CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PREG N° 5.069/2019
REF.: N° 502.456/2019

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGION 5
23 DIC 2019 N° 14.043
252019122314043

VALPARAÍSO,

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final N° 532 de 2019, sobre auditoría al sistema de control interno asociado al manejo de fondos, uso y custodia de bienes de uso y personal, en la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2018.

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique en esa Entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

A LA SEÑORA
SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DEL MEDIO AMBIENTE DE VALPARAÍSO
PRESENTE

DISTRIBUCIÓN:
- Unidades de Seguimiento y Técnica de Control Externo, ambas de esta Contraloría Regional

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

INFORME FINAL

Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso

Número de Informe: 532/2019
23 de diciembre de 2019

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
26-III-1927
CHILE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Resumen Ejecutivo Informe Final N° 532 de 2019
Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso

Objetivo:

La auditoría tuvo por finalidad verificar el funcionamiento del sistema de control interno asociado al manejo de fondos, uso y custodia de bienes de uso y personal, de la SEREMI del Medio Ambiente, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, en orden a que se hayan ceñido a las disposiciones normativas que resulten aplicables.

Preguntas de la Auditoría:

- ¿Existen procedimientos de control eficaces en el manejo de fondos, personal uso y custodia de bienes de uso?
- ¿Se ajustaron los procedimientos administrativos a la normativa vigente?
- ¿Se encuentran acreditados, respaldados y autorizados los gastos incurridos por la entidad?

Principales Resultados:

- Algunos funcionarios omitieron registrar la hora de salida en el sistema de control, lo que impide comprobar el debido cumplimiento de la jornada de trabajo.
- Se comprobó que la bitácora del vehículo fiscal no identifica el destino y objetivo de los cometidos funcionarios, y que existen diferencias en las distancias recorridas por el móvil en los cometidos y aquellas registradas en la bitácora.
- Se constató el uso del vehículo fiscal en circunstancias que su revisión técnica se encontraba vencida, vulnerando lo previsto en el artículo 200, N° 18, de la Ley de Tránsito.
- Se acreditó la existencia de actos administrativos extemporáneos que autorizaron horas extraordinarias, permisos administrativos, feriados legales, horas compensadas y cometidos funcionarios, con posterioridad a la ejecución de los mismos.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PREG N° 5.069/2019
REF N° 502.456/2019

INFORME FINAL N° 532, DE 2019, SOBRE AUDITORÍA AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO ASOCIADO AL MANEJO DE FONDOS, USO Y CUSTODIA DE BIENES DE USO, Y PERSONAL, EN LA SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DEL MEDIO AMBIENTE DE VALPARAÍSO.

VALPARAÍSO, 23 DIC. 2019

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de este Organismo de Control para el año 2019, y en conformidad con lo establecido en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y 54 del decreto ley N°1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, se efectuó una auditoría del funcionamiento del sistema de control interno asociado al manejo de fondos, uso y custodia de bienes de uso y personal, en la Secretaria Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso (SEREMI del Medio Ambiente), en el periodo comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2018.

JUSTIFICACIÓN

Se determinó realizar la presente fiscalización en la SEREMI del Medio Ambiente, atendido que la materia en examen no se encuentra abordada en revisiones anteriores y que el aludido organismo no ha sido auditado en los últimos 3 años.

Asimismo, a través de esta auditoría esta Contraloría Regional busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

En tal sentido, esta revisión se enmarca en el ODS, N° 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

AL SEÑOR
VÍCTOR HUGO MERINO ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE

ANTECEDENTES GENERALES

De conformidad con el artículo 61 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, los ministerios se desconcentran territorialmente en Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas.

Agrega el artículo 62 de ese cuerpo legal, que cada Secretaría Regional Ministerial está a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representa a su respectivo ministerio en la región y es colaborador directo del Intendente, al que está subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

Adicionalmente, el inciso segundo del mismo artículo, indica que un Secretario Regional Ministerial tiene, para todos los efectos legales y reglamentarios, la calidad de funcionario del ministerio respectivo, es nombrado por el Presidente de la República y debe ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan las correspondientes secretarías de Estado.

Ahora bien, en relación con la organización, funciones y facultades de los Secretarios Regionales Ministeriales, estas se encuentran contenidas en los artículos 14 y siguientes del decreto ley N° 575, de 1974, del Ministerio del Interior, las cuales se detallan a continuación:

- Ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos ministerios.

- Presidir las Comisiones Sectoriales de su sector.

- Estudiar con los respectivos Directores Regionales de los servicios o jefes de las instituciones los planes de desarrollo del sector.

- Preparar con los Directores Regionales y demás jefaturas el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector, que serán remitidos a la Secretaria Regional de Planificación y Coordinación.

- Proponer oportunamente al Intendente Regional el programa anual de trabajo del sector respectivo, y mantenerlo informado sobre su cumplimiento.

- Desempeñar las funciones que contemplen las leyes y reglamentos orgánicos de los respectivos Ministerios.

- Cumplir los cometidos que les encomienden los Ministerios en relación con los planes y programas de carácter nacional o interregional, manteniendo permanentemente informado al Intendente Regional.

