CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informe Final Municipalidad de Cerrillos



Fecha : 11 de mayo de 2010
Nº Informe : 305/2009

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA AUDITORÍA 2

REF. N° 116.846/09
DMSAI N° 45/10

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 11.MAY 2010.024791

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe Final N° 305 de 2009, debidamente aprobado, sobre auditoría al macroproceso de recursos humanos efectuada en el Departamento de Educación, en esa municipalidad.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE
CERRILLOS

RTE. ANTEC

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

DMSAI N° 45/10
REF N° 116.846/09

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 11.MAY 10*024792

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe Final Nº 305 de 2009, de esta Contraloría General, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de Secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
A. JARA FUENTES
Abogado
División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE
CERRILLOS
PRESENTE

RTE. ANTEC

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

PMET N°: 16.103/09
REF. N°: 116.846/09
DMSAI N°: 45/2010

INFORME FINAL N° 305, SOBRE AUDITORÍA AL MACROPROCESO RECURSOS HUMANOS EFECTUADA EN EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE CERRILLOS

SANTIAGO, 11 MAYO 2010

En cumplimiento del plan de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2009, se efectuó una auditoría de transacciones en el departamento de educación de la Municipalidad de Cerrillos.

Objetivo

La auditoría tuvo por finalidad comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, de acuerdo a la normativa contable emitida por esta Contraloría General, y la autenticidad de la documentación de respaldo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la ley N° 10.336. Asimismo, verificar que el cálculo de las remuneraciones se efectúe de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 19.070 y sus modificaciones, o bien, al Código del Trabajo y la ley N° 19.464, según corresponda; así como efectuar un examen de cuentas de ingresos por concepto de recuperación de subsidios por incapacidad laboral, acorde la ley N° 19.117 y el DFL N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Metodología

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

Universo

El período revisado comprendió desde el 1 de enero al 31 de julio de 2009, durante el cual, de acuerdo con los antecedentes recopilados, el monto total de los ingresos por concepto de recuperación de subsidios por incapacidad laboral alcanzó a $ 58.649.968.-, y los egresos por gastos en personal a $ 1.635.236.225.-.

RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

A LA SEÑORA
PRISCILA JARA FUENTES
SUBJEFE DE DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
GCHL

Muestra

El examen se efectuó sobre el total de los ingresos percibidos y, respecto de los gastos, en base a una muestra analítica que ascendió a $ 483.671.401.-, equivalente al 29,6% del universo antes identificado.

En lo relativo al cálculo de las remuneraciones se verificó el correspondiente a los meses de junio y julio de 2009 del total de la dotación docente y un 10% del personal no docente.

La información utilizada fue proporcionada por la jefa del departamento de contabilidad y presupuestos y puesta a disposición de esta Contraloría con fecha 25 de agosto de 2009.

Antecedentes Generales

La Municipalidad de Cerrillos, a través del departamento de educación, administra nueve establecimientos educacionales, de los cuales ocho son escuelas de educación general básica y el noveno es un liceo polivalente con modalidad pre – básica, media humanístico científica, media técnico profesional, con dos especialidades y, educación de adultos con modalidad educación general básica, media científico humanista y enseñanza media técnico profesional, con dos especialidades.

Durante el período examinado, ese departamento contó con una dotación total de 241 docentes y 135 funcionarios no docentes.

Cabe señalar que, con carácter confidencial, mediante oficio N° 66.010 del 25 de noviembre de 2009, fue puesto en conocimiento del Alcalde el preinforme con las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio procedieran, lo que se concretó por oficio Ord.: N° 100/506 de 2009, mediante el cual esa autoridad edilicia remite el Ord. N° 400/1197/09 de 22 de diciembre de 2009, del director de administración y finanzas, que contiene la respuesta al citado preinforme.

El resultado de la fiscalización, considerando el examen practicado y la respuesta al preinforme entregada por esa autoridad alcaldicia, estableció lo siguiente:

I. SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

La Municipalidad de Cerrillos cuenta con un Reglamento de Organización Interna, aprobado por decreto exento N° 202/0196/2001, de 1 de marzo de 2001 y sus modificaciones posteriores, que regula tanto la estructura como las funciones y coordinación de las diferentes unidades, entre las que se encuentra el departamento de administración de educación municipal que, conforme al numeral seis de su artículo 6°, depende de la dirección de desarrollo comunitario

Asimismo, mediante decreto exento N° 202/816/2005 de 23 de junio de 2005, ese municipio aprobó la estructura de funciones y organigrama del aludido departamento.

