

## Contraloría Interna I. Municipalidad de La Serena

### **Informe final sobre Auditoria de Gastos en Personal de la I. Municipalidad de La Serena**

**La Serena, 26 Octubre 2009.**

#### **1.- OBJETIVOS**

En cumplimiento de la Planificación efectuada para el año 2009, esta Dirección de Control, en conformidad con la facultad establecida en el artículo 29 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha desarrollado una Auditoria a los egresos con cargo al subtítulo 21 "Gastos en Personal", de los funcionarios Municipales regidos por la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, con el propósito de fiscalizar el cumplimiento de la normativa en, la liquidación de remuneraciones, y recuperación de subsidios de incapacidad laboral, correspondiente al período Enero a Junio del año 2009, además de una evaluación del sistema de control interno inherente a dicha área.

## **2.- METODOLOGIA**

La revisión se efectuó de acuerdo a las normas y procedimientos de control aceptados por esta Dirección de Control, incluyendo las pruebas de validación respectivas y otros medios técnicos estimados necesarios en las circunstancias.

## **3.- UNIVERSO FISCALIZADO**

En esta oportunidad, el examen fue practicado sobre un universo de \$ 1.006.980.490.- el examen de los gastos en personal fue practicado sobre una muestra de, \$ 211.098.125.- equivalente a un 20.96%, considerando el grado de cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa legal vigente y el cálculo de los valores pagados a los funcionarios.

El resultado de la fiscalización estableció, en lo principal, lo siguiente:

## **4.- EVALUACION DEL CONTROL INTERNO**

La Municipalidad cuenta con un Reglamento Interno, sancionado por decreto alcaldicio N° 2708, del 18 de Julio del 2006. Dicho documento, establece las responsabilidades y funciones inherentes a cada una de las direcciones, departamentos y secciones, que conforman el Municipio, define las líneas de autorización, ejecución y control de las operaciones. Sin embargo, no existe un manual de procedimientos que

describa las principales rutinas administrativas específicas a seguir, en la sección de Remuneraciones, tanto en la tramitación y cálculo de las licencias médicas, liquidación de remuneraciones y manejo y control de horas extraordinarias. Los funcionarios (2) proceden de acuerdo a las prácticas habituales, su experiencia personal y a las instrucciones verbales recibidas del nivel jerárquico respectivo.

#### **4.1.- Cálculo de Remuneraciones Personal de Planta y Contrata**

El sistema computacional existente en la Sección de Remuneraciones fue contratado a la empresa **CAS CHILE S.A.**, mediante Decreto Alcaldicio N° 1406/02, el 24 de Mayo de 2002. Este ofrece la posibilidad de realizar los ingresos de haberes de manera íntegra y oportuna, conforme a la normativa vigente, reduciendo así el riesgo de alguna omisión de ingresos de los funcionarios; que se paguen sueldos de grados distintos y/o calculados en forma errónea. Igual situación para los descuentos legales, el sistema permite ingresar en forma manual los porcentajes por dichos conceptos, calculando en forma automática los montos, reduciendo considerablemente el riesgo de descuentos de AFP erróneos, descuentos de salud privado distinto al plan pactado o porcentajes distinto al 7% que corresponde al sistema público de salud. Se sugiere un monitoreo permanente de los porcentajes de descuento con el fin de evitar diferencias provocados por cambios de planes de previsión de los funcionarios.

## **4.2.- Licencias Médicas**

El examen determinó que, en general, el procedimiento de tramitación de las licencias médicas, en cuanto al cumplimiento de los plazos establecidos para la presentación de parte del funcionario y del Municipio ante la entidad previsional, según los artículos 11 y 13 del decreto supremo N° 3, de 1984, del Ministerio de Salud, se cumplen según la normativa vigente.