Es menester señalar que, con carácter de confidencial, a través del oficio N° 12.378, de 28 de octubre de 2019, esta Contraloría Regional puso en conocimiento de la señora Secretaria Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso el Preinforme de Observaciones N° 532, de 2019, con la finalidad de que, en un plazo de 10 días hábiles, formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, lo que se concretó mediante oficio N° 750, de 21 de noviembre del mismo año, cuyo análisis y antecedentes sirvieron de base para elaborar el presente Informe Final.

OBJETIVO

La auditoría tuvo por finalidad verificar el funcionamiento del sistema de control interno asociado al manejo de fondos, uso y custodia de bienes de uso y personal, de la SEREMI del Medio Ambiente, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, en orden a que se hayan ceñido a las disposiciones normativas que resulten aplicables.

Todo ello, en concordancia con la citada ley N° 10.336, y la resolución N° 30, de 2015, de la Contraloría General de la República, que fija Normas de Procedimiento Sobre Rendición de Cuentas.

METODOLOGÍA

El examen se practicó de acuerdo con la Metodología de Auditoría de este Organismo Fiscalizador, contenida en la resolución N° 20, de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, y los procedimientos de control establecidos en la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno, ambas de la Contraloría General, considerando los resultados de evaluaciones de control interno respecto de las materias examinadas, y determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron necesarias.

De la misma forma, se practicó un examen de cuentas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la citada ley N° 10.336, y la aludida resolución N° 30, de 2015.

Enseguida, corresponde señalar que las observaciones que formula este Organismo de Control con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad[1]. En efecto, se entiende por Altamente complejas/Complejas, aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de

[1] Altamente Complejas (AC); Complejas (C); Medianamente Complejas (MC); Levemente Complejas (LC).

especial relevancia por la Contraloría General; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas/Levemente complejas, aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

UNIVERSO Y MUESTRA

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por la entidad fiscalizada, el universo considerado para la realización de las pruebas de personal incluyó los contratos de la dotación de la SEREMI del Medio Ambiente del período 2018, respecto de los cuales se revisó, entre otros, la vigencia, el control de asistencia, informes de gestión y cometidos funcionarios, según se indica seguidamente:

Tabla N°1: Universo y muestra funcionarios - honorarios

PERSONAL	UNIVERSO	MUESTRA EXAMINADA	
		CANTIDAD	%
Funcionarios de planta y contrata de la SEREMI del Medio Ambiente	23	23	100
Funcionarios a honorarios	3	3	100

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada por la SEREMI del Medio Ambiente.

A su turno, la SEREMI del Medio Ambiente mantiene a la fecha de la presente auditoría un inventario de 183 bienes muebles, los que fueron revisados según el siguiente detalle:

Tabla N° 2: Universo y muestra bienes muebles

CLASIFICACIÓN	UNIVERSO	MUESTRA EXAMINADA	
		CANTIDAD	%
Muebles y enseres	112	112	100
Máquinas y equipos	71	71	100

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada por la SEREMI del Medio Ambiente

Finalmente, cabe señalar que se efectuó una inspección al vehículo asignado a la secretaría regional ministerial, placa patente DS XR 63, y se verificó la totalidad de las rendiciones del fondo global periódico de la anualidad 2018, por la suma de $332.880.

RESULTADO DE LA AUDITORÍA

De la revisión practicada se determinaron las siguientes situaciones:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

1. Sobre aprobación de organigrama institucional.

Al respecto, cabe indicar que, si bien consta que el organigrama de la repartición auditada se ajusta a la estructura y organización

interna fijada para las diversas Secretarías Regionales Ministeriales, a través de las resoluciones Nos 1.677, de 2011, y 873 y 874, de 2018, todas de la Subsecretaría del Medio Ambiente, se comprobó la falta de aprobación mediante el debido acto administrativo, situación que se aparta de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso segundo, 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, que define al acto administrativo como la decisión formal que emitan los órganos de la Administración del Estado en los cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública, el que, de acuerdo con el principio de escrituración, contemplado en el artículo 5° del mismo texto legal, se expresará por escrito.

Sobre la materia, la entidad informa que a través de la citada resolución exenta N° 1.677, de 2011, se aprobó la estructura modelo para las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, sin que esta haya sido modificada a la fecha.

Al respecto, cabe hacer presente que, según el organigrama aprobado por la anotada resolución exenta N° 1.677, de 2011, del SEREMI Regional del Medio Ambiente dependen los encargados de las secciones "Políticas y Regulación Ambiental", "Educación Ambiental" y "Recursos Naturales y Biodiversidad". En cambio, en la actual estructura orgánica presentada durante la auditoría, bajo dicha autoridad regional se encuentran las unidades de "Recursos Naturales y Biodiversidad", "Calidad del Aire", "Economía Circular", "Educación Ambiental y Participación Ciudadana", "Evaluación Ambiental" y "Cambio Climático/Gestión de Proyectos".

En consecuencia, se mantiene lo observado, correspondiendo que esa entidad dicte el acto administrativo faltante, medida que deberá ser validada por la Unidad Auditoría Interna del Ministerio del Medio Ambiente, registrando los antecedentes que así lo demuestren en el Sistema de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento CGR.

II. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA

1. Sobre contratos a honorarios.

Mediante decreto TRA N° 118894/4/2018, de 2018, la Subsecretaría del Medio Ambiente aprobó el contrato de honorarios suscrito con doña María Fernanda Mercado López, biólogo marino, para contribuir en el desarrollo de programas de protección del patrimonio ambiental en la SEREMI del Medio Ambiente, por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, por la suma mensual de $1.138.889.

