

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
ÁREA DE INSPECCIÓN**

**Informe
Investigación Especial
Municipalidad de Peñalolén**



Fecha : 22 de Marzo de 2011
Nº Informe : IE 7/2011

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN ÁREA INSPECCIÓN

REF. N°
DMSAI

204.918/10
765/10

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 7 DE 2011

SANTIAGO, 22 MAR 11 *17409

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 7 de 2011, debidamente aprobado.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Jefe Subrogante
División de Municipalidades

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN
PRESENTE

RTE.
ANTECEDEN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

DMSAI N° 765/10
REF. 204.918/10

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 7 DE 2011

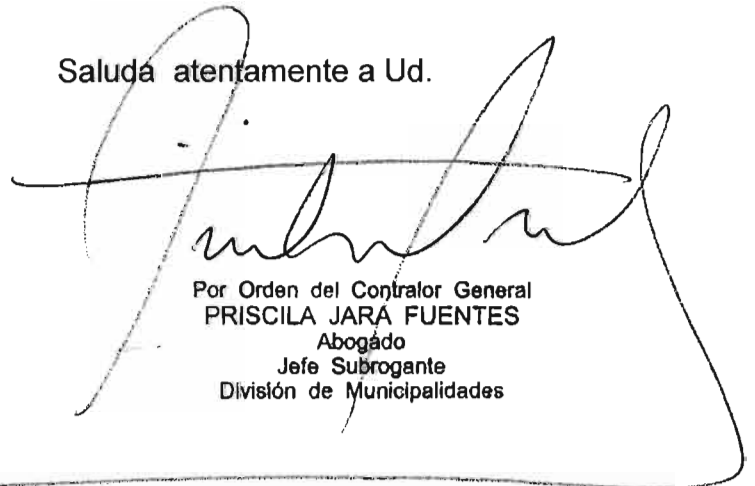
SANTIAGO, 22 MAR 11 *17410

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe de Investigación Especial IE N° 7 de 2011, de esta Contraloría General, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría General, en su calidad de Secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite, dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.



Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Jefe Subrogante
División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE PEÑALOLEN
PRESENTE

RTE.
ANTECEDEN.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. N° 204.918/10
DMSAI 765/10

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 7 DE 2011

SANTIAGO, 22 MAR 11 *17411

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 7 de 2011, debidamente aprobado.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Jefe Subrogante
División de Municipalidades

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLEN
PRESENTE

RTE.
ANTECEDEN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. N°
DMSAI

204.918/10
765/10

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 7 DE 2011

SANTIAGO, 22 MAR 11 *17412

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 7 de 2011, debidamente aprobado.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.

Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Jefe Subrogante
División de Municipalidades

AL SEÑOR
PEDRO VALDÉS SAZO
PRESIDENTE ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS
MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN
PRESENTE

RTE.
ANTECEDEN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

REF. : 204.918/10
DMSAI : 765/10

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
IE N° 7, DE 2011, SOBRE PAGO DE HORAS
EXTRAORDINARIAS EN LA MUNICIPALIDAD
DE PEÑALOLÉN.

SANTIAGO, 22 MAR. 2011

Se ha dirigido a esta Contraloría General, don Pedro Valdés Sazo, Presidente de la Asociación de Funcionarios de la Municipalidad de Peñalolén, solicitando fiscalizar el pago de horas extraordinarias de 26 funcionarios que individualiza en nómina que acompaña.

ANTECEDENTES:

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la denuncia de la recurrente que, en síntesis, señala que los funcionarios aludidos percibirían tales pagos no obstante encontrarse haciendo uso de feriado legal y/o con licencia médica.

METODOLOGÍA:

El examen se realizó de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó la toma de declaraciones a diversas personas, así como la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios. La revisión contempló el estudio de los 26 casos solicitados, de un total de 186 funcionarios que, en promedio, perciben horas extraordinarias en forma habitual en esa entidad edilicia.

ANÁLISIS:

En relación con la materia corresponde precisar, que el procedimiento de asignación y pago de horas extraordinarias se encuentra establecido en el artículo 63 y siguientes de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de esta Contraloría General ha declarado que los trabajos extraordinarios sólo 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 impostergables, que exista 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 domingos o festivos (aplica dictamen N° 5.921, de 2010.)

A LA SEÑORA
JEFE DE LA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
PJF/LMGV/NSU



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 2 -

La misma jurisprudencia agrega que las horas extraordinarias deben ser autorizadas mediante actos administrativos dictados en forma previa a su ejecución, en los que se individualizará el personal que las desarrollará, el número de horas a efectuar y el período que contempla dicha aprobación.

