



DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Subsecretaría de Economía

Número de Informe: 43-26/2012
28 de agosto de 2014





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

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 43-26 DE 2012, SOBRE
CONTRATOS A HONORARIOS DE
PROFESIONALES Y EXPERTOS, EN LA
SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA.

SANTIAGO, 28 AGO 2014

En cumplimiento de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones, esta Entidad de Fiscalización 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 de Economía, examinándose la selección, contratación, control y pagos con ocasión de los mismos, de cuyos resultados da cuenta el presente informe.

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, como también la realización de entrevistas y consultas que se estimaron necesarias.

Contralor General
de la República

AL SEÑOR
RAMIRO MENDOZA ZÚÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E



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

El resultado de la investigación dio origen al preinforme de investigación especial N° 46-26, de 2012, remitido a la Subsecretaría de Economía a través del oficio N° 43.716, de 2013, ante lo cual la autoridad emitió su respuesta sobre la materia, mediante el documento N° 6.077, de la misma anualidad, cuyo análisis y antecedentes aportados sirvieron de base para la elaboración del presente 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, 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, del citado ministerio.
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°s 78, de 2002, del Ministerio de Hacienda y 3, de 2003, de la misma Secretaría de Estado, 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.



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

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 concluyó con un total de 1.161 contratos como población para extraer la muestra, cuya suma arroja 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, del 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



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

En dicho contexto, es de importancia mencionar que de las partidas seleccionadas para la revisión, los siguientes corresponden a contratos suscritos por la Subsecretaría de Economía:

NOMBRE	N° DECRETO	PERÍODO CONTRATO (TRABAJADO)	FUNCIÓN	TOTAL PERÍODO TRABAJADO (\$)
Pamela Arellano Pérez	259/2010	08/10 al 31/12 de 2010	Encargada de la División de Política Comercial e Industrial.	8.300.000
Cristián Palacios Vergara	155/2011	01/11 al 31/12 de 2011	Redacción de capítulos del anteproyecto de reforma a la Ley de Quiebras.	11.166.000
Hugo Nervi Haltenhoff	288/2010	15/11 al 31/12 de 2010	Asesor del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.	3.628.891
José Barriga Fehrman	213/2010	01/07 al 31/12 de 2010	Asesorar a la División de Innovación como Jefe de la Unidad de Monitoreo y Evaluación.	18.900.000
Massimo Scapini Urzúa	Ex. 979/2010	01/07 al 31/07 de 2010	Asesor Experto en Evaluación de Negocios Internacionales a la Estrategia de Innovación del Área de la Secretaría Ejecutiva del CNIC.	4.784.000
Pablo Gazzolo Gómez	90/2011	01/07 al 14/10 de 2011 (*)	Asesorar directamente al Gabinete del Ministro en materias comunicacionales.	20.800.000
Kathleen Uribe Huidobro	21/2011	01/01 al 31/07 de 2011	Asesorar al Gabinete del Ministro en temas microeconómicos, internacionales y temas asociados a turismo.	25.547.431
Emilio Davis Méndez	Ex. 416/2011	03/01 al 20/01 de 2011	Diseño, programación e implementación de plataformas móviles para el uso de dispositivos y plataformas web que soporten las bitácoras de los participantes del Proyecto Experiencia Educativa Innovadora "VA! 2011".	3.500.000
Jorge Alé Yarad	961/2011	22/09 al 31/12 de 2011	<ul style="list-style-type: none">Estudiar propuestas para mejorar sistemas regulatorios de servicios públicos.Estudiar y proponer planes de acción para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Estrategia Digital en la Economía.Supervigilar y evaluar el desarrollo de las actividades del área, adoptando medidas que permitan el logro de las mismas.Coordinar el equipo de Estrategia Digital de la Subsecretaría.Realizar otras tareas específicas que le sean encomendadas por su jefatura directa.	19.800.000
Carlos Feres Rebolledo	107/2011	01/08 al 31/12 de 2011	Asesor del Gabinete del Ministro	30.000.000
Dieter Wunder Manríquez	214/2010	12/07 al 31/12 de 2010	<ul style="list-style-type: none">Asesorar a la Subsecretaría en mejores prácticas para optimización de trámites de inversiones.Realizar estudios referidos a su competencia.Informar sobre estados de procesos de inversión.Sostener reuniones con actores del mercado de inversiones.	33.800.000
	293/2010	01/01 al 31/12 de 2011	<ul style="list-style-type: none">Asesorar a la Subsecretaría en mejores prácticas para optimización de trámites de inversionesRealizar estudios referidos a su competenciaInformar sobre estados de procesos de inversiónSostener reuniones con actores del mercado de inversiones	72.000.000