En lo que concierne al sistema de información, se evidenció que el proceso de liquidación de remuneraciones se encuentra radicado en la dirección de administración y finanzas, la que cuenta con un programa computacional que calcula automáticamente la totalidad de los componentes remuneratorios.

El control administrativo de los subsidios que reembolsan las instituciones de salud previsional al municipio es acucioso, por cuanto registra datos relevantes tales como nombre y RUT del funcionario, fecha de ingreso en arcas municipales, antecedentes de la licencia médica (número, fecha de inicio y término, N° de días), entre otros.

También, se determinó que ese municipio no cuenta con un manual de procedimientos que describa las principales acciones que corresponde seguir en la tramitación y cálculo de las licencias médicas.

Asimismo, se evidenció que no se exige el pago de los reajustes e intereses por concepto de licencias médicas pagadas fuera del plazo legal, es decir, pasados los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se haya ingresado la presentación de cobro respectiva, según lo establecido en el inciso segundo y tercero del artículo único de la ley N° 19.117.

Además, se comprobó que la dirección de control no efectuó, durante el año 2009, controles deliberados sobre gastos en personal ni respecto de los ingresos por concepto de licencias médicas del departamento, según consta en oficio N° 1100/336/2009, de 28 septiembre de 2009, suscrito por su director.

En este contexto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo indicado en el artículo 29 de la ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades, y a la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 25.737 de 1995, entre otros, las principales tareas de las contralorías internas son la revisión y evaluación sistemática y permanente del sistema de control interno de la entidad, además de la revisión periódica y selectiva de las operaciones económico-financieras del municipio, todo esto con el fin de determinar el cabal cumplimiento de las normas legales y reglamentarias.

Al respecto, la autoridad alcaldicia reconoce las observaciones formuladas y manifiesta que la falta de manual de procedimientos se encontraría superada, toda vez que dispuso actualizar aquél con que contaba el departamento de personal y que no fue proporcionado a esta Contraloría General durante la auditoría.

Respalda lo señalado con fotocopia de documento denominado "Manual de Procedimientos sobre Licencias Médicas y Recuperación de Subsidios", el que se encuentra enmendado y complementado en interlíneas con lápiz grafito, y no incluye el procedimiento de cálculo para recuperar los recursos que corresponde reembolsen las entidades de salud previsional, por licencias médicas.

En razón de lo expuesto, los antecedentes aportados no permiten salvar la observación referida, toda vez que éstos dan cuenta de la intención de solucionar la deficiencia, sin que ello se haya producido efectivamente, lo que sólo podrá entenderse cumplido una vez que se perfeccione el documento remitido y se apruebe formalmente.

Por otra parte, el municipio solicita dar por superadas las observaciones referidas a no exigir el pago de reajustes e intereses por los subsidios de licencias médicas pagadas fuera de plazo, y la inobservancia del artículo 29 de la ley N° 18.695.

Ello, por haber interpuesto una denuncia ante la Superintendencia de Salud, y ordenado a las unidades internas exigir el pago de intereses y reajustes cuando proceda; así como haber instruido ejecutar una auditoría que, según señala, se comprueba a fojas 30, que contiene el informe de avance de la misma.

Al respecto, cabe indicar que tales acciones permiten entender superada sólo la observación relativa al cobro de subsidios reajustados, no así aquella concerniente a la auditoría ordenada ejecutar, por cuanto, del antecedente respaldatorio se advierte que ésta está referida sólo a los ingresos por recuperación de subsidios por incapacidad laboral, no aportando antecedentes que permitan deducir que también se está realizando control deliberado sobre el gasto en personal.

II. SOBRE EXAMEN DE INGRESOS

La recuperación total de subsidios por incapacidad laboral alcanzó la suma de $ 58.649.968.-, provenientes tanto de instituciones de salud previsional, ISAPRES, como de la Caja de Compensación Los Andes.

Sin embargo, conforme información obtenida de cuatro instituciones de salud previsional, se comprobó que al 31 de julio de 2009, ese municipio no había recuperado, a lo menos, la suma de $ 12.336.703.-, según el siguiente detalle:

INSTITUCION DE SALUD PREVISIONAL, ISAPRE	RECURSOS PUESTOS A DISPOSICION, POR ISAPRES, PRIMER SEMESTRE 2009	RECURSOS RECUPERADOS POR MUNICIPIO AL 31 DE JULIO DE 2009	RECURSOS NO RECUPERADOS POR MUNICIPIO AL 31 DE JULIO DE 2009
CONSALUD	11.104.648	7.386.669	3.717.979
BANMÉDICA	8.600.345	5.217.796	3.382.549
CRUZ BLANCA	5.524.012	287.837	5.236.175
VIDA TRES	2.427.209	2.427.209	0
TOTALES	27.656.214	15.319.511	12.336.703

Las licencias médicas cuyos subsidios no se habían recuperado al 31 de julio de 2009, se identifican en anexo 1.