Además, las autoridades administrativas, deben implementar los controles de asistencia que estimen convenientes para asegurar el desarrollo efectivo de los trabajos extraordinarios, sistema que deben observar todos los funcionarios a quienes afecta, cualquiera sea su jerarquía, por lo que es necesaria la existencia de sistemas de control horario objetivos y de general aplicación, lo que es, además, un aspecto esencial para la determinación y cálculo de los trabajos extraordinarios realizados.

Ahora bien, en el contexto señalado se efectuó la indagatoria respectiva, teniendo en consideración los antecedentes proporcionados tanto por el recurrente como por la propia municipalidad, cuyo resultado estableció lo que sigue:

1.- Pagos de horas extraordinarias no realizadas.

La revisión practicada a los 26 casos solicitados estableció que los funcionarios objeto de la presentación recibieron pagos por horas extraordinarias no realizadas, durante el período comprendido entre octubre de 2009 y junio de 2010, por la suma de \$ 14.635.797.-.

En efecto, se determinó que en los casos observados, los funcionarios se encontraban haciendo uso de licencia médica; feriado legal; permiso administrativo; o, ausentes, según los registros de acreditación de la jornada extraordinaria en los sistema de control empleado -reloj control digital y libro de control de firmas-, según detalle que consta en anexos N°s. 1 y 2.

• Pagos de octubre a diciembre de 2009	\$ 3.811.286.-
• Pagos de enero a junio de 2010	\$ 10.824.511.-

TOTAL \$ 14.635.797.-

=====

En relación con lo anterior, es necesario hacer presente que el pago por trabajos extraordinarios procede sólo si éstos se han realizado efectivamente, correspondiendo excepcionalmente el pago de remuneraciones por tal concepto durante períodos en que no exista desempeño, como feriados, permisos con goce de remuneraciones y licencias médicas, sólo si se los funcionarios se encuentran incorporados a un sistema de turnos, rotativos, regulares y permanentes, de manera que los personales afectos a este régimen deban trabajar, como la manera habitual de desarrollar sus funciones, indistintamente, en algunas oportunidades de día, en otras de noche, o en días sábado, domingo y festivos, en unidades que, por su naturaleza, deban prestar un servicio continuo para no causar un grave daño (aplica dictámenes N°s. 36.226, de 2003; 45.867, de 2004; y, 75.904, de 2010, entre otros), situación que no concurre en el caso analizado.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 3 -

2.- Sobre control de asistencia de trabajo extraordinario.

El examen efectuado para determinar la cuantificación de horas extraordinarias diurnas, nocturnas y/o festivas permitió advertir que los libros de control de firma de asistencia, en algunos casos, presentaban algunas enmendaduras en la hora de salida, sin que autoridad o jefatura alguna haya salvado dichas correcciones. A modo de ejemplo, el registro de asistencia del libro respecto del mes de noviembre de 2009 de doña Susana Margarita Berríos Catalán y de enero de 2010, de doña Gladys Sandoval Campos, presenta enmiendas en las horas de cumplimiento de jornada ordinaria y término del horario trabajado como extraordinario.

Asimismo, se estableció que algunos funcionarios registran horas extraordinarias en forma continua semanal -de lunes a domingo- durante parte del período examinado -octubre de 2009 a junio de 2010-, como es el caso de doña María Paulina Acuña Araya, doña Sara Campos Sallato y de don Rodrigo Javier Gutiérrez Sáez, no garantizándose el derecho a, por lo menos un día de descanso semanal, que el municipio debe respetar y promover como derecho esencial que emana de la naturaleza humana, relativo a asegurar al trabajador su descanso y disfrute del tiempo libre y una limitación razonable de las horas de trabajo, en el marco del artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Chile, y de acuerdo al 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 (aplica dictamen N° 36.121, de 1997).

Por su parte, se estableció que don Rodrigo Javier Gutiérrez Sáez, registra asistencia en un libro de firmas de los meses de mayo y junio de 2010, cumpliendo una jornada de trabajo que se extiende entre las 6:00 horas AM y las 00:30 horas PM, en forma continua, sin contar con el respectivo decreto alcaldicio que autorice dicha jornada especial, y con liderando que el horario de trabajo de esa entidad se extiende, entre las 8:30 y 18:00 hrs. de lunes a jueves, y el viernes desde las 8:30 a las 14:00 hrs., conforme lo informado por el Jefe de Gabinete de la municipalidad, el 21 de enero pasado.

