



Ilustre Municipalidad de
La Serena

ORD. Nº 05-80 /

ANT. : No Hay.

MAT. : Envía informe que se indica.

LA SERENA, 04 de Marzo de 2019.

DE : LUIS BARRAZA GODOY
DIRECTOR CONTROL INTERNO

A : SEÑOR ALCALDE DE LA SERENA
DON ROBERTO JACOB JURE
PRESENTE.

Junto con saludar cordialmente, sírvase a recepcionar el Informe de Fiscalización sobre “**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE PROCEDIMIENTO UTILIZADO PARA LA AUTORIZACIÓN Y PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS EN LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA SERENA**”

Sin otro particular, se despide atentamente,




LUIS BARRAZA GODOY
DIRECTOR DE CONTROL INTERNO

Distribución:

- Sr. Alcalde
 - Administrador Municipal
 - Directora de Asesoría Jurídico
 - Director de Administración y finanzas
 - Departamento de Recursos Humanos
 - Archivo
- LBG/NGR/ngr



Ilustre Municipalidad de
La Serena

**REF: INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE
PROCEDIMIENTO UTILIZADO PARA LA AUTORIZACIÓN
Y PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS EN LA ILUSTRE
MUNICIPALIDAD DE LA SERENA.**

LA SERENA, 11 DE FEBRERO DE 2019.

De conformidad a lo establecido en Art. N°29, letra a), del DFL N°1 que fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en armonía con el Art. N°39, letras a) y b) del Reglamento de Estructura, Funciones y Coordinación de la I. Municipalidad de La Serena, aprobado por Decreto N° 1285 de fecha 13 de Octubre de 2017, es que esta Dirección de Control Interno Municipal informa a Ud., mediante el presente informe se comunica el resultado de la revisión efectuada al Departamento de Recursos Humanos de la Ilustre Municipalidad de La Serena.

1. ANTECEDENTES GENERALES

Resulta útil mencionar como cuestión previa que, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, tal como lo dispone el artículo 1°, del DFL N°1 que fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante ley N°18.695.

Por su parte la ley N°18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, preceptúa en el Título III "De las Obligaciones Funcionarias", párrafo II, la regulación a que están sujetos los funcionarios municipales respecto a la jornada de trabajo. Estableciendo en el artículo 63, que será el alcalde quien podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábados, domingos y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables. A continuación, las disposiciones siguientes del mencionado párrafo, agregan que los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario, y si ello no fuere posible por razones de buen servicio, lo serán con un recargo en las remuneraciones.

Por otra parte, se debe tener presente lo indicado en las disposiciones reguladas en la ley N°19.104, que Reajusta Remuneraciones de Trabajadores del Sector Público y dicta otras Normas de Carácter Pecuniario, especialmente aquello referido en el artículo 9°, que establece el máximo de horas extraordinarias diurnas cuyo pago podrá autorizarse, será de 40 horas por funcionario al mes, agregando en todo caso que se podrá exceder esta limitación cuando se trate de trabajos de carácter imprevisto motivados por fenómenos naturales o calamidades públicas que hagan imprescindible laborar un mayor número de horas extraordinarias.

El inciso segundo de la norma referida en el párrafo anterior, expresa que en el caso de los organismos cuyos funcionarios perciban la asignación establecida en el artículo 24 del Decreto Ley N° 3.551, de 1980, la excepción a la limitación referida se dispondrá mediante un decreto alcaldicio fundado. Entre los fundamentos de dicho decreto deberán señalarse los costos que la medida implica para las arcas municipales, con mención específica de los montos involucrados.

En relación a la materia tratada, la normativa interna de este municipio, mantiene vigente el Reglamento Interno de Estructura, Funciones y Coordinación de la Municipalidad de la Serena, cuerpo normativo que señala en su artículo N°11, punto 7.4 que el Departamento de Recursos Humanos, depende jerárquicamente de la Dirección de Administración y Finanzas. Por su parte el artículo N°51, de la mencionada norma interna, señala que al Departamento de Recursos Humanos le corresponderá apoyar la gestión del Alcalde y de la Dirección de Administración y Finanzas, en lo que dice relación con la administración del personal, desarrollo organizacional,

pago de remuneraciones, bienestar, salud y seguridad de los trabajadores, sin perjuicio de las otras funciones enumeradas en igual articulado.

Luego, en armonía con la normativa interna es que resulta pertinente indicar que con fecha 9 de diciembre del año 2016, mediante el Decreto Alcaldicio N°4.241, se actualizó el Manual de procedimientos del Departamento de Personal, de la Ilustre Municipalidad de La Serena, cuyo apartado denominado "Manual de procedimientos para la revisión, autorización y pago de horas extraordinarias funcionarios municipales", establece el procedimiento al que se debe sujetar la municipalidad respecto a las horas extraordinarias.

2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de la República de Chile.
- D.F. L N°1, del año 2006, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
- D.F.L N°1-19.653, del año 2000, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases generales de la Administración del Estado.
- Ley N°19.880, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- Ley N°18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo Funcionarios Municipales.
- Ley N° 10.336, que fija el texto De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la Republica, con sus respectivas modificaciones.
- Ley N° 18.267, Reajusta las Remuneraciones de los Trabajadores del Sector Público y Establece Normas Complementarias de Administración Financiera, Tributaria, de Personal y de Incidencia Presupuestaria.
- Ley N°19.104, que Reajusta Remuneraciones de Trabajadores del Sector Público y dicta otras Normas de Carácter Pecuniario.
- Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.
- Reglamento de la Ley N°20.880 Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.
- Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.
- Resolución Exenta N°1.485, de 1996, que aprueba las Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República.
- Reglamento Interno de Estructura, Funciones y Coordinación, aprobado por Decreto Alcaldicio N°1.285, de fecha 13 de Octubre de 2017.
- Manual de procedimientos del Departamento de Personal, de la Ilustre Municipalidad de La Serena, aprobado mediante Decreto Alcaldicio N°4.241, con fecha 9 de Diciembre de 2016.

