



MUNICIPALIDAD DE CONCHALI
DIRECCION DE CONTROL

INFORME FINAL

Nº 01 / Fecha, 18 de mayo de 2012.

Para :	Directora de Control Sra. Alicia Toro Yáñez
De :	Departamento de Auditoría
Asunto :	Informe Final Auditoría Horas Extras

En cumplimiento del Plan Anual de Fiscalizaciones y Auditorías de esta Dirección de Control, y las facultades legales, se efectuó una Auditoría de la Operatoria del Proceso de Trabajo Extraordinario Municipalidad de Conchalí.

GENERALIDADES

El art. 29 de la Ley 18.695, asigna a esta Dirección de Control, entre otras funciones, la obligación de: *“realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación”*.

La Contraloría General de la República en su Manual de Auditoría Operativa, define a ésta como: *“una técnica de control que consiste en un examen crítico y sistemático de todo o parte de un servicio, realizado de acuerdo con el ordenamiento vigente, con el objeto de verificar la eficiencia, la eficacia y economicidad de la gestión administrativa en el cumplimiento de los fines que le son propios y en la obtención de metas programadas”*

En este contexto, las auditorías o fiscalizaciones tienen como objeto fundamental efectuar un **“examen crítico”** a una Unidad, Departamento, Proceso, Sistema o Programa, con el fin de verificar el grado de cumplimiento de la normativa vigente, entendida en sentido amplio, vale decir, aplicable no sólo al derecho positivo propiamente tal, sino que al conjunto de disposiciones o marcos reguladores de dichos procesos, operaciones o actuaciones y la eficacia, eficiencia y economicidad de los mismos.

OBJETIVO y ALCANCE

La siguiente fiscalización tiene por fin examinar el proceso de pago o compensación de trabajo extraordinario realizados por el personal de la Municipalidad durante el ejercicio 2011.

METODOLOGÍA

- Examen de la operatoria del proceso de horas extraordinarios del personal municipal, desde su otorgamiento hasta la fase de determinación de procedencia.
- Examen de programas de Horas Extras de cada Dirección e instrumentos relacionados.
- Entrevistas personales, examen documental de decretos, planillas, instrumentos que sirven de base en el proceso.
- Examen de la Normativa aplicable, tales como:
 - Estatuto Administrativo
 - Reglamento Control de Asistencia (D.E. 2156 del 24/12/2008)
 - Jurisprudencia administrativa
 - Normas de auditoría de general aplicación.

MARCO NORMATIVO

De acuerdo al art. 63 de la Ley 18.883, y jurisprudencia administrativa, las horas extraordinarias solo se configuran y otorgan los derechos correlativos, esto es, compensación con descanso complementario o pago, cuando concurren tres requisitos copulativos esenciales:

- Que hayan de cumplirse tareas impostergables
- Que exista orden del Jefe Superior del Servicio
- Que los trabajos respectivos se realicen a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días Sábados, Domingos o festivos.

A su vez, estas horas deben estar registradas de acuerdo al método elegido por la municipalidad, en el cual se debe marcar tanto la entrada como la salida.

En esta materia, rige el Reglamento de Control Interno de Asistencia y Horario, aprobado por Decreto N°2.156 de 2008, que estableció, entre otros, la jornada de trabajo de los funcionarios municipales, forma de registrar asistencia, forma de computar los descuentos por atrasos, certificación de trabajo extraordinario, etc.

Conjuntamente, se ha examinado la copiosa jurisprudencia de la Contraloría General de la República, entre los que se pueden mencionar:

- a) 20.685 /1991: Que establece los requisitos esenciales para el otorgamiento del trabajo extraordinario y fórmula de cálculo.
- b) 64.139 /2009: Que indica procedencia del pago de trabajos extraordinarios dispuesto por la autoridad, sin cumplir las formalidades, cuando han sido realizados efectivamente.
- c) 60.638/2011: Que establece procedencia el pago de trabajo extraordinario, aunque no se haya emitido un acto administrativo que lo formalice, si existen documentos que respalden su ejecución.

I.- RESULTADO PRELIMINAR

En el examen del procedimiento se han constatado las siguientes observaciones:

- 1.- Ausencia de manuales de Procedimientos, instrucciones o descripción formal de las principales rutinas administrativas relacionadas con la materia.
- 2.- Debilidad en los sistemas de control y supervisión del cumplimiento de los programas sancionados. No existen informes de evaluación específicos por parte de las Direcciones o Jefaturas acerca del cumplimiento de trabajo extraordinario realizado por su personal.
- 3.- Demora en la determinación de los Programas de Trabajo extraordinario por parte de Direcciones y jefaturas, y su posterior autorización por el superior jerárquico, ocasionando lentitud en la dictación de los decretos respectivos.
- 4.- En el caso de cuatro Direcciones Municipales, aún más, no existe Programa de Trabajos extraordinarios decretados debidamente. A saber, se trata de las Direcciones de Alcaldía, Administración Municipal, Dideco y Aseo y Ornato. Situación que vulnera lo consagrado en el punto 4 del art. 1º del Reglamento de Control interno de Asistencia y Horario del Personal, contenido en el Decreto 2.156/2008,
- 5.- En el caso de los funcionarios pormenorizados en el numeral 4, del art. 2ª del citado Reglamento de Control Interno de Asistencia y Horario del Personal, no se certifica el trabajo extraordinario y/ o compensado conforme a lo preceptuado en dicha normativa, esto es, con la certificación por parte de la Secretaria Municipal, previa autorización del Administrador Municipal, o por el Sr. Alcalde directamente.

6.- El decreto 211 de fecha 4 de febrero de 2011, que aprueba horas extraordinarias para funcionarios Directivos, no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia administrativa, a saber: pormenorizar el número de horas a efectuar por éstos y una breve descripción de las funciones a realizar, necesarias por razones de orden interno y eficiencia.

7.- Alto porcentaje de Decretos alcaldicio que aprueban Programas de horas Extraordinarios emitidos con posterioridad al inicio de las mismas, vulnerando los principios de irretroactividad de los actos administrativos consagrados en el Derecho Público.

8.- Desfase en el cómputo del trabajo extraordinario efectuado por el personal, durante los meses de Enero, Febrero y Diciembre de 2011, a partir de las 18.00 horas, cuando debiera ser considerado desde las 17.30 horas, horario de término de la jornada laboral, según el art. 1º del Reglamento referido y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. La jornada de trabajo debe ser desde las 8.30 a las 17.30 horas, no permitiéndose una alteración de la misma. (Aplica Dictamen 9299-2003)

Nota: En el presente examen no se ha considerado la operatoria del cálculo de las horas extraordinarias, materia que se ha examinado mediante el sistema de muestreo aleatorio al momento de examinar los decretos de pago de cada período de remuneraciones.

II.- RESULTADO FINAL

El referido informe Preliminar fue remitido a la Dirección de Administración y Finanzas con fecha 12 de Enero de 2012. El 31 de Enero de 2012 la Dirección de Finanzas evacuó respuesta, cuyo análisis y validación nos ha permitido elaborar el Informe Definitivo sobre la materia examinada.

OBSERVACIONES:

Punto 1: Ausencia de manuales de Procedimientos instrucciones o rutinas administrativas.

El Departamento de Personal informa que se encuentra en estudio un borrador de Reglamento que regule la materia de trabajos extraordinarios, pero que no ha sido decretado.

En virtud de que no se acompañan antecedentes para desvirtuar la observación formulada ésta se mantiene.

Punto 2: Debilidad en los sistemas de control y supervisión del cumplimiento de los programas de trabajo extraordinario.

En su respuesta la unidad fiscalizada señala que algunas Direcciones como la Dirección de Aseo y Ornato cuentan con registros y medios de verificación. Informa además que se han impartido las instrucciones a las demás Direcciones para dar cumplimiento a lo anterior, por lo que se levanta la observación formulada respecto de este aspecto, sin perjuicio de hacer presente que corresponde a la Unidades Técnicas- en este caso, Departamento de Personal- instruir acerca de las materias de sus competencia, dentro del marco del **control jerárquico** estatuido en la normativa.

Punto 3: Demora o lentitud en la elaboración de los Programas de Trabajo Extraordinario y su sanción.

La respuesta formulada por la U.T. indica acciones o medidas que se implementarían para superar esta observación. Los antecedentes referidos permiten dar por subsanada la observación, en la medida en que se de cumplimiento a las mismas, cuestión que será revisada en futuras fiscalizaciones.

Punto 4: Direcciones que no cuentan con Programas de Trabajo Extraordinario debidamente decretados.

En su informe respuesta la UT señala acciones o medidas tendientes a superar esta observación. Sin embargo, en el examen de los decretos de pago de horas extras esta Dirección de Control ha constatado que persisten Direcciones sin que hayan regularizado su situación, razón por la cual se mantiene esta observación.

Punto 5: Falta de certificación del trabajo extraordinario de algunos funcionarios.

Debido a que la UT. no informa antecedentes respecto de esta observación, se mantiene.

Punto 6: Decreto que autoriza horas compensadas a Directores sin los requisitos establecidos en la Jurisprudencia de la CGR:

En su informe la Unidad Técnica informa que se ha subsanado esta omisión para el año 2012. En efecto, se ha examinado el DE 265 del 9 de febrero del presente conforme a lo cual se da por subsanada la observación.

Punto 7: Decretos emitidos con posterioridad a la emisión del decreto, vulnerando principio de irretroactividad de los actos.

Los decretos emitidos con posterioridad a nuestro Informe Preliminar no nos permiten subsanar esta observación, ya que continúan emitiéndose los decretos con efecto retroactivo.

Punto 8 Desfase en el cómputo de horas extraordinarias de todos los funcionarios municipales, en los meses de Diciembre 2011, Enero y Febrero 2012.

En el informe evacuado por la Unidad Técnica no se contienen elementos que permitan desvirtuar la observación formulada. Además nos permitimos hacer presente que en base al **principio de legalidad**, pilar básico que sustenta el Derecho Municipal, ni el Comité técnico ni ninguna instancia municipal posee atribuciones para vulnerar la normativa vigente. Por lo tanto, se mantiene la observación, la que será revisada en futuras fiscalizaciones.



CARLOS CASTRO P.
AUDITOR



GERMAN DE LA MAZA D.
JEFE AUDITORIA