Luego, mediante el decreto exento RA N° 118894/131/2018, de la citada anualidad, esa cartera de Estado, puso término anticipado al referido convenio de voluntades, a contar del 29 de junio de 2018.

Al respecto, se advirtió que las labores contratadas se expresaron en términos genéricos, sin acotar las tareas específicas que se debían realizar. En efecto, el artículo primero del convenio, contempló como actividades a cumplir: Asistir en la elaboración de expedientes de sitios prioritarios para la conservación con línea base ambiental, para su presentación a la entidad que corresponda para su declaratoria de área protegida; Apoyar la identificación de materias relacionadas con la protección de la biodiversidad, que puedan ser objeto de la elaboración de programas a ser financiados vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional; Colaborar en la elaboración del Informe Regional de Estado de Situación de Humedales Costeros; Colaborar en el diseño del plan de monitoreo de la bahía de Quinteros; Asistir en la evaluación ambiental de proyectos del Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental; y Participar en cualquier otra actividad, requerimiento o labor que le solicite su jefatura conforme a su formación y competencias.

En estas circunstancias, se debe señalar que de acuerdo al criterio jurisprudencial sostenido por esta Entidad Fiscalizadora en el dictamen N°74.674 de 2015, resulta fundamental que en el contrato a honorarios se precisen la o las labores específicas que se contratan, de modo que no existan dudas acerca del servicio que debe prestarse, condición que, en el caso analizado no se evidencia.

Seguidamente, del análisis realizado a los informes de actividades presentados por doña María Fernanda Mercado López en virtud del citado artículo primero del contrato, se verificó que estos consignan las labores efectuadas por esa servidora. De este modo, los informes del mes de mayo y junio, además de ser similares, dan cuenta de la participación en la sistematización y procesamiento de información de metales pesados en filtro MP10 de las redes de la región, la revisión meteorológica y la recopilación y sistematización de información social para informe declaratoria Catemu, sin que se evidencie un antecedente que permita constatar si lo obrado se ajusta a lo que el servicio requería al momento de su contratación.

En este sentido, conforme al criterio contenido en el dictamen N° 45.711, de 2001, de la Contraloría General, cabe indicar que las tareas asignadas mediante un contrato de honorarios que no se individualizan de forma precisa, determinada y circunscrita a un objetivo especial, como ocurre en la especie, puede abarcar cometidos generales e indeterminados, o incluso la no realización de alguna labor en particular, lo que dificulta en esas condiciones, validar por este Organismo de Control, la ejecución de los servicios contratados, los días y horarios que se destinaron a la realización de las labores, si éstas efectivamente se realizaron y si lograron el objetivo para el cual se efectuaron tales contrataciones.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el dictamen N° 5.543, de 2018, de este Organismo Fiscalizador -entre otros-, ha establecido, que quienes se desempeñan como contratados a honorarios, no

obstante no ser funcionarios públicos, tienen el carácter de servidores estatales y desarrollan una función pública, por lo que la autoridad debe velar por el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, y correcta administración de los medios públicos, consagrados en los artículos 3° y 5°, de la ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, disponiendo las medidas necesarias para verificar la realización de las tareas que se detallen y encomienden a una persona en el respectivo pacto.

Al respecto, la entidad auditada señala que las labores efectuadas por la señora Mercado López -tanto en la sistematización y procesamiento de la información de metales pesados en filtro MP.10 de las redes de la región, como en la revisión meteorológica y la recopilación y sistematización de información social para informe de declaratoria de Catemu-, se encuentran contempladas en el artículo primero de su respectivo contrato a honorarios. Agrega que, entre los servicios que ella debía prestar, se encuentra "Participar en cualquier actividad, requerimiento o labor que le solicite su jefatura conforme a su formación y competencias", lo que, según indica, se encuentra respaldado por requerimientos de ese ente en los meses de mayo y junio de 2018.

Añade, que lo anterior puede ser validado a través del oficio N° 251, de 28 de junio de 2018, que acompaña a su respuesta, en el cual se presenta un informe técnico desarrollado por esa SEREMI y que solicita a la División de Calidad del Aire del Ministerio del Medio Ambiente declarar zonas saturadas y latentes por MP.10 a la provincia de Quillota y a las comunas de Catemu y Llay Llay.

Finalmente, expresa que a los colaboradores contratados bajo la modalidad a honorarios a suma alzada, se les indica de manera específica las tareas y actividades asociadas a la función que deben desempeñar.

Atendido los nuevos argumentos y antecedentes proporcionados, se levanta esta observación.

2. Sobre registro de la bitácora.

Del examen practicado a las bitácoras del vehículo fiscal placa patente DSXR-63, se verificaron los siguientes hechos:

a) Se comprobó que, si bien estas consignan la fecha del cometido, hora de salida y llegada, kilometraje de inicio y término, origen, nombre del conductor y visación de la debida jefatura, en algunas oportunidades no se identifica claramente el destino y el objeto de dichos cometidos, antecedentes que resultan relevantes para el análisis de la información y validación del kilometraje recorrido.

