



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LOS RÍOS

UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE N° 173/2022
REF. N° W021968/2022

LA MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI
DEBERÁ INFORMAR SOBRE LAS
MEDIDAS QUE ADOPTE ANTE LAS
IRREGULARIDADES QUE SE INDICAN EN
EL PRESENTE OFICIO.

VALDIVIA, 27 de febrero de 2023.

ANTECEDENTES DE LA PRESENTACIÓN

En virtud de las facultades establecidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo de Control, se ha considerado pertinente efectuar una inspección respecto de las labores que desempeña don [REDACTED], derivadas tanto de su vínculo laboral en la Unidad Jurídica de la Corporación Municipal de Panguipulli como con la Municipalidad de Panguipulli, durante el año 2022, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los términos convenidos.

ANÁLISIS

Sobre el particular, es útil recordar que las corporaciones municipales creadas al amparo del artículo 12 del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuya finalidad es gestionar los servicios traspasados del área de educación, salud y atención al menor, constituidas según las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil (aplica dictamen N° 63.234, de 2013).

Al respecto, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°; 16, inciso segundo, y 25 de la ley N° 10.336, y 136 de la ley N° 18.695, las corporaciones municipales como la de la especie se encuentran sujetas a la fiscalización de esta Contraloría General para los efectos de cautelar el uso y destino de sus recursos, el cumplimiento de sus fines, la regularidad de sus operaciones, y hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados (aplica dictamen N° 32.410, de 2017).

No obstante, es menester tener en consideración que tales entidades presentan características particulares derivadas del texto legal que autorizó su constitución. Así, el referido artículo 12 asegura la participación del Estado en estas corporaciones, al disponer que su presidencia corresponde al alcalde de la respectiva municipalidad, quien puede delegarla en la persona que estime conveniente.

**AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI
PANGUIPULLI**

DISTRIBUCIÓN

- A la persona denunciante.
- A la señora Secretaria General de la Corporación Municipal de Panguipulli
- Al señor Director de Control Interno de la Municipalidad de Panguipulli.



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

En este sentido, la jurisprudencia administrativa -contenida en el dictamen N° 80.975, de 2014- ha señalado que a través de las corporaciones municipales creadas en virtud del citado artículo 12, el Estado realiza en forma indirecta ciertas actividades vinculadas al cumplimiento de sus funciones, utilizando la preeminencia que le da su participación mayoritaria en el patrimonio o dirección de aquellas.

Asimismo, el dictamen N° 58.727, de 2009, entre otros, ha precisado que, no obstante, su naturaleza jurídica, al operar los servicios traspasados, dichas corporaciones constituyen el medio a través del cual los municipios cumplen con algunas de sus labores, desarrollando al efecto una función pública mediante la cual satisfacen determinadas necesidades de la comunidad local.

En este contexto, corresponde destacar que de acuerdo al artículo 8° de la Constitución Política de la República, “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.

Como se advierte, la precitada norma hace aplicable el principio de la probidad en razón del desempeño de una función pública, prescindiendo de la calidad jurídica de quien la ejerza y la naturaleza de la entidad en que se desarrolle. Luego, si bien -acorde con el dictamen N° 960, de 2016, entre otros- corresponde a la Dirección del Trabajo interpretar y fiscalizar las normas laborales que rigen a los empleados de dichas corporaciones municipales, por constituir estas personas jurídicas de derecho privado, esos trabajadores -según se anotara- ejercen una función pública, resultándoles plenamente aplicable el artículo 8° de la Carta Fundamental -en el sentido de dar estricto cumplimiento al principio de probidad en sus actuaciones-, por lo que este Órgano de Control se encuentra habilitado para velar por la observancia de tal principio por parte de aquellos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 328, de 2016).

En este sentido se pasó a revisar la situación denunciada, determinándose lo siguiente:

1. Sobre las contrataciones y las labores efectuadas.

Requerida de información al respecto, la Corporación Municipal de Panguipulli, remitió el contrato de trabajo suscrito entre esa entidad y don [REDACTED], el cual tiene fecha 1 de enero de 2020 con vigencia de indefinida, estipulándose una remuneración mensual de \$1.442.757, por el desempeño de una jornada de trabajo de 44 horas regulada por el Código del Trabajo, distribuida de lunes a viernes de 8:15 a 13:30 y de 15:00 a las 18:33 horas.

