



REPUBLICA DE CHILE
I MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

INFORME DE AUDITORIA DIRECCION DE MEDIO AMBIENTE ASEO Y ORNATO (DIMAO).

Se realizo una auditoria a la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato, en adelante DIMAO, a fin de verificar el cumplimiento en cuanto a los procedimientos internos y al personal, y en la aplicación de la normativa vigente que dice relación con el Control Interno, el Clima Laboral, la Responsabilidad Administrativa, la Subrogancia, los trabajos que se desarrollan en las dependencias, etc.

Se ocuparon en este estudio 30 días hábiles y se utilizaron las técnicas de visita a terreno, muestreo, indagación, inspección ocular, confrontación de documentos, revisión y análisis de registros.

Este trabajo fue realizado de acuerdo con las N.A.G.A que recomienda la I.N.T.O.S.A.I. y la Contraloría General de la República por medio de las circulares Nº 037566/96 y Nº 037543/96.

Se concluyo que existe debilidad de control interno, en a la conformación y puesta en práctica de lo que describe el Organigrama de la Dirección, en cuanto a la distribución de funciones, el tipo de Nombramiento o contratación, la subrogancia del Director, al Clima Laboral, etc.

Se recomienda para las decisiones en cuanto a los puntos analizados tomar en consideración los preceptos de la Contraloría construidas en base a los últimos informes de ese Órgano Superior de Control y las observaciones de esta Dirección de Control Interno.

N.A.G.A. Normas de Auditoria Generalmente Aceptadas
I.N.T.O.S.A.I. Internacional Organization of Supreme audit. Institutions.





ANALISIS.

Se sometió a estudio la dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato desde dos frentes, desde el punto de vista de su operación interna y el apego a la normativa vigente y desde el punto de vista del personal que labora en esa Dirección.

- **Del Control Interno**

Un elemento fundamental de Control Interno es la Estructura Orgánica u Organigrama (ver recuadro N° 1).

Tomando este Organigrama como punto de referencia para determinar dependencia jerárquica, como se atribuye la responsabilidad y poder identificar claramente los distintos canales de información dentro de la referida Dirección, nos encontramos con:

En primer lugar se debe destacar que en la Municipalidad de Arica, existe un tipo de Organigrama denominado **Vertical Jerárquico**, de tipo piramidal, en el que el Director es quien ocupa naturalmente y por el solo ministerio de la ley el lugar más alto de la pirámide, luego en el reglón siguiente deberían ubicarse los Departamentos quienes reportan directamente al Director, y dentro de estos últimos podemos distinguir distintas Secciones y luego la unidad más pequeña que aparecen como parte de una Sección sería la Oficina, y lo más pequeño sería la Unidad.

Lo anteriormente descrito, es la lógica didáctica definida en los textos de administración de personal como el de "IDALBERTO CHIAVENATO" que ha recogido la normativa transversal por la cual se rige la administración del estado, lo anterior se complementa con el contenido de múltiples dictámenes que define los distintos niveles de responsabilidad como por ejemplo "estarán afecto todos los funcionarios hasta nivel jefe departamento", etc.

Basado esto se observa que el Organigrama de la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato, está construido sin respetar este principio básico ya que inmediatamente bajo el Director y por sobre los Jefes de Departamento están dos Oficinas que según los preceptos anteriores corresponde a un cuarto nivel jerárquico como parte de un Sección que a la vez es parte de un Departamento.





REPUBLICA DE CHILE
I MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Lo anterior deja de manifiesto, que no es posible utilizar este elemento de Control Interno para determinar responsabilidades, para identificar los canales por los que fluye oficialmente la información interna, como tampoco están correctamente definidas las jerarquías, todo lo descrito constituye una debilidad de Control Interno que necesita ser reparado.

Lo que deja en evidencia esta debilidad de C.I., es que no es raro encontrar a funcionarios a contrata ejerciendo funciones de jefatura, o tomando responsabilidades y ejerciendo roles que no les atribuye la normativa, sobre todo si en el Departamento Sección u Oficina (en ese orden jerárquico), existe personal de Planta, cometiendo una falta al artículo N° 82 de la ley N° 18.883 Orgánica Constitucional, que contiene el Estatuto Administrativa para Funcionarios Municipales.