Tabla N° 3: Falta de especificación en la bitácora

FECHA	ORIGEN	DESTINO	COMETIDO
26/1/2018	SEREMI del Medio Ambiente	Viña del Mar	Sin información
13/3/2018		Valparaíso	Revisión taller por ruido
31/5/2018		Viña del Mar	Ceremonia SNCAE
14/3/2018		Placilla	Planta revisión técnica
30/5/2018		Valparaíso	Reunión Intendencia
12/7/2018		Valparaíso	Reunión SEA
14/8/2018		Viña del Mar	Visita CRESAL

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada por la SEREMI del Medio Ambiente.

b) Asimismo, cabe señalar que, cotejadas las distancias recorridas por el móvil en los cometidos que se detallan seguidamente, se advierten diferencias de entre 16,1 y 49 kilómetros, respecto del registrado por la entidad auditada en la citada bitácora.

Tabla N° 4: Diferencias en kilómetros consignados en la bitácora

ANOTACIÓN BITÁCORA					RECÁLCULO	
FECHA	ORIGEN	DESTINO	COMETIDO	KILOMETROS RECORRIDOS	DISTANCIA EN KILÓMETROS	DIFERENCIA EN KILÓMETROS
14/3/2018	SEREMI del Medio Ambiente	Placilla	Planta revisión técnica	63	14	49
30/5/2018		Valparaíso	Reunión Intendencia	24	3,8	20,2
12/7/2018		Valparaíso	Reunión SEA	21	4,9	16,1

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada por la SEREMI del Medio Ambiente.

Las situaciones expuestas en las letras a) y b), precedentes, se apartan de las disposiciones contenidas en el numeral XII, letra f), del oficio circular N° 35.593, de 1995 -modificado por el dictamen N° 41.103, de 1998-, en que la Contraloría General impartió instrucciones sobre el uso y circulación de vehículos estatales, y conforme al cual la bitácora debe consignar al menos el kilometraje y recorrido que cumple el móvil.

A su vez, la mencionada falta de especificación en el destino y objeto de los cometidos, también denota una debilidad de control, contraviniendo lo dispuesto en los N°s 46 y 51 de la anotada resolución exenta N° 1.485, de 1996, que señalan que la documentación sobre transacciones y hechos significativos debe ser completa y exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho y de la información concerniente antes, durante y después de su realización y que el registro inmediato y pertinente de la información es un factor esencial para asegurar la oportunidad y fiabilidad de toda la información que la institución maneja en sus operaciones y en la adopción de decisiones.

En torno a los literales a) y b), precedentes, la entidad fiscalizada reconoce que en dicho periodo el llenado de la bitácora consignaba como un solo trayecto los tramos de ida y regreso, añadiendo que a contar de marzo de 2019, esa SEREMI dispone del cargo de conductor, el que debe completar todos los datos que contempla ese documento por cada salida y regreso que efectúe en el vehículo, con el fin de permitir un mejor análisis de la información y validar el kilometraje recorrido, lo que, según señala, fue instruido mediante el memorándum N° 258, de 18 de noviembre de 2019, que adjunta a la respuesta.

Además, manifiesta que adoptará la medida de consignar en el campo de observaciones de la bitácora el número de la solicitud del cometido u orden de servicio, ya que dichos antecedentes contienen el detalle del lugar y el motivo que da origen a la comisión de servicios, situación que se refuerza con el memorándum N° 81, de 14 de mayo de 2019, que también acompaña a su contestación.

Al tenor de lo expuesto, y en consideración a que las situaciones advertidas en el literal a) corresponden a hechos consolidados, se mantiene lo observado, por lo que esa SEREMI del Medio Ambiente debe dar cumplimiento a las acciones comprometidas en su contestación, para evitar así su reiteración.

En cuanto al literal b), y revisado el anotado memorándum N° 258, de 2019, no se advierte que en ese documento se haya instruido que el registro en la bitácora debe ser por cada salida que se efectúe en el vehículo, como se informa en la respuesta, razón por la cual se mantiene dicha observación y su corrección será corroborada en la etapa de seguimiento que realice este Organismo Superior de Control.

3. Sobre revisión técnica del vehículo institucional.

Sobre el particular, cabe indicar que mediante los comprobantes de liquidación de fondos del sistema SIGFE, N°s 72 y 393, ambos de 2018, la SEREMI del Medio Ambiente registró el pago de los servicios de revisión técnica del vehículo placa patente DSXR-63, prestados por el proveedor REVITEC los días 14 de marzo y 17 de agosto de la anotada anualidad.

Lo anterior, en circunstancias que el calendario anual de revisión técnica ordenado en base al último dígito de la placa patente del vehículo, consignan que dicho procedimiento debió efectuarse durante el mes de junio de cada año, y no en los meses de marzo y agosto, como ocurre en la especie, hecho que supone la utilización del móvil mientras el documento permanecía vencido, esto es, durante los meses de julio de 2017 y hasta marzo de 2018, y luego, a contar de julio de 2018 y hasta agosto del mismo año.

Tabla N° 5: Demora en la revisión técnica

COMPROBANTE SIGFE		BOLETA REVISIÓN TÉCNICA			
N°	FECHA	PROVEEDOR	N°	FECHA	MONTO $
72	10/4/2018	REVITEC	1952972	14/3/2018	17.800
393	31/8/2018	REVITEC	47032	17/8/2018	17.950

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada por la SEREMI del Medio Ambiente.

