DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

# INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

# Subsecretaría del Trabajo

**Número de Informe : 43-20/2012**
**15 de julio de 2014**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 43-20 DE 2012, SOBRE CONTRATOS A HONORARIOS DE PROFESIONALES Y EXPERTOS, EN LA SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO

SANTIAGO, 15 JUL 2014

En cumplimiento de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Entidad de Fiscalización, se realizó una investigación especial relativa a contrataciones a honorarios de asesorías de profesionales y expertos, efectuadas por las diferentes subsecretarías de Estado, durante el período comprendido entre los años 2010 y 2011.

En la especie, se analizó el cumplimiento de la normativa y jurisprudencia aplicable a los convenios a honorarios de este tipo y, para tal efecto, se revisaron los procedimientos establecidos y la aplicación de estos, por parte de cada una de las instituciones seleccionadas, incluyendo la Subsecretaría del Trabajo, examinándose la selección, contratación, control y pagos con ocasión de los mismos, de cuyos resultados da cuenta el presente preinforme de observaciones.

**METODOLOGÍA**

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la citada ley N° 10.336, y en el Título V del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, e incluyó la recopilación, sistematización y análisis de la información, el uso de técnicas de muestreo, la revisión de los contratos, el examen y verificación de la documentación sustentatoria y de respaldo en el proceso de selección, aprobación, ejecución y pago de los servicios contratados, como también entrevistas y consultas que se estimaron necesarias.

Contralor General de la República

AL SEÑOR
RAMIRO MENDOZA ZÚÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
PRESENTE

El resultado de la investigación dio origen al preinforme de investigación especial N° 43-20, de 2012, remitido al Subsecretario del Trabajo a través del oficio N° 55.716, del año 2013, ante lo cual la autoridad emitió su respuesta sobre la materia, mediante los documentos N$^{os}$ 1.426-3 y 1.839-3, ambos de ese mismo año, cuyo análisis y antecedentes aportados sirvieron de base para la elaboración de este informe.

## MARCO NORMATIVO

1. Decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal.

2. Decreto con fuerza de ley N° 29 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

3. Decreto N° 98, de 1991, del Ministerio de Hacienda, que establece modalidades a que deberá ajustarse la celebración de convenios que involucren la prestación de servicios personales, aplicación artículo 16 del decreto ley N° 1.608, de 1976.

4. Oficio circular N° 42/41, de 1996, de los Ministerios de Hacienda y del Interior, -actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública-, dirigido a los ministros de Estado, subsecretarios y jefes superiores de servicio.

5. Oficios circulares N° 78, de 2002, del Ministerio de Hacienda y N° 3, de 2003, que complementa y aclara el sentido y alcance del anterior.

## UNIVERSO Y MUESTRA

El universo de servicios a fiscalizar está compuesto por la totalidad de las subsecretarías de Estado, la Presidencia de la República, el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, CNCA.

Para cada una de estas instituciones, se extrajo de la página de Gobierno Transparente, la nómina de los contratos a honorarios suscritos durante los años 2010 y 2011, referidos a la prestación de servicios de personas naturales, correspondientes a asesorías en la calidad de profesionales y expertos. En aquellos casos en que dicha información no se encontró disponible en ese sitio web, fue solicitada en forma oficial a la entidad respectiva.

Estos listados anuales fueron depurados, de manera de considerar para el análisis solo los convenios cuyo promedio mensual fuese superior a $ 3.000.000, lo que arrojó un total de 1.161 contratos como población para extraer la muestra, cuya suma alcanza un gasto total de M$ 23.885.774.

Al efecto, mediante la utilización del sistema automatizado de muestreo adoptado por esta Contraloría General de la República, se obtuvo una muestra aleatoria de 112 registros que fueron seleccionados a través del mismo programa. Luego, un análisis de la población restante, utilizando elementos de juicio tales como información de prensa o características de los contratos, llevó a determinar la existencia de partidas claves adicionales, las cuales totalizaron 46 convenios.

Finalmente, en el total de 158 convenios seleccionados para revisión, quedaron representadas 27 de las 33 entidades contempladas en el universo, siendo la distribución por servicio la que se presenta en la siguiente tabla:

| | INSTITUCIÓN | MUESTRA ALEATORIA | PARTIDAS CLAVE | TOTAL |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Presidencia | 6 | 2 | 8 |
| 2 | Secretaría General de la Presidencia | 3 | - | 3 |
| 3 | Secretaría General de Gobierno | 3 | - | 3 |
| 4 | Subsecretaría del Deporte | 1 | - | 1 |
| 5 | Subsecretaría del Interior | 6 | 8 | 14 |
| 6 | Subsecretaría de Desarrollo Regional | 5 | 1 | 6 |
| 7 | Subsecretaría Prevención del Delito | 4 | 1 | 5 |
| 8 | Subsecretaría de Hacienda | 11 | 4 | 15 |
| 9 | Subsecretaría de Economía | 8 | 7 | 15 |
| 10 | Subsecretaría de Pesca | 1 | - | 1 |
| 11 | Subsecretaría de Turismo | - | - | - |
| 12 | Subsecretaría de Relaciones Exteriores | - | - | - |
| 13 | Subsecretaría de Planificación | 4 | - | 4 |
| 14 | Subsecretaría de Defensa | 1 | - | 1 |
| 15 | Subsecretaría para las Fuerzas Armadas | 6 | - | 6 |
| 16 | Subsecretaría de Carabineros | - | - | - |
| 17 | Subsecretaría de Minería | 1 | - | 1 |
| 18 | Subsecretaría de Energía | - | 2 | 2 |
| 19 | Subsecretaría de Educación | 22 | 5 | 27 |
| 20 | Subsecretaría del Medio Ambiente | 2 | - | 2 |
| 21 | Subsecretaría de Transportes | 9 | - | 9 |
| 22 | Subsecretaría de Telecomunicaciones | 2 | 1 | 3 |
| 23 | Subsecretaría de Justicia | 1 | - | 1 |
| 24 | Subsecretaría del Trabajo | 2 | 1 | 3 |
| 25 | Subsecretaría de Previsión Social | 2 | - | 2 |
| 26 | Subsecretaría de Salud Pública | 2 | - | 2 |
| 27 | Subsecretaría de Redes Asistenciales | 3 | 4 | 7 |
| 28 | Subsecretaría de Obras Públicas | 1 | 4 | 5 |
| 29 | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | 3 | 2 | 5 |
| 30 | Subsecretaría de Bienes Nacionales | - | - | - |
| 31 | Subsecretaría de Agricultura | - | - | - |
| 32 | Servicio Nacional de la Mujer | - | - | - |
| 33 | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | 3 | 4 | 7 |
| | TOTALES | 112 | 46 | 158 |

En dicho contexto, es de importancia mencionar, que de las partidas seleccionadas para la revisión, las siguientes correspondieron a contratos suscritos por la Subsecretaría del Trabajo:

| NOMBRE | N° DECRETO | PERÍODO CONTRATO | FUNCIÓN | TOTAL ($) |
|---|---|---|---|---|
| Diego Vera Santa María | 117/2010 | 12/04 al 12/07 de 2010 | Prestar asesoría en materias jurídicas de los programas asociados al Proempleo | 5.055.553 |
| Christian Ferrada Krause | 97/2011 | 15/11 al 31/12 de 2011 | Prestar asesorías en la coordinación del Gabinete del Subsecretario del Trabajo | 7.666.667 |
| Andrés Egaña Respaldiza | 114/2010 | 08/06 al 31/08 de 2010 | Prestar asesoría en materias sindicales en el Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | 11.066.667 |

Nota: Ninguno de los contratos analizados se efectuó en calidad de agente público.

## ANTECEDENTES GENERALES

Cabe señalar en primer término, que mediante el decreto con fuerza de ley N° 25, de 1959, del Ministerio de Hacienda, se creó el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y las dos subsecretarías a su cargo, del Trabajo y de Previsión Social.

En cuanto a la Subsecretaría del Trabajo, el artículo 1° del referido cuerpo legal señala que esta tendrá a su cargo la administración general interna común a ambas subsecretarías y realizará las funciones que hasta entonces tenía el Ministerio del Trabajo.

Por su parte, el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1967, de la Cartera del Trabajo y Previsión Social, que dispone la reestructuración y funciones de la Subsecretaría del Trabajo, previene en el artículo 4° que el Subsecretario del Trabajo es el colaborador directo del ministro en todos los asuntos laborales y tiene a su cargo la responsabilidad especial de la administración y servicio interno del ministerio y de las labores que no correspondan a organismos técnicos determinados.

Asimismo, el artículo 3° del decreto precitado establece que la estructura administrativa de la entidad estará conformada por el Subsecretario, la Administración General y la Asesoría Técnica, y que dependerían de ella solo para efectos administrativos, la Oficina de Planificación y Presupuesto, y la Secretaría del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Finalmente, cabe precisar que de los 1.161 contratos del universo considerado para el análisis, 14 pertenecen a la Subsecretaría del Trabajo, los cuales se detallan en el anexo N° 1 que se adjunta.