A su turno, la Municipalidad de Panguipulli, proporcionó el decreto alcaldicio N° 649, de 1 de junio de 2022, mediante el cual se formalizó el contrato a honorarios suscrito entre ese servicio público y el mencionado trabajador, estableciéndose en su cláusula primera que esa contratación se enmarca en el programa comunitario denominado “Acceso a la Justicia y Participación Municipal”, coordinado por la Dirección de Asesoría Jurídica del municipio, lo que es



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

complementado en la cláusula cuarta, agregando que las funciones a desempeñar corresponden a la de “Gestor comunitario de la Dirección de Asesoría Jurídica, entre otras funciones que puedan ser encomendadas por su jefatura directa”.

Por su parte, en la cláusula segunda del citado convenio, se indica que dicho vínculo tendrá vigencia desde el 1 de junio al 31 de diciembre de 2022, asimismo, la cláusula tercera, estipula, en síntesis, que si bien don [REDACTED], no adquiere la condición de funcionario público, si estará sujeto al principio de probidad administrativa, establecida en el título III, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración del Estado, especialmente los artículos 54, 55, 56 y 64.

Además, la cláusula novena de ese contrato establece que por los servicios mencionados la Municipalidad de Panguipulli pagará la suma única y total de \$7.977.207, distribuido en 7 parcialidades de \$1.139.601, impuesto incluido, contra la presentación de la boleta de honorarios correspondiente acompañado de un informe de actividades y certificado por el director del área respectivo.

Asimismo, se tuvieron a la vista los decretos de pago N°s 2.157 y 2.352, ambos de 2022, mediante los que se pagaron las parcialidades 1 y 2 de las 7 que se pactaron en el convenio, de cuya inspección se desprende que los informes de actividades mensuales presentados por el contratado y que fueran el sustento para los referidos pagos, mencionan la realización de las labores que se describen a continuación:

a) Decreto de pago N° 2.157, de 13 de julio de 2022, por la boleta de honorarios N° 17, de 28 de junio de 2022, por un monto de \$1.139.601, que da cuenta de las siguientes labores:

- Análisis de causas Laborales de la I. Municipalidad de Panguipulli.
- Orientaciones en causa ROL T-4-2022 respecto de audiencia preparatoria a realizarse el 17 de julio de 2022.
- Orientaciones en causa ROL T-15-2022 respecto de audiencia preparatoria el 4 de julio de 2022 a las 11:00 horas.
- Asumir poder en causas T-5-2022, T-9-2022, T-12-2022, T-13-2022, T-15-2022.
- Elaboración de recurso de nulidad en causa T-9-2022.
- Comparecencia Alegato por el recurso de nulidad impetrado en virtud de la causal establecida en el art. 477 del Código del Trabajo en causa T-9- 2022, dando origen a causa Rol 117-2022 de la C.A., de Valdivia.



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

- Análisis y Orientaciones en recurso de protección Rol N° 4392-2022 ([REDACTED]).

b) Decreto de pago N° 2.352, de 29 de julio de 2022, por la boleta de honorarios N° 18, de 18 de julio de 2022, por un monto de \$1.139.601, que da cuenta de las siguientes labores:

- Análisis de causas Laborales de la I. Municipalidad de Panguipulli.

- Preparación de causa ROL T-4-2022 respecto de audiencia preparatoria a realizarse el 17 de julio de 2022.

- Preparación de causa ROL T-12-2022 "Alarcón/I. Municipalidad de Panguipulli" respecto de audiencia de juicio de fecha el 01 de julio de 2022 a las 11:00 horas.

- Preparación de causa ROL T-12-2022 "Fernández/Burgos" respecto de audiencia preparatoria de fecha 4 de julio de 2022.

- Colaboración en redacción de contestación de demanda en causa T-20-20'22 interpuesta con fecha 9 de julio de 2022.

- Preparación de Alegato en C.S, causa ROL 7036-2021 caratulada "Herrera Sánchez Jonathan con Municipalidad de Panguipulli.