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

NOMBRE	N° DECRETO	PERÍODO CONTRATO (TRABAJADO)	FUNCIÓN	TOTAL PERÍODO TRABAJADO (\$)
Luis Cornejo Chávez	95/2011	25/07 al 31/12 de 2011	<ul style="list-style-type: none">• Asesorar al Ministro de Economía en materias de proyectos de ley.• Coordinar trabajos y estudios especiales asignados en materias legislativas.• Realizar actividades de coordinación con parlamentarios.• Otra que le asigne su jefatura.	31.400.000
Herman Bennett Contzen	241/2010	15/09 al 31/12 de 2010	<ul style="list-style-type: none">• Asesoría general en temas financieros y económicos.• Asesoría para la elaboración del Reglamento de Sernac Financiero.• Asesoría para la elaboración de la Ley de Quiebras.	22.260.000
	13/2011	01/01 al 31/12 de 2011	<ul style="list-style-type: none">• Asesoría general en temas financieros y económicos.• Asesoría en materias relativas del Sernac Financiero y de la Ley de Quiebras.	75.600.000

(*) La información corresponde sólo al período trabajado, ya que el contrato era hasta el 31.12.2011
Nota: Ninguno de los contratos analizados se efectuó en calidad de agente público.

ANTECEDENTES GENERALES

Es oportuno señalar, en primer término, que esta entidad fue creada mediante el decreto con fuerza de ley N° 88, del 1 de junio de 1953, del Ministerio de Hacienda, denominándose en primera instancia Subsecretaría de Comercio e Industrias.

De acuerdo a lo establecido en el decreto N° 747, de 1953, del Ministerio de Economía, la citada Subsecretaría está conformada por el Subsecretario, la Sección Administrativa y la Asesoría Jurídica, siendo el Subsecretario el colaborador inmediato del Ministro y el Jefe Administrativo y del Personal de la Subsecretaría.

Finalmente, cabe precisar que de los 1.161 contratos del universo considerados para el análisis, 89 pertenecen a la Subsecretaría de Economía, los cuales se detallan en el Anexo N° 1 que se adjunta.

ANÁLISIS

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

1. Procedimiento de selección

Es del caso informar, que la Subsecretaría de Economía manifestó a esta Entidad de Fiscalización, mediante una minuta sin fecha, entregada durante el examen, que el proceso general para las contrataciones a honorarios se rige por la normativa establecida en el artículo 5° de la ley N° 19.896, el decreto N° 98, de 1992, y los oficios circulares N°s 78, de 2002 y el N° 3, de 2003, todos del Ministerio de Hacienda.



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

Además de lo anterior, durante la visita se tomó conocimiento de que existe un procedimiento interno establecido dentro de la institución para las contrataciones de personal a contrata asimilado a grado, y de servicios a honorarios, el cual fue formalizado a través de la resolución exenta N° 54, del 31 de enero de 2008, de ese servicio.

El citado documento determinó, en lo que interesa, que la unidad requirente debe llenar un formulario establecido al efecto y enviarlo al Subsecretario, junto con los antecedentes del profesional, para su visto bueno. Luego, en el Área de Finanzas se verifica y certifica la disponibilidad presupuestaria y se remiten los antecedentes al Jefe del Departamento Administrativo y, posteriormente, al encargado de personal para la elaboración del contrato y decreto correspondientes.

Ahora bien, cabe anotar que, en la especie se constató que, si bien los pasos descritos respecto del procedimiento de contratación fueron aplicados en los convenios analizados, no existe, sin embargo, evidencia del cumplimiento de la exigencia previa de requisitos de conocimiento, experiencia y competencia para los cargos, así como tampoco, de los criterios de selección que se utilizaron.

