DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Hospital Clínico de la Universidad de Chile

Número de Informe: 57/2011
13 de febrero del 2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL
DIVISIÓN DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF. N° 212.098/2011
161.474/2012

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 57, DE 2011, SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

SANTIAGO, 13.FEB 12 * 008674

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe en Investigación Especial N° 57, de 2011, que contiene los resultados del examen practicado en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa

REMITE ANTECEDENTES

A LA SEÑORA
FISCAL DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
PRESENTE
IQM/VDA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL
DIVISIÓN DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF. N° 212.098/2011
161.474/2012

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 57, DE 2011, SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

SANTIAGO, 13.FEB 12 *008675

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe en Investigación Especial N° 57, de 2011, que contiene los resultados del examen practicado en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa

REMITE ANTECEDENTES

AL SEÑOR
RECTOR DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE
PRESENTE
IOM/VDA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL
DIVISIÓN DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF. N° 212.098/2011
161.474/2012

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 57, DE 2011, SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

SANTIAGO, 13.FEB 12 *068676

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe en Investigación Especial N° 57, de 2011, que contiene los resultados del examen practicado en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa

REMITE ANTECEDENTES

AL SEÑOR
DIRECTOR DEL HOSPITAL CLÍNICO
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE
PRESENTE
IOM/VDA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL
DIVISIÓN DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF. N° 212.098/2011
161.474/2012

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 57, DE 2011, SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

SANTIAGO, 13.FEB 12 *008677

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe en Investigación Especial N° 57, de 2011, que contiene los resultados del examen practicado en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,

Por Orden del Contralor General
Subjefe Subrogante
División de Auditoría Administrativa

REMITE ANTECEDENTES

A LA SEÑORA
MARÍA VERÓNICA ROJAS CAMPOS
PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE
FUNCIONARIOS NO ACADÉMICOS Y DIRIGENTE DE LA
FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DEL
HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE
SANTOS DUMONTT N° 999
PRESENTE
IOM/VDA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
ÁREA DE CONTROL DE PERSONAL
DIVISIÓN DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO
SUBDIVISIÓN JURÍDICA

REF.: N° 212.098/11
IOM/VDA 161.474/12
FCT

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 57, DE 2011, SOBRE DENUNCIA DE IRREGULARIDADES EN LA CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE CARGOS, NO PROVISTOS EN PROPIEDAD, EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

SANTIAGO, 13 FEB. 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría General doña María Verónica Rojas Campos, presidenta de la Asociación de Funcionarios no Académicos y dirigente de la Federación de Asociaciones de Funcionarios del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, para solicitar que se fiscalicen las irregularidades que denuncia, relacionadas, por una parte, con la creación de cargos en la planta de personal del aludido Hospital, los que, según indica, nunca habrían sido provistos y, por otra, con infracciones al Estatuto Administrativo, consistentes en suplencias de cargos vacantes que se ejercerían de manera permanente y designaciones de funcionarios a contrata cuya cantidad excedería el veinte por ciento del total de los cargos de planta.

Antecedentes

La labor efectuada, tuvo por finalidad investigar la denuncia de la recurrente, con el objeto de revisar los nombramientos en calidad de suplente, la creación y provisión de cargos en ese recinto hospitalario, verificando que se ajusten al marco legal respectivo.

Metodología

El trabajo se efectuó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley Nº 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Entidad de Control, e incluyó la solicitud de datos, informes y otros antecedentes que se estimaron necesarios, comprendiendo la investigación el análisis de los nombramientos, las designaciones a contrata y los pagos de las remuneraciones efectuados en el período que va desde marzo de 2010 hasta abril de 2011.

