordenanza de participación establecerá un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que, en ningún caso, serán superiores a treinta días, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley N° 19.880, de bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

El municipio informa, que esa repartición cuenta con dicha oficina y que se encuentra dispuesta para brindar información, atender reclamos y/o sugerencias de la comunidad, no existiendo, a su juicio, irregularidad.

Referente a la denuncia que ingresó a esta Sede Regional el día 25 de septiembre de 2015, la máxima autoridad comunal en su respuesta expresa que ésta fue recepcionada, para lo cual el día 14 de diciembre de ese mismo año, se instruyó una investigación sumaria por medio del decreto alcaldicio N° 6.240, con el fin de determinar eventuales responsabilidades en los hechos denunciados, designando como investigador al abogado de la dirección de asesoría jurídica, don Omar Elgueta Celis.

Sostiene que, se siguió conforme lo establece el artículo 118 de la antedicha ley N° 18.883, en cuanto a lo que procede cuando se reciben denuncias respecto de eventuales hechos que podrían acarrear la adopción de medidas disciplinarias y sancionatorias sobre funcionarios, haciendo efectiva la responsabilidad administrativa, en caso que corresponda.

Añade que dado lo antes expuesto, no es efectivo que el reclamo no haya sido atendido, por cuanto la investigación sumaria actualmente se encuentra en la fase de confección de la resolución definitiva, ya que fue remitida por el investigador mediante el ordinario N° 267, de fecha 4 de mayo de 2016.

En cuanto a lo establecido en el artículo 98 de la ley N° 18.695, es preciso mencionar que el reproche formulado se relaciona con lo atinente a la materia, a saber, el procedimiento al tratamiento de las presentaciones y los plazos de respuesta de éstas mismas, lo que no consta se haya cumplido respecto de los recurrentes.

90



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

En razón de lo expuesto, es del caso mantener lo formulado en este numeral, correspondiendo a ese municipio proporcionar en la etapa de seguimiento que este Órgano de Control efectúe, tanto el documento por el cual se informa el tratamiento a seguir a los funcionarios que presentaron el aludido reclamo, como también los resultados de dicho procedimiento disciplinario.

III. OTRAS OBSERVACIONES

1. Ejercicio de las funciones de director del DESAM

Sobre el particular, es menester mencionar que don Hernando Durán Palma, cumplió, desde el 10 de diciembre de 2008, las funciones de director del Departamento de Salud Municipal de Talca, correspondiendo su primer nombramiento, en calidad de funcionario código del trabajo, al decreto alcaldicio N° 9, de 2009, habiendo ganado por concurso público la calidad de titular, afecto a las normas de la ley N° 19.378, conforme lo establece su nombramiento formalizado por el decreto alcaldicio N° 7.185, de 2014, ambos actos administrativos de la Municipalidad de Talca, registrados en la plataforma SIAPER.

Cabe agregar que mediante el decreto alcaldicio N° 397, de 27 de enero de 2016, cuyo registro electrónico, como ya se ha indicado, no se ha efectuado, ese municipio invalidó el decreto alcaldicio N° 7.185 antes citado, como consecuencia del reclamo de concurso interpuesto el 11 de noviembre de 2015 por el funcionario Ramón Núñez Martín ante ese municipio.

Respecto del acto invalidatorio mencionado, es dable precisar que esta Entidad de Control, ha señalado en los oficios N°s 2.142 y 2.543, ambos del presente año, que estando pendiente la acción de protección interpuesta por el señor Durán Palma ante la Corte de Apelaciones de Talca, en la causa rol N° 354-2016, le corresponde abstenerse de emitir un pronunciamiento respecto de su juridicidad.

No obstante lo anterior, por aplicación del criterio contenido en dictamen N° 41.974, de 2013, antes mencionado, este Organismo Fiscalizador se encuentra plenamente habilitado para investigar la existencia de hechos que puedan vulnerar la dignidad de los funcionarios municipales.

En tal sentido, corresponde indicar que el artículo 17 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece que las normas estatutarias del personal de la Administración del Estado deberán proteger la dignidad de la función pública y guardar conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado.