En este contexto, en el preinforme de observaciones se señaló que lo anterior vulneró lo establecido en el número 3, del oficio circular N° 78, de 2002, del Ministerio de Hacienda, que prevé las modalidades a las que deben ajustarse las contrataciones a honorarios en forma previa a la contratación, esto es, acreditar que existe un trabajo que es necesario realizar, definir los requerimientos de competencia que deberá reunir el contratado, y que las tareas requieran de una alta especialidad o experticia, lo cual no consta que haya acontecido en la especie.

Sobre el particular, la Subsecretaría de Economía informa en su respuesta, que en lo atinente al procedimiento interno establecido en la citada resolución exenta N° 54, de 2008, de esa repartición, este fue modificado mediante la resolución exenta N° 365, de 1 de marzo 2013.

Añade, que a través de este último documento, se establecieron mecanismos de control previos a la autorización de la autoridad, correspondiendo a las Áreas de Gestión de Personas, Finanzas y Departamento Administrativo, entre otras cosas, verificar que la solicitud contenga la totalidad de los antecedentes requeridos para su evaluación, en conformidad a lo consignado en la Ficha de Solicitud de Contratación, a fin de analizar que efectivamente existe un trabajo específico que es necesario realizar y que la renta o grado solicitado sea acorde con la formación, capacitación y experiencia que posea el candidato propuesto.

A continuación expone, que se ha instruido al Departamento Administrativo la revisión, tanto del procedimiento como de la ficha de "Solicitud Contrato Honorario" utilizada por esa subsecretaría, a fin de incorporar en ella todas las mejoras que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el oficio circular N°78, de 2002, del Ministerio de Hacienda, como la definición de los requerimientos de



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

competencia que debe reunir el contratado y la especialidad o experticia que demandan las tareas a realizar.

Finalmente, adjunta a la ficha vigente de "Solicitud Contrato Honorario", las referidas resoluciones exentas N^{os} 54, de 2008, y 365, de 2013, y el memorándum con las instrucciones impartidas al Departamento Administrativo.

En razón de lo anterior, y considerando que ese servicio sólo alude al procedimiento interno de contratación a honorarios sin hacer mención a la definición previa que debe efectuarse, sobre los requisitos de conocimiento, experiencia y competencia para los cargos, la observación debe mantenerse, sin perjuicio que las medidas adoptadas y otras que se adopten serán objeto de una fiscalización posterior por parte de esta Contraloría General.

2. Habitualidad de los servicios contratados

Consta en los antecedentes tenidos a la vista, que, en los siguientes casos, la contratación de los profesionales asesores que se indican ha sido reiterada a través del tiempo, como se puede observar a continuación:

NOMBRE	PERÍODO CONTRATO	PERÍODO CONTRATO	PERÍODO CONTRATO
José Barriga Fehrman	01/07 al 31/12 de 2010	01/01 al 31/12 de 2011	-
Jorge Alé Yarad	22/09 al 31/12 de 2011	01/01 al 31/12 de 2012	-
Carlos Feres Rebolledo	01/08 al 31/12 de 2011	01/01 al 31/12 de 2012	-
Dieter Wunder Manríquez	12/07 al 31/12 de 2010	01/01 al 31/12 de 2011	01/01 al 31/12 de 2012
Luis Cornejo Chávez	25/07 al 31/12 de 2011	01/01 al 31/12 de 2012	-
Herman Bennett Contzen	15/09 al 31/12 de 2010	01/01 al 31/12 de 2011	-

Luego, en el preinforme de observaciones se indicó, que lo expuesto contraviene lo estipulado en el artículo 11 de la ley N° 18.834, que establece que podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, normativa que además contempla la posibilidad de contratar bajo esta modalidad la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

En concordancia con lo anterior, se expuso que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora ha señalado que en el ejercicio de la facultad que se examina se debe observar un estricto criterio de racionalidad, evitando la reiteración periódica de esos convenios, ya que con ello se



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

desvirtúa dicha atribución y, por otra parte, la extensión en el tiempo de los cometidos contratados, los convierte en labores de carácter permanente.

En relación a este punto, el servicio comunica en su oficio de respuesta, que consideró estar actuando ajustado a la normativa vigente al momento de contratar a las personas mencionadas, por cuanto el inciso segundo del artículo 11 de la ley N° 18.834, en forma excepcional, permite pactar, sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos habituales, conforme a las normas generales. Añade, que en dicha oportunidad, se estimó que aquellos profesionales realizarían cometidos específicos y determinados en el tiempo, es decir, que se trataba de labores puntuales del servicio, pero que aquéllas se extendieron más allá de lo considerado originalmente.