Se comete la falta de asignar funciones, que están fuera del ámbito de su competencia, al personal a Contrata, al punto que en el mes de Febrero estando el Director Titular haciendo uso de su feriado legal, un funcionario a Contrata del Escalafón Profesional, Ingeniero Agrónomo, tomó las funciones como subrogante del Director, impartiendo órdenes, realizando funciones propias del Director, asistiendo incluso al COTEA (Comité Técnico Administrativo) de los días lunes, al que asisten solo los Directores, embestido del cargo de Director(s), pasando a llevar la designación del Alcalde según D.A. N° 833/2017, que señala que subrogará el funcionario de la Planta Profesional grado 8º, dependiendo de la Secretaría Comunal de Planificación, Constructor Civil, LUIS CORNEJO.

Se debe considerar que el cargo de Director de Medio Ambiente Aseo y Ornato, es el cargo N° 14 de la Planta de la Municipalidad de Arica y señala que debe ser ocupado por un Ingeniero Civil o Ejecución Mecánico, Ingeniero Civil Industrial, o Constructor Civil, con una experiencia de 2 años en la Administración del Eº y curso de Computación, por tanto no puede subrogar algún profesional que no cumpla con estos requisitos, y mucho menos si se trata de un Profesional a Contrata, como en este caso (infracción al artículo N° 82 Ley N° 18.883).

Además constituye un hecho jurídico caratulado como **usurpación de funciones**, asunto sancionado en el párrafo 8 del título IV del libro II del Código Penal.





REPUBLICA DE CHILE
MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- **Clima Laboral**

Al producirse hechos como los descritos precedentemente, ocasiona enrarecimiento del clima laboral, las personas no trabajan a gusto por tanto disminuye su producción personal y se produce desgaste en la acción diaria, finalmente los resultados y los cumplimientos no son los esperados, estos se ven mermados.

Uno de los objetivos que se espera cumplir cuando una unidad tiene una clara definición de funciones, responsabilidades definidas y con apego a la legalidad que rige el sector, es que las personas se adhieran a la consecución de logros institucionales y se sientan parte de la institución.

- **PERSONAL DE LA DIRECCION**

En general aquí trabajan 251 personas que según la ley ostentan la calidad de funcionarios.

- 100 Personal de Planta
- 46 Personal a Contrata
- **105 *Personal Código del Trabajo**

Existe otra cantidad de personal a Honorarios quienes no se rigen por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y no ostentan la calidad de tal, no se les asigna responsabilidad administrativa y solo pueden cumplir funciones eventuales y/o transitorias.

De igual manera, los funcionarios regidos por el Código del Trabajo, tampoco tienen responsabilidad administrativa, y se encuentran fuera de la norma, puesto que la ley señala que es factible contratar funcionarios bajo esta modalidad, solo de manera temporal, para funciones de turismo y en el periodo estival, es decir de Diciembre a Marzo.

Se debe tener en cuenta que este hecho ha sido representado por la Contraloría Regional y existe un compromiso de la autoridad de la época de desvincular a este personal basado en una programación equivalente a un 20% cada año.

En el año 2016, y lo que va corrido del 2017 no se ha dado cumplimiento a





REPUBLICA DE CHILE
I MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

este compromiso, ni se observan medidas tendientes a hacerlo, contraviniendo el compromiso pactado el año 2014 a fin de levantar las observaciones de la Contraloría Regional Arica y Parinacota.

Se deja establecido que los dictámenes de la Contraloría General de la República y sus representantes regionales son vinculantes, por tanto el servicio debe poner en práctica sus dichos y solucionar los temas tendientes a levantar las observaciones planteadas por este Organismo Superior de Control.

Infraestructura de la Dirección.

Desde el año 2013 a la fecha se realizaron más de tres intentos fallidos tendientes a hacer mejoras en las dependencias de la Dirección, no logrando adjudicar los trabajos mínimos, el año 2017 se contrató personal con el propósito que hicieran los trabajos del cierre perimetral, se han demorado más de lo planificado, los pedidos de materiales condicionan el avance, no se observa un trabajo sistemático por parte de los ejecutantes, es así como es común ver trabajar tres días en una semana luego parar dos días, y luego retomar, no obedeciendo esto a ninguna programación y no logrando el avance pactado, se le debe agregar el hecho que aun no se toman en cuenta los pisos, las instalaciones eléctricas y sanitarias.

No se ha hecho un estudio exhaustivo para dotar de dependencias dignas a los funcionarios que laboran en esta Dirección, y más de la mitad de las mejoras requeridas no han sido consideradas en el presupuesto anual, ni en las licitaciones aludidas (pisos, instalaciones eléctricas, instalaciones sanitarias).