La jurisprudencia administrativa ha concluido en el dictamen N° 77.211, de 2013, de la Contraloría General, que la normativa jurídica pertinente -en particular los artículos 35, letra a), y 59 de la aludida ley N° 19.378, y 61 y 66 del decreto N° 1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, reglamento de la carrera funcionaria del personal afecto a ese estatuto-, contempla el empleo de director del



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

Departamento de Salud Municipal y le encomienda su intervención en los procesos de selección y calificación de los servidores, de modo que quien desempeñe tal labor forma parte de la dotación de esa unidad y le corresponde, en general, la dirección, supervisión y coordinación de las materias de que se trata, lo que conlleva la tuición y responsabilidad inmediata sobre los trabajadores que ejecutan las respectivas acciones de atención primaria, y que al tener su contrato el carácter de indefinido, su permanencia en el cargo, se encontrará limitada a la eventual concurrencia de alguna causal de cese prevista en el artículo 48, del mencionado cuerpo legal.

Enseguida, dicho pronunciamiento indica que el artículo 70 de la ley N° 18.883, antes citada, -aplicable supletoriamente a quienes se rigen por la anotada ley N° 19.378, en virtud del artículo 4° de ese cuerpo normativo-, previene que los empleados solo podrán ser destinados a desempeñar tareas propias del cargo para el que han sido designados dentro de la entidad edilicia correspondiente; que tienen que ordenarse por el Alcalde; y que deben implicar prestar servicios en labores de la misma jerarquía en cualquier localidad de la comuna o agrupación de comunas, en su caso.

Pues bien, habiéndose establecido en la jurisprudencia administrativa que al director del Departamento de Salud Municipal le compete la dirección superior de esa dependencia, no procede que se disponga por la Municipalidad de Talca que otro funcionario ejerza tales prerrogativas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 33.661, de 2012, de la Contraloría General).

De las diligencias y comprobaciones efectuadas durante la investigación se pudo evidenciar que al señor Durán Palma se le marginó, en los hechos, de su función directiva, siendo ejecutadas las labores inherentes al cargo por el funcionario a contrata regido por la ley N° 18.883, don Gonzalo Montero Viveros, lo cual no se ajusta a la normativa y jurisprudencia anotada.

En la respuesta el alcalde se limita a mencionar que través del decreto alcaldicio N° 1.119, de 10 de marzo de esta anualidad, se nombró al señor Montero Viveros como director comunal de salud.

Debido a que los argumentos presentados por la Municipalidad de Talca no hacen alusión al fondo de lo observado en este numeral, corresponde que esta Entidad de Control mantenga lo objetado, procediendo a remitir el presente informe al Concejo Municipal, con la finalidad que sea utilizado como insumo para sus labores de fiscalización previstas en el artículo 79, letras d) y l), de la antes citada ley N° 18.695, situación que será verificada en una futura visita que realice este Órgano Contralor.

2. Encomendamiento de funciones directivas a funcionario a contrata

Mediante los oficios N°s 8.573 y 10.768, ambos de 2015, de la Contraloría Regional del Maule, se observó que, dado que la planta de personal de esa entidad edilicia no contempla el cargo de director de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal, las funciones de dicha jefatura debieron asignarse a un directivo genérico o bien al director de desarrollo comunitario,



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

no procediendo que se le encomendara tal labor al señor Montero Viveros, funcionario a contrata, añadiendo el último de los aludidos pronunciamientos que si bien los municipios son corporaciones autónomas de derecho público, deben someter su accionar, incluidos los nombramientos que efectúe el alcalde, a la Constitución Política y a las leyes.

La Contraloría General confirmó lo resuelto por el nivel regional, a través del dictamen N° 17.547, de 2016, otorgando un plazo a esa Entidad Edilicia para informar respecto de las medidas adoptadas para regularizar el funcionamiento de la unidad de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal, lo que a la fecha de la presente investigación se encuentra en proceso de validación por parte de la Unidad de Seguimiento de esta Contraloría Regional.