Sobre el particular el municipio informa, en síntesis, que efectuó una denuncia a la Superintendencia de Salud y que, a la fecha de su respuesta, había recuperado la suma de $ 7.828.283.-, manifestando que los antecedentes de respaldo se encuentran a disposición de este Organismo Fiscalizador.

Conforme lo señalado, con fecha 8 de enero de 2010, se efectuaron las correspondientes pruebas de validación en dependencias de esa municipalidad constatando que, a esa data, había recuperado la suma de $ 7.554.450.-, según se detalla en anexo 1-A, faltando, por ende, recuperar $ 4.782.253.-.

En virtud de lo expuesto, no es posible levantar la observación, mientras no se acredite la recuperación del total de los recursos pendientes de cobro informados.

III. SOBRE EXAMEN DE EGRESOS

La revisión determinó que, en general, los desembolsos cumplen con la normativa vigente, cuentan con la documentación de respaldo y se ajustan a las finalidades de la Institución, salvo las siguientes situaciones:

1. Gasto sin documentación de respaldo.

Se verificó que desembolsos por la suma de $ 4.939.196.-, no cuentan con la documentación de respaldo que acredite el pago efectivo a los acreedores del personal docente y no docente, cuyos descuentos se efectuaron de las remuneraciones de junio y julio de 2009, según decretos alcaldicios y de pago N°s 291 y 337 de 30 de junio y 30 de julio, de ese mismo año.

Asimismo, el pago de $ 4.166.333.- aparece sustentado sólo por las nóminas del personal al cual se le efectuó la deducción de sus remuneraciones, en las que, en general, se observa un nombre y firma de quienes, según información verbal de la encargada de remuneraciones, señora Angélica Olivares Pavéz, retiraron el cheque correspondiente o, en ciertos casos, timbre de la empresa a cuyo destino corresponden las sumas descontadas.

Las situaciones descritas se detallan en Anexo 2.

En su respuesta, esa entidad edilicia manifiesta que los desembolsos referidos corresponden a pagos dispuestos por las Asociaciones de Funcionarios en el ejercicio de funciones de bienestar, y que corresponden, en general, a cuotas sociales y préstamos, en el marco que regula a esas personas jurídicas en el otorgamiento de beneficios a sus asociados.

Señala, además, que el respaldo de dichas operaciones consta en los certificados de afiliación y en los contratos celebrados entre asociados y acreedores, con la autorización de la Asociación de Funcionarios.

Agrega, que las asociaciones que fueron receptoras de los pagos, conjuntamente con instituciones financieras, no emiten comprobantes de ingresos, boletas ni facturas como los acreedores ordinarios, motivo por el cual los respaldos, al igual que los pagos previsionales, los constituyen las planillas; no obstante, señala haber instruido a remuneraciones del DAEM la necesidad de emitir comprobantes de ingresos para amparar cada pago, con lo que estima superado lo observado por esta Contraloría General.

Sobre las argumentaciones esgrimidas por ese municipio, corresponde precisar, que aun cuando las operaciones de que se trata cuenten con la autorización de los funcionarios -entendiendo ello, referido al descuento propiamente tal-, el municipio no respaldó el pago tras la deducción de las correspondientes remuneraciones, acción que permite acreditar formalmente su destino.

Asimismo, la medida que se dispuso para salvar lo observado por este Organismo de Control no resulta suficiente, toda vez que, emitir un comprobante de ingreso por parte del DAEM, no acredita la recepción efectiva y conforme por los acreedores de los dineros que, para fines específicos, fueron descontados de las remuneraciones de los funcionarios, tras los acuerdos suscritos entre ambas partes.

Al tenor de lo anterior, es preciso que ese municipio tenga presente que el artículo 95, letra b), de la ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de esta Contraloría General, previene que el examen de cuentas tiene por objeto, entre otros, comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad, aspectos básicos de la auditoría practicada, motivo por el cual se mantiene la observación inicialmente formulada.