Sin embargo, se detecto una debilidad importante en el manejo administrativo y de control, que el municipio mantiene sobre las licencias médicas, ya que el funcionario encargado mantiene una planilla Excel para tal efecto, teniendo el sistema CAS Chile, una aplicación para el registro, control y seguimiento de los reintegros por concepto de licencias médicas. En cuanto al cálculo de los reembolsos por subsidios de incapacidad laboral, este no es chequeado, en cuanto a su reajuste e interés respectivo, cuando así corresponda, como lo indica la ley N° 19.117 en su artículo único, aceptándose como correcto el valor entregado por las entidades de Salud Previsional.

## **4.3.- Control Horario**

El Municipio dispone en las dependencias de calle Los Carrera 301 y Prat 451, relojes control digital, para el registro del ingreso y salida del personal, a su vez en las restantes dependencias Municipales se mantienen libros de control de asistencias, de la muestra examinada se detecto que en el 100% de las dependencias existían registros incompletos, generalmente funcionarios con 2, 3 y hasta una semana, sin firma.

Mención aparte merece el caso de la Delegación Avenida del Mar, en la cual, al momento de ser fiscalizada, no presentó su libro de control de asistencia, argumentando que se había enviado al Departamento de Personal, para el cálculo de horas extras, situación que no concuerda con lo manifestado por los funcionarios de esta última, además, no existe registro en la correspondencia, ya que habitualmente el libro es trasladado sin esta medida de control, demostrando un inadecuado manejo administrativo de parte de los involucrados.

Del análisis del sistema de control horario, se puede concluir que este no ofrece las condiciones apropiadas necesarias para lograr un control acorde a la importancia que posee este aspecto, el archivo del control horario es generado mediante una aplicación exclusiva que posee el Director de Administración y Finanzas, el cual genera solo una planilla Excel, la cual no tiene las garantías, seguridad y respaldo adecuado de la información, consultada esta situación con la encargada del Departamento de Personal, ésta informó que actualmente se trabaja en la implementación de un nuevo sistema de control horario, el cual contempla relojes nuevos en la totalidad de las dependencias municipales. Se indagó en la Sección de Informática municipal acerca de las bondades del nuevo sistema, y se puede inferir en forma preliminar, que este sí podrá ofrecer las condiciones óptimas, y adecuadas de un buen manejo y control administrativo del control horario.

## **5.- EXAMEN DE INGRESOS**

La Isapre Consalud realizó reembolsos por Subsidios de Incapacidad Laboral por un monto de \$ 2.142.861.- en el presente año, a través de depósitos en cuenta corriente Municipal, los cuales se encontraban como depósitos en tránsito, ya que se desconocía su origen y naturaleza, a su vez, dichas licencias se encontraban como impagas en la planilla Excel de control que llevan para tal efecto. Además, en la visita a la institución de Previsión de Salud, se informó de la caducidad de 5 documentos de reembolsos del año 2008, por un total de \$ 837.706.- ya que no fueron retirados en su oportunidad. (Detalle anexo N° 1)

Con respecto a los reembolsos informados por la institución de salud Pública, en el primer semestre del presente año, cifra que asciende a \$ 24.015.325.- se verificó que el 100% de los recursos ingresaron a las arcas municipales, en forma correcta y oportuna.

## **6.- EXAMEN DE EGRESOS**

### **6.1.- Contabilización egresos de Remuneraciones**

Este procedimiento lo realiza la Sección de Contabilidad, de manera directa en el sistema Cas Chile, a través de una aplicación para tal efecto, de la muestra se puede comprobar, que esta se enmarca dentro de la normativa legal vigente y la disponibilidad

presupuestaria, de acuerdo al catalogo de la Contraloría General de la República. A su vez se comprobó la entrega oportuna de las liquidaciones de sueldo respectivas, con su respectiva recepción conforme.