3.- Pago diferido de horas extraordinarias mensuales.

La revisión determinó que la Municipalidad de Peñalolén efectúa el pago de las horas extraordinarias de los funcionarios en forma diferida, es decir, las realizadas en el mes de octubre de 2009 se pagaron en noviembre de ese año, y así sucesivamente hasta las del mes de junio de 2010, que se pagaron en julio siguiente, en circunstancias que ellas deben pagarse en forma conjunta con la remuneración del mes que corresponda (aplica dictámenes N°s. 22.876, de 1999 y 75.904, de 2010).

4.- Otras situaciones advertidas en la fiscalización.

4.1.- Sobre registro y control de asistencia.

La Municipalidad de Peñalolén ha fijado un sistema de control alternativo de asistencia para un grupo de sus funcionarios, sin que ello aparezca fundado en la naturaleza de las funciones que desempeñan.

En efecto, se comprobó que existen controles de asistencia diferentes para funcionarios que cumplen funciones en el edificio institucional de la Municipalidad de Peñalolén, según decreto alcaldicio N° 1600/2135, de 2009., a través de un reloj digital para quienes cumplen funciones de jefatura, técnico, administrativo y auxiliares y, de un libro de asistencia -ubicado en la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 4 -

oficina de alcaldía- para los directores, profesionales y un funcionario de la planta de técnicos, que se desempeña como chofer del Alcalde.

Al respecto cabe precisar, que no es posible la aplicación de un sistema de control horario al que quede sujeto sólo un grupo de servidores y que les origine ciertos privilegios, como tampoco resulta procedente eximirlos de todo tipo de control, por cuanto ello constituiría una discriminación arbitraria, por lo que el eventual establecimiento de sistemas alternativos de control de asistencia sólo puede fundarse en la naturaleza de las funciones que desempeñen quienes queden afectos a ellos y no sólo en razón de la jerarquía que posean (aplica criterio contenido en el dictamen N° 20.246 de 2001).

4.2.- Distribución improcedente de jornada ordinaria de trabajo.

Durante la visita se tomó conocimiento que la jornada normal diaria de trabajo del personal de la Municipalidad de Peñalolén establecida a través del decreto alcaldicio N° 1.600/2135, de 2009, en la práctica no se cumple, toda vez que, de acuerdo a lo informado por el Jeje de Gabinete de la municipalidad, la jornada diaria se extiende de lunes a jueves, entre las 8:30 y las 18:00 hrs. —esto es, 9 horas y 30 minutos diarios- y, el día viernes, de 8:30 hrs. a 14:00 hrs., es decir, 5 horas y 30 minutos, cumpliéndose así un total semanal de 43,5 horas.

Lo anterior vulnera doblemente lo dispuesto en el artículo 62 y siguientes de la ley N° 18.883, según los cuales la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios municipales es de 44 horas semanales, distribuidas de lunes a viernes, no pudiendo exceder de nueve horas diarias.

Al respecto, cabe precisar que, si bien conforme el artículo 56 de la ley N° 18.695, corresponde al Alcalde como máxima autoridad de la municipalidad, su dirección, administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, tales atribuciones las debe ejercer con sujeción al ordenamiento jurídico, al que deben ceñirse todos los organismos integrantes del sector público, según lo establecen los artículos 2° de la ley N° 18.575 y 6° y 7° de la Constitución Política (aplica dictamen N° 9.292, de 2003).

4.3.- Desempeño de funciones distintas al nombramiento.

Durante la fiscalización se estableció que don Rodrigo Gutiérrez Sáez, contratado como técnico grado 10°, de la escala de sueldos municipales, se desempeña en forma habitual, como conductor del Alcalde de la Municipalidad de Peñalolén, y que según decreto alcaldicio N° 177, de 2009, registra póliza de conducción N° 105882.

Sobre lo anterior, cabe precisar que la función desempeñada por el señor Gutiérrez Sáez no se ajusta a las funciones propias del cargo que ostenta.