2. Cálculo de las remuneraciones.

El examen practicado a las remuneraciones de junio y julio de 2009, respecto del total de la dotación docente de esa corporación edilicia, determinó que su cálculo cumple con la normativa legal y reglamentaria vigente, con excepción de las situaciones que a continuación se indican:

2.1. Remuneración básica mínima nacional.

De acuerdo con la información proporcionada por el municipio, el pago de este concepto remuneratorio, RBMN, presenta dos clases de errores, la primera, por considerar equivocadamente el valor hora según el nivel de enseñanza de designación respectiva, esto es, $ 9.200.-, para enseñanza básica y $ 9.681.- para enseñanza media, y otra, por simple error de cálculo.

La situación descrita, se observó en ambos meses examinados, respecto de los docentes que a continuación se individualizan:

NOMBRE	NIVEL	N° DE HORAS CRONOLOG.	CÁLCULO MUNICIPIO	CÁLCULO C.G.R.	DIFERENCIA
CAROLA INOSTROZA HERNÁNDEZ	BÁSICA (pagó valor media)	30	290.430	276.000	(+) 14.430.-
NATALIA REQUENA TORRES	BÁSICA	32	276.000	294.400	(-) 18.400.-
JIMENA HERNÁNDEZ RUBILAR	BÁSICA	32	302.096	294.400	(+) 7.696.-
ROSA LEON RAMÍREZ	BÁSICA	16	152.010	147.200	(+) 4.810.-
MARÍA RECABAL SEPÚLVEDA	MEDIA (pagó valor básica)	22	202.400	212.982	(-) 10.582.-
REGINA SANTIBAÑEZ CÁRCAMO	BÁSICA (pagó valor media)	20	193.620	184.000	(+) 9.620.-
MARÍA LORCA CORNEJO	BÁSICA	32	276.000	294.400	(-) 18.400.-
SANDRA CONTRERAS ALIIAGA	BÁSICA	32	276.000	294.400	(-) 18.400.-

Al respecto, cabe aclarar que, en el caso de la profesional María Recabal Sepúlveda, dicho error fue corregido en el mes de julio.

Conforme lo señalado, cabe hacer presente que, a lo menos en junio y julio de 2009, los mayores o menores pagos individualizados en la nominada tabla, aumentan debido a que dicho concepto remuneratorio constituye base de cálculo para las asignaciones de experiencia, perfeccionamiento y desempeño difícil, a que tienen derecho todos los docentes mencionados, con excepción de las profesionales Jimena Hernández Rubilar y Regina Santibáñez Cárcamo, a las que no les asiste la asignación de perfeccionamiento.

En su oficio de respuesta, ese municipio aborda caso a caso las ocho situaciones informadas por esta Contraloría General, manifestando que, en definitiva, ello se produjo sólo respecto de las docentes Carola Inostroza Hernández, Rosa León Ramírez y María Recabal Sepúlveda, indicando con un documento respaldatorio, que la primera ya no forma parte de la dotación docente de ese municipio y, respecto de las dos siguientes, que instruyó regularizar los pagos respectivos.

Según validaciones realizadas el 8 de enero de 2010, la RBMN pagada a las cinco profesionales restantes se ajusta a las horas de designación de cada cual, determinándose que la información proporcionada por el municipio, durante la fiscalización, fue equivocada.

En cuanto a la regularización en el pago de la profesional Rosa León Ramírez, ella se efectuó con las remuneraciones del mes de diciembre de 2009 en tanto respecto de la docente María Recabal Sepúlveda, como ya se señaló, ello se corrigió en el mes de julio del mismo año, acciones que permiten salvar lo observado, sin perjuicio de que en futuras fiscalizaciones se verificará la liquidación retroactiva en ambos casos, la que involucra, por una parte, reintegro entre noviembre y marzo y, por otra, la necesidad de pagar la suma que se adeuda entre mayo y marzo, respectivamente.

2.2. Asignación de desempeño difícil.

Se determinó error en la aplicación de ciertos porcentajes para el cálculo de la asignación de desempeño en condiciones difíciles, ello, según resolución exenta N° 176 de 2008, el Ministerio de Educación que le asignó a los establecimientos en que se desempeñan los docentes que a continuación se individualizan:

Nombre	% Asignado Por MINEDUC	% Pagado Por MUNICIP	Diferencia en Pago
DORIS CHEUQUE RAMÍREZ	14	9	(-) 20.241.-
ANA LUISA LUNA FIGUEROA	14	15	(+) 2.760.-
EUGENIA AZUA CID	10	14	(+) 11.040.-
LESLIE FLORES OSORIO	10	14	(+) 16.192.-
LUIS JARA VERGARA	9	10	(+) 4.048.-
MÓICA GUERRERO PINCHEIRA	14	15	(+) 4.048.-
CAROLINA VALDES PÉREZ	14	12	(-) 7.360.-
JULIO BRAVO CALDERÓN	14	10	(-) 8.464.-
MARÍA ESPINOZA MANGHI	14	13	(-) 2.668.-
HÉCTOR GONZÁLEZ CORREA	14	13	(-) 4.048.-
LAURA ALARCÓN SÁNCHEZ	13	12	(-) 3.864.-
ROSA ARAYA FLORES	13	12	(-) 3.680.-
SANDRA CONTRERAS ALIAGA	15	9	(-) 16.560.-
MARIO SANTA CRUZ LEYTON	15	9	(-) 24.288.-
ISAIAS SUÁREZ FUENTES	15	12,33	(-) 8.832.-
JUAN C. CARRASCO MONTERO	9	12	(+) 12.144.-
BERTA GUIÑEZ BASCUÑÁN	9	14	(+) 13.800.-

Sobre el particular, la Municipalidad de Cerrillos reconoce la observación formulada y manifiesta que, mediante documento que adjunta, dispuso el pago o reintegro, según corresponda, de la referida asignación.

Respecto de la situación del docente Isais Suárez Fuentes, la respuesta precisa que éste tiene dos nombramientos de 16 horas cronológicas semanales cada uno, en las Escuelas Pedro Aguirre Cerda y Reina de Chile, respectivamente, así, en la primera le significa asignación de desempeño difícil correspondiente al 9% y en la segunda, por el 15% de la remuneración básica mínima nacional, porcentajes que explican el pago verificado.

Las pruebas de validación efectuadas al respecto, comprobaron que los errores informados por esta Contraloría General fueron corregidos en las remuneraciones del mes de diciembre de 2009, lo que permite salvar la observación formulada, sin perjuicio de que en futuras fiscalizaciones se verifique el pago retroactivo que corresponde entre noviembre y marzo de 2009.

En cuanto a la situación del profesional Suárez Fuentes, se comprobó que, efectivamente, la asignación otorgada corresponde a los porcentajes determinados para cada uno de los establecimientos educacionales en que ejerce, y que el nombramiento en la Escuela Reina de Chile, es por 20 y no 16 horas cronológicas semanales como indica, situación que no fue informada durante la fiscalización, lo que determina que el pago efectuado es correcto.

2.3. Asignación de responsabilidad directiva y técnico pedagógica.

Conforme las últimas modificaciones introducidas al reglamento de asignación directiva y técnico pedagógica –decretos N°s 202/730/2007 y 202/1009/2009 de 29 de mayo de 2007 y 12 de junio de 2009, respectivamente-, esa entidad comunal paga el referido componente remuneratorio, consistente en un porcentaje determinado sobre la RBMN, a docentes que ejercen cargos de esa naturaleza, basándose en el número de matrículas de cada establecimiento educacional.

Cabe hacer presente que las matrículas tenidas en vista como referencia para efectos de la revisión fueron las del mes de abril del año escolar 2009.

Efectuada la revisión correspondiente se obtuvo lo siguiente:

a) Liceo Dr. Luis Vargas Salcedo y Escuela Lothar Kommer Bruger, D-262: los docentes señores Dante Lefimil Rouderque y Héctor González Correa, respectivos directores de los señalados establecimientos, no percibieron el nominado estipendio, atendido, según explicación verbal de la encargada de remuneraciones, señora Angélica Olivares Pavez, a que no se le informó el número de matrículas alcanzadas, para el pago respectivo.

Tal explicación no se condice con el pago efectuado a los demás directivos o técnicos pedagógicos de los mismos establecimientos educacionales, a quienes se les consideró matrículas de entre 850 y 949 en el primero y, 401 y 550 en el segundo, de los indicados planteles.

Consultado respecto del número de matrículas consignadas al inicio del año lectivo 2009, el jefe del DAEM informó mediante Oficio N° 503/892/2009 de 2009, que en el Liceo Dr. Luis Vargas Salcedo alcanzó a 909 y, en la Escuela Lothar Kommer Bruger, D- 262, no superó las 321.

b) Escuela Cóndores de Plata, D-259: el parámetro considerado para el pago de la asignación en estudio, resultó diferente entre el consultado para la inspectora general y la jefe de la unidad técnica pedagógica, señoras Mónica Guerrero Pincheira y Patricia Carrasco Villagra, respecto del considerado para el director de ese establecimiento, señor Eulogio Tapia Villarroel, toda vez que para las primeras se efectuó de acuerdo a matrículas de entre 250 y 350, en tanto que para el director, se consideró entre 351 y 500.