El jefe municipal en su respuesta expresa que esa municipalidad presentó una reconsideración de los oficios N°s 8.573 y 10.768, ambos del 2015, emitidos por esta Sede Regional, la que fue resulta definitivamente mediante el oficio N° 17.547, del presente año, por el que se rechazó la solicitud, ordenando informar sobre las medidas adoptadas para regularizar la situación en comento.

Luego indica que, dicha objeción fue subsanada por el municipio debido a que a través del decreto alcaldicio N° 1.119, de 10 de marzo de esta anualidad, nombró al señor Montero Viveros como Director Comunal de Salud, a contar del 1 de marzo hasta el 30 de junio, ambos del 2016, bajo la modalidad de contrato a plazo fijo, en jornada de cuarenta y cuatro horas semanales.

Al respecto, es dable hacer presente que tratándose del cargo de director del departamento de salud, se debe, por regla general, recurrir a la figura de contrato indefinido, siendo procedente emplear la de plazo fijo sólo mientras se provee el mismo con su titular, caso en el cual el municipio se encuentra en el imperativo de convocar, desarrollar y resolver el respectivo concurso público a la brevedad (aplica criterio contenido en el dictamen N° 80.319, de 2013, de este origen).

Por lo anteriormente indicado, corresponde que este Organismo de Control mantenga lo formulado, hasta que en la etapa de seguimiento del presente informe final, se proporcionen los antecedentes referidos al llamado a concurso del cargo de director comunal de salud.

Por otro lado, se procederá a remitir el presente informe al Concejo Municipal para que sea utilizado como insumo para sus labores de fiscalización previstas en el artículo 79, letras d) y l), de la antes citada ley N° 18.695.

gpo
f



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

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Talca, ha facilitado antecedentes e iniciado gestiones que han permitido salvar una de las observaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 149, de 2016, de esta Contraloría Regional.

Al efecto, lo objetado en el numeral 2, del acápite I, sobre el registro de actos administrativos en el SIAPER, específicamente para el caso de don Gonzalo Montero Viveros, se da por subsanado considerando las explicaciones y documentos aportados por la entidad edilicia.

Respecto de aquellas observaciones que se mantienen se deberán implementar las acciones necesarias con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima forzoso considerar, a lo menos, las siguientes:

1. En cuanto al numeral 1, del acápite I, sobre los manuales y protocolos referidos a la materia denunciada, esa sede edilicia deberá formalizar su aprobación y efectuar la notificación correspondiente de modo de que los funcionarios de ese departamento de salud tomen conocimiento de su existencia, lo que será corroborado en una futura visita de seguimiento que se realice.(C)

2. Para el numeral 2, del mencionado acápite I, referente al registro de actos administrativos en el SIAPER, esa entidad tendrá que regularizar el registro del decreto alcaldicio N° 397, de 2016, el que deja sin efecto el nombramiento del señor Duran Palma como director de salud de la comuna, situación que será validada en la etapa de seguimiento. (MC)

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al registro de los decretos alcaldicios respecto de materias de personal que efectúe electrónicamente, es dable recordar que ese municipio, está sometido a lo dispuesto en la resolución N° 323, de 5 de junio de 2013, que fija normas sobre registro electrónico de decretos alcaldicios relativos a las materias de personal, de esta procedencia, por lo que en lo sucesivo, le corresponderá actuar de forma oportuna en dicha labor.

3. Referente a lo formulado en el numeral 2, del acápite II, sobre los actos de discriminación por orientación sexual, al Alcalde de la Municipalidad de Talca le corresponderá en lo sucesivo, respetar lo establecido en el artículo 82, letra I), de la ley N° 18.883, que le prohíbe, en su calidad de funcionario municipal, realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de otros servidores y de discriminación arbitraria, según la define el artículo 2° de la ley N° 20.609. (AC)

En relación a este caso, se remitirá el presente informe tanto al Concejo Municipal como al Instituto Nacional de Derechos Humanos, para que dichos órganos ejerzan las atribuciones legales que les competen, contenidas en las leyes N°s 18.695 y 20.405, respectivamente.