En efecto, conforme se desprende del artículo 12, N° 6, de la ley N° 19.280, las tareas de chofer son propias del escalafón de auxiliares, lo cual aparece confirmado en dictamen N° 67.971, de 2009. Al respecto, debe considerarse que el artículo 70 de la ley N° 18.883, dispone que los funcionarios sólo podrán ser destinados a desempeñar funciones propias del cargo que han sido designados dentro de la municipalidad correspondiente, debiendo respetar la jerarquía de los funcionarios y efectuarse de manera que los servidores desarrollen tareas de la misma índole que aquellas para las cuales se les designó (aplica dictámenes N°s 14.776, de 2000; 42.120, de 2002; y, 67.971, de 2009).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

- 5 -

CONCLUSIONES:

1.- La autoridad comunal deberá exigir el reintegro de la suma de \$ 14.635.797.-, a los 26 funcionarios individualizados en el anexo N° 1, que recibieron pagos por horas extraordinarias no realizadas, durante el período comprendido entre octubre de 2009 y junio de 2010.

Asimismo, la autoridad comunal deberá disponer la revisión y verificación del correcto pago de los 160 funcionarios municipales restantes que, en promedio, percibieron horas extraordinarias en forma habitual en esa entidad edilicia, durante el período señalado, remitiendo el resultado de dicho estudio a este Organismo de Control, en un plazo de 30 días.

2.- La Dirección de Administración y Finanzas y la Dirección de Control del municipio deberán adoptar los resguardos pertinentes para registrar el daño patrimonial producido a la municipalidad, constituyendo los deudores por pagos indebidos de horas extraordinarias y, reflejando contablemente ese hecho económico conforme a los procedimientos contables respectivos, contenidos en el N° 36.640, de 2007, de este Organismo de Control.

3.- Además, la municipalidad deberá implementar un sistema de control horario que permita registrar el cumplimiento de jornada ordinaria y extraordinaria de trabajo, para todo el personal municipal, autorizando excepcionalmente una modalidad distinta de control, cuando ello se justifique conforme a la naturaleza de la función, de modo de no incurrir en discriminación arbitrarias.

Asimismo, deberá ajustar la distribución de su jornada ordinaria de trabajo, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.883.

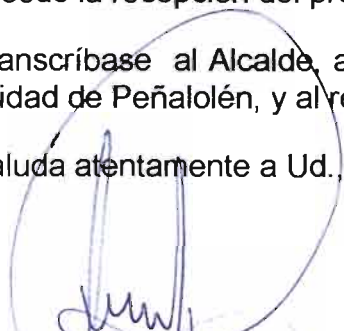
4.- En lo sucesivo, la autoridad comunal deberá disponer el pago de horas extraordinarias en el mismo mes en que se ejecutan, en los términos indicados en el presente informe.

5.- Se deberá regularizar la situación de don Rodrigo Gutiérrez Sáez, contratado asimilado al escalafón técnico de la municipalidad, pero cumpliendo una función de menor jerarquía, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 70 de la ley N° 18.883.

Conforme lo anterior, corresponde que esa autoridad municipal arbitre las medidas pertinentes con el fin de resolver las observaciones planteadas, informando al respecto a este Organismo de Control en un plazo de quince (15) días, contado desde la recepción del presente documento.

Transcribese al Alcalde, al concejo municipal y a la dirección de control de la Municipalidad de Peñalolén, y al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.


LUZ MARINA GÓMEZ VERA
Jefe Área de Inspección
Subdivisión Auditoría e Inspección
División de Municipalidades



www.contraloria.cl





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. : 168.509/11
177.786/11
DMSAI.: 891/11

SOBRE RESPUESTA DE LA
MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN, AL
INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 7, DE 2011, SOBRE
FISCALIZACIÓN DEL PAGO DE HORAS
EXTRAORDINARIAS.

SANTIAGO, 13 SET 11 • 058057

Mediante oficios Ord. N°s 1400/09 y 1400/22, de 2011, el Alcalde de la Municipalidad de Peñalolén ha dado respuesta al documento individualizado en la suma, que fuera remitido a dicha autoridad comunal a través del oficio N° 17.409, de 2011, y que se refiere a una investigación especial sobre el pago de horas extraordinarias.

Examinados los antecedentes proporcionados y efectuadas las verificaciones sobre las medidas adoptadas respecto de las observaciones formuladas, se estableció lo que sigue:

1.- Sobre pagos de horas extraordinarias no realizadas.

El citado informe de este Organismo de Control señaló que 26 funcionarios recibieron pagos por horas extraordinarias no realizadas, durante el período comprendido entre octubre de 2009 y junio de 2010, por la suma de \$ 14.635.797.-.

Asimismo, se indicó a la autoridad comunal, que debía disponer la revisión y verificación del pago por este concepto, respecto de los 160 funcionarios municipales restantes que, también, percibieron retribuciones por horas extraordinarias en forma habitual, durante el período señalado.