3. OBJETIVO GENERAL

La fiscalización tuvo por objeto practicar una revisión al procedimiento interno municipal, tendiente a autorizar y compensar la realización de trabajos en jornada extraordinaria, y en su caso, verificar la legalidad de las compensaciones de las horas extraordinarias a los funcionarios municipales.

La finalidad del examen fue determinar principalmente; la existencia de un procedimiento interno reglado y sancionado en conformidad a la normativa vigente, el cumplimiento de la normativa interna de este municipio para proceder a la autorización de las horas extraordinarias, y en definitiva los egresos que ha significado para este municipio durante el año 2018, el pago de tales horas extraordinarias.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Verificar la existencia de normativa interna y su armonía con el marco regulatorio general.
- Verificar el cumplimiento de las exigencias legales para proceder a la autorización, compensación y / o pago de horas extraordinarias por parte del municipio.
- Verificar los egresos ocasionados producto del pago de horas extraordinarias, durante el año 2018.
- Verificar la estructura interna del procedimiento aplicable a las horas extraordinarias.

5. METODOLOGIA

El examen se practicó de acuerdo a la metodología de auditoría establecida por esta Dirección de Control Interno, basándose en la normativa legal vigente, como asimismo en las normas de auditoría generalmente aceptadas, y los procedimientos de control aprobados mediante la resolución exenta N°1.485, de 1996, de la Contraloría General de la República. En atención a la normativa legal precitada, se practicaron las pruebas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos mencionados.

Es menester agregar que las observaciones que formula esta Dirección, se realizaron de acuerdo a la verificación y validación realizada de la documentación correspondiente, especialmente aquellos antecedentes que se tuvieron a la vista, y a la entrevista sostenida con la Jefa de Recursos Humanos.

6. UNIVERSO Y MUESTRA

Se trabajó en base a la documentación e información solicitada a la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, doña [REDACTED] a través del Ordinario 05-031, de fecha 24 de Enero del presente año, información que fue recepcionada por esta Dirección de Control Interno, con fecha 5 de Febrero de 2018, en conformidad al Ordinario N°196.

En este contexto, se tuvo a la vista la información proporcionada por el referido departamento, como asimismo los antecedentes recopilados en virtud de la entrevista sostenida con la profesional en cuestión. A lo anterior, se tuvo presente además, la información publicada por este servicio a través de la plataforma web de transparencia activa.

7. RESULTADO DE LA AUDITORIA

Del examen practicado, y considerando los argumentos y antecedentes aportado durante este proceso de fiscalización, respecto de la materia revisada en este informe, se determinó lo siguiente:

1. Sobre la normativa interna que regula la horas extraordinarias

- **Manual de Procedimientos Departamento de Personal.**

Con fecha 9 de Diciembre del año 2016, se dictó el Decreto Alcaldicio N°4.241, que actualizó el instrumento denominado Manual de Procedimientos del Departamento de Personal, que regula el procedimiento para la revisión, autorización y pago de horas extraordinarias de los funcionarios municipales.

El instrumento antes mencionado, señala en la letra D, dos Sistemas de Control de Asistencia, a saber; un sistema biométrico y uno de carácter manual. Todos sistemas controlados por un software interno, denominado "Punto Seguro", versión 2.0.1, el que comenzó a regir desde el año 2009, a la fecha.

La revisión de planillas de asistencia que se consuma por este servicio, se lleva a cabo por un funcionario designado por la jefatura del Departamento de Recursos Humanos, atendido que el

software de control utilizado, no permite efectuar dicha revisión en términos expeditos e inequívocos.

Adentrándose en el proceso de petición y formalización de autorización de horas extraordinarias, resulta necesario indicar, que el instrumento regulatorio interno expresa que *"... sólo se podrá computar como tiempo extraordinario trabajado, susceptible de ser compensado con tiempo de descanso o pago, aquél que hubiere sido formalmente autorizado y con anterioridad al desempeño registrado en los sistemas de control de asistencia"*.

En este sentido y considerando el tenor de la redacción del Manual, resulta relevante destacar que de acuerdo a lo expresado, las horas extraordinarias se podrán compensar o en su defecto pagar, aquello dependerá de la autorización que previamente se realice, esto en todo caso, deberá acontecer previo a la ejecución de labores extraordinarias.

Seguidamente, el Manual indica los recargos que tendrán las labores adicionales, esto es un 25% ó bien un 50%, dependiendo del horario o días en que se ejecuten dichas labores, sin embargo nada se dice respecto de la procedencia ni el límite de las mismas, vulnerando con ello las disposiciones dictadas para tales efectos, a saber, el párrafo 2° "De la Jornada de Trabajo", artículo 62 y siguientes, de la ley N°18.883, que fija el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, como asimismo el artículo 9°, de la ley N°19.104, que reajusta remuneraciones de los trabajadores del sector público y dicta otras normas de carácter pecuniario.

De manera breve y sucinta el referido Manual establece cierto procedimiento respecto a la petición, que deben realizar los directivos y/o jefaturas de horas extraordinarias para el personal bajo su dependencia, sin embargo este resulta ser insuficiente para verificar efectivos controles tanto en la petición de las jornadas como en la autorización de las mismas. Sin que exista por su parte, regulación alguna, en torno a la posibilidad de negar o limitar la petición de los directivos o jefaturas, por lo que se desconoce el tratamiento que se debe seguir en aquellos casos.