A LA SEÑORA
SUBJEFA (S) DE LA DIVISIÓN DE
AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
PRESENTE

Análisis

Como cuestión previa, cabe hacer presente que de los antecedentes aportados, se constató que, a marzo del 2011, el total de cargos provistos en calidad de titular ascendía a 970, los designados a contrata asimilados a grado sumaban 1.433 y los suplentes alcanzaban a 505, distribuidos por estamento de acuerdo al siguiente detalle:

PLANTA	TITULAR	CONTRATA	SUPLENTES	TOTAL
AUXILIAR	157	257	88	502
ADMINISTRATIVOS	162	357	69	588
TÉCNICOS	442	460	230	1.132
PROFESIONALES	165	356	118	639
DIRECTIVOS	44	3	0	47
TOTAL DESIGNADOS	970	1.433	505	2.908

Ahora bien, y sobre el particular, es útil destacar que el artículo 19, letra h), de los Estatutos de dicha Casa de Estudios -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación-, confiere a su Rector la atribución de nombrar al personal académico y administrativo de la Universidad, conforme a la planta que apruebe previamente.

A ese respecto, la jurisprudencia de este Organismo Fiscalizador, contenida en los dictámenes N^{os} 45.873, de 2007, 14.276 y 59.982, ambos de 2008, entre otros, ha reconocido que la facultad indicada, esto es, de aprobar las pertinentes plantas académica y no académica, comprende -a su vez-, la de crear y suprimir cargos.

Luego, debe recordarse que el inciso quinto del artículo 4° de la ley N° 18.834, establece que en el caso que una suplencia corresponda a un cargo vacante, ésta no podrá extenderse más de seis meses, al término de los cuales deberá necesariamente proveerse con un titular.

Puntualizado lo anterior, es dable señalar que de conformidad con las indagaciones efectuadas, documentación recopilada, así como la información y antecedentes proporcionados por la denunciante y esa Entidad Hospitalaria, se logró determinar que los cargos creados a julio del año 2011, sumados a los de arrastre de años anteriores, y descontados los 2.200 cargos suprimidos durante el año 2010, dan cuenta de un total de 10.346 cargos de planta no provistos, de los cuales, al 1 de julio de 2011, nuevamente se suprimieron 2.200 plazas que habían sido creadas entre los años 2002 y 2004 (anexo), con lo cual, a la fecha, queda un remanente de 8.146 empleos sin proveer.

Acto seguido, debe hacerse presente que del análisis de los antecedentes aportados, es posible concluir que constantemente se están creando cargos, con el objeto de aumentar la dotación de planta y, de ese modo, posibilitar que la Institución se ajuste al

límite establecido en el inciso segundo del artículo 10 de la ley N° 18.834, al realizar las designaciones a contrata, las que no pueden exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la respectiva planta de personal.

En ese sentido, es necesario señalar que mediante el oficio sin número, de 7 de junio de 2011, emitido por el Director General de ese Hospital, don Carlos Paolinelli Grunert, dirigido a la directiva de la Asociación de Funcionarios del establecimiento hospitalario en cuestión, reconoce una dotación de cargos provistos y no provistos, la cual sería esencialmente variable en el tiempo, y en el caso de estos últimos, por las creaciones y supresiones de cargos.

Enseguida, en el citado documento, esa Institución justifica la creación de cargos en las diferentes plantas, indicando que ha tenido por finalidad, en su primera etapa, disponer de cupos suficientes para designar suplentes a quienes estuviesen contratados a honorarios y, luego, aumentar el número de cargos de planta, de tal forma que, como segundo objetivo, se pudiera incrementar el número de cupos a contrata para ajustarse, de ese modo, al límite que en la materia previene el Estatuto Administrativo.

Por otro lado, la Dirección del Hospital añade que de esta forma ha podido traspasar de la calidad de suplentes a la de contrata, a un promedio de 250 funcionarios por año, obteniendo como resultado que los suplentes con respaldo de cargo vacante no superen una antigüedad promedio de diecinueve meses, incluyendo en muchos casos las suplencias iniciales de carácter transitorio con que ingresaron al Servicio.

En consecuencia, la práctica en comento le permite a esa repartición contar con personal en calidad de suplente, en forma permanente, toda vez que dispone de un número elevado de plazas vacantes para realizar, en forma sucesiva, nombramientos en esa calidad.

De ese modo, tanto para extender el límite de las contratas como para contar continuamente con suplentes, se recurrió a la aludida facultad que posee el Rector de esa Casa de Estudios para crear y suprimir cargos, finalidad para la cual no resultaba procedente ejercer la mencionada atribución.

