



## **INFORME AUDITORÍA**

### **AUDITORÍA INTERNA: CONTROL DE JORNADA AREA MUNICIPAL PERIODO 2017-2021**

**GONZALO GÁLVEZ VILLELLA**

DIRECTOR DE CONTROL INTERNO

**NELSON MARÍN ALBORNOZ**

AUDITOR INTERNO

**MIGUEL ANGEL BASUALTO BUSTAMANTE**

APOYO ADMINISTRATIVO

FEBRERO 2022



DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO  
**INTRODUCCIÓN**

La presente Auditoría se enmarca dentro del trabajo a realizar por parte de la Unidad de Control Interno de este Municipio, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 29 letra a) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: “Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación”.

**OBJETIVO**

La fiscalización tuvo por objeto auditar el sistema de control de horario o jornada. La finalidad de ello, es determinar la eficacia de los sistemas de control y su legalidad, como la existencia de los debidos respaldos en caso de inasistencias por parte de la unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad. Para determinar una situación como atraso, se examinó cada registro de jornada considerando que el horario de ingreso es a las 8:30 horas y, estimando como atraso cuando el funcionario o funcionaria marcaba después de las 8:35. Es decir, toda persona que haya ingresado en el rango comprendido entre las 8:30 y 8:35, no es considerando atraso. Por el contrario, si la persona ingresaba después de las 8:35, se consideró como atraso contabilizando para tales efectos todo el tiempo transcurrido entre las 8:30 y el efectivo registro o marcaje.

**RESULTADOS**

Del examen realizado a las materias auditadas y considerando los antecedentes y argumentos aportados por la unidad de personal, se logró acreditar lo siguiente:

Respecto de la jornada regular de trabajo, existen sólo 3 decretos alcaldicios –los cuales se adjuntan en el anexo N° 2-. El primero de ellos, es el N° 1.760/2007 de fecha 31 de diciembre de 2007 y que establece la jornada regular de 8:30 a 17:18 horas, incluido un tiempo máximo de colación de 30 minutos, lo que totaliza 44 horas semanales. Así las cosas, establece un horario especial para el Museo y Biblioteca de lunes a viernes de 10:12 a 13:00 horas, incluido un tiempo máximo para colación de 30 minutos, totalizando 44 horas semanales. Para el personal que labora en la oficina de Turismo, tendrá horario especial de lunes a viernes de 8:30 a 17:18 horas; miércoles, jueves y viernes de 9:30 a 17:18 horas; Sábado de 10:00 a 13:00 horas, incluido un tiempo máximo para colación de 30 minutos, lo que totaliza 44 horas semanales. Continúa el referido decreto, especificando que el personal contratado por 40 horas semanales, tendrá un horario especial de Lunes a Viernes, de 9.18 a las 18.18 horas, incluido un tiempo máximo para colación de 30 minutos, lo que totaliza 44 horas semanales. El tiempo de colación se deberá utilizar entre las 14:00 y a las 14:30 horas, para todo el personal mencionado en los punto anteriores. El horario se controlará mediante reloj de control digital, mediante las impresiones digitales de los funcionarios. En aquellas unidades que por su lejanía del edificio consistorial no sea posible este método de control, se utilizarán tarjetas de reloj control o libros de asistencia. El horario de los establecimiento educacionales será definido por el departamento de educación mediante decreto alcaldicio, de acuerdo a las normas técnicas que dicte el Ministerio de Educación. El horario de los establecimiento de salud primaria, será definido por el Departamento de Salud, mediante decreto alcaldicio, de acuerdo a las normas técnicas que dicte el Ministerio de Salud.

El segundo de ellos, establece la jornada regular de trabajo está establecida para el edificio municipal y biblioteca municipal de lunes a jueves, de 8:39 a 17:30 horas; y viernes de 8:30 a 16:30 horas, incluido un tiempo máximo para colación de 30 minutos, totalizando 44 horas semanales, lo que se contará a partir del 1 de febrero de 2019, según dispone el decreto alcaldicio N° 179 de fecha 29 de enero de 2019.



#### DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

El tercer decreto es el N°1761 de 20 de agosto de 2019, que será abordado en el siguiente acápite.

En base al análisis efectuado por la Unidad de Control Interno se pudo evidenciar los sistemas existentes en cada periodo, la eficacia del mismo y, la falta de justificación respecto a atrasos e inasistencias reiteradas tal y como se expondrá a continuación:

### **1. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA:**

Se comprobó que no existe un sistema unificado de marcación o registro de jornada para los funcionarios municipales, sino desde el mes de del año 2021, cuando fue adquirido un sistema de marcación o reloj biométrico, ubicado en el segundo piso del edificio consistorial. Anterior a ello, se realizaba de forma mixta el control o marcación horaria, según la dependencia. Por ejemplo, en el edificio municipal “Rolando Arcos”.