Enseguida precisa, que actualmente, los señores Barriga Fehrman, Feres Rebolledo, Cornejo Chávez, Bennett Contzen, y Wunder Manríquez no prestan servicios a esa repartición.

A continuación manifiesta, que se instruyó a todas las unidades del servicio a ser estrictos en dar íntegro cumplimiento a los requisitos de contratación de personal a honorarios, en el sentido de que las labores que requieran al respecto, sean de carácter accidental, y no las habituales de esa institución.

En atención a que el servicio reconoce que los citados contratos se extendieron en el tiempo procede mantener la objeción, sin perjuicio de que las medidas e instrucciones impartidas por esa repartición, serán confirmadas por este Organismo de Control en una futura auditoría.

3. Declaración jurada extemporánea

Cabe anotar, que la declaración jurada a que se refiere la octava cláusula del contrato de la señora Arellano Pérez, mediante la cual esa profesional certificó no poseer un contrato paralelo en otra repartición pública ni encontrarse afecta a alguna de las inhabilidades y/o incompatibilidades establecidas en el artículo 54 de la ley N° 18.575, es de fecha 15 de octubre de 2010, esto es, posterior a la data de celebración del convenio a honorarios, que corresponde al 8 de ese mismo mes y año.

Asimismo, el contrato del señor Barriga Fehrman fue suscrito el día 30 de junio de 2010, en circunstancias que la declaración jurada respectiva es de 10 de diciembre de igual año.

Finalmente, en el caso del contrato del señor Bennett Contzen, suscrito con fecha 15 de septiembre de 2010, la declaración jurada correspondiente es de data 14 de octubre del mismo año.



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

Por lo anterior, en el preinforme se observó que las situaciones descritas pugnan con el objetivo preventivo de la exigencia establecida en el artículo 5° de la citada ley N° 18.896, según la cual, al momento de convenirse un contrato a honorarios, el servicio tiene la obligación de requerir la referida declaración jurada.

Sobre el particular, la subsecretaría informa en su contestación, que ha tomado las medidas pertinentes para que la situación descrita no vuelva a ocurrir, implementando, a partir del año 2011, el uso en forma rigurosa de un check list aplicado previamente a la elaboración del decreto o resolución de contratación de personal a honorarios, en el cual se verifica la existencia de todos los antecedentes requeridos para suscribir el convenio respectivo -entre ellos la presencia de la declaración jurada mencionada-, además de comprobar, en este acto, su correcta emisión por parte del interesado.

Complementa indicando, que en la resolución exenta N° 365, de 2013, de ese servicio, se han establecido los mecanismos de control para revisar y controlar el cumplimiento de los aspectos formales de las contrataciones a honorarios.

Finalmente comunica, respecto de las declaraciones juradas de los señores Barriga Fehrman y Bennett Contzen, que en una revisión exhaustiva de los antecedentes de dichas contrataciones, se constató que los respectivos documentos fueron extendidos el 1 de julio de 2010 y el 15 de septiembre del mismo año, antecedentes que por error no fueron anexados correctamente en su oportunidad, y que ahora se adjuntan.

De acuerdo a los nuevos antecedentes aportados, como también, a las instrucciones impartidas por esa subsecretaría para dar cumplimiento a las disposiciones sobre la materia, se subsana la observación expuesta.

4. Función incompatible con la modalidad de honorarios

Respecto del contrato celebrado con el señor José Barriga Fehrman, en el preinforme de observaciones se manifestó que la labor encomendada correspondería al ejercicio de un cargo de jefatura, situación que vulnera lo establecido en la jurisprudencia emanada de esta Entidad de Fiscalización, cuyo criterio ha sido uniforme en señalar que no procede que personas contratadas bajo la modalidad de honorarios desarrollen tareas que impliquen funciones de jefatura, dada la transitoriedad de sus empleos, lo que se contrapone con la permanencia y habitualidad que caracteriza a las labores directivas, más aún, si se tiene presente que no poseen la calidad de funcionarios públicos y que, por ende, carecen de responsabilidad administrativa (aplica



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

criterio contenido en los dictámenes N^{os} 7.486 y 71.212, ambos de 2011, de esta Contraloría General).