**ANÁLISIS**

Al respecto, cumple informar, que de conformidad con los antecedentes recopilados y las indagaciones efectuadas, se detectaron las situaciones que a continuación se indican:

1. Procedimiento de selección

Sobre la materia, la institución informó mediante los oficios Nºs 750-3 y 781-3, de 1 y 11 de junio de 2012, respectivamente, que para el caso de las contrataciones analizadas el método de selección utilizado es una designación directa de la jefatura correspondiente, basada en la evaluación curricular del profesional que las mismas realizan previamente.

Esta situación implica, que no existe constancia de la exigencia previa de requisitos de conocimiento, experiencia y competencia que debe reunir el postulante a un cargo, así como tampoco de los criterios a utilizar para la selección del profesional a contratar.

Lo expuesto vulnera lo establecido en el número 3 del ya mencionado oficio circular N° 78, de 2002, que prevé las modalidades a que deben ajustarse las contrataciones a honorarios, en forma previa a la contratación indicando que "deberá acreditarse que existe un trabajo que es necesario realizar, como también definir los requerimientos de competencia que deberá reunir el contratado", añadiendo que "procederá la contratación cuando las tareas requieran de una alta especialidad o experticia", lo cual no consta que haya acontecido en la especie.

En su respuesta, la Subsecretaría del Trabajo informó que si bien a la fecha de la auditoría no se contaba con un procedimiento establecido, con data 14 de junio de 2013 fue emitida la resolución exenta N° 1.028, por medio de la cual se formalizó el "Manual de Procedimiento de Reclutamiento y Selección", buscando con ello subsanar las situaciones observadas.

Agrega, que por otra parte, con la finalidad de instituir previamente las competencias, experiencias y conocimientos exigibles, en agosto de igual año fue autorizada la contratación de la empresa de consultoría "Servicios Enter Staff Ltda.", para levantar y formalizar los perfiles de cargos de esa subsecretaría.

Al efecto, con posterioridad, mediante oficio N° 1.839, de 2013, esa entidad remitió a este Organismo de Control el "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas", el cual en su punto 3.1.1 fija un procedimiento de selección para personal a honorarios a suma alzada, de acuerdo al perfil del cargo a proveer, junto con la primera versión del "Manual Perfiles de Cargo".

Pues bien, atendido que ese servicio no aporta antecedentes que den cuenta que previo a la convenciones bajo análisis se hubiese acreditado la necesidad de la labor contratada ni definido los requerimientos de competencia que debía reunir el contratado, corresponde mantener lo observado.

Ahora bien, en cuanto a las medidas adoptadas por la Subsecretaría del Trabajo, la efectividad de su implementación será verificada en una próxima auditoría que este Organismo de Control realice sobre la materia.

2. Labores que no corresponden a cometidos específicos y habitualidad de los servicios contratados

Sobre el particular, se constató que las funciones encomendadas a los asesores en revisión, para prestar asesoría en distintas materias, no corresponderían a labores accidentales o cometidos específicos.

Lo anterior no se condice con lo señalado en el artículo 11 de la ley N° 18.834, el precitado decreto N° 98, de 1991, y el artículo 5° de la ley N° 19.896, que previenen que se permite a los organismos públicos contratar sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, para realizar labores accidentales y que no sean las habituales de la institución.

Al respecto, y tal como lo ha manifestado la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida entre otros en los dictámenes N$^{os}$ 10.405, de 2009 y 713, de 2011, se entiende por cometido específico las tareas puntuales, claramente individualizadas, determinadas en el tiempo y circunscritas a un objetivo establecido, lo cual no se advierte en la especie.

Además, esta Entidad Fiscalizadora ha indicado también, a través del dictamen N° 45.711, de 2001, que vocablos como "asesorar", utilizado en los convenios que se analizan, por definición no cumple con las características de precisión y especificidad que exige la ley, pues constituye una expresión amplia y ambigua, que pueden abarcar cometidos genéricos indeterminados.

También, se advirtió que el señor Vera Santa María fue contratado en otros períodos para cumplir idénticas labores, como se puede observar a continuación:

| NOMBRE | PERÍODO CONTRATO | PERÍODO CONTRATO | PERÍODO CONTRATO |
|---|---|---|---|
| Diego Vera Santa María | 12/04 al 12/07 de 2010 | 13/07 al 31/12 de 2010 | 01/01 al 31/12 de 2011 |

En este sentido, en el ejercicio de la facultad que se examina se debe observar un estricto criterio de racionalidad, evitando la

reiteración periódica de estos cometidos, ya que con ello se desvirtúa dicha facultad y con la extensión en el tiempo de los cometidos contratados, los mismos pasan a constituir la realización de labores permanentes (aplica criterio contenido en el dictamen N° 80.121, de 2010, de esta Contraloría General).