Se disponía de un reloj biométrico, en circunstancias que en el edificio consistorial se utilizaba un reloj con marcación mediante el uso de tarjetas, lo anterior sobre la base de lo dispuesto en el decreto alcaldicio N° 1761 de fecha 20 de agosto de 2019, que en lo que interesa, establece el sistema de marcación el uso del reloj control de asistencia con tarjeta, será para el personal municipal, departamento de educación y departamento de salud, que labora en el edificio consistorial a contar del 01 de marzo de 2019, cuestión que no se aviene con lo dispuesto por la Contraloría General de la República, en cuanto se necesita de una justificación cuando se haga uso de un sistema diverso al de los demás funcionarios. Si bien la autoridad superior puede disponer diferentes mecanismos de control horario, considerando las diversas tareas del personal municipal, ello no puede afectar los principios de igualdad ante la Ley y de no discriminación que rigen en nuestro ordenamiento jurídico, y siempre, por cierto, que esta diferencia se fundamente en la naturaleza de las funciones que desempeñen y no solo en razón de su jerarquía (aplica criterio contenido en el dictamen N°s. 2.075, de 2011 y 76.135, de 2014), cuestión que no aborda ni precisa las razones el decreto N°1761 de fecha 20 de agosto de 2019.

Se verificó la inexistencia de un acto administrativo que regule o establezca un reglamento de control de asistencia, permanencia y puntualidad para el personal de la Municipalidad, por lo que en la especie y a la fecha del presente informe, cada uno de los casos en análisis, deberá ser abordado de acuerdo a la Ley N°18.883 y ante su inobservancia, deberá aplicarse las sanciones administrativas que correspondan.

#### **1.1. INEXISTENCIA DE JUSTIFICACIÓN ANTE ATRASOS E INASISTENCIAS**

Se pudo corroborar en base a una revisión general de todos los funcionarios municipales, y certificado por informe evacuado por el departamento de Recursos Humanos del área municipal – Anexo N°3- respecto del periodo comprendido entre el mes de enero del año 2017 hasta el mes de julio del año 2021, de acuerdo al registro de asistencia extraído respecto del año 2017 de los libros de asistencia, sistema que se mantuvo hasta el mes de enero de 2019, para posteriormente registrarse la asistencia mediante el uso de tarjetas hasta el mes de julio del año 2021, donde comienza a utilizarse el reloj biométrico.

Sobre el particular, es dable indicar que no existe decreto alguno que autorice los distintos mecanismos de marcaje, implementándose sin el necesario acto administrativo, más allá de los dos decretos ya indicados.

Así las cosas, a propósito del estado de excepción constitucional decretado mediante DS N° 104 de 2020 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la emergencia sanitaria decretada mediante DS N° 4, del Ministerio de Salud, no se consideró en el presente resumen el año 2020 toda



DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

vez que atendido lo anterior, puede justificarse –en teoría- los eventuales atrasos mediante la figura del caso fortuito o fuerza mayor.

De acuerdo al registro de asistencia se pudo evidenciar que durante el periodo de un año calendario, funcionarios y funcionarias incurriendo en atrasos reiterados injustificados, indicando los de mayor ocurrencia a continuación:

<b>AÑO 2017</b>		
RUT	CANTIDAD DE ATRASOS	TIEMPO ACUMULADO HRS.
[REDACTED]	37	360

<b>AÑO 2018</b>		
RUT	CANTIDAD DE ATRASOS	TIEMPO ACUMULADO HRS.
[REDACTED]	41	193.5
[REDACTED]	59	32.7

<b>AÑO 2019</b>		
RUT	CANTIDAD DE ATRASOS	TIEMPO ACUMULADO HRS.
[REDACTED]	12	6.18
[REDACTED]	68	40.97
[REDACTED]	59	17.54
[REDACTED]	51	11.43
[REDACTED]	57	8.63
[REDACTED]	45	47.60
[REDACTED]	35	18.79
[REDACTED]	80	18.15
[REDACTED]	105	15.86



DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

[REDACTED]	8	6.38
[REDACTED]	58	18.42
[REDACTED]	18	5.96
[REDACTED]	17	6.70
[REDACTED]	47	19.91
[REDACTED]	13	2.04
[REDACTED]	16	1.26
[REDACTED]	68	12.25
[REDACTED]	30	6.47
[REDACTED]	61	25.52
[REDACTED]	11	8.25
[REDACTED]	41	14.89
[REDACTED]	25	12.77
[REDACTED]	24	3.71
[REDACTED]	29	4.22
[REDACTED]	21	7.99
[REDACTED]	7	1.23
[REDACTED]	48	15.29
[REDACTED]	10	3.81
[REDACTED]	19	8.44
[REDACTED]	40	16.15

<b>AÑO 2021</b>		
RUT	CANTIDAD DE ATRASOS	TIEMPO ACUMULADO HRS.



## DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

██████████	68	40.97
██████████	21	8.83
██████████	52	8.63
██████████	36	15.39
██████████	24	3.75
██████████	47	11.78
██████████	29	4.87
██████████	19	5.75
██████████	74	18.00
██████████	51	12.04
██████████	56	35.73
██████████	48	10.30
██████████	8	0.86
██████████	14	3.84
██████████	48	17.68
██████████	12	2.53
██████████	18	4.5
██████████	11	2.71
██████████	21	8.19
██████████	8	1.67
██████████	26	7.65
██████████	5	4.58
██████████	4	6.88
██████████	65	36.82
██████████	25	10.17



DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

\*El Detalle total de cada funcionario y funcionaria, se adjunta en el anexo N° 1 que se acompaña al presente informe.