A este respecto, es menester señalar que, tal como ha precisado este Organismo de Control a través de los dictámenes N^{os} 2.783 y 23.114, de 2007, el principio de juridicidad, en un concepto amplio, conlleva la exigencia de que los actos administrativos tengan una motivación y un fundamento racional, puesto que, de lo contrario, resultarían arbitrarios y por ende, ilegítimos.

Asimismo, según lo ha manifestado esta Entidad de Control mediante los dictámenes N^{os} 11.158, de 2000 y 23.114, de 2007, la dictación de actos que, como ocurrió en la especie, corresponden al ejercicio de potestades discrecionales, requieren un especial y cuidadoso cumplimiento de la necesidad jurídica en que se

encuentra la Administración de motivar sus actos, exigencia que tiene por objeto asegurar que éstos no se desvíen del fin considerado por la normativa que confiere las respectivas atribuciones; que cuenten con un fundamento racional y se encuentren plenamente ajustados a los preceptos constitucionales y legales vigentes, de manera que la pertinente actuación no signifique una desviación de poder.

Precisado lo anterior, debe manifestarse que si bien la autoridad administrativa posee determinadas atribuciones para crear y suprimir cargos de planta, ello no significa que en ejercicio de tales potestades pueda actuar arbitrariamente o de un modo que, en definitiva, signifique una desviación de poder y una infracción al deber de probidad, puesto que ello no se condice con los principios básicos de un Estado de Derecho, criterio que es coincidente con el que se ha sustentado por la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora, entre otros, en sus dictámenes N^{os} 3.837, de 2001, 14.178, de 2004, 18.373, de 2008 y 31.260, de 2010.

En efecto, cuando la ley otorga facultades como las referidas, persigue que la superioridad cuente con los medios jurídicos idóneos para administrar adecuadamente el Servicio a su cargo, cuyo ejercicio, en último término, debe tener como referente la realización del interés general, y no el propósito de vulnerar la normativa, incrementando los cargos de la planta para poder efectuar contrataciones en un número que se ajuste al porcentaje de ésta que como límite establece el Estatuto Administrativo, dejando sin proveer, en propiedad, las plazas creadas, o para mantener en suplencia a una persona por un lapso superior al permitido, pues ello implicaría el uso de sus atribuciones con un fin diverso del que buscaba el legislador al concedérselas, decisión que, de esta forma, queda afectada por una desviación de poder, encontrándose, por ende, viciado el o los actos administrativos que la contengan, como ha ocurrido en el caso en estudio con el procedimiento adoptado por esa Universidad para crear y suprimir cargos en las plantas del citado Hospital, de acuerdo al criterio expuesto en los dictámenes N^{os} 2.783, de 2005 y 72.596, de 2010, de este origen.

De esta forma, los actos administrativos mediante los cuales se haga uso de la potestad tanto de crear cargos como de suprimirlos, deben estar motivados, señalándose en éstos las circunstancias y el raciocinio que justifica la adopción de la medida contenida en ellos y, además, encontrarse exentos de arbitrariedades y de la aludida desviación de poder; o sea, la mencionada facultad no debe ser ejercida, como se dijo, con un propósito distinto del que se perseguía al otorgarla, de manera tal que, la creación de una plaza de planta debe responder a la necesidad del Servicio de contar con un servidor de manera permanente y que integre su dotación estable y, por ende, ser provista con un titular acorde a los medios previstos por la preceptiva al efecto, esto es, el concurso público y no, como en la especie, con una suplencia, para luego no sólo no ser proveída, sino que eliminada, disponiéndose, a continuación, respecto de la misma persona, una nueva suplencia, esta vez con otro cargo vacante, con el objeto de crear con ello un determinado número de funcionarios que pasen a tener la condición de suplentes permanentes.