En concordancia con lo expresado, se consignó que de acuerdo con el criterio contenido en el dictamen N° 32.857, de 2012, las potestades públicas deben estar radicadas en quienes han sido legalmente investidos de un cargo público, lo que no acontece en las contrataciones a honorarios.

Al respecto, la Subsecretaría de Economía señala en su respuesta, que el contratado señor Barriga Fehrman, se desempeñó en el rol de "Coordinador de la Unidad de Monitoreo Evaluación del Área de Innovación" durante el año 2010, en tanto para el año 2011 las funciones desarrolladas correspondieron al rol de "Coordinador de la Unidad de Evaluación y Política de I+D+I" del área de innovación, ambas del Programa Presupuestario 07, "Fondo de Innovación para la Competitividad".

Enseguida expone, que se ha instruido al Departamento Administrativo que coordine con la División Jurídica, la realización de una revisión exhaustiva de todas las funciones desempeñadas por el personal a honorarios que presta servicios a esa cartera de Estado y por las cuales han sido contratados, con el objeto de que se dé cumplimiento a la normativa vigente que regula la materia, documento que se adjunta a la presente respuesta.

Finalmente reitera, que el señor Barriga Fehrman no presta servicios en esa repartición, como se señaló en respuesta a la observación número 2 precedente, sobre "Habitualidad de los servicios contratados".

En atención a lo expuesto procede mantener la objeción, sin perjuicio de que las medidas e instrucciones impartidas por esa repartición, serán confirmadas por este Organismo de Control en una futura auditoría.

5. Funciones genéricas

En el preinforme de observaciones se indicó, que el convenio del señor Feres Rebolledo no cumpliría con lo dispuesto en el artículo 11 de la aludida ley N° 18.834, en lo que se refiere a la labor que le correspondería efectuar como es "Asesoría en el Gabinete del Ministro", pues se alude de manera genérica.

Sobre el particular se señaló, que en virtud de la normativa que rige la materia, se permite a los organismos públicos contratar sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas áreas, para realizar labores accidentales y que no sean las habituales de la institución. Asimismo, se puede contratar a honorarios la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.



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

Al respecto, cabe manifestar que la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el dictamen N° 713, de 2011, ha concluido que se entiende por "cometido específico", tareas puntuales, individualizadas y determinadas en el tiempo y circunscritas a un objetivo establecido, lo que no sucedió en la especie.

Del mismo modo, las labores de asesoría contratadas aparecen descritas de manera genérica, sin detallar las actividades que se deben desempeñar, lo cual no se condice con el criterio establecido entre otros en los dictámenes N°s 35.224 de 2011, y 9.212 de 2014, ambos de este origen.

Al efecto, la repartición expone en su respuesta, que ha instruido al Departamento Administrativo la realización de una revisión de todas las funciones desempeñadas por el personal a honorarios que presta servicios en esa cartera de Estado y por las cuales han sido contratados, con el objeto de verificar el estricto cumplimiento a la normativa vigente que regula la materia, y de establecer, en forma precisa, la individualización de las labores accidentales o tareas puntuales que serán contratadas.

Añade, que se instruirá a las unidades del servicio el consignar en forma específica, en la "Ficha de Solicitud", las actividades a desarrollar por aquellas personas que sean contratadas a honorarios, evitando la descripción genérica de estas.

También hace presente, que el señor Feres Rebolledo no presta actualmente servicios en esa Subsecretaría de Economía, conforme lo señalado en respuesta a la observación número 2 precedente, sobre "Habitualidad de los servicios contratados".

Atendido lo expresado por el servicio, se mantiene la objeción, y la efectividad de la medida enunciada será materia de fiscalización a través de una próxima auditoría al rubro.