En lo referente a este aspecto, el servicio reiteró las medidas adoptadas citadas en el punto 1 anterior, relativas a los manuales de procedimiento, agregando que estas permitirán determinar en forma específica los cargos que corresponden a labores accidentales o cometidos específicos y/o permanentes, como también precisar las funciones a realizar, las responsabilidades y tareas para cada persona, cualquiera sea su modalidad de contratación.

Añade, que a la fecha también cuenta con una ficha de ingreso, en la cual la jefatura correspondiente debe detallar el motivo de la contratación, documento que adjunta a su respuesta.

De acuerdo con lo anterior, se mantiene lo observado en cuanto a la habitualidad de la contratación revisada y su no correspondencia a cometidos específicos.

Respecto de la aplicabilidad de las medidas adoptadas por la entidad para subsanar lo objetado en sus contrataciones, esto será verificado en una futura auditoría que lleve a cabo este Organismo de Control.

3. Antecedentes de contratación extemporáneos

Cabe anotar que se detectó que la certificación de disponibilidad presupuestaria para el convenio suscrito con el señor Vera Santa María, quedó establecida a través de la firma del Jefe de Contabilidad en la ficha de contratación del profesional, la cual es de fecha 19 de abril de 2010, esto es, con posterioridad a la suscripción del contrato y del decreto que lo aprobó, de data 9 y 13 de ese mes y año, respectivamente.

Asimismo, dicha certificación de disponibilidad presupuestaria para el convenio suscrito con el señor Egaña Respaldiza también quedó establecida a través de la firma en la referida ficha, que en este caso posee fecha 14 de julio de 2010, esto es, con posterioridad a la suscripción del contrato del profesional y del decreto que lo aprobó, ambos de data 7 de junio de esa anualidad.

Las situaciones anteriormente descritas evidencian una omisión de control por parte del personal de la Subsecretaría del Trabajo, cuestión que no se condice con lo establecido en el artículo 3° de la ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y un incumplimiento a lo dispuestos en el inciso primero del artículo 5° de la citada ley N° 19.896.

En la especie, la entidad en su respuesta informa que si bien al momento de la fiscalización no contaba con una especificación clara del proceso, actualmente la División de Administración y Finanzas a través de la Unidad de Remuneraciones previo a la contratación verifica la disponibilidad presupuestaria, lo que se formaliza a través de la emisión de un certificado que da cuenta de ello.

Además, informa que para no incurrir en futuros problemas en la tramitación de la documentación requerida para contratar personal a honorarios, fue mejorado el procedimiento de convenio de prestación de servicios, lo cual se encuentra contenido en los puntos 3.1.1 y 3.1.2, del ya citado "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas".

Conforme a lo expresado por el servicio, se mantiene la objeción respecto del contrato analizado, y la aplicabilidad de las medidas enunciadas serán materia de fiscalización a través de una próxima auditoría, por parte de este Organismo de Control.

4. Demora en la formalización de contratos suscritos

Del análisis de los antecedentes, se detectó la existencia de un desfase entre la fecha de suscripción del convenio firmado con el señor Ferrada Krause y la de emisión del decreto que aprobó dicho contrato, como asimismo, entre la fecha del acto administrativo que aprobó el convenio celebrado con el profesional Egaña Respaldiza y la de ingreso del mismo a trámite de toma de razón, según se puede observar en el siguiente cuadro:

| PROFESIONAL | FECHA CONTRATO | FECHA DECRETO | FECHA INGRESO A LA CGR |
|---|---|---|---|
| Christian Ferrada Krause | 15-11-2011 | 12-12-2011 | 15-12-2011 |
| Andrés Egaña Respaldiza | 07-06-2010 | 07-06-2010 | 20-08-2010 |

Al respecto, cabe señalar que la demora en la tramitación de los contratos vulnera lo dispuesto en el artículo 7° de la ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, referente al principio de celeridad de los actos de las autoridades y funcionarios públicos, como asimismo, implica una infracción a lo prevenido en los artículos 3° y 8° de la referida ley N° 18.575, que imponen a los órganos que la integran el deber de observar los principios de eficiencia, eficacia y de accionar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.

Sobre este punto, el servicio argumenta que para evitar demoras en la emisión y tramitación de los contratos, su elaboración será parte de las funciones de la Unidad de Gestión de Personas de la Subsecretaría del

Trabajo, proceso que se encuentra contenido en el punto 3.1.2 del manual del ya aludido manual de procedimientos de dicha unidad.

Además expone, que esa subsecretaría se encuentra en proceso de implementación de un "Sistema de Gestión Documental", el cual le permitirá disminuir los tiempos en ese proceso.

En atención a lo expuesto por esa repartición, corresponde mantener lo observado, y las medidas establecidas serán objeto de revisión en una futura auditoría que realice este Organismo de Control.