La situación anterior se ve reflejada a través de las modificaciones que ha experimentado la dotación, según se presenta en el siguiente cuadro:

DOTACIÓN HISTÓRICA				
	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	Jul-11
CREADOS NO PROVISTOS	7.348	9.263	10.359	8.969
ASCENSOS NO PROVISTOS	76	61	62	61
ACEPTACIÓN DE CARGO	1	1	1	1
CESADOS	176	156	198	353
PROVISTOS	1.079	1.160	1.120	962
TOTAL	**8.680**	**10.641**	**11.740**	**10.346**

En otro orden de ideas, se constató que los señores Jorge Picarte Matus, Raúl Irarrázaval Gómez y Luis Pizarro Godoy, fueron contratados, mediante los decretos universitarios N^{os} 5.205, de 1991, 1.600, de 1997 y 3.015, de 1998, de esa Casa de Estudios, respectivamente, para ejercer los cargos directivos que en cada caso se indican en sus designaciones, respecto de lo cual cabe recordar que según lo precisado, entre otros, en el dictamen N° 31.083, de 2011, de este Organismo de Control, los funcionarios que sirven empleos a contrata no se encuentran habilitados para desarrollar labores directivas o de jefatura, salvo que una norma legal los autorice expresamente para ello, lo que no acontece en la especie, de lo cual resulta forzoso colegir que las mismas, y sus pertinentes prórrogas, no se ajustaron a derecho.

Atendidas las consideraciones expuestas, es dable concluir, por una parte, que el Hospital Clínico de la Universidad de Chile deberá adoptar las acciones necesarias a fin de regularizar y precaver, en lo sucesivo, la provisión de cargos directivos mediante designaciones a contrata y, por otra, arbitrar las medidas tendientes a fijar una planta de personal cuyas plazas respondan a las necesidades del Servicio y se provean con funcionarios titulares acorde a los procedimientos establecidos en el Estatuto Administrativo, a fin de normalizar las situaciones antes descritas, adecuando la proporción de las contrataciones según proceda y, en caso de disponer suplencias, velar por que éstas no sólo se ajusten al plazo fijado en la ley N° 18.834, sino que, además, a su vencimiento se provea el cargo con un titular, de manera de dar debido cumplimiento a la preceptiva que regula la creación y supresión de cargos, con el objeto de no desviarse de la finalidad prevista por el legislador, como se anotó.

Lo anterior, sin perjuicio de informar las situaciones analizadas a la Fiscalía de esta Entidad de Control, a fin de que dicha unidad determine la procedencia de instruir un proceso sumarial por las eventuales responsabilidades que pudieren derivarse de los hechos investigados.

Transcríbase a la señora María Verónica Rojas Campos, presidenta de la Asociación de Funcionarios no Académicos y dirigente de la Federación de Asociaciones del Hospital

Clínico de la Universidad de Chile, a la Fiscalía de esta Contraloría General y al Rector de la Universidad de Chile.

Saluda atentamente a Ud.

[illegible]
Jefe Área Control de Personal
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA

ANEXO

Cargos Vacantes Suprimidos

Decreto Supresión	Fecha Decreto	Fecha Supresión	Planta	Grado	Número Cargos	Decreto Creación	Año
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Profesionales	17	60	445	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Profesionales	17	50	1714	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Profesionales	17	80	3880	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Profesionales	17	80	7134	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Técnicos	25	20	446	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Técnicos	25	40	1715	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Técnicos	25	80	3881	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Técnicos	25	80	7137	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Administrativos	25	60	1716	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Administrativos	25	120	3882	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Administrativos	25	60	7137	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Auxiliares	25	40	448	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Auxiliares	25	50	1717	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Auxiliares	25	80	3883	2002
3001	21-Jul-10	01-08-2010	Auxiliares	25	50	7137	2002
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Profesionales	17	120	2714	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Profesionales	17	200	6018	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Técnicos	25	100	2707	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Técnicos	25	200	6019	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Administrativos	25	150	2706	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Administrativos	25	200	6021	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Auxiliares	25	80	2704	2003
4308	13-Oct-10	01-11-2010	Auxiliares	25	200	6022	2003
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Profesionales	17	200	6912	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Profesionales	17	100	15768	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Profesionales	17	300	19625	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Técnicos	25	200	6912	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Técnicos	25	100	15768	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Técnicos	25	300	19635	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Administrativos	25	200	6912	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Administrativos	25	100	15768	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Administrativos	25	300	19625	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Auxiliares	25	100	6912	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Auxiliares	25	100	15768	2004
2468	30-Jun-11	01-07-2011	Auxiliares	25	200	19625	2004
					4.400		

www.contraloria.cl