De acuerdo al informe señalado, comparado con los parámetros establecidos para cada plantel educacional en el nominado reglamento, correspondía que se pagara considerando matrículas de entre 250 y 350 alumnos.

c) Escuela Los Cerrillos, D-271: a la inspectora general, señora Ana Luisa Concha Cea y al director, señor Carlos Palma Muñoz, se le otorgó dicho componente remuneratorio considerando matrícula de entre 500 y 600, sin embargo, para la jefa unidad técnica pedagógica, señora Flora Núñez Farías, se contempló un porcentaje equivalente a matrículas de entre 601 y 700.

Contrastado el porcentaje de la asignación otorgada con la información proporcionada por el citado jefe DAEM, correspondía se pagara considerando matrícula de entre 500 y 600 alumnos.

d) Escuela Estrella Reina de Chile, D-267: Para la directora, señora Norma Caballero Reyes, se contempló matrícula de entre 401 y 550, en cambio, para el personal docente de la unidad técnico pedagógica, señor Mario Santa Cruz, entre 300 y 400.

Conforme al mencionado informe, correspondía se les pagara la asignación que se analiza, considerando matrícula de 401 y 550.

e) Escuela Joaquín Prieto Vial, D-279: el docente que integra el personal de la unidad técnica pedagógica, señor Luis Vargas Ramírez, percibe tal beneficio en base a matrículas de entre 801 y 1.000, en cambio, el jefe de esa unidad, la recibe acorde parámetro de entre 700 y 800. En tanto, para la directora, señora María Bustos Droguett, dicha asignación equivalió al 32,33% de su RBMN, porcentaje no contemplado en el documento que regula el analizado beneficio remuneratorio.

Verificado con el informe tantas veces referido, proporcionado por el jefe del departamento, correspondía se les pagara considerando matrícula de entre 700 y 800.

Al respecto, el municipio en su respuesta reconoce la efectividad de las observaciones formuladas, indicando que las diferencias serían ajustadas en el mes de diciembre de 2009.

Efectuadas las pruebas de validación el día 8 de enero de 2010, se comprobó que las remuneraciones correspondientes al mes de diciembre de 2009 contienen las debidas correcciones, por lo que es posible entenderlas subsanadas; sin embargo, en futuras fiscalizaciones se verificará la concreción del pago y reintegro, según corresponda, retroactivos, entre noviembre y marzo de 2009, de los docentes afectados.

2.4. Asignación especial de incentivo profesional.

Los directores de establecimientos educacionales perciben una asignación especial de incentivo profesional equivalente al 80% de su RBMN, y el director del departamento de administración de educación municipal, al 226%, sobre la misma base de cálculo, estipendio amparado en el artículo 47 de la ley N° 19.070, sin embargo, éste no se fundamenta en el mérito, como dicha norma lo establece.

El citado precepto establece que, además de las asignaciones de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico pedagógica, las municipalidades pueden establecer incrementos de éstas, así como asignaciones especiales de incentivo profesional, de acuerdo con los factores que se determinen en los reglamentos que al efecto dicten cada una de ellas.

Agrega la citada norma, que las asignaciones especiales de incentivo profesional se otorgarán por razones fundadas en el mérito, tendrán el carácter de temporal o permanente y se establecerán para algunos o la totalidad de los profesionales de la educación, de uno o más de los establecimientos de la respectiva Municipalidad.

Analizado el reglamento vigente a la época de la fiscalización efectuada por esta Contraloría General, así como el decreto exento N° 202/588/2009 de 14 de abril de 2009, que ordenó el pago del beneficio que se analiza, se desprende que dicha asignación no se otorga en razón del mérito, vinculado con especiales cualidades inherentes a las respectivas condiciones profesionales o que se manifiesten en el ejercicio de sus funciones, sino que está relacionada con metas a cumplir relativas a deberes habituales de quienes desempeñan los cargos de que se trata, lo que no se ajusta a la norma legal citada (aplica dictamen Nº 9.358, de 2007).

Sobre la materia, esa entidad edilicia responde, en síntesis, que, el referido reglamento se encuentra ajustado a derecho pues en su artículo 4° establece que la asignación de que se trata se funda en el mérito profesional de la educación, relacionado con los aspectos de mérito personal al ejercer las labores, las especiales dificultades u objetivos que se cumplen en el desempeño de las mismas, las esenciales singularidades de los establecimientos educacionales, los resultados de los procesos a su cargo y a su especial compromiso con los objetivos generales propuestos en los distintos instrumentos de planificación.