Lo expuesto, vulneró lo previsto en el artículo 200, N° 18, de la ley N° 18.290, Ley de Tránsito, que establece que son infracciones graves conducir un vehículo sin revisión técnica de reglamento, de homologación o de emisión de contaminantes vigentes o infringiendo las normas en materia de emisiones.

Además, tampoco se ajusta a lo previsto en el N° 57 de la mencionada resolución exenta N° 1.485, de 1996, en relación a que debe existir una supervisión competente para garantizar los objetivos del control interno, lo que no se advierte en la situación descrita.

La SEREMI del Medio Ambiente informa que la responsabilidad de velar por las óptimas condiciones del vehículo institucional, en la fecha en que ocurrió el atraso en la tramitación de la referida revisión técnica, era del Encargado de Administración y Finanzas, el ex funcionario don Gustavo Gavilánez Caicedo, y que, a contar de marzo de 2019, dicha labor le corresponde al funcionario que ocupa el cargo de conductor, conforme a lo preceptuado en el citado memorándum N° 258, de dicha anualidad, sobre mantención conservación y estado operativo del vehículo de uso fiscal.

Por tratarse de un hecho consolidado no susceptible de regularizar, esta observación se mantiene, correspondiendo que esa entidad adopte medidas y vele porque situaciones análogas no vuelvan a repetirse.

4. Sobre actos administrativos extemporáneos.

a) Se comprobó la autorización de horas extraordinarias emitidas con posterioridad a la realización de las labores, como se puede apreciar en el Anexo N° 1, lo que no se ajusta a la definición y criterios establecidos en la reiterada jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida en los dictámenes N°s 6.720, de 2005, 72.855, de 2009 y 43.664, de 2010, entre otros, en lo relativo a que las horas extraordinarias deben autorizarse mediante actos administrativos dictados en forma previa a la realización de aquellas, individualizando al personal que las desarrollará, el número de horas a realizar y el período que estas comprenden, por lo que solo las aprobadas en las condiciones referidas habilitan el descanso complementario o el recargo en las remuneraciones.

Lo expuesto, deja de manifiesto que los referidos actos administrativos fueron emitidos con la finalidad de regularizar dichas prestaciones y no para autorizar los trabajos extraordinarios, especialmente en los

casos en que estos ya se habían ejecutado en su totalidad, contraviniéndose con tal proceder los principios de celeridad y de irretroactividad, establecidos los artículos 7° y 52, respectivamente, de la citada ley N° 19.880 (aplica criterio contenido en el dictamen N° 4.391, de 2014, de esta Entidad de Control).

La respuesta indica que la Subsecretaría del Medio Ambiente, a través de la resolución exenta N° 4.618, de 2017, autorizó al personal de esa cartera de Estado a realizar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada laboral, en horarios nocturnos o en días sábado, domingo y festivos, en los casos que deban realizarse actividades ineludibles, las cuales deberán ser ordenadas por el Secretario Regional Ministerial de cada región. Agrega, que mediante los citados actos administrativos del Anexo N° 1, esa SEREMI del Medio Ambiente reconoció horas efectivamente realizadas por los funcionarios, en virtud de solicitudes de trabajo extraordinario efectuadas previamente a su ejecución, en la web de personas, plataforma habilitada para ese efecto.

Atendido que la respuesta no desvirtúa lo detectado, esta observación se mantiene, por lo esa entidad debe dictar los actos administrativos que autorizan los trabajos extraordinarios en forma previa a su ejecución, conforme a lo establecido en la reiterada jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida en los dictámenes N°s 6.720, de 2005, 72.855, de 2009 y 43.664, de 2010, para evitar con ello su reiteración.

b) Lo mismo acontece respecto de los actos a través de los cuales la entidad fiscalizada autorizó permisos administrativos, feriados legales, horas compensadas y cometidos funcionarios, los que fueron emitidos con posterioridad a la ejecución de los mismos. En efecto, se evidenció que su demora medió entre 8 y 70 días corridos, contados desde la fecha de inicio del respectivo permiso o cometido funcionario.

Tabla N° 6: Actos administrativos extemporáneos

TIPO DE PERMISO	INICIO PERMISO	RESOLUCIÓN		DÍAS EN LA TRAMITACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
		N°	FECHA	
Feriado Legal	19/10/2018	478	28/12/2018	70
Permiso administrativo	10/9/2018	380	16/11/2018	67
Permiso complementario horas	14/9/2018	397	20/11/2018	67
Permiso administrativo	14/9/2018	381	16/11/2018	63
Permiso administrativo	3/10/2018	434	30/11/2018	58
Permiso administrativo	8/10/2018	435	30/11/2018	53
Cometido Funcionario	27/9/2018	361	18/11/2018	52
Feriado Legal	11/10/2018	417	29/11/2018	49
Feriado Legal	23/10/2018	418	29/11/2018	37
Permiso complementario horas	25/10/2018	432	30/11/2018	36

Tabla N° 6: Actos administrativos extemporáneos

TIPO DE PERMISO	INICIO PERMISO	RESOLUCIÓN		DÍAS EN LA TRAMITACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
		N°	FECHA	
Cometido Funcionario	9/10/2018	337	31/10/2018	22
Cometido Funcionario	22/10/2018	341	31/10/2018	9
Cometido Funcionario	12/9/2018	319	20/9/2018	8

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes proporcionados por la SEREMI del Medio Ambiente.