5. Falta de establecimiento de horario y registro de asistencia

Se observó que los convenios suscritos con los señores Vera Santa María y Egaña Respaldiza estipulaban, en su cláusula séptima, que los profesionales estarían sujetos a "horario de trabajo" y que su control sería ejercido por los jefes directos de cada uno, pero no establecían la jornada laboral que les correspondería, ni tampoco el mecanismo que se utilizaría para controlar su debido acatamiento.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida entre otros, en los dictámenes N$^{os}$ 62.826, de 2004 y 43.355, de 2005, ha manifestado que aquellos contratos que incorporen una cláusula que fije una determinada jornada de trabajo deben, obligatoriamente, precisar la duración que esta tendrá, como se distribuirá, además de la forma en que se verificará su cumplimiento, fijando un mecanismo de control de asistencia, lo cual no aconteció en la especie.

En relación con esta observación, la subsecretaría informó en su respuesta que en el nuevo formato del "Convenio de Prestación de Servicio", se establece un horario de trabajo para todos los funcionarios contratados bajo la modalidad a honorarios suma alzada, los cuales deben adscribirse al sistema de marcaciones de reloj control o libro de asistencia, para el registro de su entrada y su salida, tal como lo hacen los funcionarios de esa repartición.

Agrega, que la medida precitada se encuentran establecida en el anexo N° 7 "Formato Contrato Prestación de Servicio" del "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas".

También indicó, que se instruirá a la División de Administración y Finanzas para que no procese los pagos de honorarios sin la verificación previa de que la jornada laboral convenida haya sido cumplida.

Al tenor de lo expuesto por el servicio, se debe mantener lo observado respecto de la falta de establecimiento de horario y

registro de asistencia en las contrataciones revisadas, sin perjuicio de que las acciones adoptadas por la entidad para evitar que se reiteren dichas objeciones, serán verificadas en una futura auditoría que este Organismo de Control efectué sobre la materia.

6. Registro de asistencia

En relación con lo anterior, fue solicitado el registro de asistencia de los profesionales Vera Santa María y Egaña Respaldiza, cuyos convenios indicaban que estarían sujetos a horario de trabajo y que el mismo sería controlado por sus jefaturas directas.

De la revisión correspondiente al señor Vera Santa María, cabe informar que se detectó la falta de registro en las siguientes fechas:

| PROFESIONAL | PERÍODO CONTRATO | FECHAS SIN REGISTRO |
|---|---|---|
| Diego Vera Santa María | 12/04 al 12/07 de 2010 | 16 de abril de 2010 |
| | | Del 22 al 30 de abril de 2010 |
| | | Salida del 18 de mayo de 2010 |
| | | 19 y 20 de mayo de 2010 |
| | | Del 24 al 31 de mayo de 2010 |
| | | Salida del 16 de junio de 2010 |
| | | 17 y 18 de junio de 2010 |
| | | Del 21 al 30 de junio de 2010 |

En cuanto a lo anotado, corresponde señalar que el respectivo registro de asistencia no precisa que el profesional haya hecho uso, en las fechas indicadas, de alguno de los permisos especiales estipulados en su contrato.

Cabe agregar, que se detectó que las planillas de registro mensual de asistencia correspondientes al aludido profesional, no contaban con la firma de su jefatura directa, como se acordaba en su contrato.

Por su parte, la revisión de las planillas de asistencia del señor Egaña Respaldiza permitió observar que durante todo el mes de julio de 2010 se anotó la hora de salida del profesional, sin embargo ninguno de dichos registros cuenta con la firma del mismo.

Sobre el particular, se debe precisar que las situaciones descritas implican un actuar de parte del personal a cargo sin apego a los

aludidos principios de responsabilidad y control que debe observar la administración, consagrados en el artículo 3° de la citada ley N° 18.575.

En lo que concierne a esta objeción, la Subsecretaría del Trabajo reiteró en su respuesta lo señalado en el punto 5 precedente, respecto a lo establecido en el anexo N° 7 del ya aludido "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas".

De acuerdo a lo expuesto, se mantiene lo observado en los convenios analizados, sin perjuicio de que en una próxima auditoría que realice este Ente Fiscalizador se revise el cumplimiento de las acciones adoptadas por esa repartición tendientes a subsanar tales objeciones en sus contrataciones bajo la modalidad de honorarios.

7. Improcedencia del uso del concepto de viático

Se verificó que los convenios analizados establecían que los prestadores de servicios tenían derecho a percibir un honorario adicional equivalente al viático que le corresponda al grado que se le asimile de acuerdo a su remuneración, en caso de requerir viajar dentro o fuera del territorio nacional.