6. Demora en la formalización de contratos a honorarios

Del examen de los antecedentes, se detectó la existencia de desfases entre las fechas de suscripción de algunos convenios y de emisión de los decretos que aprobaron dichas contrataciones por parte del servicio, como se puede observar en el siguiente cuadro:

PROFESIONAL	FECHA CONTRATO	FECHA DECRETO
Pamela Arellano Pérez	08-10-2010	12-11-2010
Cristián Palacios Vergara	28-10-2011	21-11-2011
Hugo Nervi Haltenhoff	15-11-2010	30-12-2010



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

PROFESIONAL	FECHA CONTRATO	FECHA DECRETO
José Barriga Fehrman	30-06-2010	31-12-2010
Massimo Scapini Urzúa	30-06-2010	13-09-2010
Kathleen Uribe Huidobro	29-12-2010	20-01-2011
Emilio Davis Méndez	03-01-2011	02-05-2011
Dieter Wunder Manríquez	12-07-2010	09-08-2010
Herman Bennett Contzen	15-09-2010	13-10-2010
	10-12-2010	14-01-2011

Al respecto, en el preinforme se observó que la demora en la tramitación de los contratos vulneraría 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.

Así también, implicaría una infracción a lo prevenido en el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, que impone a los órganos que integran la Administración del Estado el deber de observar los principios de eficiencia y eficacia.

Sobre el particular, la repartición comunica en su respuesta que actualmente los tiempos de tramitación de las contrataciones a honorarios, esto es, elaboración y suscripción del convenio, así como la emisión del decreto respectivo, se encuentran sujetos al flujo de tramitación interna, establecido en la señalada resolución exenta N° 365, de 2013, de ese origen, estimando en aproximadamente 20 días hábiles, habida consideración de los controles y revisiones intermedias contempladas en el procedimiento, plazo al cual se procura dar cumplimiento.

También señala, que esa subsecretaría paulatinamente ha ido disminuyendo los tiempos de tramitación de las contrataciones del personal a honorarios, así como también el tiempo transcurrido entre la suscripción del convenio y la emisión del decreto que lo aprueba, atendida la automatización de los distintos procedimientos que rigen estas acciones y el permanente monitoreo de las distintas etapas del proceso.

Finalmente precisa, que el contrato del señor José Barriga Fehrman, fechado el 30 de junio de 2010, fue aprobado mediante decreto N° 213, de fecha 9 de agosto de 2010, en tanto el decreto N° 289, de 30 de diciembre de 2010, corresponde a la contratación del año 2011, adjuntando dichos documentos.



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

Conforme a lo expuesto por el servicio, se mantiene lo objetado respecto de la tardanza en la aprobación de los convenios detallados.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de las medidas e instrucciones impartidas por ese servicio, ello será verificado por esta Entidad de Control en una futura auditoría al rubro.

7. Fecha de los pagos

En el preinforme se observó que los contratos de los señores Arellano Pérez, Barriga Fehrman, Gazzolo Gómez, Uribe Huidobro, Davis Méndez, Alé Yarad, Feres Rebolledo, Wunder Manríquez, Cornejo Chávez y Bennett Contzen, establecían los pagos mensuales de sus respectivos honorarios en la fecha establecida para el de las remuneraciones del personal de la Subsecretaría de Economía, vale decir, los días 22 de cada mes.

Al respecto, corresponde reiterar, que tal como lo ha señalado esta Contraloría General en el dictamen N° 21.472 de 1993, "las cuotas mensuales por honorarios deben pagarse una vez que haya transcurrido el mes correspondiente", entendiéndose en caso contrario que el pago corresponde al anticipo de la cuota mensual, como ocurre en la especie.

Asimismo, se señaló que las reparticiones públicas se encuentran en la obligación de cautelar debidamente los recursos que se les 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 dictámenes N°s 26.417, de 2003 y 7.266, de 2005, de esta Contraloría General).

Sobre esta materia, la subsecretaría informa, que se ha instruido al Departamento Administrativo para que formule una propuesta a presentar a esa autoridad, en el transcurso del mes de septiembre, con los cambios que se deben implementar a los contratos a suscribir por esa repartición, a fin de dar cumplimiento con la normativa vigente sobre la materia, documento que se adjunta a con la respuesta.

Al respecto y de un nuevo análisis de los antecedentes, procede levantar lo objetado, por cuanto tal como lo señala la jurisprudencia de este Órgano de Control en su dictamen N° 78.024, de 2011, no existe impedimento para fijar, en los acuerdos de voluntades, una cláusula por medio de la cual se homologan las fechas de pago de los honorarios pactados, con aquellas correspondientes al entero de las remuneraciones de los servidores de planta y a contrata de la institución.