Al respecto, el Alcalde informa que se revisó el cálculo de los 26 funcionarios aludidos por esta entidad y se determinó una diferencia de \$ 2.462.064.- a favor de los funcionarios, sobre los que no procede disponer su reintegro, por los motivos que indica y cuyo detalle consta en cuadro que adjunta.

Examinadas las cifras que acompañara la autoridad comunal y los antecedentes presentados, se ha aceptado excepcionalmente como válido, disminuir de \$14.635.797.- a \$ 12.173.733.- lo observado, esto es, en un monto de \$ 2.462.064.-, que corresponde a aquellas horas extraordinarias pagadas a funcionarios que no habrían tenido acceso a dejar constancia en el libro registro al momento de realizar las horas extraordinarias, por hallarse éste en dependencias de la secretaría del Alcalde, lugar que se encontraba cerrado al momento de intentarse el registro y, otras horas que han sido certificadas como cumplidas por el superior jerárquico de cada funcionario.

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN
PRESENTE
PJF/LMGV/NSU



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-2-

Por su parte, respecto del pago de horas extraordinarias recibidas por los 160 funcionarios restantes, la municipalidad informó que la deuda por concepto de horas extraordinarias pagadas y no acreditadas, asciende a \$ 16.575.669.-.

En consecuencia, la suma total a reintegrar por los funcionarios de la Municipalidad de Peñalolén por concepto de horas extraordinarias no acreditadas, durante el período octubre de 2009 y junio de 2010, asciende a la suma de \$ 28.749.402.-, según se indica en el siguiente detalle:

Período	N° total funcionarios	Monto total reintegro \$
Octubre 2009-Junio 2010	26	12.173.733
Octubre 2009-Junio 2010	160	16.575.669
Totales	186	28.749.402

Cabe agregar que, si bien el municipio determinó la cuantía de los valores a devolver, no informa ni acompaña la notificación de las sumas a reintegrar por cada funcionario, ni la realización de los descuentos pertinentes, de modo tal que la observación debe mantenerse, por las sumas recién anotadas.

Ello, sin perjuicio de que los afectados puedan solicitar acogerse a lo establecido en el artículo 67 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de este Organismo, que permite al Contralor General condonar u otorgar facilidades para el reintegro de remuneraciones indebidamente percibidas, cuando exista buena fe o justa causa de error. Sin embargo, debe hacerse presente que no resulta posible atender la petición genérica que en tal sentido realiza el Alcalde, toda vez que debe analizarse cada caso en particular, lo cual requiere que cada funcionario afectado impetere una solicitud individual, o bien, ello se verifique en forma colectiva, pero identificando a cada uno de los requirentes y el monto adeudado individualmente (aplica dictamen N° 54.951, de 2009).

2.- Sobre control de asistencia de trabajo extraordinario.

La revisión de los libros de control de firmas de asistencia para determinar la cuantificación de horas extraordinarias diurnas, nocturnas y/o festivas, estableció que ellos presentaban enmendaduras en las horas de salida, sin que autoridad o jefatura alguna hubiera autorizado dichas correcciones. Además, algunos funcionarios registraban jornadas extraordinarias en forma continua semanal -lunes a domingo- no garantizando el derecho de, a lo menos, un día de descanso; observándose, además, la jornada especial de trabajo de un funcionario, sin contar con el respectivo decreto alcaldicio que así lo autorice.

En su respuesta, la autoridad edilicia señala que se ha establecido un nuevo sistema de control de asistencia de los funcionarios, el cual consta en el decreto N° 1600/1609, de 2011, que acompaña, y que en síntesis indica que todos los funcionarios deberán firmar la entrada y salida en un libro de control, cuya responsabilidad de supervisión radicará en los directores o jefes de departamentos respectivos.

No obstante, señala también que no se ha vulnerado el derecho a un día de descanso semanal que se observara, puesto que las horas extraordinarias de que se trata son perfectamente realizables y guardan relación con las labores que desarrollan esos funcionarios, no implicando una afectación a su salud o el derecho a descanso. Asimismo, solicita se aclare el criterio



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-3-

general aplicable en esta materia, dado que del análisis de la información de transparencia de otros municipios, como Providencia y Las Condes, aparece que sus funcionarios realizan una cantidad de horas extraordinarias mucho más elevada que las realizadas en la entidad municipal que administra.