Al respecto, cabe mencionar que los argumentos que plantea la entidad edilicia, no permiten levantar la observación formulada, por cuanto el beneficio en análisis no ha sido otorgado conforme los criterios señalados en la normativa legal citada y la jurisprudencia vigente sobre el particular, según la cual, el mérito debe entenderse vinculado con cualidades exigibles a los docentes, inherentes a su condición profesional, o que se manifiesten en el ejercicio de sus funciones, en razón del cumplimiento de factores objetivos y generales (aplica dictámenes N°s 9.358 de 2007, 30.651 y 45.439 de 2002, entre otros).

En efecto, el reglamento municipal aludido, si bien contiene algunos indicadores asociados a metas de desempeño, considera para el otorgamiento de la asignación de que se trata, el cumplimiento de labores habituales y propias de los respectivos beneficiarios, que son parte de sus obligaciones funcionarias como directores de establecimientos y director del departamento de educación.

Por ende, el reglamento citado deberá ser corregido, estableciendo criterios y parámetros objetivos y medibles, asociados al mérito de los beneficiarios, que se relacionen con sus especiales cualidades, objetivos cumplidos o especiales dificultades en el desempeño de sus funciones, excluyendo factores que representen el simple cumplimiento de las labores inherentes a los cargos que detentan.

En todo caso, los afectados no están obligados a restituir lo indebidamente percibido, por haber obrado de buena fe y no resultarles imputable la circunstancia que hace irregular el pago de la asignación, por tratarse de un aspecto cuya definición corresponde a las instancias orgánicas internas encargadas de la emisión de los reglamentos, tal como reconocen los dictámenes citados precedentemente.

2.5. Bonificación de reconocimiento profesional.

Los docentes que a continuación se individualizan no percibieron la bonificación señalada, establecida en la ley N° 20.158, situación que, de acuerdo a lo manifestado por la encargada de remuneraciones, señora Angélica Olivares Pavez, obedece a que el Ministerio de Educación no había remitido los recursos correspondientes:

NOMBRE	JUNIO	JULIO	FECHA DE INGRESO
VERÓNICA ARAYA ARANCIBIA	Impago	Pagó (falta retroactivo)	02/03/09
GABRIEL GUERRA GASPAR	Impago	Pagó (falta retroactivo)	02/03/09
ÁLVARO POBLETE SALGADO	Impago	Pagó (falta retroactivo)	02/03/09
DANIEL RIVAS AZÓCAR	Impago	Pagó (falta retroactivo)	02/03/09
MARÍA SOLEDAD FIGUEROA ROBLEDO	Impago	Impago	25/05/09
MARÍA FUENTES ULLOA	Impago	Impago	13/05/09
RICARDO RAMÍREZ OJEDA	Impago	Impago	05/03/09

NOMBRE	JUNIO	JULIO	FECHA DE INGRESO
JUAN CARLOS ARANDA SÁNCHEZ	Impago	Impago	06/03/09
MARISEL CONTRERAS OLEA	Impago	Impago	01/03/97
BERTA GUIÑEZ BASCUÑÁN	Impago	Impago	01/03/97

Consultado el jefe del departamento de administración de educación municipal y sostenedor, señor Federico Morales Neyra, en torno a las gestiones realizadas ante la citada cartera ministerial sobre este respecto, indicó mediante oficio 510/0522/2009, de 23 de octubre de 2009, que los profesionales señalados se encuentran acreditados ante el Ministerio de Educación y que ese departamento no tiene conocimiento de los recursos que ingresan y salen del presupuesto de educación.

Al respecto, la municipalidad confirma lo observado por esta Contraloría General sobre los cuatro primeros profesionales individualizados y no aporta antecedentes en cuanto a gestiones efectuadas ante el Ministerio de Educación, con el objeto de obtener los recursos para el pago de dicha asignación, que se les adeuda desde marzo a junio de 2009.

Manifiesta, asimismo, que a los siguientes cuatro docentes comenzó a pagarles en septiembre y que los meses pendientes se pagarían con las remuneraciones de diciembre de 2009, situación que no ocurrió, según lo verificado por esta Contraloría General el 8 de enero de 2010.

En cuanto a las dos últimas docentes individualizadas, señoras Marisel Contreras Olea y Berta Guiñez Bascuñan, informa que no ha recepcionado los recursos correspondientes y que desconoce los motivos.

En atención a lo expuesto, se mantiene la observación inicialmente formulada.