Lo expuesto, no se ajusta a lo previsto en el artículo 52 de la ley N° 19.880, que dispone que los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.

De este modo, la demora en la formalización de un acto administrativo configura una infracción tanto a lo prevenido en los artículos 3°, inciso segundo, y 8° de la ley N° 18.575, que imponen a los órganos que la integran, el deber de observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y de accionar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites, en concordancia con lo previsto en el artículo 7° de la citada ley N° 19.880, referente al principio de celeridad de los actos de las autoridades y funcionarios públicos (aplica criterio contenido en dictamen N° 29.287, de 2013, de la Contraloría General).

En su contestación, la entidad informa que la situación descrita se debió a que el Encargado de Administración y Finanzas de esa SEREMI renunció el 2 de septiembre de 2018, quedando el cargo vacante hasta el 16 de octubre de dicha anualidad, siendo apoyados durante ese periodo por la División de Administración y Finanzas del Nivel Central, lo que, unido a las complejidades logísticas, administrativas y de funcionamiento que significó el trabajo para abordar la crisis de Quintero y Puchuncaví, generó el desfase entre el inicio de los permisos y la fecha de emisión del acto administrativo respectivo que lo aprobó, situación que, según indica, hoy se encuentra corregida.

Por tratarse de un hecho consolidado no susceptible de regularizar, esta observación se mantiene, correspondiendo que ese ente adopte acciones orientadas a evitar la falta de oportunidad en la emisión de actos administrativos que aprueban cometidos funcionarios, permisos administrativos, horas compensadas y/o feriados legales, para evitar así la repetición de lo detectado.

III. EXAMEN DE CUENTAS

1. Sobre cumplimiento de la jornada laboral.

Como cuestión previa, cabe indicar que mediante la resolución exenta N° 1.672, de 2014, la Subsecretaría del Medio

Ambiente autorizó el uso de una jornada laboral flexible, fijando para el ingreso un periodo de tolerancia que se extiende entre las 08:00 y hasta las 09:30 horas y la salida entre las 17:00 y 18:30 horas, de lunes a jueves, y el día viernes entre las 16:00 y 17:30 horas, debiendo los funcionarios cumplir con el total de la jornada diaria ordinaria que le corresponde -esto es, 9 horas de lunes a jueves y 8 horas el día viernes-, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 65 del Estatuto Administrativo, que señala que la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios será de 44 horas semanales, no pudiendo exceder de 9 horas diarias.

En este contexto, la revisión efectuada al cumplimiento del horario laboral, controlado mediante el registro de la huella digital, permitió constatar que los funcionarios individualizados en la Tabla N° 7, omitieron registrar la hora de salida en el aludido sistema de control, lo que impide comprobar la observancia del ya citado horario de trabajo y, consecuentemente, el monto efectivo que les corresponde percibir por concepto de remuneraciones, cuya base de cálculo se encuentra asociada a aquellas, lo que se aparta de lo consignado en los artículos 61, letra d), y 65, inciso final, de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, que establecen que es obligación de los funcionarios el cumplir con la jornada de trabajo, así como a lo establecido en el artículo 64, letra a), del mismo texto estatutario, sobre el control jerárquico que deben ejercer las autoridades públicas respecto de los funcionarios a su cargo, lo que en la especie no se evidencia.

Tabla N° 7: Omisión en el registro de salida en reloj control

NOMBRE FUNCIONARIO	FECHA DEL REGISTRO	HORA DE INGRESO REGISTRADA	HORA DE SALIDA REGISTRADA
Francisca Rodríguez Jorquera	23/8/2018	08:04	Sin registro
	3/10/2018	09:12	Sin registro
Valeria Manríquez Godoy	31/7/2018	08:01	Sin registro
María Contreras Giancaspero	30/4/2018	09:11	Sin registro
	23/7/2018	08:35	Sin registro
María Lobos Yañez	3/10/2018	08:16	Sin registro
	4/10/2018	08:27	Sin registro
	5/10/2018	08:46	Sin registro
Karina Barturen Peralta	26/2/2018	08:57	Sin registro
Ignacio Rojas Ramírez	25/10/2018	08:48	Sin registro
	23/11/2018	08:27	Sin registro
	14/12/2018	08:27	Sin registro
Gustavo Gavilanez Caicedo	31/8/2018	08:18	Sin registro

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes proporcionados por la SEREMI del Medio Ambiente

En su respuesta, la entidad fiscalizada indica que en 10 de los 13 casos en que se produjo la omisión de la marcación en el reloj biométrico, existía la autorización de horas compensadas o medio día de permiso administrativo. Agrega, que los casos restantes se explican por renuncia

voluntaria, solicitud de justificación y descuentos aplicados, entre otros, según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla N° 8: Respuesta SEREMI del Medio Ambiente sobre omisión en el registro de salida