## 6.2.- Pago descuentos legales

De la muestra examinada se comprobó que existen diferencias pendientes de pago en las obligaciones previsionales. Como ejemplo, se detectaron descuentos aplicados a montos de reembolso de licencias médicas en el mes de Julio del año 2009, realizados por la Isapre Consalud, (Detalle anexo N° 2) las cifras involucrados son las siguientes:

Planilla N°	Monto	Fecha
147564	\$ 859,549	08/07/2009
147565	\$ 2,280	08/07/2009
179988	59,906	26/08/2009

A su vez, consultado en las instituciones administradoras de fondos de pensiones AFPs, de pudo corroborar que existen diferencias pendientes en el pago de las obligaciones, (Detalle en anexo N° 3) el resultado es el siguiente:

AFP	Tipo Deuda	
	Planillas Complementarias	Declaradas y No Pago Automático
Capital	\$ 164,337	\$ 1,571,259
Habitat	\$ 0	\$ 3,373,274
Provida	\$ 31,347	\$ 0

Cuprum	\$ 85,075	\$ 0
Plan Vital	\$ 0	\$ 44,643
<b>Total</b>	<b>\$ 280,759</b>	<b>\$ 4,989,176</b>

Es importante destacar que en el caso de las Planillas declaradas y No pagadas automáticamente, es una deuda nominal, debido al cambio en la legislación el año 2008, el empleador debe indicar el término de la relación laboral, en cada caso, así la institución previsional no genera automáticamente tales planillas.

Con respecto a los descuentos por impuesto único, no se detectaron diferencias en el periodo auditado.

### **6.3.- Conciliación bancaria**

Se comprobó que existe un mes de atraso en la conciliación bancaria en las cuentas corrientes de remuneración, esta etapa del proceso es de suma importancia, ya que chequea los cargos y abonos que surgen del proceso de pago de las remuneraciones, se recomienda realizar una conciliación mensual, para descartar diferencias entre lo contabilizado y pagado, verificar que los cheques y los depósitos de los trabajadores sean por montos correctos y no distintos a los autorizados según el decreto de pago respectivo.

#### 6.4.- Sueldo base y Asignaciones contempladas por la legislación

De la muestra examinada no se detectaron errores en el cálculo del sueldo base, según la Ley 18883 y las asignaciones de Incremento DL 3501, Asignación Municipal DL 3551 y las Asignaciones Ley 18717; Ley 18566; Ley 18675; Ley 19529, a su vez los porcentajes aplicados se ajustan a la normativa legal vigente.

#### 6.5.- Asignación Familiar

Se comprobó el pago erróneo de asignaciones familiares durante un importante periodo de tiempo:

Funcionario	Periodo		Montos
	Desde	Hasta	
Gustavo Videla Jorquera	Ago-04	May-09	\$ 76,527
Patricia Alzamora Antiquera	Nov-05	Jun-09	\$ 59,784
		<b>Total</b>	<b>\$ 136,311</b>

Los montos involucrados fueron descontados de las remuneraciones de cada funcionario, en forma parcializada, no lográndose aun recuperar el 100% de las cantidades. Es necesario recordar que los funcionarios tienen el derecho de acogerse al artículo 67 del al Ley N° 10.366, Orgánica de la Contraloría General de la República, que faculta al Contralor para condonar parcial, totalmente u otorgar facilidades para los reintegros, además, según el dictamen N° 49.749, esta facultad fue conferida también a los Alcaldes, en su calidad de administradores de los bienes y recursos municipales.

## 6.6.- Asignación de Antigüedad.

Se detectaron diferencias a favor y en contra de los funcionarios, en el pago de asignación de antigüedad, como lo establece la legislación en el artículo 97 letra g) de las leyes 18.883, 19180 y 19280, los cuales se indican a continuación:

Nombre	Bienios pagados	Bienios Corregidos
Luciano Maluenda Villegas	12	13
Julio Macias Novoa	3	4
Wilson Aguirre Galleguillos	0	2
Mario Aliaga Ramírez	11	8
Wladimiro Galleguillos Díaz	7	8
Cristian Arevalo Taquias	4	6
Ana Maria Rojas Carmona	3	2

Al respecto, en el caso de los funcionarios que percibieron mensualmente pagos en exceso, sin perjuicio de las modificaciones ya realizadas, corresponde el reintegro de dichos montos, salvo se demuestre con antecedentes lo contrario, lo que permitiría salvar la observación.