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

8. Falta de establecimiento de mecanismo de registro de asistencia

Cabe señalar, que en el convenio de la señora Uribe Huidobro se estableció que la profesional debería destinar 44 horas semanales al cumplimiento de su labor, especificando la distribución de dichas horas en jornadas de lunes a viernes de 9 horas diarias.

Sin embargo, el citado acuerdo de voluntades no especificó el mecanismo que se utilizaría para controlar el debido cumplimiento de estas jornadas, a efecto de poder aplicar los descuentos que se señalan en la cláusula quinta del referido contrato.

Luego, en el preinforme se observó que tal como lo ha indicado este Organismo de Control en su jurisprudencia, aquellos contratos que incorporen una cláusula de jornada de trabajo deben, obligatoriamente, señalar la duración que ésta tendrá y como se distribuirá, vale decir, la hora de inicio y de término de la misma, además de la forma en que se verificará su cumplimiento, fijando un mecanismo de control de asistencia (aplica criterio contenido en los dictámenes N^{os} 34.256, de 2011, y 68.135 de 2013, de este origen).

En esta materia, el servicio comunica en su respuesta que la situación señalada fue corregida a partir de los contratos a honorarios suscritos en el año 2013, en los cuales se modificó la cláusula correspondiente a la definición de la jornada laboral, incluyéndose el mecanismo y forma de controlar el cumplimiento de la jornada establecida, quedando con la obligación de cumplir una jornada de 44 horas semanales, nueve horas diarias de lunes a jueves y ocho horas los días viernes, y con los correspondientes descuentos de las horas de atraso en que incurra el contratado.

Atendido que en la respuesta emitida por la institución fiscalizada no se desvirtúa lo observado al contrato en comento, corresponde mantener lo objetado.

Sobre las medidas anunciadas sobre las nuevas contrataciones, estas serán verificadas por esta Contraloría General en una próxima auditoría a la materia.

9. Feriados y permisos

En relación con lo anotado, es del caso manifestar, que el convenio de la señora Uribe Huidobro contempló, en su cláusula sexta, que tendría derecho a hacer uso de un feriado de 15 días hábiles al cumplir un año de trabajos continuos, en calidad de contratado a honorarios en esa subsecretaría, y a 6 días de permiso con goce de remuneraciones.



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

Sobre la materia, se debe tener presente que, tal como lo ha sostenido 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 ley N° 18.834, feriados, permisos y licencias, deben cumplirse 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.

Finalmente, en la misma cláusula sexta del referido contrato, se indica que durante el año 2011, la profesional podría hacer uso de los días de feriado legal que le quedarán pendientes del año anterior, de los cuales no hubiese podido gozar por razones de buen servicio.

Luego, en el preinforme se observó que lo anterior vulnera el criterio establecido por este Ente de Control, en los dictámenes N°s 15.340, y 45.121, ambos de 2009, los que señalan que no procede impetrar beneficios correspondientes a vínculos contractuales extintos con la Administración, razón por la cual los días de feriado a los que da derecho un convenio a honorarios deben ser utilizados durante la vigencia del mismo.

Al respecto, la repartición fiscalizada comunica en su respuesta que se ha instruido al Departamento Administrativo para que coordine, en conjunto con la División Jurídica, la revisión de las cláusulas contractuales de los contratos a honorarios, a efectos de tomar los resguardos para dar cumplimiento a la normativa vigente aplicable a la materia.

En atención de lo expuesto, se mantiene lo observado, sin perjuicio de que se procederá a fiscalizar el cumplimiento de las medidas adoptadas sobre la materia, en una futura auditoría al rubro.

10. Falta de rigurosidad en la elaboración de los informes de actividades

Los convenios de los señores Alé Yarad, Wunder Manríquez y Cornejo Chávez previeron, en su primera cláusula, que al término de la vigencia de los mismos los profesionales debían entregar un informe final de las labores desarrolladas, los que tendrían que estar visados por su jefe directo, como requisito para el pago de la última cuota de sus honorarios.

Con relación a estos informes, cabe manifestar, que se observó que la información presentada en ellos no entregaba un detalle suficiente de las actividades realizadas, utilizando, además, términos poco precisos para describirlas, tales como "asesorar al señor Subsecretario en las labores que demanda el Comité Pro Inversión" o "Plan de acción para...", como se puede observar en el Anexo N° 2 que se adjunta a este informe de observaciones.