NOMBRE FUNCIONARIO	FECHA DEL REGISTRO	ANTECEDENTES SEREMI DEL MEDIO AMBIENTE
Francisca Rodríguez Jorquera	23/8/2018	Resolución exenta N° 286, de 2018, permiso administrativo, tarde.
	3/10/2018	Renuncia voluntaria a partir del 19/10/2019.
Valeria Manríquez Godoy	31/7/2018	Aplica descuento en el mes de agosto de 2019.
María Contreras Giancaspero	30/4/2018	Justificación horaria solicitud N° 23329.
	23/7/2018	Resolución exenta N° 242, horas compensadas.
María Lobos Yañez	3/10/2018	Resolución exenta N° 434, de 2018, permiso administrativo, tarde.
	4/10/2018	
	5/10/2018	
Karina Barturen Peralta	26/2/2018	Resolución exenta N° 68, de 2018, permiso administrativo, tarde.
Ignacio Rojas Ramírez	25/10/2018	Resolución exenta N° 434, de 2018, permiso administrativo, tarde.
	23/11/2018	Resolución exenta N° 437, de 2018, permiso administrativo, tarde.
	14/12/2018	Resolución exenta N° 468, de 2018, permiso administrativo, tarde.
Gustavo Gavilanez Caicedo	31/8/2018	Resolución exenta N° 300, de 2018, horas compensadas.

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes proporcionados por la SEREMI del Medio Ambiente en su respuesta.

Seguidamente, manifiesta que el Ministerio del Medio Ambiente, el 24 de abril de 2019, a través de su intranet, informó a todo el personal sobre "la obligación y la responsabilidad funcionaria con la jornada laboral", instruyendo que ante situaciones fortuita o de fuerza mayor en los cuales se omita la marcación, se debía solicitar su regularización mediante memorándum de la SEREMI respectiva al Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas, lo que, según indica, fue reforzado por ese ente regional mediante el memorándum N° 257, de 18 de noviembre de 2019, que acompaña a su contestación.

Al tenor de lo expuesto, y en consideración a que las situaciones advertidas corresponden a hechos consolidados, se mantiene la observación, debiendo la entidad auditada adoptar las medidas comprometidas, en orden ajustar su actuar al reseñado memorándum N° 257, de 2019, el cual establece, en lo que importa, que los colaboradores de la institución les asiste la obligación y responsabilidad funcionaria de cumplir con la jornada laboral establecida, registrando su ingreso y salida en el reloj biométrico.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la SEREMI del Medio Ambiente ha aportado antecedentes e iniciado acciones que han permitido salvar parte de las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 532, de 2019, de este Organismo de Control, entre ellas, la contenida en el Acápite II, numeral 1, sobre contratos a honorarios.

Respecto de aquellas observaciones que se mantienen, se deberán adoptar medidas con objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

1. Se advirtió que algunos funcionarios omitieron registrar la hora de salida en el sistema de control, lo que impide comprobar el debido cumplimiento de la jornada de trabajo y, consecuentemente, el monto efectivo que les corresponde percibir por concepto de remuneraciones, cuya base de cálculo se encuentra asociada a aquellas, apartándose de lo consignado en los artículos 61, letra d), y 65, inciso final, de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, por lo que el ente auditado deberá dar cumplimiento a lo señalado en su respuesta, en orden a ajustar su actuar al reseñado memorándum N° 257, de 2019, el cual establece, en lo que importa, que a los colaboradores de la institución les asiste la obligación y responsabilidad funcionaria de cumplir con la jornada laboral establecida, registrando su ingreso y salida en el reloj biométrico, inclusive en aquellos casos en que solicite permiso administrativo o complementario, y a su vez, ante eventos de fuerza mayor, deberá solicitar la debida justificación, evitando así la reiteración de los hechos descritos (Acápite III, numeral 1 (C)).

2. Se comprobó que la bitácora del vehículo fiscal no identifica el destino y objetivo de los cometidos funcionarios, y que existen diferencias en las distancias recorridas por el móvil en los cometidos y aquellas registradas en la bitácora, situaciones que incumplen las disposiciones contenidas en el numeral XII, letra f), del oficio circular N° 35.593, de 1995, modificado por el dictamen N° 41.103, de 1998. Además, denota una debilidad de control, contraviniendo lo dispuesto en los N°s 46 y 51 de la resolución N° 1.485, de 1996, por lo que esa SEREMI del Medio Ambiente deberá dar cumplimiento a las acciones comprometidas, referidas a consignar en el campo de observaciones de la bitácora el número de solicitud de cometido u orden de servicio.

Por otra parte, corresponde que esa autoridad instruya a su personal a fin de que los registros de la bitácora del vehículo fiscal, permitan validar el kilometraje recorrido en cada uno de los tramos de desplazamiento, medida última que será corroborada en la etapa de seguimiento que realice este Organismo de Control (Acápite II, numeral 2, letras a) y b) (C)).

3. Se constató el uso del vehículo fiscal en circunstancias que su revisión técnica se encontraba vencida, vulnerando lo previsto en el artículo 200, N° 18, de la Ley de Tránsito, y a lo dispuesto en el N° 57 de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, debiendo esa entidad, en lo sucesivo, implementar las medidas necesarias para evitar su reiteración, ajustando su proceder a la anotada normativa vigente y al memorándum N° 285, de 2019, sobre mantención, conservación y estado operativo del vehículo de uso fiscal (Acápite II, numeral 3 (C)).