Se observa además, ausencia de regulación respecto a disponer previamente de presupuesto, que tienda a solventar los egresos que las horas extraordinarias pueden significar para el patrimonio municipal, limitándose únicamente el Manual, a indicar que las planillas de autorización y pago deben ser visadas por el Director de Administración y Finanzas. Lo mencionado, no permite vislumbrar una armonía con el Plan Anual de Ahorro que este municipio mantiene vigente, y que no busca otro objetivo que no sea mantener un equilibrio o sanidad presupuestaria en las arcas municipales.

En la letra E, el Manual dispone el pago de las horas extraordinarias, mencionando que será el encargado de la sección de Remuneraciones, quien deberá incorporar los valores a cada uno de los funcionarios, de conformidad a las horas diurnas (25%) y nocturnas (50%), en sus respectivas liquidaciones de sueldos. No obstante el referido punto, no expresa el procedimiento a seguir respecto a la revisión de las horas efectivamente trabajadas, para luego recién proceder a su pago, y al mismo tiempo controlar que aquellas no sobrepasan el límite establecido por la norma.

Desde el aspecto formal, el referido Manual contiene errores en la individualización de las letras, que son en definitiva las que hacen referencia a los diversos puntos de que tratan las horas extraordinarias.

- **Falta de Planificación, Control y Cumplimiento de Requisitos.**

No existe regulación interna referida a la exigencia de planificación y control, tanto de la autorización y/o ejecución de las labores extraordinarias.

Lo referido se ve reforzado aún más si el Manual únicamente exige que los directores realicen sus peticiones mensuales, sin que el Departamento de Recursos Humanos exija planificación de las labores imposterables a cada dirección o departamento.

Así las cosas, es posible constatar la falta de planificación que deben mantener tanto las direcciones o jefaturas peticionarias, como aquella que debe mantener el Departamento de recursos Humanos en coordinación con la dirección de Administración y Finanzas.

En este mismo sentido, y ante el escaso control por parte de la dirección o jefatura sobre sus subordinados, es que se estarían ejecutando labores sin que se cumplan las condiciones mínimas que el legislador y la jurisprudencia administrativa ha regulado, cuestión que ha generado controles deficientes y faltos de constatación de los requisitos mínimos para que procedan las labores extraordinarias.

- **Horas Extraordinarias Retroactivas.**

De acuerdo a la entrevista sostenida con la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, y considerando además diversos Decretos Alcaldicios que “regularizan la cancelación de horas extraordinarias”, es que se advirtió el pago tardío de aquellos trabajos extraordinarios, los que no fueron reconocidos en la oportunidad debida. Entre las principales razones para proceder de esa manera, se indicarían temas presupuestarios, pero no obstante lo anterior, tampoco se descarta que aquello obedezca a pagos tardíos por conceptos de horas que sobrepasan el límite legal. Lo referido en este último caso, será revisado en un futuro proceso de auditoría, pues se debe evitar generar pagos indebidos a los funcionarios que desempeñan este tipo de labores.

Se revisó el Portal de Transparencia Activa de este municipio, y se pudo verificar la existencia de diversos Decretos Alcaldicios, tendientes a regularizar pagos de horas extraordinarias realizadas en meses anteriores, tal como ocurre por ejemplo; con el Decreto N° 741, de fecha 10 de Abril de 2018, que autoriza el pago de horas extraordinarias no compensadas ni pagadas de 3 funcionarios, y que fueron realizadas durante los meses de Septiembre de 2017.

- **Exceso de Horas Extraordinarias.**

De la información solicitada a la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, se verificó una planilla en Excel, denominada “Horas extras funcionarios municipales 2018”. De los datos incorporados, se advierte que diversos funcionarios superan el límite establecido en el artículo 9, de la ley N°19.014, normativa que dispone que *“El máximo de horas extraordinarias diurnas cuyo pago podrá autorizarse, será de 40 horas por funcionario al mes”*.

No obstante lo anterior, el mismo artículo expresa una excepcionalidad a la referida limitación, la que dice relación con la ejecución de trabajos que tengan el carácter imprevisto motivado por fenómenos naturales o calamidades públicas que hagan imprescindible trabajar un mayor número de horas extraordinarias. Lo que no implica en todo caso, que de tal circunstancia deberá dejarse expresa constancia en la resolución que ordene la ejecución de tales trabajos extraordinarios, a saber, deberá dictarse el correspondiente acto administrativo fundado, en los términos que regula la referida norma.

Si bien el legislador permitió que en determinadas circunstancias (trabajos imprevistos motivados por fenómenos naturales o calamidades públicas), se pudiera autorizar un número mayor de horas extraordinarias diurnas, ésta autorización deberá disponerse mediante la dictación de un decreto fundado. Cuestión que en la práctica no se pudo verificar, puesto que en el portal de transparencia no se pudo hallar decreto alguno en esos términos.

En todo caso, resulta preciso señalar el criterio de la Contraloría General contenido en algunos pronunciamientos, especialmente en el dictamen N° 12.463, de 2013, que expresa que las tareas

ejecutadas por los empleados más allá de la jornada ordinaria, en observancia de decisiones de la autoridad que determinaron la oportunidad y condiciones de su desarrollo, y que han sido dispuestas sin las formalidades legales, constituyen horas extraordinarias y dan derecho a la correspondiente compensación, es preciso aclarar que la realización de los trabajos que superen el aludido margen constituyen una situación excepcional, regulada expresamente en el citado artículo 9° de la ley N° 19.104, precepto que exige la emisión de un acto fundado, en los términos expuestos.