2.6. Asignación de desempeño colectivo.

La Municipalidad de Cerrillos no pagó en el mes de junio ni en julio, la asignación de desempeño colectivo que, según lo contemplado en el artículo 18 de la ley N° 19.933, correspondía se materializara en el primero de los meses señalados.

Al respecto, el jefe del DAEM manifestó, mediante Oficio N° 503/889/2009, de 26 de octubre de 2009, que consultadas las instancias municipales y de la revisión de documentos y registros con que cuenta ese departamento, no se encuentran antecedentes que evidencien la existencia de gestiones relativas a tal beneficio remuneratorio, conforme lo establece la norma señalada.

Sobre el particular, la Municipalidad de Cerrillos indica en su oficio respuesta que, efectivamente, no se ha suscrito el convenio de desempeño colectivo establecido en el artículo 18 de la ley N° 19.933, motivo por el cual no ha procedido pago por tal concepto.

Al mismo tiempo, menciona el Dictamen N° 44.747 de 2009, de esta Contraloría General que, en su punto 2.18, específicamente se refiere a la condición esencial que debe darse al efecto, esto es, contar con 250 alumnos matriculados en marzo de cada año, para que el sostenedor y los equipos de trabajo -constituidos por los docentes designados para ejercer funciones directivas y técnico pedagógicas de cada establecimiento educacional-, suscriban un convenio de desempeño colectivo para el otorgamiento de la señalada asignación, la que se confiere anualmente, en relación con el grado de cumplimiento de las metas fijadas para cada equipo.

Así, ese municipio no ha tenido presente dicha prerrogativa, en circunstancias que los establecimientos educacionales que administra superan las 250 matrículas, condición que habilita a suscribir el convenio referido, cuyos resultados beneficiaría tanto a los profesionales involucrados como a la comunidad educativa respectiva.

IV. LÍMITE EN EL NÚMERO DE HORAS CONTRATADAS

El examen determinó que esa municipalidad da cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 de la ley N° 19.070 y 71 del decreto 453 de 1991, del Ministerio de Educación, que reglamenta dicha ley, en el sentido de que el total de horas docentes contratadas de los meses de junio y julio, 1.311 y 1.466, respectivamente, no excede el límite porcentual correspondiente al 20% de la dotación total de cada mes, esto es 8.568 y 8.574 horas.

V. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, corresponde concluir que:

1.- En cuanto al capítulo I, sobre evaluación de control interno, la autoridad edilicia deberá adoptar las medidas que correspondan para dar solución a las observaciones pendientes, esto es, la elaboración del manual de procedimientos que describa las acciones a seguir en la tramitación de las licencias médicas, debiendo contener, además, la forma de cálculo de los subsidios que debe recuperar. Asimismo, deberá disponer que la unidad de control efectúe las auditorías que correspondan, sobre gastos en personal.

2.- Sobre el capítulo II, referido al examen de ingresos, el Alcalde deberá reiterar a cada una de las ISAPRES, el reembolso de los subsidios que aún permanecen pendientes de recuperar.

3.- Respecto del capítulo III, sobre examen de egresos, esa autoridad deberá arbitrar las medidas pertinentes con el fin de respaldar fiel y verazmente los pagos que proceden, tras los descuentos variables efectuados de las remuneraciones del personal, observación contenida en el numeral 1.

En cuanto a los numerales 2.1, 2.2, 2.3 y 2.5, del mismo capítulo III, el Alcalde deberá ordenar la regularización retroactiva según las situaciones en ellos descritas.

En relación a la observación contenida en el 2.4 del capítulo III, sobre asignación especial de incentivo profesional, la autoridad comunal deberá arbitrar las medidas conducentes a corregir el reglamento aprobado por el decreto exento N° 202/588/2009 de 14 de abril de 2009, de manera tal que dicho beneficio se otorgue con estricta sujeción a lo establecido en el artículo 47, de la ley 19.070, y a la jurisprudencia administrativa emanada por esta Contraloría General a su respecto.

Finalmente, sobre lo planteado en el numeral 2.6, relativo a la asignación de desempeño colectivo, el Alcalde deberá instruir al sostenedor de los establecimientos educacionales que administra, sobre la procedencia de suscribir convenios al efecto, conforme el artículo 18 de la ley 19.933, reglamentado por el decreto N° 176, de 2004, del Ministerio de Educación, que establece las condiciones para que los profesionales a que se refiere accedan a ese beneficio económico, el que, al mismo tiempo, conlleva un directo beneficio para los educandos.

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,

LUISA VARGAS MORALES
JEFA AREA AUDITORÍA
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES



www.contraloria.cl