4. Se comprobó la existencia de actos administrativos extemporáneos que autorizaron horas extraordinarias, permisos administrativos, feriados legales, horas compensadas y cometidos funcionarios, con posterioridad a la ejecución de los mismos, lo que no se ajusta a la definición y criterios establecidos en la reiterada jurisprudencia de este Organismo de Control contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 6.720, de 2005, 72.855, de 2009 y 43.664, de 2010, relativo a la oportunidad en la aprobación de horas extraordinarias, y a lo previsto en el artículo 52 de la ley N° 19.880, sobre retroactividad de los actos administrativos, correspondiendo que la entidad auditada adopte acciones orientadas a evitar la falta de oportunidad en la emisión de actos administrativos que aprueban cometidos funcionarios, permisos administrativos, horas compensadas y/o feriados legales, para evitar así la repetición de lo detectado (Acápite II, numeral 4, letras a) y b) (MC)).

5. Se corroboró la ausencia de aprobación mediante acto administrativo del organigrama de la repartición auditada, situación que se aparta de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 19.880, por lo que la SEREMI del Medio Ambiente deberá formalizar la organización de esa oficina regional, lo que será validado por la Auditoría Interna del Ministerio del Medio Ambiente, registrando los antecedentes que así lo demuestren en el Sistema de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento CGR (Acápite I, numeral 1 (MC)).

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, que fueron categorizadas como AC o C, identificadas en el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en el Anexo N°2, las medidas que al efecto implemente la SEREMI del Medio Ambiente de Valparaíso, deberán acreditarse y documentarse en el Sistema de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de este Organismo de Control, en un plazo máximo de 60 días hábiles, contado desde el día hábil siguiente a la recepción del presente documento, en conformidad con lo establecido en el oficio N° 14.100, de 2018, de este Órgano Contralor.

Respecto de aquellas observaciones que se mantienen y que fueron categorizadas como MC, la responsabilidad asociada a la validación de las acciones correctivas emprendidas será de la Auditoría Interna del Ministerio del Medio Ambiente, lo que deberá ser acreditado en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, que esta Entidad de Control puso a disposición de las entidades públicas a contar del 2 de julio de 2018.

Remítase copia del presente informe a la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de Valparaíso; a la Auditoría Interna del Ministerio del Medio Ambiente; y a las Unidades de Seguimiento y Técnica de Control Externo, ambas de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

ANEXO N° 1

HORAS EXTRAORDINARIAS APROBADAS CON POSTERIORIDAD

N° RESOLUCIÓN EXENTA	FUNCIONARIOS AUTORIZADOS	FECHA RESOLUCIÓN EXENTA	MES DE EJECUCIÓN HORAS EXTRAORDINARIAS
109	Dino Figueroa Guajardo Sandro Araneda Repossi Siomara Gómez Aguilera	10/4/2018	Marzo
134	Siomara Gómez Aguilera M. Fernanda Mercado López	7/5/2018	Abril
172	Siomara Gómez Aguilera M. Francisca Contreras Giancaspero M. Fernanda Lobos Yañez Gustavo Gavilanez Caicedo	8/6/2018	Mayo
216	Pamela Peñaloza Martinez Siomara Gomez Aguilera Gerardo Jara Flores Christian Fuentes García M. Fernanda Lobos Yañez Gustavo Gavilanez Caicedo	4/7/2018	Junio
271	Dino Figueroa Guajardo Siomara Gómez Aguilera Gerardo Jara Flores Christian Fuentes García Valeria Manriquez Godoy M. Fernanda Lobos Yañez Gustavo Gavilanez Caicedo	8/8/2018	Julio
307	Dino Figueroa Guajardo Siomara Gómez Aguilera	14/9/2018	Agosto
335	Siomara Gómez Aguilera Valeria Manriquez Godoy Camila Alarcon Gonzalez Pamela Peñaloza Martinez	23/10/2018	Septiembre
359	Siomara Gomez Aguilera Gerardo Jara Flores Mauricio Souza Guerra	5/11/2018	Octubre
456	Mauricio Souza Guerra Gerardo Jara Flores Pamela Peñaloza Martinez Siomara Gomez Aguilera Catalina Ponce Camila Alarcon Gonzalez Ignacio Rojas	10/12/2018	Noviembre
1	Pamela Peñaloza Martinez Siomara Gomez Aguilera Catalina Ponce Ignacio Rojas	7/1/2019	Diciembre

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes proporcionados por la SEREMI del Medio Ambiente.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 2

ESTADO DE OBSERVACIONES DEL INFORME FINAL N° 532 DE 2019

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	COMPLEJIDAD	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Acápite II, numeral 2, letras a) y b)	Sobre diferencias en las distancias recorridas por el móvil en los cometidos y las registradas en la bitácora, lo que se aparta de las disposiciones contenidas en el numeral XII, letra f), del oficio circular N° 35.593, de 1995, modificado por el dictamen N° 41.103, de 1998, denotando además una debilidad de control, contraviniendo lo dispuesto en los Nºs 46 y 51 de la resolución 1.485, de 1996.	Deberá instruir a su personal a fin de que los registros realizados en la bitácora del vehículo fiscal permitan validar el kilometraje recorrido en cada uno de los tramos de desplazamiento, lo que será corroborado en la etapa de seguimiento que realice este Organismo de Control.	C			
Acápite I, numeral 1.	Sobre la ausencia de aprobación mediante acto administrativo del organigrama de la repartición auditada, situación que se aparta de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 19.880.	Deberá formalizar la organización de esa oficina regional, lo que deberá ser validado por la Auditoría Interna del Ministerio del Medio Ambiente, registrando los antecedentes que así lo demuestren en el Sistema de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento CGR.	MC			