Relacionado con lo anterior, se comprobó que existe una deficiencia en el sistema Cas Chile, con respecto al manejo de esta asignación, si bien este posee una aplicación para el cálculo de los bienios, según la fecha de antigüedad del funcionario, se detectaron diferencias que se originan cuando existe un ascenso de grado del funcionario, ya que este no realiza el cálculo automático de Absorción de Bienios o la pérdida de estos, cuando proceda, en consecuencia, no coincide la cantidad de bienios que arroja el sistema, el cual es corroborado a través del decreto alcaldicio respectivo

versus la cantidad correcta de bienios que corresponde a pago por asignación de antigüedad.

### **6.7.- Horas Extraordinarias**

El procedimiento utilizado por el Municipio consiste en pagar al mes siguiente, junto con las remuneraciones, el total de horas extras realizadas en el mes, previamente autorizadas mediante el decreto alcaldicio respectivo. Analizado los decretos de autorización de horas extraordinarias, resalta la cantidad de horas extraordinarias autorizadas y pagadas para las Secciones de Inspección Municipal y de Transportes (autorizadas 40 horas al 25% y 150 horas al 50%), si bien, las funciones que desarrollan ambas secciones, son la mayor parte de la jornada diaria en terreno, es necesario recordar lo señalado por la Contraloría General de la República al respecto, la cual señala, a través de los dictámenes N° 36.121 de 1997 y N° 19.514 de 1999, que el personal debe tener garantizado el derecho, por lo menos, a un día de descanso semanal, acorde al artículo N° 5 de la Constitución Política, y que el municipio debe respetar y promover como derecho esencial que emana de la naturaleza humana, el relativo a asegurar al trabajador su descanso y disfrute del tiempo libre y una limitación razonable de las horas de trabajo, a modo de ejemplo, se especifican algunos funcionarios:

<b>Enero</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	119	157,448
PEDRO MASMÁN TORO	40	44,840	97	130,784

<b>Febrero</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
WILSON AGUIRRE GALLEGUILLOS	40	44,840	100	134,520
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	92	121,725
PEDRO MASMÁN TORO	38	42,598	79	106,271
JULIO MACIAS NOVOA	40	44,840	156	209,851
LUZMIDA MIRANDA GAMBOA	40	58,029	150	261,130
FRANKLIN SOLAR ARAYA	40	54,671	150	246,020
RAUL VELIZ GALLARDO	40	58,029	141	245,462

<b>Marzo</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
WILSON AGUIRRE GALLEGUILLOS	40	44,840	127	170,840
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	132	174,649
JULIO MACIAS NOVOA	40	44,840	138	185,638
PEDRO MASMÁN TORO	40	44,840	148	199,090
LUZMIDA MIRANDA GAMBOA	40	58,029	160	278,539
FRANKLIN SOLAR ARAYA	40	54,671	145	237,819
RAUL VELIZ GALLARDO	40	58,029	138	240,240

<b>Abril</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
WILSON AGUIRRE GALLEGUILLOS	40	44,840	132	177,566
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	138	182,587
JULIO MACIAS NOVOA	40	44,840	129	173,531
LUZMIDA MIRANDA GAMBOA	40	58,029	104	181,050
FRANKLIN SOLAR ARAYA	40	54,671	147	241,099
RAUL VELIZ GALLARDO	40	58,029	104	181,050

<b>Mayo</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	149	197,141
JULIO MACIAS NOVOA	40	44,840	125	168,150
PEDRO MASMÁN TORO	40	44,840	92	123,758
LUZMIDA MIRANDA GAMBOA	37	53,677	97	168,864
FRANKLIN SOLAR ARAYA	35	47,837	104	170,574
RAUL VELIZ GALLARDO	40	58,029	98	170,605