Del referido pronunciamiento, es preciso anotar que si bien se pueden considerar horas extraordinarias como las expresadas en los términos del párrafo anterior, no es menos cierto que aquellas solo darían derecho a compensación sin que sea posible efectuar un pago, en caso de encontrarse en esta situación, y efectivamente se hubiere realizado el pago por dicho exceso, correspondería que la municipalidad solicite el reintegro de las sumas percibidas indebidamente por concepto de horas extraordinarias.

Todo lo anterior en todo caso, no liberará de responsabilidad a los funcionarios responsables de la autorización y pago de horas extraordinarias, sin cumplir con lo preceptuado en el artículo 9°, de la ley N°19.104.

- **Descanso Complementario y Recargo sobre la Hora Ordinaria.**

El inciso 2°, del artículo 63, de la ley N°18.883, establece de manera expresa que, *“Los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario. Si ello no fuere posible por razones de buen servicio, aquéllos serán compensados con un recargo en las remuneraciones”* (el subrayado es nuestro). La disposición mencionada, señala que los trabajos extraordinarios se deben compensar por regla general con descanso complementario, y solo en el evento que no sea posible, pero amparado en razones de buen servicio, solo en este escenario, se podrán compensar con un recargo a sus remuneraciones.

Respecto a las horas extraordinarias diurnas, el inciso 2°, del artículo 65, del referido cuerpo normativo, señala que *“En el evento que lo anterior no fuere posible, la asignación que corresponda se determinará recargando en un veinticinco por ciento el valor de la hora diaria de trabajo...”*.

Por su parte, los trabajos extraordinarios realizados en jornada nocturna o en día sábado, domingo y festivos, se encuentran regulados en la ya mencionada ley, en el inciso 2°, del artículo 66, disponiendo que, *“En caso de que el número de empleados de una municipalidad o unidad de la misma, impida dar el descanso complementario a que tienen derecho los funcionarios que hubieren realizado trabajos en días sábado, domingo y festivos u horas nocturnas, se les abonará un recargo del cincuenta por ciento sobre la hora ordinaria de trabajo”*.

Atendido lo anterior, resulta evidente que la intención del legislador al tiempo de regular la compensación de horas extraordinarias, no fue otra que hacer procedente la compensación con recargo a las remuneraciones sólo en determinadas circunstancias, sin que sea posible interpretar algo distinto.

- **Falta de Control Jerárquico.**

De los antecedentes tenidos a la vista, y principalmente de la revisión del Manual dictado para tales efectos, es que se pudo verificar que no existe regulación alguna respecto a mantener un control efectivo y eficiente en torno a la autorización de horas extraordinarias, que realizan tanto directivos y jefaturas.

Lo anterior se ve reflejado además con alto número de funcionarios que desarrollan este tipo de trabajos, y la cantidad de horas que se autorizan, desconociéndose en definitiva si efectivamente

aquellas labores corresponden a "tareas imposterables", tal como lo exige el artículo 63, de la ley N°18.883. Puesto que de la mera lectura que se realiza de la denominada "justificación", y que aparecen en los decretos alcaldicios que autorizan las horas extraordinarias estimadas, se puede observar que aquellas no cumplirían con la exigencia de la normativa.

En este sentido entonces, se puede observar que el actual Manual, no exige mayores controles a los directores o jefaturas, simplemente la regulación que existe solo requiere que ellos realicen las peticiones de labores extraordinarias mensualmente, sin que se fijen límites que permitan mantener un control efectivo en torno a la verificación efectiva de la ejecución de tales labores por los funcionarios, como al control que deben efectuar previo a la autorización, esto es, tener presente que se están autorizando labores que son imposterables.

Mantener un control jerárquico adecuado, permitirá evitar que funcionarios obtengan indebidamente el pago de horas extraordinarias, y con ello velar por la observancia del principio de Probidad Administrativa por parte de los funcionarios, en conformidad a lo preceptuado en la letra g), del artículo 58 de la ley N°18.883, en armonía con lo regulado en el artículo 52, del DF N°1-19653, que fija el texto Refundido, Coordinado, Sistematizado de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases generales de la Administración del Estado.

- **Inexactitud de la Información Publicada en Portal de Transparencia Activa Respecto a las Horas Extraordinarias.**

Revisado el Portal de Transparencia Activa de este municipio, se pudo verificar que las planillas adjuntas por el Departamento de Recursos Humanos, no coinciden con lo informado en el sistema de transparencia, a saber; no se informarían aquellas horas extraordinarias compensadas con descanso complementario, de igual manera el sistema no informa la totalidad de horas efectivamente trabajadas por cada funcionario, especialmente en aquellos casos en que se supera el límite legal. En este mismo sentido, no es posible advertir en las planillas si las horas pagadas en determinado mes, corresponden a horas efectivamente trabajadas durante ese mes o bien corresponden a pagos por horas retroactivas.

- **Egresos por Concepto de Horas Extraordinarias.**

Se adjuntó por el Departamento de Recursos Humanos una planilla que hace referencia a los egresos del año 2018, denominada "Costo Horas Extraordinarias Pagadas Año 2018". En la planilla se informa que durante el año 2018, las horas extraordinarias pagadas, habrían constituido un gasto de \$448.397.487 pesos (cuatrocientos cuarenta y ocho millones trescientos noventa y siete mil cuatrocientos ochenta y siete pesos) . No obstante lo informado, y según se desprende del nombre del documento, dichos montos solo mencionan las horas que fueron pagadas, cuestión que como se advirtió, no incluiría todas las horas efectivamente trabajadas, puesto que muchas de ellas se pagarían retroactivamente, razón entonces, para estimar que ese monto no las incluye, y por ende, dicha cifra debería aumentar su valor.