- **Del Taller Mecánico.**

En general el personal que labora en esta sección no cuenta con la expertis necesaria de acorde con la nueva tecnología con la que cuentan hoy los vehículos nuevos adquiridos, lamentablemente por falta de capacitación se ha quedado en el tiempo.

No fue posible tener a la vista una planificación de la mantención de la





REPUBLICA DE CHILE
MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

flota de vehículos, no existe un catastro de las necesidades inmediatas de repuestos y suministros, como tampoco un detalle de la vida útil de los móviles que están en uso, lo que impide que sea considerado este gasto con una mayor precisión en el presupuesto anual.

El no contar con las herramientas antes descritas, no permite hacer un uso racional de los recursos, al momento de reemplazar vehículos, o de reparar los ya existentes, se está trabajando siempre en forma reactiva, cuando suceden los hechos, lo que significa mayor gasto y dificultad en el pago porque no se dispuso de los recursos necesarios con antelación.

No se tiene conocimiento de las garantías al comprar vehículos nuevos, y no se operan los seguros en caso de siniestro, perdiendo con ello la posibilidad de recuperar parte de lo perdido, no haciendo efectivo el procedimiento tal como fue establecido, ante un siniestro de este tipo se debe dar aviso de inmediato a la Contraloría Regional, ente encargado de entenderse con la Compañía de Seguro respectiva.

Dependen de esta sección un ingeniero mecánico en calidad de Contrata y al mismo tiempo trabaja el encargado de entregar el combustible a los móviles.

Mediante Decreto Alcaldicio se nombró al Jefe del Taller Mecánico como "ENCARGADO DE VEHICULOS MUNICIPALES", pero no ha sido embestido de su función, desconociendo por ejemplo que se refiere a todos los vehículos municipales, no solo a los que están asignados a Aseo y Ornato y que debe dar cabal cumplimiento al D.L. N° 799/74 sobre uso de los vehículos fiscales.

- **Taller de Carpintería**

Laboran en este taller funcionarios pero los trabajos que debe desarrollar la unidad son esporádicos teniendo por lo general mucho tiempo ocioso, a fin de evitar que se produzca este hecho debería replantearse la actividad de esta unidad existiendo una planificación de las tareas a cumplir en el año.





REPUBLICA DE CHILE
MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- **Comité Paritario.**

Existe un comité paritario pero erróneamente piensa que su campo de acción es solamente Aseo y Ornato cuando en realidad su accionar debe abarcar todo el Municipio a fin de dar cumplimiento al Decreto Supremo N° 44.

- **Sección de Aseo.**

Se encarga del servicio de recolección de basura domiciliaria, trabajan por turnos, el problema es que no existe documento que fije los turnos, es solo un acuerdo entre las partes, no es raro constatar que en la Dirección de Medio Ambiente Aseo y Ornato los funcionarios empiezan la jornada a las 7:30 y terminan a las 16:30, al respecto se debe señalar que desde el año 1999 existe un Decreto dictado por la autoridad regional de la época que fija el horario continuo en los servicios de la región y no contempla acepciones salvo aquellos que trabajan en turnos.

De cualquier forma cualquier alteración en el horario de trabajo debe contar con las autorizaciones respectivas y debe estar fijada por medio de un acto administrativo, documentos que no fue posible que el auditor los tuviera a la vista.

Laboran en esta Sección 82 funcionarios, de los cuales 59 se encuentran ligados por medio del Código del Trabajo así que deberán arbitrarse las medidas para su desvinculación a fin de levantar la observación, ya que se encuentran fuera de la norma, no pueden trabajar con contrato indefinido y solo pueden ejercer funciones temporales en el sector turístico.

- **Sección taller eléctrico.**

Esta sección tiene a su cargo el funcionamiento del alumbrado público y los semáforos, laboran 15 funcionarios de Planta y 9 infringen la norma pues están bajo la modalidad Código del Trabajo.

Se deberán arbitrar las medidas para regularizar esta última observación, para desvincular a este último personal.

- **Unidad Técnica Verificadora:**





REPUBLICA DE CHILE
MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Personal dependiente de esta Dirección, forman parte de la UTF, y son Inspectores Técnicos de las dos grandes Propuestas Públicas, la de Aseo de la Ciudad, proveedor COSEMAR, y la de Áreas Verdes "Paisajismo Cordillera"

Propuesta Aseo.