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

En este contexto, entonces, dichos informes no constituyen un respaldo concreto que dé cuenta de la realización de las labores encargadas a esos profesionales, así como tampoco permite realizar el control posterior de las tareas efectivamente ejecutadas por ellos, contraviniendo el principio de control a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 18.575.

Sobre la materia, en el preinforme de observaciones se precisó, que el artículo 64, letra a), de la ley N° 18.834, en armonía con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 18.575, dispone que es obligación de las autoridades y jefaturas, ejercer un control jerárquico permanente de las actuaciones del personal de su dependencia, función que en la especie no habrían ejecutado en forma cabal las jefaturas responsables de visar los referidos informes, toda vez que no constataron las situaciones descritas.

Al respecto, la Subsecretaría de Economía informa en su respuesta, que a partir del año 2013, todos los contratos a honorarios suscritos por esa repartición establecen la obligatoriedad de entregar informes de actividades mensuales, previo al pago del honorario pactado, el cual debe establecer las funciones realizadas durante el periodo, lo cual debe ser aprobado por la jefatura o contraparte técnica que supervisa las funciones encomendadas, correspondiéndole a aquélla verificar que lo informado contenga en detalle las labores realizadas, de modo que permitan comprobar la ejecución de las acciones convenidas.

Añade, que también se instruirá, tanto a las jefaturas como al personal contratado a honorarios, la necesidad de que los informes de actividades mensuales contengan un nivel de detalle suficiente que dé cuenta de la realización de lo convenido en los contratos.

De acuerdo a lo informado por el servicio, se debe mantener la observación, y el cumplimiento de las nuevas exigencias relativas a la emisión de informes e instrucciones y medidas que se dispongan sobre la misma materia, serán comprobadas por esta Contraloría General en una futura auditoría al rubro.

CONCLUSIONES

Conforme a las argumentaciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo y antecedentes aportados por parte de la subsecretaría, se levanta la objeción planteada en el numeral 7, relativa a la fecha de los pagos, y se subsana la reseñada en el numeral 3 sobre declaraciones juradas extemporáneas.

No obstante lo anterior, respecto de aquellas observaciones que se mantiene, la repartición deberá adoptar las siguientes acciones:

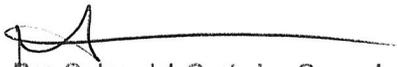


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

1. Velar porque las contrataciones a honorarios cumplan con las condiciones establecidas en el oficio circular N° 78, de 2002, del Ministerio de Hacienda (numeral 1 del análisis).
2. Disponer que los convenios a honorarios se atengan a labores accidentales conforme lo dispone el artículo 11 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo (numeral 2 del análisis).
3. Precaver que las contrataciones a honorarios no se efectúen para desempeñar labores directivas (numeral 4 del análisis).
4. Precisar y especificar detalladamente las labores del contratado en los convenios de modo de cumplir con el artículo 11 de la ley N° 18.834, y con la jurisprudencia de esta Contraloría General contenida en los dictámenes N°s 35.224 de 2011, y 9.212 de 2014 (numeral 5 del análisis).
5. Tramitar los acuerdos de voluntades con prontitud, de manera de cumplir con los principios de eficacia, eficiencia y de accionar de propia iniciativa contenidos en la ley N° 18.575 (numeral 6 del análisis).
6. Disponer que los referidos contratos contengan cláusulas que resguarden el cumplimiento efectivo del horario de la jornada de trabajo (numeral 8 del análisis).
7. Cautelar que los respectivos convenios no impetren beneficios al contratado derivados de vínculos contractuales extintos con la Administración, conforme a la jurisprudencia de este Organismo de Control contenida en los dictámenes N°s 15.340 y 45.121, ambos de 2009 (numeral 9 del análisis).
8. Instruir que los informes que emitan los contratados, sean precisos en las labores desarrolladas, de forma de cumplir con el principio de control de la administración (numeral 10 del análisis).

Transcríbese copia al Ministro y al Subsecretario de Economía, a la Unidad de Auditoría Interna de esa repartición y a la Unidad Técnica de Control Externo de la División de Auditoría Administrativa de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,


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