Al respecto, se precisó que las personas contratadas bajo esta modalidad no revisten la calidad de funcionarios públicos, por lo cual no les asisten los derechos estatutarios que a ellos les son propios, entre los que se encuentra el beneficio de los viáticos, contemplado en el decreto N° 262, de 1977, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Reglamento de Viáticos para el personal de la Administración Pública.

En este sentido, no corresponde la utilización del concepto honorario adicional para estos efectos, pudiendo establecerse eso sí el pago de una suma de dinero para compensar los gastos de alimentación y alojamiento incurridos a propósito del cumplimiento de un cometido, lo cual procede solo en la medida que se estipulen en el respectivo acuerdo de voluntades el monto de la asignación, la oportunidad y forma de pago y todas las demás condiciones y requisitos para su otorgamiento, no siendo posible que a partir de una disposición contractual se les haga extensibles a esta clase de convenios las normas previstas en el citado decreto N° 262, de 1977 (aplica criterio contenido en el dictamen N° 13.067, de 2010, de este Organismo de Control).

Esto, por cierto, en el marco de los principios de eficiencia, eficacia y resguardo del patrimonio público.

En lo referente a esta materia, el servicio en su respuesta informó, en términos generales, que el nuevo formato de los convenios de prestación de servicios establece la expresión de subsidio para el pago al que tendrá derecho por concepto de gastos de traslado, alojamiento y/o alimentación al realizar viajes por motivos laborales, lo cual se encuentra contenido en el anexo N° 7

referido a "Formato Contrato Prestación de Servicio" del "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas".

Atendido lo expuesto por la subsecretaría, se subsana lo objetado en este punto.

8. Días de vacaciones

Sobre el particular, consta en el convenio suscrito con el señor Egaña Respaldiza, que dicho profesional tenía derecho al uso de 15 días hábiles de feriado legal y 6 de permiso con goce de remuneraciones, en los términos contemplados en la precitada ley N° 18.834.

Al respecto, se debe hacer presente, que el referido cuerpo normativo precisa que el derecho a hacer uso de las citadas cantidades de días se obtiene una vez transcurrido un año trabajado, razón por la cual estos beneficios no procederían en el contrato analizado, por cuanto el mismo regía solo por un período de 2 meses y 20 días aproximadamente.

En cuanto a esta materia, cabe señalar, que tal como lo ha precisado este Organismo de Control, entre otros en el dictamen N° 73.388, de 2010, si bien a las personas contratadas a honorarios es posible concederles análogos derechos que los establecidos para los funcionarios regidos por la citada ley N° 18.834, estos deben cumplir las mismas condiciones y requisitos que los que se exigen para que los empleados públicos hagan uso de tales beneficios, en la medida que aquellos se hayan acordado explícitamente en el pertinente convenio, siendo dable agregar que, en todo caso, estos no pueden ir más allá de los que la ley prescribe para quienes tienen la calidad de funcionarios públicos, como acontecería en la especie.

Acerca de este punto, esa repartición manifestó en su respuesta que en el nuevo formato de los convenios de esa naturaleza, entre los beneficios se establece un feriado legal de 15 días hábiles al que tendrá derecho el contratado. Añade, que para hacer uso de este beneficio se deberá contar con al menos un año de prestación de servicios en esa subsecretaría, contar con la autorización previa de su jefatura directa, los cuales no podrán ser acumulados por más de dos períodos, todo lo cual se encuentra previsto en el ya mencionado anexo N° 7, del respectivo manual de procedimientos.

En la especie, se mantiene lo objetado respecto del convenio revisado, y la efectividad de las medidas anunciadas serán materia de verificación en una futura auditoría que este Organismo de Control realice sobre la materia.

9. Informes de actividades sin visación

De acuerdo a lo establecido en los contratos analizados, los profesionales debían elaborar informes de actividades mensuales que tenían que ser visados por su jefatura directa, como requisito previo para el pago de los estipendios respectivos.

Sobre el particular, cabe informar, que el pago del mes de mayo de 2010, del señor Vera Santa María, se efectuó a pesar de que el informe de actividades del período entregado por el profesional no contaba con la firma de aprobación mencionada.

Esta situación evidenciaría un incumplimiento por parte de la autoridad correspondiente, de la obligación de ejercer un control jerárquico permanente de las actuaciones del personal de su dependencia, según lo establece el artículo 64, letra a), de la aludida ley N° 18.834, en armonía con lo dispuesto en el artículo 11 de la referida ley N° 18.575.

En atención a la objeción formulada, la subsecretaría precisa en su respuesta que tomará todas las medidas tendientes a evitar que la omisión en cuestión se reitere, para lo cual instruirá a la División de Administración y Finanzas que no proceda al pago de honorarios cuando el citado informe de desempeño no se encuentre en forma.