- Preparación de causa ROL T-20-2022 Respecto de audiencia preparatoria de fecha 18 de julio de 2022.

Pues bien, en razón de los trabajos informados por el contratado, en los que se detalla, entre otros aspectos el número de ROL de las causas, se procedió a verificar a través del portal web del Poder Judicial, el registro de actividades, formalidades y audiencias de las causas en las que habría participado el señor [REDACTED], estableciéndose que en las causas T-5-2022, T-9-2022, T-13-2022 y T-15-2022, la Municipalidad de Panguipulli entregó poder al mencionado abogado para que actuara en representación de esa entidad edilicia.

A su turno, se constató que, en esas mismas causas, el denunciado debió comparecer telemáticamente para ratificar su delegación de poder en días hábiles en horario de 8:00 a 14:00 horas, según consta en las mismas instrucciones dispuesta por los jueces respectivos de esas causas.

Mientras que, en relación con la causa 177-2022, se advirtió que el referido abogado solicitó a la Itma. Corte de Apelaciones de Valdivia, efectuar alegatos por un lapso de 15 minutos, el miércoles 22 de junio de 2022, quedando como constancia un acta en la que se indica que el referido



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

trámite fue realizado por el propio señor [REDACTED] con fecha 21 de junio de 2022 a las 10:36:41.

Por su parte, en lo que respecta a la causa T-9-2022, se acreditó que don [REDACTED] llevó a cabo el envío de un escrito denominado “recurso de nulidad de sentencia”, lo que se habría concretado, el 7 de junio de 2022, siendo las 11:12:27 horas, conforme se lee en el certificado de envío que se adjunta en el portal del Poder Judicial.

En virtud de lo anterior, se procedió a solicitar a la Corporación Municipal de Panguipulli, que informara las ausencias por días administrativos, horas compensadas, feriados legales, licencias médicas u otros, ocurridas durante el segundo semestre del año 2022, sin que se advirtiera que el contratado tuviera justificada alguna inasistencia o permiso que coincidiera con las actuaciones efectuadas en representación de la Municipalidad de Panguipulli.

Las ausencias justificadas informadas por esa Corporación son las que se detallan en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla: Ausencias informadas por la Corporación Municipal de Panguipulli

TIPO DE AUSENCIA	Nº DIAS	DESDE	HASTA
Feriado Legal	4	16/08/2022	19/08/2022
Feriado Legal	4	26/09/2022	29/09/2022
Licencias Médicas	4	31/03/2022	03/04/2022
Licencias Médicas	6	04/04/2022	09/04/2022
Licencias Médicas	3	26/10/2022	28/10/2022
Permisos administrativos	0.5	26/05/2022	26/05/2022
Permisos administrativos	0.5	22/06/2022	22/06/2022
Permisos administrativos	1.0	01/07/2022	01/07/2022
Permisos administrativos	1.0	22/08/2022	22/08/2022
Permisos administrativos	1.0	20/10/2022	20/10/2022
Permisos administrativos	1.0	09/12/2022	09/12/2022
Permisos administrativos	1.0	30/12/2022	30/12/2022

Fuente: Ausencias informadas por la Corporación Municipal de Panguipulli mediante el correo electrónico de fecha 10 de febrero de 2023, de don [REDACTED].

Ahora bien en cuanto al desempeño simultáneo del señor [REDACTED] a honorarios en la Municipalidad de Panguipulli y en la respectiva corporación, es del caso señalar que el inciso primero del artículo 56 de la ley N° 18.575, contempla el derecho de los servidores para “ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio, conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley”, las que, en todo caso, deben desarrollarse fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados.

Agrega ese mismo texto, que son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada.



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

Por su parte, el numeral 4 del artículo 62 de dicha norma, dispone que se considera como una contravención especial del principio de probidad administrativa el “Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.”.