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

4. Respecto al numeral 3, del aludido acápite II, sobre la falta de respuesta a reclamo de funcionarios por presunto acoso laboral, ese ente municipal tendrá que proporcionar tanto el documento por el cual se informa a los reclamantes el tratamiento dado a su consulta, como también los resultados del procedimiento disciplinario que instruyó, situación que se validará en la etapa de seguimiento que este Órgano de Control realice. (MC)

5. En cuanto al numeral 1, contenido en el acápite III, sobre el ejercicio de las funciones de director del DESAM, la autoridad comunal deberá obedecer lo dictaminado por esta Entidad de Control en la jurisprudencia ya citada en el cuerpo del presente Informe, respetando la competencia que la normativa atribuye al cargo de director del Departamento de Salud Municipal, hecho que será verificado en futuras fiscalizaciones. (MC)

6. En relación con el numeral 2, del acápite III, sobre encomendamiento de funciones directivas a funcionario a contrata, el Alcalde de la Municipalidad de Talca tendrá que acatar lo resuelto por este Organismo Contralor en el dictamen N° 17.547, de 2016, y someter su accionar a la Constitución Política y a las leyes, debiendo proporcionar los antecedentes referidos al llamado a concurso del cargo de director comunal de salud, lo que será corroborado en la etapa de seguimiento que se efectuó. (MC)

Además, relacionado con los números 5 y 6 de las referidas conclusiones, se procederá a remitir el presente informe al Concejo Municipal para que ejerza las atribuciones fiscalizadoras de que se encuentra investido por la ley N° 18.695.

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en anexo N° 2, en un plazo máximo de sesent

a días hábiles, a partir de la recepción del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcríbese a los recurrentes; al señor Hernando Durán Palma, al Instituto Nacional de Derechos Humanos; al Alcalde, al Secretario Municipal, al Director Comunal de Salud y a la Directora de Control Interno, todos de la Municipalidad de Talca; y a las Unidades de Seguimiento y Técnica de Control Externo, ambas de esta Contraloría Regional del Maule.

8

Saluda atentamente a Ud.,

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



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

ANEXO N° 1

DETALLE DE CONTRATACIONES DE LOS OCURRENTES

NOMBRE FUNCIONARIO	RUT FUNCIONARIO	N° RESOLUCIÓN	CONTRATACIÓN		TIPO CONTRATACIÓN	DEPENDENCIA
			DESDE	HASTA		
Luis Andrés Soto Alcaíno	16.335.142-0	2.662	01-01-2011	31-12-2011	Honorario	CESFAM Carlos Trupp Wanner
		1.593	01-01-2012	31-12-2012	Honorario	CESFAM Carlos Trupp Wanner
		1.011	01-03-2012	31-03-2012	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		1.705	01-04-2012	30-06-2012	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		3.140	01-07-2012	31-12-2012	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		193	01-01-2013	30-06-2013	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		3.951	01-07-2013	31-12-2013	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		453	01-01-2014	30-06-2014	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		6.493	01-07-2014	31-12-2014	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
		340	01-01-2015	30-06-2015	Plazo fijo	CESFAM Dr. Julio Contardo Urzúa
Jaime Malcohn Daniel Pérez Urra	13.789.992-2	1.217	09-01-2012	31-12-2012	Honorario	Dirección comunal de salud
		3.139	02-01-2013	30-06-2013	Honorario	Dirección comunal de salud
		639	18-02-2013	31-05-2013	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		3.151	01-06-2013	30-06-2013	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		3.991	01-07-2013	31-12-2013	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		496	01-01-2014	30-06-2014	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		5.730	01-07-2014	31-12-2014	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		668	01-01-2015	31-01-2015	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		994	01-02-2015	28-02-2015	Plazo fijo	Dirección comunal de salud
		2.384	01-03-2015	30-06-2015	Plazo fijo	Dirección comunal de salud

afp



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

ANEXO N° 1
DETALLE DE CONTRATACIONES DE LOS OCURRENTES
(CONTINUACIÓN)