Agrega, que tal requisito será insustituible para proceder al pago, lo cual se encuentra establecido en el proceso 3.1.3, y en los anexos N$^{os}$ 7 y 8 referentes al formato del contrato y al informe de cumplimiento de actividades, respectivamente, del ya mencionado manual de procedimiento que adjuntó a su respuesta.

Al tenor de lo expuesto por el servicio se mantiene lo objetado en las contrataciones analizadas, y la aplicación de las acciones adoptadas por el servicio, será verificada en una futura auditoría que lleve a cabo esta Entidad de Control sobre la materia.

10. Fecha de los pagos

Se observó, que algunos de los pagos mensuales relacionados con el contrato del profesional Vera Santa María se realizaron con anterioridad al término del mes al cual correspondían.

Lo anterior, no se condice con lo que ha señalado esta Entidad de Control, entre otros, en el dictamen N° 21.472 de 1993, estableciendo que "las cuotas mensuales por honorarios deben pagarse una vez que haya transcurrido el mes correspondiente", entendiéndose en caso contrario que el pago es un anticipo de la cuota mensual.

En relación a lo anterior, cabe precisar, que la jurisprudencia de este Organismo de Fiscalización ha indicado también, que las

reparticiones públicas se encuentran en la obligación de cautelar debidamente los recursos que se le asignen para los fines que les son propios, debiendo adoptar los resguardos necesarios para proteger el interés fiscal, por ello, en los convenios que celebre la Administración con terceros en los que se pacte la posibilidad de efectuar anticipos de cuotas mensuales de honorarios, corresponde constituir una caución o garantía, que asegure la ejecución de la labor contratada o la devolución del anticipo en el evento de que así se requiera (aplica criterio contenido en los dictámenes N$^{os}$ 26.417, de 2003 y 7.266, de 2005, de esta Contraloría General).

Sobre el particular, la Subsecretaría del Trabajo en su respuesta, en lo principal, indicó que se ha establecido como la fecha de pago de las remuneraciones del personal a honorarios el último día hábil del mes respectivo, lo cual se encuentra contenido en el ya mencionado anexo N° 7 del manual preparado sobre la materia.

En atención a que el servicio no desvirtuó lo observado, se mantiene la objeción al referido convenio, y el cumplimiento de la medida enunciada será materia de fiscalización a través de una próxima auditoría, por parte de este Organismo de Control.

## CONCLUSIONES

Conforme a las argumentaciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo por parte de la Subsecretaría del Trabajo, se subsana la objeción planteada en el numeral 7 del análisis, relativa a la improcedencia del uso del concepto de viático.

De acuerdo al análisis efectuado a los convenios a honorarios realizados por la repartición precitada, y atendidas las explicaciones presentadas por esa institución en ambos oficios de respuesta, y con el fin de evitar la ocurrencia de las situaciones constatadas en este examen, la subsecretaría deberá adoptar las siguientes acciones:

1. Acreditar de manera previa al acuerdo la necesidad de la labor contratada y definir los requerimientos de competencia que deben reunir los contratados, según lo establecido en el oficio circular N° 78, de 2002, del Ministerio de Hacienda (numeral 1 del análisis).

2. Evitar la reiteración periódica de las contrataciones a honorarios, de manera que no se transformen en labores permanentes del servicio, procurando además que los trabajos encomendados correspondan a cometidos específicos (numeral 2 del análisis).

3. Controlar el acatamiento de lo previsto en los puntos 3.1.1 y 3.1.2 del "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas", relativos al ingreso de personal a honorarios y al convenio de prestación de servicios de personal bajo esa misma modalidad, respectivamente, con el objeto de

contar oportunamente con los convenios y con todos los antecedentes necesarios para la suscripción de los mismos de manera de cumplir con las disposiciones vigentes sobre la materia (numeral 3 y 4 del análisis).

4. Ceñirse al anexo N° 7, referente al "Formato Contrato Prestación de Servicio" del "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas", con el fin de dejar establecida la jornada de trabajo, su registro y control, el derecho a feriado legal y fecha de pago que corresponde, dando con ello cumplimiento a la normativa aplicable (numerales 5, 6, 8 y 10 del análisis).

5. Efectuar el pago de los honorarios previa presentación del informe de actividades debidamente firmado, de acuerdo a lo instruido en el 3.1.3, sobre el "Pago de Remuneraciones de Personal a Honorarios a Suma Alzada", del citado "Manual de Procedimientos Unidad de Gestión de Personas" (numeral 9 del análisis).