La Planilla tampoco informa el total de horas que este servicio tuvo que compensar con descanso complementario, que si bien no significa un egreso económico, sí significa un deterioro en el recurso humano, puesto que los funcionarios no asisten a ejecutar sus labores habituales en sus jornadas ordinarias.

Observaciones detectadas:

- **Respecto al Manual de Procedimientos Departamento de Personal.**

Es posible advertir que el referido Manual, contiene errores formales, especialmente en el apartado que regula revisión, autorización y pago de horas extraordinarias, puesto que la

numeración de los puntos que regulan las materias son incorrectos, cuestión que en lo sucesivo y para efectos de futuras redacciones, se debiese procurar una mayor exactitud.

Si bien existen sistemas de control de asistencia, éstos no son capaces de otorgar un estándar mínimo de confiabilidad, especialmente si se tiene presente que aún persiste un sistema manual. Respecto al sistema biométrico, y de acuerdo a lo indicado por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, es un sistema deficiente, y lento en su operatividad, cuestión que impediría tener un control más exacto y expedito, careciendo de ciertas funciones que permitan un control más efectivo. De esta manera entonces, el Manual no especifica ni aclara en qué situaciones utilizará uno u otro sistema, por lo que su aplicación no respondería siquiera a situaciones reguladas con anterioridad.

De la información recopilada, y especialmente considerando la respuesta entregada por el Jefe del Departamento de Modernización y Tecnologías de la Información, don Patricio Alcayaga Dorta, es que se advierte la existencia de este software que data de 10 años atrás, sin que a la fecha se haya actualizado, o bien se haya adquirido una nueva versión acorde al avance de la tecnología que pueda brindar un servicio que otorgue adecuadas herramientas y garantías de seguridad, que permita conocer de manera expedita e inequívoca datos que resultan necesario, para un mejor manejo de información por parte de las direcciones y/o departamentos involucrados en el proceso de verificación y pago de horas extraordinarias.

De acuerdo a la entrevista sostenida y a las consultas efectuadas, se puede observar que incluso el sistema biométrico puede ser manipulado por el personal del referido Departamento, puesto que manejan claves, que les permitiría acceder a ello.

A su vez, realizar revisiones de planillas por funcionarios designados por el Departamento de Recursos Humanos, obstaculizan una revisión expedita y exenta de errores, principalmente por el volumen de datos y funcionarios que se desempeñan en este servicio, cuestión que podría impedir realizar un efectivo control.

Resulta útil reiterar que los trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábados, domingos y festivos, solo proceden en el evento de ser autorizados por la autoridad comunal, y cuando hayan de cumplirse tareas impostergables, tal como lo sostiene y regula el artículo 63, de la ley N°18.883.

Respecto a lo anterior, el Manual no indica que se entenderán por tareas impostergables, por ende, no regula el tipo de actividades que eventualmente podrían autorizarse, quedando al arbitrio de las direcciones o jefaturas, la petición de las tareas extraordinarias, sin que exista un control previo.

De igual manera el instrumento dictado, no indica que dichos trabajos en primera instancia se deben compensar, y únicamente cuando ello no fuere posible por razones de buen servicio, serán compensadas con recargo a sus remuneraciones, quedando absolutamente impedido que sean los funcionarios quienes puedan solicitar el recargo a sus remuneración o bien acogerse al descanso complementario, puesto que no existe normativa que los habilite para ello.

En este mismo orden de ideas, los incisos segundo y tercero del artículo 9° de la ley N° 19.104, previenen que el máximo de horas extraordinarias diurnas cuyo entero podrá autorizarse, será de 40 por servidor al mes, y que solo es posible exceder este margen, tratándose de cometidos de carácter imprevisto, motivado por fenómenos naturales o calamidades públicas, que hagan imprescindible trabajar un número superior al indicado. Añade, que de tal circunstancia tendrá que dejarse expresa constancia en la resolución que disponga la ejecución de los mismos.

En el caso de los organismos cuyos dependientes perciban la asignación contemplada en el artículo 24 del decreto ley N° 3.551, de 1980, como sucede con los funcionarios municipales, la excepción a la restricción referida se dispondrá por medio un decreto alcaldicio fundado. Agrega que, entre los fundamentos de dicho acto, deberán señalarse los costos que la medida implica para las arcas municipales, con mención específica de los montos involucrados

En ese contexto, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, contenida en el dictamen N° 62.597, de 2012, entre otros, ha manifestado que tratándose de las municipalidades, en consideración a la autonomía financiera que la Constitución Política de la República asegura a dichas entidades locales, el legislador, a través de la modificación introducida al artículo 9° de la citada ley N° 19.104, por el artículo 3° de la ley N° 20.280, les entregó mayores atribuciones sobre el particular, permitiéndoles ordenar trabajos extraordinarios que excedan el límite de 40 horas diurnas, sin requerir de autorización previa del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio del deber de disponerlos mediante un decreto alcaldicio fundado, en el cual tendrán que precisar, entre los argumentos expuestos, los costos que la medida implica para las arcas del municipio, con mención específica de los montos involucrados.

La normativa expresamente señala que se entenderá por trabajo nocturno el que se realiza entre las veintiuna horas de un día y las siete horas del día siguiente, artículo 64 de la ley N°18.883.

A su vez, la ley N°18.883 dispone los aumentos o recargos a que habrá lugar respecto a las horas extraordinarias, a saber; el artículo 65, del mencionado cuerpo legal señala *“El descanso complementario destinado a compensar los trabajos extraordinarios realizados a continuación de la jornada, serán igual al tiempo trabajado más un aumento de veinticinco por ciento.*

En el evento que lo anterior no fuere posible, la asignación que corresponda se determinará recargando en un veinticinco por ciento el valor de la hora diaria de trabajo...”. Por su parte, el artículo 66, dispone que *“Los empleados que deban realizar trabajos nocturnos o en días sábado, domingo y festivos deberán ser compensados con un descanso complementario igual al tiempo trabajado más un aumento de cincuenta por ciento.*

En caso de que el número de empleados de una municipalidad o unidad de la misma, impida dar el descanso complementario a que tienen derecho los funcionarios que hubieren realizado trabajos en días sábado, domingo y festivos u horas nocturnas, se les abonará un recargo del cincuenta por ciento sobre la hora ordinaria de trabajo...”

El analizado Manual no hace referencia alguna, al procedimiento a seguir en caso que un funcionario exceda el límite de horas extraordinarias, referidas tanto al 25% como 50%, pese a existir una prohibición expresa de exceder en un 40% las horas extraordinarias aumentadas en un 25%, tal como lo dispone el artículo 9° de la ley N°19.104. Lo anterior resulta importante puesto que de la información proporcionada por el Departamento de Recursos Humanos, es posible observar que en varias oportunidades diversos funcionarios superan con creces dicho límite, sin que exista Decreto Alcaldicio que autorice superar dicha barrera en los términos que el mencionado articulado establece, cuestión que vulnera tanto la normativa vigente como la jurisprudencia administrativa dictada para tales efectos.

En otro orden de cosas, el instrumento interno objeto de análisis no regula en apartado alguno, el control jerárquico que debe existir por los directores o jefaturas respecto al personal que han autorizado para la realización de dichos trabajos extraordinarios, como tampoco ha reglado parámetros de control respecto al resultado obtenido durante el tiempo trabajado sobre la jornada ordinaria de trabajado.

Así entonces, es posible detectar un incumplimiento a lo dispuesto el inciso primero del artículo 11 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en armonía con la letra a) del artículo 61 de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para

Funcionarios Municipales, que previene que es deber de las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia, el que, conforme a su inciso segundo, se extiende tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

Por otra parte, resulta imperioso que el presupuesto destinado al pago de las horas extraordinarias, guarde armonía con el Plan Anual de Ahorro que este servicio mantiene vigente, no desviándose de su verdadero sentido y alcance, velando de manera permanente por la sanidad o equilibrio presupuestario.

En instrumento interno analizado, no hace referencia alguna al procedimiento que se utilizará por parte de ese municipio, tendiente a mantener un control efectivo respecto a las horas efectivamente trabajadas por los funcionarios, y cómo verificar que aquellas se encuentren dentro de los rangos regulados por el marco normativo nacional e internacional, como asimismo por la jurisprudencia administrativa. Desconociendo los métodos utilizados para evitar el pago en exceso de horas extraordinarias, o bien la realización del pago de manera retroactiva.

- **Respecto a la Falta de Planificación, Control y Cumplimiento de Requisitos.**

Las horas extraordinarias que se autoricen y ejecuten en este servicio, deben observar de manera permanente las exigencias impuestas por el legislador, como asimismo los pronunciamientos efectuados por la jurisprudencia administrativa. En tal sentido, es que esta municipalidad debe dar cumplimiento a los dictámenes pronunciados por la Contraloría General, tal como ocurre con pronunciamientos números 5.921, de 2010; 12.463, de 2013 y 15.218, de 2015, que concluyen que las horas solo se configuran y otorgan los derechos correlativos, compensación con descanso complementario o pago, cuando concurren **tres requisitos copulativos esenciales**, esto es, que hayan de cumplirse tareas imposterables; luego, que exista una orden de la máxima jefatura edilicia; y, por último, que las actividades respectivas se realicen a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábados, domingos o festivos.

El primer requisito señalado, esto es, cumplir tareas imposterables, es el que genera mayor complicación al tiempo de autorizar tales labores, puesto que es la misma jurisprudencia del ente de control quién dispone la característica de "imposterable", razón para entender que dicha definición debe y necesita ser explicada con anterioridad a la autorización de las mismas. De esta manera, en el Manual que para tales efectos se dicte, debiese venir explicitado y definido el término "imposterable", o al menos mencionar los criterios objetivos a los que debe responder, existiendo en todo caso, armonía y coordinación las diversas unidades peticionarias, para evitar que las direcciones y jefaturas acomoden a su arbitrio tareas que no obedezcan a este requisito esencial.

Mantener controlado la procedencia de estos requisitos, permitirá que tanto la Jefaturas Directas, el Departamento de Recursos Humanos y la máxima Jefatura de este ente edilicio, mantengan un control permanente de este tipo de labores extraordinarias.

- **Respecto a las Horas Extraordinarias Retroactivas.**

Formalizar mediante actos sancionatorios, las denominadas "regularizaciones de horas extraordinarias", vulnera los numerales 43 y 46, de la Resolución Exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno de la Contraloría General. El primer articulado referido a que todas las transacciones y hechos significativos deben estar claramente documentados y disponibles para su verificación, mientras el segundo, a que la documentación sobre transacciones

y hechos significativos debe ser completa, exacta y facilitar su seguimiento, antes, durante y después de su realización.

Con todo, al efectuar este tipo de regularizaciones se dificulta mantener un control efectivo de las horas realmente trabajadas por cada funcionario mensualmente, cuestión que incluso dificulta los procesos de fiscalización tanto interna como externa a que está sometido este servicio. Lo que finalmente se traduce en limitar la transparencia que debe mantener la Administración Pública en sus actuaciones.

De este modo, no sería extraño encontrar que horas trabajadas durante determinado año calendario, sean pagadas en el año siguiente. Cuestión que no resulta procedente, ni menos aun considerando que puedan existir pagos retroactivos por horas extraordinarias que superan con creces el límite legal, sin que concurren los supuestos ni requisitos que el artículo 9°, de la ley N°19.104, que se recuerda, es excepcional y procede únicamente en la medida que se cumplan las condiciones que allí se establecen, sin que sea posible realizar interpretaciones extensivas a supuestos que la norma no autoriza.

Finalmente y a propósito del sistema informático utilizado por este servicio para el control horario, se desconoce si efectivamente el sistema otorga garantías de confiabilidad respecto al conteo y control de las horas extraordinarias trabajadas y no compensadas y/o pagadas oportunamente. Lo que en todo caso, no obsta a que el Departamento de Recursos Humanos deba mantener un control que cumpla con los requisitos de confiabilidad, exactitud y transparencia.

- **Respecto al Exceso de Horas Extraordinarias.**

De la planilla analizada y que fuere mencionada, se puede observar la existencia de diversos funcionarios que han trabajado por sobre el límite de horas extraordinarias diurnas, pero que sin embargo, la misma planilla informa que sólo se han pagado hasta 40 horas como máximo.

De la observación anterior, es que se desconoce en definitiva, qué ocurre con las horas extraordinarias diurnas que superan dicho límite, en este caso, sería improcedente pagar horas extraordinarias retroactivas tendientes a regularizar excesos de horas ejecutadas por sobre el límite de la normativa.

A su vez, resulta pertinente recordar que las actuaciones de este servicio deben además ser concordante con los criterios establecidos en los dictámenes de la Contraloría General de la República. En este sentido, es que el ente fiscalizador a través de los dictámenes números 8.740 Y 42.169, ambos de 2005, ha manifestado que no resulta físicamente posible y tampoco eficiente que, en reiteradas ocasiones, el empleado trabaje más de 12 horas diarias.

Sobre el tema, corresponde hacer presente que la Contraloría General en su dictamen N° 36.121, de 1997, ha manifestado que el personal debe tener garantizado el derecho, por lo menos, a un día de descanso semanal, puesto que acorde al artículo 5° de la Constitución Política, 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, como lo establece el artículo 7°, letra d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contenido en el decreto N° 326, de 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que la Dirección del Trabajo, en su dictamen N° 946/046, de 10 de febrero de 1994, ha sostenido que la jornada laboral lleva siempre implícita la existencia, entre una jornada efectiva y otra, de un espacio de tiempo destinado al reposo, cuya duración debe ser equivalente, por lo menos, al periodo laborado.

Las actuaciones de este municipio, deben ajustar su actuar, de conformidad al criterio contenido en el dictamen N°51.849, de 2004, de la Contraloría General, en lo relativo a que las autoridades

deben velar porque la jornada de trabajo que realicen los funcionarios se enmarque en la posibilidad real de efectuar adecuadamente las tareas que se encomienden, de modo que la extensión horaria no signifique un esfuerzo físico e intelectual que, por su intensidad, pudiera afectarles su salud.

- **Respecto al Descanso Complementario y Recargo sobre la Hora Ordinaria.**

El procedimiento utilizado para compensar las labores ejecutadas en este servicio, no obedecen a estándares previamente establecidos, como asimismo tampoco se observan parámetros objetivos que permitan identificar el tipo de compensación se utiliza en cada caso. A mayor abundamiento y de acuerdo a lo expresado por la jefa del Departamento de Recursos Humanos, serían en ocasiones los propios funcionarios quienes pedirían el método de compensación, cuestión que no se ajusta a la normativa vigente.

Se debe recordar, que es el legislador quién ha regulado los métodos o formas de compensación, quedando impedido de contravenir aquello, regulación que en todo caso, se establece de manera clara y expresa en los artículos 63, 65 y 66, de la ley N°18.883.

- **Respecto a la Falta de Control Jerárquico.**

Tanto la autoridad, los directivos y las jefaturas respectivas, deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las direcciones, departamentos y secciones de este municipio, velando por las actuaciones del personal sujetos bajo su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 61°, letra a), de la ley N°18.883, en armonía con lo establecido en el artículo 11° de la ley N° 18.575.

- **Respecto a la Inexactitud de la Información Publicada en Portal de Transparencia Activa Respecto a las Horas Extraordinarias.**

El Portal de Transparencia Activa de este servicio, debe guardar estricta relación con lo que efectivamente se informa a la ciudadanía. No pudiendo reservar información que genera ciertamente una inexactitud con datos que son relevantes para la población, tal como ocurre con los desembolsos en que se incurre producto de la compensación de horas extraordinarias.

De esta manera, y para el caso en análisis, resulta necesario recordar que la función pública se debe ejercer con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella, tal como lo establece el artículo 3°, de la ley N°20.285, Sobre acceso a la Información Pública.

La normativa indicada, exige mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, las remuneraciones actualizadas del personal municipal, por lo que las publicaciones de aquellas no se ajustarían al marco normativo, puesto que no se publicarían todas las horas extraordinarias de los funcionarios, como tampoco coincidiría el pago con el mes en que efectivamente ejecutaron dichas labores.

Pese a lo señalado anteriormente, resulta necesario recordar que de conformidad, al artículo 9°, del indicado cuerpo legal, le corresponde a esta dirección de Control Interno, la obligación de velar por la observancia de lo preceptuado en este punto. Es por ello, que se debe regularizar dicha situación.

- **Respecto a Egresos por Concepto de Horas Extraordinarias.**

Si bien el departamento en cuestión informa los egresos, estos no serían del todo exactos, puesto que no guardarían estrecha relación con las labores extraordinarias efectivamente realizadas.

Cuestión que vulnera las disposiciones reguladas en la Resolución Exenta N°1.485, de 1996, que aprueba las Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República, como asimismo el espíritu y contenido del Plan Anual de Ahorro de este servicio, que no busca otro objetivo que no sea mantener la sanidad o equilibrio presupuestario.

CONCLUSIONES

Recomendaciones o sugerencias

Al Sr. Alcalde de la Municipalidad de La Serena, salvo que Ud. determine otra medida para mejor resolver, se sugiere lo sigue:

- Resulta urgente que el departamento en cuestión ajuste el Manual que mantiene vigente, debiendo incorporar las observaciones esgrimidas en el presente informe.
- Se recomienda implementar un nuevo software que regule el control horario del personal, en los términos expresados en el presente informe, y que permita dar garantías de confiabilidad.
- Implementar un sistema de control de asistencia único, y eliminar este sistema de control manual que es perfectamente manipulable, y que por su parte, no otorga siquiera garantías mínimas de seguridad y confiabilidad.
- Se recomienda al personal del Departamento de Recursos Humanos, evitar revisiones manuales, e instar a su paso, a que aquellas revisiones vengan incorporadas en las funciones del nuevo software que se recomienda.
- En el nuevo Manual se debe regular la existencia y necesidad de contar con presupuesto previo, y que en todo caso, tenga armonía con el Plan Anual de Ahorro.
- Al no existir en Manual vigente, que contenga o disponga un control efectivo para las horas extraordinarias por parte de la autoridad ni de las jefaturas directas, como asimismo no concurre un control previo para evitar el exceso de horas extraordinarias conforme la normativa vigente, se deben regularizar las atribuciones y límites que existirán para los directivos y jefaturas a la hora de realizar sus peticiones mensuales.
- El Manual que se dicte para tales efectos, debe exigir a las direcciones y/o jefaturas planificación permanente de las labores extraordinarias y justificar al mismo tiempo, la necesidad que reviste para aquellas realizar tales tareas impostergables.
- Se deben evitar las autorizaciones y/o compensaciones de horas extraordinarias retroactivas o denominadas por este servicio, como regularización, de lo contrario se generarán las responsabilidades que la normativa vigente regula, para los funcionarios involucrados.
- Debe existir un conteo y control efectivo, que otorgue garantías de confiabilidad y exactitud, de aquellas horas que no fueren compensadas y/o pagas oportunamente.
- El exceso de horas extraordinarias diurnas, deben sujetarse a las normas establecidas en el artículo 9°, de la ley N°19.104.
- Se debe regular tanto la compensación con descanso complementario, como aquella que se hará con recargo a las remuneraciones de los funcionarios. Debiendo erradicar la práctica en que serían los funcionarios quienes pedirían en ocasiones el método de compensación, puesto que no existe norma alguna que los habilite, ya que la normativa expresamente señala en qué casos ocurren unas u otras compensaciones por las labores extraordinarias ejecutadas.
- El control Jerárquico que deben ejecutar tanto directivos como jefaturas, debe ser efectivo, especialmente a la hora de autorizar, y verificar la efectividad de las labores encomendadas, puesto que son responsables de aquello, debiendo velar por la correcta e idónea administración de los recursos públicos, evitando de esta manera pagos indebidos.
- Atendido la inexactitud de los antecedentes publicados en el Portal de Transparencia Activa, referidos a las horas extraordinarias, y teniendo presente además, que de conformidad al artículo 9°, de la ley N°20.285, esta Dirección en uso de sus atribuciones debe velar por el cumplimiento de las normas relativas a Transparencia Activa, es que el Departamento de Recursos Humanos,


deberá tomar las medidas que sean necesarias, para ajustar las observaciones planteadas de conformidad a la normativa.

- Si bien se informa por el Departamento de Recursos Humanos, los costos que ha implicado para este servicio las horas extraordinarias, no es menos cierto que, el monto informado resulta ser inferior al que efectivamente ha significado para las arcas de este servicio, por las razones expresadas en el presente informe. Por lo que dicho Departamento deberá ajustar dicha información en los términos expresados, con la finalidad de tener datos que sean inequívocos y fidedignos.

- Resulta imperioso que el Departamento de Recursos Humanos, asuma un rol protagónico en el control y fiscalización de las labores extraordinarias, informando oportunamente a esta dirección, como al jefe máximo de este servicio, toda irregularidad que observe tanto en la autorización como ejecución de aquellas tareas. Sin perjuicio de las responsabilidades que le asistan a los directivos o jefaturas por incumplir con su control jerárquico permanente.

Ejecutado y elaborado por:


Natalia Gálvez Rojas
Abogado de Contraloría Interna


Anyela Espinosa Rojas
Auditor de Contraloría Interna

Revisado y aprobado por:



Luis Barraza Godoy
Director de Control Interno

Nota: Los anexos que no se adjuntaron en la presente auditoría, se encuentran de manera íntegra y original en las dependencias de la Dirección de Control Interno Municipal, en situación de disponibilidad para aquel que tenga interés en ello.