NOMBRE FUNCIONARIO	RUT FUNCIONARIO	N° RESOLUCIÓN	CONTRATACIÓN		TIPO CONTRATACIÓN	DEPENDENCIA
			DESDE	HASTA		
César Mauricio Cepeda Ávila	13.101.778-2	10	01-12-2008	31-12-2008	Honorario	Dirección comunal de salud
		464	12-01-2009	31-03-2009	Honorario	Dirección comunal de salud
		1.928	01-04-2009	31-10-2009	Honorario	Dirección comunal de salud
		226	04-01-2010	31-12-2010	Honorario	Dirección comunal de salud
		3.615	01-01-2011	30-06-2011	Honorario	Dirección comunal de salud
		2.078	29-04-2011	19-10-2011	Reemplazo	CESFAM Las Américas
		3.684	20-10-2011	09-12-2011	Reemplazo	CESFAM Las Américas
		3.838	10-12-2011	-	Reemplazo	CESFAM Carlos Trupp Wanner
		1.262	01-11-2011	31-12-2011	Honorario	CESFAM Dr. José Astaburuaga
		2.018	11-04-2012	03-07-2012	Reemplazo	CESFAM Carlos Trupp Wanner
		2.683	04-07-2012	-	Reemplazo	CESFAM Carlos Trupp Wanner
		3.859	17-10-2012	31-12-2012	Plazo fijo	CESFAM Dr. José Astaburuaga
		1.261	01-01-2012	31-12-2012	Honorario	CESFAM Dr. José Astaburuaga
		56	01-01-2013	30-06-2013	Plazo fijo	CESFAM Dr. José Astaburuaga
3.877	01-07-2013	31-12-2013	Plazo fijo	CESFAM Carlos Trupp Wanner		
5.279	01-07-2014	31-12-2014	Plazo fijo	CESFAM Carlos Trupp Wanner		
395	01-01-2015	30-06-2015	Plazo fijo	CESFAM Carlos Trupp Wanner		

Fuente: Preparado por la comisión fiscalizadora de esta Contraloría Regional, en base a los decretos alcaldicios de nombramientos de contratos a plazo fijo y honorarios, proporcionados por el Jefe de Personal del Departamento Comunal de Salud de Talca.

ds



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

ANEXO N° 2
ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL N° 149, DE 2016

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	COMPLEJIDAD	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Acápites I Numeral 1	Se observó que ese departamento de salud, no cuenta con un manual, protocolo o instructivo sobre el procedimiento a seguir en caso de existir denuncias relativas a discriminación y/o acoso laboral.	Remitir el acto administrativo que aprueba el manual en cuestión, junto con acreditar la notificación de éste a los funcionarios de ese departamento.	C			
Acápites I Numeral 2	Se constató que el decreto alcaldicio N° 397, de 2016, por el cual se deja sin efecto el nombramiento del señor Duran Palma, no se encontraba registrado en SIAPER.	Acompañar el respaldo que acredite que el decreto alcaldicio N° 397, de 2016, fue registrado en el SIAPER.	MC			

Handwritten signature or mark in blue ink.



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

ANEXO N° 2
ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL N° 149, DE 2016
(CONTINUACIÓN)

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	COMPLEJIDAD	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Acápites II Numeral 3	Se constató que el reclamo presentado por funcionarios del departamento de salud referido a presunto acoso laboral, no fue respondido por el municipio.	Adjuntar documento por el cual se informa a los reclamantes el tratamiento dado a su consulta, como también los resultados del procedimiento disciplinario que se instruyó mediante el decreto alcaldicio N° 6.240, de 2015.	MC			
Acápites III Numeral 2	Se observó que se le encomendaron labores directivas como "Director Comunal de Salud" al señor Gonzalo Montero Viveros, funcionario a contrata.	Proporcionar los antecedentes referidos al llamado a concurso del cargo de director comunal de salud.	MC			

40



www.contraloria.cl