Transcribase copia a la Ministra del Trabajo y Previsión Social, al Subsecretario del Trabajo, a la Unidad de Auditoría Interna de esa subsecretaría y a la Unidad Técnica de Control Externo de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a usted,

Por Orden del Contralor General
MARIA ISABEL CARRIL CABALLERO
Abogado
Jefa de la División de Auditoría Administrativa

# ANEXO N° 1

**Fuente: Página Gobierno Transparente**

# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

## ANEXO Nº 1

## LISTADO DE CONTRATOS A HONORARIOS DE PROFESIONALES Y EXPERTOS, SOBRE M$ 3.000 MENSUALES, DE LA SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO

**Fuente de información:**
http://www.mintrab.gob.cl/transparencia/2010/honorarios/per_honorarios_diciembre.html
http://www.mintrab.gob.cl/transparencia/2011/honorarios/per_honorarios.html

| | APELLIDO PATERNO | APELLIDO MATERNO | NOMBRES | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN | CALIFICACIÓN PROFESIONAL O FORMACIÓN | PAGO MENSUAL $ | FECHA DE INICIO | FECHA DE TÉRMINO | PAGO TOTAL $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Egaña | Respaldiza | Andrés | Prestar asesoría en materias sindicales en el gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | Licenciado en Comercialización | 4.000.000 | 08/06/2010 | 31/08/2010 | 11.066.667 |
| 2 | Manquilef | Bachler | Alejandra | Prestar asesoría en la coordinación del gabinete del Subsecretario del Trabajo | Ingeniería Civil Industrial mención Informática | 5.914.286 | 26/04/2010 | 31/05/2010 | 6.900.000 |
| 3 | Ferrada | Krause | Christian | Prestar asesoria en la coordinación del gabinete del Subsecretario. | Ingeniero civil Industrial | 5.000.000 | 15/11/2011 | 31/12/2011 | 7.666.667 |
| 4 | Vera | Santa María | Diego | Prestar asesoría en materias jurídicas de los programas asociados al Proempleo | Abogado | 1.666.666 | 12/04/2010 | 12/07/2010 | 5.055.553 |
| 5 | Gajardo | Harboe | María Cristina | Asesorar jurídicamente en el área laboral y en el de seguridad social al Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | Abogada | 4.167.990 | 01/01/2011 | 07/01/2011 | 972.531 |
| 6 | Gajardo | Harboe | María Cristina | Asesorar jurídicamente en el área laboral y en el de seguridad social al Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | Abogada | 4.000.000 | 01/10/2010 | 31/12/2010 | 12.000.000 |
| 7 | Jara | Taito | Cristian Rafael | Prestar asesoría en materias sindicales para el Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | Licenciado en Ciencias Jurídicas y Magister en Derecho, mención en Seguridad Social | 3.999.999 | 03/01/2011 | 31/01/2011 | 3.666.666 |
| 8 | Tapia | Zuñiga | Giorgeana | Realizar el levantamiento de información al estado de situación de los sistemas informáticos que entraron en operación el año 2009 | Ingeniero de Ejecución en Informática | 3.755.854 | 01/02/2010 | 15/02/2010 | 1.877.927 |
| 9 | Rios | Bustamante | Carlos | Prestar asesoría en el Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social. | Ingeniero Civil Industrial con mención proyectos | 3.542.800 | 01/01/2011 | 31/03/2011 | 10.628.400 |
| 10 | Rios | Bustamante | Carlos | Prestar asesoría en el gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social | Ingeniero Civil Industrial con mención proyectos | 3.400.000 | 12/04/2010 | 31/12/2010 | 29.353.333 |
| 11 | Wutf | Le may | Carlos | Prestar asesoría como Encargado de dirigir al Programa de Proempleo al cumplimiento de los objetivos de una manera eficiente y unificada. Tendrá la calidad de Agente Público. | Ingeniero Comercial | 3.296.000 | 01/01/2011 | 06/10/2011 | 30.323.200 |
| 12 | Gomez | Binfa | Paulina | Asesoría como Directora Ejecutiva del programa Proempleo, tendrá calidad de Agente Público | Asistente Social, Magister en Gobierno y Gerencia Pública | 3.266.495 | 01/01/2010 | 30/04/2010 | 13.065.981 |
| 13 | Alvarez | Espinoza | Mauricio | Prestar asesoría en la cobertura de pautas de la Ministra, gestión comunicacional en la televisión, radio y apoyo al equipo de avanzada de producción del Área de Prensa. | Periodista | 3.051.334 | 01/08/2011 | 31/12/2011 | 15.256.671 |
| 14 | Leiva | Parra | Silvia Adriana | Realizar estudios en materias relacionadas con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ingeniero Comercial, mención Economía. Magister en Políticas Públicas. | 3.000.000 | 13/06/2011 | 31/12/2011 | 19.800.000 |

www.contraloria.cl