Al respecto, corresponde precisar que este Organismo de Control, a través de los dictámenes N°s 36.121, de 1997; 51.849, de 2004; y; 19.958, de 2006, ha señalado que cuando se requiere de personal fuera de los límites horarios fijados en la jornada ordinaria de trabajo, igualmente se debe garantizar el derecho del personal que labora en dichos servicios a, por lo menos, un día de descanso semanal y que la extensión horaria no le signifique un esfuerzo físico o intelectual que, por su intensidad, pueda afectar su salud.

Por su parte, respecto a la comparación de situaciones ocurridas en otros municipios, como Providencia y Las Condes, a que alude la autoridad comunal, corresponde informar que este Organismo de Control ha efectuado observaciones sobre la materia a la Municipalidad de Las Condes, según da cuenta el Informe Final N° 27, de 2011, en tanto la otra entidad no ha sido objeto de fiscalizaciones en ese aspecto.

En cuanto al decreto N° 1600/1609, de 2011, que establece un sistema de control de la jornada de trabajo para todos los funcionarios de la Municipalidad de Peñalolén, cabe anotar que el mismo adolece de las falencias que más adelante se señalan, lo que deberá corregirse, con el objeto de cautelar tanto el cabal cumplimiento de la jornada de trabajo como el derecho de gozar de, a lo menos, un día de descanso semanal, que la jurisprudencia de este Organismo de Control ha declarado como obligatorio.

3.- Sobre el pago diferido de horas extraordinarias mensuales.

En el informe en comento se observó que la Municipalidad de Peñalolén efectúa el pago de las horas extraordinarias de los funcionarios en forma diferida, en circunstancias que ellas deben pagarse en forma conjunta con la remuneración del mes que corresponda.

Al respecto, la autoridad comunal en su respuesta señaló que, consultados varios municipios, en todos se informó que el pago de este concepto se realiza por mes vencido. Agrega, que es materialmente imposible pagarlo en el mismo mes en que se ejecutan las horas extraordinarias, aludiendo a una circular del Servicio de Impuestos Internos, conforme cuyo análisis solicita la reconsideración de la situación observada.

No obstante lo anterior, mediante correo electrónico de 11 de agosto pasado, la unidad de recursos humanos de la Municipalidad de Peñalolén informó a su jefatura directa y esta Entidad Fiscalizadora que, efectuada la consulta sobre la materia en la oficina del Servicio de Impuestos Internos de Ñuñoa, se le confirmó que era correcto lo observado por este Organismo de Control, en cuanto al mes en que deben ser contabilizadas las horas extraordinarias "...para efectos del impuesto único, el cual es el de ejecución de las horas y no el de pago" por lo que se consideró infundado solicitar un pronunciamiento sobre la materia.

Conforme a lo anterior, la observación debe mantenerse, y su regularización efectiva se verificará en una próxima visita que se realice en esa entidad comunal.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-4-

4.- Sobre otras situaciones advertidas en la fiscalización.

4.1.- Registro y control de asistencia.

Se observó que la Municipalidad de Peñalolén utilizaba un sistema de control de asistencia diferente para funcionarios que cumplen similares labores en el mismo edificio institucional, según lo dispuesto en el decreto alcaldicio N° 1600/2135, de 2009, disponiéndose de un reloj digital para quienes cumplen funciones de jefatura, técnicos, administrativos y auxiliares y, de un libro de asistencia -ubicado en la oficina de alcaldía- para los directores, profesionales y un funcionario de la planta de técnicos, que cumplía labores de chofer del alcalde.

En respuesta a lo observado, la autoridad comunal informa que se ha implementado un nuevo sistema de control horario para todo el personal municipal, consistente en libros de registro para cada unidad, a cargo del director respectivo, el que será fiscalizado por la contraloría interna y por la unidad de recursos humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad alcaldía solicita que se reconsidere esta observación atendido que estima que este sistema de control horario es más vulnerable que el dactilar, agregando que no es posible implementar este último para todos los funcionarios de la municipalidad, dado que se cuenta con numerosas dependencias, distantes unas de otras, lo que implicaría establecer un sistema dactilar en cada una de ellas, con un costo altísimo que el presupuesto municipal no es capaz de solventar, por lo cual solicita se permita llevar un registro mixto, atendidas las circunstancias en que se desarrolla el trabajo y la naturaleza de la función a desarrollar. Además, acompaña un cuadro comparativo relativo a municipios de la región metropolitana y de regiones, en el cual, se demuestra que varios de ellos consideran un registro de asistencia de carácter mixto.