<b>Junio</b>	<b>horas 25%</b>	<b>Monto liquido</b>	<b>horas 50%</b>	<b>Monto liquido</b>
WILSON AGUIRRE GALLEGUILLOS	32	35,872	110	147,972
CRISTIAN LEDEZMA ANGEL	40	44,103	155	205,080
JULIO MACIAS NOVOA	40	44,840	126	169,495
PEDRO MASMÁN TORO	40	44,840	163	219,268
LUZMIDA MIRANDA GAMBOA	37	53,677	105	182,791
FRANKLIN SOLAR ARAYA	35	47,837	98	160,733
RAUL VELIZ GALLARDO	35	50,775	110	191,496

En este contexto, tales cantidades de horas extras exigieron al funcionario la permanencia en el recinto municipal y/o en terreno, durante los días sábados, domingos y festivos, hasta avanzadas horas del día, incluso en algunos casos se comprueba que el funcionario trabajó un promedio de 12 horas de lunes a viernes y 18 horas diarias todos los fines de semana.

Con respecto al tema de los inspectores municipales, se recomienda establecer un sistema diferenciado de horarios, ya que durante el periodo que duro la investigación se detecto una práctica habitual de algunos funcionarios, la cual consiste en tomar desayuno, a continuación del horario de ingreso (8:30), en las dependencias del casino municipal de calle Los Carrera 301.

### **6.8.- Planillas Suplementarias**

También se pudo apreciar que es una práctica habitual el pago de horas extras a través de de planillas suplementarias, incluso de varios meses atrás, el examen detectó el pago de planillas fuera del plazo legal de 6 meses que señala la legislación al respecto:

- **Fuera Plazo Legal**

<b>Nombre</b>	<b>Decreto Pago</b>	<b>Fecha Pago</b>	<b>Mes horas</b>	<b>hrs.25%</b>	<b>hrs.50%</b>	<b>Total Haber</b>
Gilberto Jesús Parra	486	22/01/2009	May-08		17	\$ 176,018
			Jun-08		1	\$ 10,354
						<b>\$ 186,372</b>

Luis Barraza Godoy	1443	23/02/2009	Jul-08		7	\$ 42,089
						<b>\$ 42,089</b>
Verónica Bravo Vallejos	4535	26/05/2009	Mar-08	9		\$ 89,307
			Abr-08	12		\$ 119,075
			May-08	2		\$ 19,846
			Jun-08	7		\$ 69,461
			Jul-08	14		\$ 138,921
			Ago-08	14	4	\$ 184,929
			Sep-08	8		\$ 79,384
			Oct-08	12		\$ 119,075
						<b>\$ 819,998</b>

A su vez, se detectaron planillas suplementarias sin su decreto alcaldicio de autorización:

- Sin Decretos Alcaldicios

Nombre	Decreto	MES	hrs. 25%	hrs.50%	Total Haber
Carlos Opasso Serenderos	486	Enero	0	98202	98,202
Maria Mercedes Abalos	1577	Febrero	263,592	202,432	466,024
Mario Araya Larraguibel	1577	Febrero	0	90,750	90,750
Amelia Canto Troncoso	1577	Febrero	0	69,888	69,888
Yasmin Reyes Valenzuela	1577	Febrero	13,865	0	13,865
Gloria González Baldechi	1577	Febrero	0	100,525	100,525
Luciano Maluenda Villegas	1577	Febrero	101,266	87,342	188,608
José Manuel Peralta León	1577	Febrero	0	151,824	151,824
Claudio Castillo Cofre	1577	Febrero	0	8,070	8,070
Álvaro Cazaux Rojas	1577	Febrero	0	26,900	26,900
Hugo Contreras Araya	1577	Febrero	0	26,240	26,240
Juan Flores Barraza	1577	Febrero	0	55,328	55,328
Manuel Guzmán Moyano	1577	Febrero	0	31,160	31,160