Esta propuesta expiro y para que siga operando se contrató por segunda vez un Trato Directo.

Personal de la DIMAO. Tiene como misión desde agosto del 2015 elaborar los términos técnicos de referencia para ser incluidos en las nuevas bases de la propuesta de Aseo, le fue solicitado por el anterior cuerpo colegiado, que fuera dividida la ciudad en tres para tal efecto, lo que a la fecha no ha podido concretarse.

Propuesta Áreas Verdes.

Es preocupante el trabajo que está realizando la UTF de esta propuesta pública ya que a lo largo de su puesta en práctica, se envió desde la Dirección de Control a la Contraloría Regional varios Decretos de Pago (por un total de \$580.000.000) porque contenían pagos por servicios no prestados, lo que fue corroborado en terreno por esta auditora y otro profesional de la Dirección de Control, lo que no fue advertido por la UTF.

La Contraloría Regional dictamino en este caso que se debían pagar solo los valores correspondientes a lo efectivamente realizado y además se debían cursar las multas correspondientes por lo no realizado, lo que no fue advertido por la UTF, siendo este trabajo del ámbito de su competencia.

La Contraloría Regional también solicitó en su dictamen se persiguieran las responsabilidades administrativas del caso.

Finalmente el contrato de la Propuesta Pública de Áreas Verdes está en proceso de liquidación (término anticipado de la PP) situación a la que se llegó luego de algunos incumplimientos por parte de la citada empresa, lo que tampoco fue advertido en su momento por la UTF.





REPUBLICA DE CHILE
MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

CONCLUSION:

En relación a los dos aspectos abordados se concluye:

- No existe un Organigrama elaborado en conformidad a los preceptos legales, lo que provoca un desorden administrativo y denota una debilidad de Control Interno, al no estar claramente asignada la responsabilidad, no se tiene claro quién es el superior directo, y cuáles son los canales por donde fluye la información (conducto regular), lo que finalmente provoca caos y desorden administrativo.
- No se encuentran formalizados los turnos en los que laboran los funcionarios de la Dirección lo que provoca incumplimiento en la jornada diaria.
- No se ha hecho un catastro completo en cuanto a la infraestructura de la Dirección a fin de procurar que los funcionarios cuenten con un espacio digno donde laboren día a día.
- No se da cumplimiento a la normativa en cuanto al uso de los vehículos municipales.

Se Recomienda:

- Instruir a quien corresponda, se de cumplimiento a la normativa sobre uso de los vehículos municipales (Decreto 779/75).
- Se revise el Organigrama de la Dirección y sean asignado los cargos de acuerdo a la ley N° 18.883 Orgánica Constitucional Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, considerando que por el solo ministerio de la ley tienen la preferencia los funcionarios de planta, y solo en casos muy calificados pueden estar a cargo de alguna unidad el personal a Contrata pero siempre y cuando cumpla con los requisitos del caso.





REPUBLICA DE CHILE
I MUNICIPALIDAD DE ARICA
DIRECCION DE CONTROL
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- Se formalicen mediante documentación válida, los horarios y turnos a cumplir que deben estar de acuerdo a la normativa vigente sin excepción.
- Que se arbitren las medidas necesarias para que las acciones del comité paritario se generalicen a todo el municipio y así dar cumplimiento a los preceptos del Decreto N° 44.
- Que la oficina de personal emprenda las acciones necesarias y elabore la propuesta para dar cumplimiento al compromiso adquirido ante la observación de la Contraloría Regional de Arica y Parinacota y presente un plan de desvinculación y regularización del personal Código del Trabajo a fin de dar cumplimiento a la normativa vigente (artículos del 1 al 5 de la ley N° 18.883).
- Que la Dirección reafirme su participación activa en la elaboración de las bases para la nueva propuesta de Aseo de la Ciudad y la de Áreas Verdes, a fin que no suceda lo que hasta ahora que hemos tenido que recurrir al "Trato Directo" en reiteradas oportunidades.
- Dictar un reglamento que regule los derechos y obligaciones de las Unidades Técnicas Verificadoras y de los Inspectores Técnicos de las Propuestas Públicas, esto a fin de evitar ambigüedades y llegar a situaciones como las descritas.


SILVIA AHUMADA TORO
JEFE DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
I MUNICIPALIDAD DE ARICA



Arica, 21 de Agosto 2017