Sobre lo anterior, corresponde precisar que la observación formulada por este Organismo de Control se refiere a que respecto de los funcionarios que cumplen su jornada de trabajo en un mismo recinto, y cuyas funciones -atendida su naturaleza- no lo amerita, no aparece justificado que mantengan un sistema de control diferente, en cuanto ello implicaría una discriminación en la implementación de sistemas de control, en razón de la jerarquía que poseen.

Cabe agregar, que la reiterada jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida entre otros, en los dictámenes N°s. 10.878, de 2000, 58.526, de 2008 y 6.920, de 2011 ha señalado que todo el universo de servidores públicos está llamado a cumplir con las normas sobre jornada laboral, no pudiendo existir empleados o grupos de éstos eximidos de toda forma de control, reconociendo que para ello la autoridad superior puede establecer dentro de una misma entidad, mediante la dictación de una resolución fundada, debidamente motivada, más de un instrumento de verificación de la asistencia, cuando ello tiene como fundamento la diferente naturaleza de las actividades que allí se realizan, sin afectarse con ello, los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación, vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

De este modo, queda de manifiesto que no se ha objetado el establecimiento de distintos mecanismos de control horario, sino que ello se vincule con la jerarquía y no con naturaleza de las funciones que corresponde



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-5-

cumplir al personal, lo cual se señaló expresamente en el informe de cuya reconsideración se trata.

Luego, cabe anotar que las validaciones practicadas al efecto demuestran que el nuevo sistema implementado para registrar el cumplimiento de la jornada ordinaria de trabajo, así como actividades extraordinarias, no es confiable.

En efecto, pruebas selectivas practicadas a una muestra aleatoria del registro de asistencia de funcionarios implementado evidenció las siguientes observaciones:

- Omisión de registro de las horas de salida.
- No se registran ausencias tales como permisos administrativos, licencias médicas, feriados, cometidos funcionarios, comisiones de servicios, o permisos especiales.

Por consiguiente, no es posible reconsiderar la observación en base a los argumentos esgrimidos, como tampoco entenderla subsanada con el nuevo sistema implementado, debiendo esa autoridad edilicia arbitrar las medidas tendientes a que el sistema de control de la jornada de trabajo, sea único o diferenciado, cumpla con el objeto de acreditar suficientemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de cumplir con aquella y, en el evento de establecerse sistema diferenciados, ello se justifique en la naturaleza de las funciones de los servidores a quienes afecte, mediante un acto fundado.

4.2.- Distribución improcedente de jornada ordinaria de trabajo.

Se determinó que la Municipalidad de Peñalolén distribuyó su jornada ordinaria de lunes a jueves, desde las 8:30 a las 18:00 horas, esto es, 9 horas y 30 minutos diarios, y el día viernes, de 8:30 a 14:00 horas, es decir, 5 horas y 30 minutos, cumpliéndose así un total semanal de 43 horas y 30 minutos, vulnerando con ello, lo dispuesto en el artículo 62 de la ley N° 18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, según el cual dicha jornada ordinaria debe alcanzar a 44 horas semanales y no exceder de nueve diarias.

En su respuesta la autoridad comunal indica que ese municipio no ha alterado la distribución legal de la jornada, puesto que según el decreto alcaldicio N° 1600/6991, de 2010, que acompaña, autoriza al personal municipal para realizar trabajos extraordinarios por media hora de lunes a jueves, a contar de las 17:30 horas, término de la jornada ordinaria, los que son compensados con descanso complementario los viernes, a contar desde las 14:00 horas.

Sin perjuicio de lo anterior informa, también, que recibido el oficio de la fiscalización practicada por este Organismo de Control, se dispuso de inmediato volver al antiguo sistema, es decir, desempeñar la jornada ordinaria de lunes a jueves, de 8:30 a 17:30 horas y, el día viernes de 8:30 a 16:30 horas, cumpliendo así, con la jornada de 44 horas semanales obligadas; no obstante, dicha autoridad edilicia solicita que se reconsidere la observación formulada, en base a los argumentos vertidos en el párrafo precedente.

Al respecto, cabe consignar que, si se considera la media hora de trabajo extraordinario autorizada en el decreto alcaldicio N° 1600/6991, de 2010, que se realiza entre los días lunes y jueves, entre las 17:30



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-6-

y 18:00 horas, la jornada ordinaria en tales días, sería de 9 horas diarias, entre las 8:30 y las 17:30- totalizando así en esos cuatro días de la semana, 36 horas. Luego, para cumplir con la jornada ordinaria semanal de 44 horas, necesariamente la jornada del día viernes debería ser de 8 horas, lo que significaría cumplir un horario de 8:30 a las 16:30 horas, lo que no se cumplía, dado que el personal se retiraba a las 14:00 horas.