2. A continuación, cabe anotar que la jurisprudencia de este Órgano de Control ha expresado, entre otros, en el dictamen N° 24.260, de 2018, que quienes trabajan como contratados a honorarios están sujetos al principio de probidad y deben respetar las normas que lo rigen, puesto que aun cuando no son funcionarios, tienen el carácter de servidores estatales y, en virtud del artículo 5° de la ley N° 19.896, les resultan aplicables los preceptos que regulan las inhabilidades e incompatibilidades administrativas, situación en la que se encontraría el señor [REDACTED], al desarrollar actividades con cargo al contrato a honorarios suscrito con la municipalidad de Panguipulli, en el horario laboral pactado con la Corporación Municipal de esa comuna. Sobre la imputación contable-presupuestaria de los gastos vinculados a la contratación de don [REDACTED].

En relación con la materia, cabe apuntar que el decreto alcaldicio N° 649, de 2022, que aprueba el convenio a honorarios suscrito por la Municipalidad de Panguipulli y don [REDACTED], estipula en su artículo 3°, que el costo del convenio se debe imputar a la cuenta presupuestaria 215-21-04-004-005 “Prestación de Servicios en Programas Comunitarios” del presupuesto municipal vigente.

Asimismo, el artículo 1° del mencionado convenio, dispone que la Municipalidad de Panguipulli, conviene con don [REDACTED], la prestación de servicios a honorarios para el programa comunitario denominado, “Acceso a la justicia y participación municipal”, coordinado por la Dirección de Asesoría Jurídica.

En ese ámbito, cabe recordar que el decreto N° 854, de 2004, que Determina Clasificaciones Presupuestarias, del Ministerio de Hacienda, establece que las prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios 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 materias de carácter social, cultural, deportivo, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia.

Pues bien, de la inspección efectuada sobre las labores que comunica el propio contratado por medio de sus informes de actividades mensuales y que se detallan en el punto anterior, se constató que ha actuado como abogado representando a la Municipalidad de Panguipulli en distintas causas, sin que ellas se encuentren relacionadas con algún tipo de actividad comunitaria o apoyo a vecinos de la comuna, como lo establece el convenio suscrito, por lo que estas no guardan relación con la imputación contable y presupuestaria que se indica.



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

CONCLUSIONES

Al tenor de lo expuesto en el numeral 1. “Sobre las contrataciones y las labores efectuadas” (C)¹, cabe indicar que de acuerdo con los artículos 5°, letra g); 79, letra j); 132 y 133 de la ley N° 18.695, y 13 del ya citado decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, las corporaciones municipales son fiscalizadas y financiadas por las entidades edilicias.

En este orden de consideraciones, si bien el señor [REDACTED] podía desarrollar actividades particulares fuera de la jornada de trabajo que tenía como asesor jurídico de la Corporación Municipal de Panguipulli, las labores que cumplió a honorarios en el municipio de esa comuna, durante la jornada laboral que debía cumplir en dicha entidad privada, no resultaron conciliables con su desempeño en esta última ni, por cierto, con el principio de probidad.

En consecuencia, la Municipalidad de Panguipulli deberá informar a esta Entidad de Control sobre las medidas que adopte para regularizar las situaciones analizadas en el presente oficio, en el plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción del presente documento.

2. En consecuencia, de lo apuntado en el numeral 2, “Sobre la imputación contable-presupuestaria de los gastos vinculados a la contratación de don [REDACTED]” (MC)², la Municipalidad de Panguipulli, deberá ajustarse, en lo sucesivo, a las normas de registro contable aplicables a las contrataciones bajo la modalidad de honorarios, que en lo particular, lo establecido en el decreto N° 854, de 2004, que Determina Clasificaciones Presupuestarias, del Ministerio de Hacienda, evitando que situaciones como la advertida sean un actuar permanente en esa entidad edilicia.

Saluda atentamente a Ud.

¹ C) Compleja: Aquellas observaciones que, de acuerdo con la magnitud, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General.

² (MC) Observación medianamente compleja: Aquellas observaciones que tienen menor impacto de acuerdo con el criterio utilizado por la Contraloría General de la República, en relación con la magnitud, detrimento patrimonial o eventuales responsabilidades funcionarias

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	ALEJANDRO RIQUELME MONTECINOS	
Cargo	CONTRALOR REGIONAL	
Fecha firma	27/02/2023	
Código validación	XvycwH5rS	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	