Manuel Huerta Cortes	1577	Febrero	0	100,875	100,875
Pedro Masman Toro	1577	Febrero	0	59,180	59,180
Orlando Mondaca Rojas	1577	Febrero	0	83,568	83,568
Jorge Tapia Olivares	1577	Febrero	0	69,640	69,640
Luis Torres Astudillo	1577	Febrero	0	63,960	63,960
Edwards Vergara Vega	1577	Febrero	0	20,062	20,062
Dalibor Rojo Flores	1572	Febrero	27,730	33,280	61,010
Carlos Opasso Serenderos	1572	Febrero	0	37,770	37,770
Gustavo Videla Jorquera	1572	Febrero	0	46,240	46,240
Rosa Pinto Rodríguez	1572	Febrero	639,143	754,973	1,394,116
Julio Macias Novoa	1572	Febrero	0	61,870	61,870
Luis Barraza Godoy	1443	Febrero	200,422		200,422
	<b>TOTALES</b>		<b>1,246,018</b>	<b>2,280,079</b>	<b>3,526,097</b>

### 6.9.- Horas extras sin respaldo horario

En el examen, se detectó que la funcionaria, Sra. Maria Mercedes Abalos, Secretario Municipal, no se encontraba enrolada en el reloj control, es decir, no registraba su ingreso ni salida a través de este medio. Es importante destacar que la mencionada funcionaria, presenta pago de horas extraordinarias, en los meses según el siguiente detalle:

Mes	horas 25%	horas 50%	\$ 25%	\$ 50%
<b>Enero</b>	18	15	189,786	189,786
<b>Febrero</b>	15	12	158,155	151,829
<b>Marzo</b>	20	20	210,873	253,048
<b>Abril</b>	18	15	189,786	189,786
<b>Mayo</b>	20	15	210,873	189,786
<b>Junio</b>	16	0	168,698	0

También existen pagos por este mismo concepto a través de planillas suplementarias según el siguiente detalle:

Decreto	Fecha	Mes	Monto
1577	27/02/2009	sin decreto	396,120
5043	09/06/2009	Dic-08	487,358
		Ene-09	
6703	31/07/2009	Feb-09	286,788

Es necesario recordar que el Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales, Ley 18.883, en su artículo 63, indica que el pago de horas extraordinarias se configuran y conceden los derechos correlativos – compensación con descanso o pago- , cuando concurren 3 requisitos copulativos esenciales:

- Cuando hayan de cumplirse tareas impostergables.
- Orden del jefe superior del servicio, y
- Que los trabajos respectivos se realicen a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábados y domingos o festivos.

En el caso antes mencionado, no existe el registro respectivo de que tales horas fueron realizadas a continuación del la jornada ordinaria de trabajo.

## **7.- Conclusiones**

**7.1.-** Esta unidad sugiere realizar una revisión completa al sistema de control administrativo de las licencias médicas, e implementar medidas tendientes a solucionar las deficiencias que se señalan en el punto 4.2, y descartar la existencia de reembolsos aun en poder de alguna institución de Salud Previsional Publica y/o Privada.

**7.2.-** En relación al control horario, se deberá monitorear y evaluar el nuevo sistema de control horario, con el objeto de verificar si satisface las necesidades requeridas en el punto 4.3 de este examen.

**7.3.-** En relación al exceso de horas extraordinarias señaladas punto 6.7, se sugiere implementar un sistema de control efectivo de las actividades realizadas en dicho tiempo, solicitando informe de actividades realizadas, y la aprobación del superior directo.

**7.4.-** Se deberá ordenar los pagos retroactivos de saldos a favor, y a su vez los reintegros de los montos pagados en exceso a funcionarios, salvo se demuestren antecedentes que permitan superar las observaciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 67 de la Ley 10.336.-