Las dos horas y media faltantes corresponden, según el municipio, al tiempo de compensación por las dos horas extra trabajadas de lunes a jueves, aumentadas en un veinticinco por ciento, conforme lo previsto en el artículo 65 de la ley N° 18.883, lo cual permitiría explicar la distribución de la jornada que fuera objetada.

No obstante, corresponde señalar que el examen de las horas extraordinarias respectivas estableció que en los pagos mensuales efectuados por este concepto se incluye la media hora de trabajo extraordinaria realizada entre los días lunes y jueves, lo cual deja de manifiesto una doble compensación a su respecto, esto es, con descanso en tiempo complementario -según lo señalado por la autoridad- y, en dinero, conforme a las verificaciones practicadas; lo cual resulta improcedente.

En efecto, conforme lo previsto en el inciso segundo del artículo 63 de la citada ley N° 18.883, los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario y, si ello no fuere posible por razones de buen servicio, serán compensados con un recargo en las remuneraciones, de lo cual se desprende que se trata de opciones alternativas, que en modo alguno proceden de manera conjunta, como ocurre en esa entidad edilicia.

Por lo demás, se debe enfatizar que conforme a lo establecido en el referido artículo 63, las horas extraordinarias solo se configuran cuando hayan de cumplirse tareas impostergables, lo cual se desvirtúa si -como sucede en la especie- ellas se realizan de manera permanente por la totalidad de los funcionarios del municipio, toda vez que la distribución de jornada invocada por el alcalde, contenida en el decreto alcaldicio N° 1600/6991, de 2010, y que incluye la realización de dos horas de trabajo extraordinario semanal, era de aplicación genérica en la entidad.

En consecuencia, no es factible acceder a la solicitud de reconsideración solicitada, por lo que corresponde que esa autoridad comunal mantenga el actual régimen de distribución de jornada, y disponga la realización de trabajos extraordinarios solo cuando existan tareas impostergables, respecto del personal que haya de cumplirlas, lo que además, deberá decretarse previamente.

Asimismo, corresponde que disponga la cuantificación y efectúe los descuentos del tiempo no trabajado, a contar de la aplicación del decreto alcaldicio N° 1600/6991, de 2010, sin perjuicio de lo ya expuesto en punto 1 del presente oficio, sobre la posibilidad de que los interesados se acojan a lo previsto en el artículo 67 de la ley N° 10.336.

4.3.- Sobre el desempeño de funciones distintas al nombramiento.

En la fiscalización se observó que un funcionario contratado como técnico grado 10°, de la escala de sueldos municipales, se desempeñaba en forma habitual como conductor del Alcalde de la Municipalidad de Peñalolén, lo que no se ajusta a las funciones propias del cargo que ostenta.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

-7-

En su respuesta, la autoridad comunal manifiesta que esta situación ha sido subsanada, asignándole al señor Rodrigo Gutiérrez Sáez, funciones acordes con tal estamento; no obstante, no acompañó documento alguno que avalase lo señalado.

Consultada sobre lo anterior la Jefe de Recursos Humanos de dicha entidad municipal informó, mediante certificado N° 265, de 26 de agosto pasado, que las funciones efectivas que desarrolla el señor Gutiérrez Sáez, son las siguientes:


- Asistente en terreno de las actividades del señor Alcalde.
- Control en terreno de la agenda alcaldía
- Apoyo en actividades oficiales del Alcalde y del municipio
- Coordinación con Jefe de Gabinete de la documentación necesaria para reuniones y actividades (minutas, documentos, etc.)
- Coordinación y apoyo en citación a reuniones del señor Alcalde con otros municipios y demás instituciones.

No obstante lo señalado, las validaciones practicadas determinaron que según consta en la bitácora del automóvil placa patente CZLC 28, asignado a la alcaldía, el conductor de dicho vehículo entre el 14 de febrero al 24 de agosto de 2011 –fecha de la verificación- es el señor Gutiérrez Sáez, lo cual evidencia que la observación no se ha regularizado.

En consecuencia, en los términos expuestos, se complementa y modifica el Informe de Investigación Especial IE N° 7, de 2011, de este origen.

Transcríbese a la dirección de control y al concejo municipal de la Municipalidad de Peñalolén.

Saluda atentamente a Ud.


PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
Contralor General de la República
Subrogante