De acuerdo a lo expuesto, el artículo 69 inciso final de la Ley 18.883, dispone sobre los atrasos y ausencias, sin causa justificada, serán sancionados con la medida de destitución, previa investigación sumaria. En tal sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República en dictamen N° 34.920 del año 2014.

Al respecto, el dictamen N° 18.835 de 2012 de la Contraloría General de la República, sostiene que las ausencias serán consideradas como justificadas, solo cuando el funcionario ha hecho uso de feriados, licencias y permisos administrativos, o bien, en el evento en que no hubiera podido cumplir su jornada, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor –dictamen N° 51.208, de 2015).

Sobre el particular, es dable hacer presente que el cumplimiento de la jornada laboral por parte de los funcionarios, cualquiera fuera su cargo o función, debe acreditarse mediante el sistema de control horario que el jefe comunal correspondiente haya adoptado como forma permanente y regular de fiscalizar la asistencia de los trabajadores a sus labores, lo cual no aconteció en la especie – aplica criterio dictamen N° 29.928 de 2005).

### **1.2. Descuentos ante ausencia a los funcionarios municipales.**

Las situaciones evidenciadas vulneran lo previsto en el artículo 69 de la Ley N° 18.883, por cuando el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrá percibirse remuneraciones, salvo que se trate de feriados, licencias o permisos con goce de remuneraciones previstos por el citado estatuto, de la suspensión prevenida del artículo 134, o de caso fortuito o fuerza mayor.

En tal sentido, deberá descontarse de manera mensual el tiempo no trabajado por parte del o los funcionarios.

Todo funcionario de la administración del estado, está sujeto a la obligación de cumplir con la jornada y el horario establecido para el desempeño de su trabajo, previéndose los efectos jurídicos que se derivaran en caso de transgresión de tales deberes.

Así mismo, el estatuto para funcionarios municipales establece que procederá a efectuar dichos descuentos en la remuneración de los servidores, correspondiendo a un día, medio día o una hora de trabajo, por lo que se desprende que, para realizar los respectivos descuentos, se deberá completar una hora como mínimo.



DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

### Conclusiones

1. No existen los actos administrativos correspondientes, que den cuenta del sistema de marcaje o registro de asistencia vigente a la fecha y que detalle o indique el lugar y la justificación para cada locación, lo que deberá subsanarse mediante la dictación de los decretos correspondientes los que deberán indicar el sistema de control o marcaje de asistencia, el lugar donde están instalados y la justificación legal para uno de ellos;
2. Sin perjuicio de la existencia de dos decretos que establecen distintas jornadas en los distintos servicios y edificio municipales, el horario de entrada ha sido siempre a las 8:30 horas;
3. En relación al registro de asistencia se deberá realizar el descuento correspondiente cuando hayan omitido su registro de entrada o salida, para que a través de su unida de personal revise y verifique periódicamente el reloj control horario con el fin de verificar el cumplimiento de la jornada total de trabajo de cada uno de los y las funcionarias;
4. Sobre los y las funcionarias que tienen a su haber atrasos o inasistencias reiteradas injustificadas, deberá ponderarse por la autoridad máxima comunal, la realización de una investigación sumaria, con el propósito de determinar las responsabilidades que concurren, según lo dispuesto en el artículo 69 inciso final de la Ley N° 18.883. En tal virtud, se hace presente que según lo dispuesto en el citado artículo 25 de la ley N° 19.296, en lo que interesa, la destitución que se imponga a los dirigentes de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado debe ser ratificada por la Contraloría General de la República, llevando a cabo un estudio de los aspectos legales, formales y sustanciales relativos al proceso sumarial y a la resolución que disponga la medida disciplinaria expulsiva, comunicando el resultado de dicho análisis al órgano comunal, sea que lo apruebe -a través de la ratificación de la misma-, o indicando en un pronunciamiento jurídico, las observaciones que impiden tener por justificada legalmente la desvinculación, de manera que la sanción no puede producir efectos en tanto este trámite no se verifique (aplica dictámenes N°s. 17.518, de 2000, y 19.488, de 2013);
5. Se hace presente que no existe un manual o reglamento que controle la asistencia, permanencia y puntualidad, lo que permite en ciertos casos, otorgar un tiempo de "tolerancia" y flexibilizar el ingreso y salida de los y las funcionarias municipales, evitando la ocurrencia de situaciones que devenguen en sanciones administrativas.

#### Comentarios:

Se hace presente que efectuado el cierre del proceso de auditoría, se recibió oficio N° 04/2022 de fecha 28 de febrero de 2022 proveniente de la Encargada de Personal Municipal, donde informa la existencia del decreto N°1761 de fecha 20 de agosto de 2019, que se refiere a la circunstancia de implementar sistemas de control de jornada diversos, el que fuera considerado de igual forma en el presente informe.

**GONZALO GÁLVEZ VILLELLA**

**DIRECTOR DE CONTROL INTERNO**

**ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ**