

**Informe Final**  
**Control Horario y Horas**  
**Extraordinarias**  
**Municipalidad de Temuco**

---



Fecha : 10 JUL. 2009  
Nº Informe : 03

INFORME FINAL N° 03/2009

A.T.: 12/2009  
REF: 6682/2008  
CAZ/JDR

SOBRE CONTROL HORARIO Y  
HORAS EXTRAORDINARIAS  
EFECTUADO EN LA  
MUNICIPALIDAD DE TEMUCO

---

TEMUCO, 10 JUL. 2009

En cumplimiento de la Asignación de Trabajo N° 12, de 2009, personal de esta Contraloría Regional, se constituyó en la Municipalidad de Temuco, con el propósito de atender la solicitud efectuada por el Sr. Alcalde, en el sentido de fiscalizar el cumplimiento de los horarios de la jornada de trabajo y las horas extraordinarias de los funcionarios municipales.

El examen se desarrolló conforme a los principios, normas y procedimientos de fiscalización aprobados por este Organismo de Control e incluyó comprobaciones selectivas de los registros y documentos que respaldan las operaciones realizadas y la aplicación de otros procedimientos que se estimaron necesarios atendidas las circunstancias.

Cabe precisar, que con carácter confidencial, mediante Oficio N° 765 de 17 de marzo de 2009, de esta Contraloría Regional, se puso en conocimiento del señor Alcalde de Temuco, a través del Preinforme N° 3, de la misma fecha, las observaciones más relevantes comprobadas al término de la visita, con la finalidad de que se formularan los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, lo que se concretó por Oficio N°797, de 07 de abril de 2009 de la Autoridad Comunal.

Dentro de este contexto, se ha estimado pertinente consignar en este informe tanto el examen desarrollado por esta Contraloría Regional como la respuesta emitida por la Municipalidad de Temuco a las observaciones contenidas en el preinforme antes citado y la conclusión final a que se arribó en la presente fiscalización, antecedentes que se exponen a continuación:

AL SEÑOR  
HERNÁN HERNÁNDEZ SANCHEZ  
CONTRALOR REGIONAL  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
P R E S E N T E

## 1. Normativa legal

La ley N° 18.883, señala en su artículo 58, letra d), la obligación del funcionario de cumplir la jornada de trabajo y realizar aquellas labores extraordinarias que ordene el superior jerárquico. A su vez, el artículo 62 se refiere, entre otras materias, a la jornada de trabajo que será de 44 horas semanales distribuidas de lunes a viernes. Asimismo, el artículo 63 establece que el Alcalde 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, los cuales serán compensados con descanso complementario o un recargo de sus remuneraciones.

Por otra parte, el artículo 69 establece que por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado, no podrán percibirse remuneraciones, salvo excepciones que indica, debiendo descontarse mensualmente por los pagadores, a requerimiento escrito del Jefe inmediato, el tiempo no trabajado por los empleados. Los atrasos y ausencias reiteradas, sin causa justificada, serán sancionados con destitución, previa investigación sumaria.

## 2. Sobre control horario

A través del Decreto Alcaldicio N° 294, de 24 de agosto de 2005, la Autoridad Comunal dispuso una jornada continua de trabajo de lunes a viernes entre las 08:00 y las 17:03 hrs. para los funcionarios de la Municipalidad de Temuco.

Dentro de la jornada laboral se destinó un período para colación de 45 minutos - desde las 13:30 hasta las 14:15 horas. Incorporando, además, 15 minutos adicionales de tolerancia, quedando en definitiva 60 minutos para colación, manteniéndose, no obstante a ello, la hora de salida a las 17:03 hrs.

Debe señalarse que en el punto 2 del citado decreto municipal, se estableció que los funcionarios pueden extender su jornada de colación en 30 minutos, en reemplazo de los 15 minutos señalados anteriormente, de tal forma que los funcionarios tendrán una hora y quince minutos para tal fin, fijándose en este caso, como horario de salida, en la jornada de la tarde, las 17:18 hrs.

Al respecto, según lo establece el inciso 3, del Decreto Ley N° 1.897, de 1965, del Ministerio del Interior, sobre Jornada Única, se podrá otorgar al personal un intervalo hasta de 45 minutos, siempre que éste, en cuanto excede de 30 minutos, se sume necesariamente, a la jornada diaria de trabajo.

En estas condiciones, corresponde que la Municipalidad de Temuco, ajuste el tiempo que sus funcionarios destinan a colación, en virtud de lo establecido en el citado decreto ley, y lo señalado en la jurisprudencia administrativa, debiendo adicionalmente prolongarse el horario de salida hasta recuperar los 15 minutos ocupados en el período de colación. (Aplica dictamen N° 41.762/2006)

Por otra parte, se realizó el examen de las tarjetas y reloj digital del control horario del personal municipal por el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008, quedando de manifiesto el incumplimiento del horario de llegada de los funcionarios que se detallan en el Anexo N° 1. En virtud de ello se observa un eventual incumplimiento de las obligaciones funcionarias por atrasos reiterados, sin que éstos hayan sido informados por el jefe directo a fin de efectuar los descuentos pertinentes, ni solicitado la instrucción de las correspondientes investigaciones sumarias a fin de determinar las posibles responsabilidades administrativas.

Al respecto, se hace presente la responsabilidad que le asiste a los jefes directos y al encargado del personal, por no hacer cumplir la normativa en orden a informar sobre los atrasos reiterados y sin justificación del personal bajo su dirección, para que se efectúen los descuentos pertinentes y eventualmente se dispongan las investigaciones sumarias correspondientes, caso en el cual, se puede llegar a aplicar la medida disciplinaria de destitución, según lo establecido en el inciso final del artículo 69, de la ley N° 18.883, respecto de los funcionarios consignados en el Anexo 1, antes aludido.

Por último, consta en la certificación extendida por el Jefe de Personal, que los Directores de Departamento y Jueces de Policía Local no registran su asistencia a través del reloj digital establecido para el control del cumplimiento horario. Sobre el particular, cabe tener en consideración que los directores y jueces se encuentran afectos a los deberes, obligaciones y derechos establecidos en los artículos 58 y siguientes, y 87 de la ley N° 18.883, antes mencionada.

En efecto, de acuerdo a la reiterada jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en los Dictámenes N°s 43.842 y 26.782, ambos de 1999, corresponde al Jefe Superior del servicio, en uso de sus facultades para dirigir y administrar el respectivo organismo, implementar el sistema o modalidad que estime necesario o conveniente, para asegurar tanto la asistencia al trabajo como la permanencia en él y, según lo dispone el artículo 56 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

En tales condiciones, la forma o procedimiento para acreditar el cumplimiento de la jornada ordinaria de los funcionarios antes señalados, dependerá del sistema de control de asistencia que haya fijado la respectiva autoridad edilicia, situación que deberá ser aclarada por la Autoridad Comunal.

En relación a lo expuesto, el Sr. Alcalde en su oficio de respuesta expresa que mediante decreto alcaldicio N° 294, de 24 de agosto de 2005, se dispuso una jornada continua de trabajo de lunes a viernes, desde las 8:00 hrs. hasta las 17:03 horas, incorporando dentro de la jornada laboral un período de colación de 45 minutos al que se le incorporó 15 minutos adicionales de tolerancia, atendido un problema de aglomeración del personal a la hora de marcar la llegada, lo que se significó en definitiva que el horario de colación se prolongara a 60 minutos. Agrega, que el citado decreto municipal establecía que los funcionarios tendrían la posibilidad de extender en 30 minutos su jornada de colación en reemplazo de los 15 minutos fijados por el citado decreto alcaldicio, de tal forma que el horario de salida sería de 17,18 hrs. para aquellos funcionarios que prolongaran la jornada.

Señala luego que, atendida la observación formulada por este Organismo de Control, ha procedido a modificar el decreto alcaldicio N° 294 de 24 de agosto de 2005, en el sentido de fijar que la jornada de trabajo sea de lunes a viernes de 8:00 hrs. a 17:18 hrs, con una interrupción de 60 minutos de colación, que corresponde a 30 minutos de colación, entendiéndose como trabajados y 30 minutos que se adicionarán al término de la jornada laboral de la tarde, desde las 13:30 hrs. hasta las 14:30 hrs., para todo el personal municipal. Se establece además, que aquellos funcionarios que no soliciten la prolongación de la jornada de 30 minutos adicionales, el horario de colación será de 13:30 hrs. a 14.00 hrs., terminando su jornada a las 16:48 horas. Adjunta decreto de modificación horario.

En relación al control horario, se señala que el Departamento de Recursos Humanos ha efectuado los correspondientes descuentos a los funcionarios con atrasos reiterados que se individualizan en el Preinforme N° 3/2009, sobre la base de las tarjetas del reloj control, a pesar de no existir comunicación expresa del director correspondiente.

Agrega, que en relación a los atrasos reiterados se ha dispuesto la instrucción de la respectiva investigación sumaria, a fin de determinar las posibles responsabilidades administrativas, de acuerdo a decreto alcaldicio que se adjunta y que corresponde a la nómina de funcionarios determinados por esta Contraloría Regional en su revisión.

Por otra parte, el Jefe Comunal plantea, en relación con la situación de los directores y jueces de policía local que no registran su asistencia a través del reloj digital establecido para el cumplimiento del horario, que de acuerdo a lo consignado en dictamen N° 19.008, de 2007, que se refiere al cumplimiento efectivo por parte del personal municipal de la jornada laboral respectiva y el mecanismo destinado a verificar el cumplimiento de ese deber funcionario, la norma en este contexto se ha cumplido en los dos sentidos allí señalados, ya que si bien no existen mecanismos de registros puntuales, estos funcionarios se encuentran sujetos a la supervisión jerárquica directa de la máxima autoridad edilicia lo que permite a través de la realización de sus actividades diarias el control tanto de su asistencia como del cumplimiento de su jornada laboral.

No obstante lo anterior, se ha establecido por decreto alcaldicio que se acompaña, la forma mediante la cual los directores acreditarán y registrarán su asistencia.

Por su parte, respecto al control de asistencia de los Jueces de Policía Local, el Jefe Comunal expresa en su oficio N° 1.413, de 5 de junio de 2009, que la Corte de Apelaciones ha respondido a ese municipio, a través del oficio N° 2.472, de 26 de junio del año en curso, en el cual se señala textualmente que son "independientes de toda autoridad municipal en el ejercicio de sus funciones y están directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N 15.231 sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local".

Asimismo, agrega, que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, señala al respecto que los Secretarios de esos Tribunales y el resto del personal que se desempeña en esas dependencias forman parte de la estructura orgánica de los respectivos municipios, son funcionarios municipales y como tales, su regulación laboral es la contenida en la ley 18.883.

Seguidamente, el Jefe Comunal concluye señalando, que los Jueces de Policía Local, no están subordinados a los mecanismos de control de asistencia aplicables a todos los funcionarios del municipio, no así el resto del personal que laboran en estos Tribunales, los cuales se deben someter a las instancias de control de asistencia que la autoridad edilicia establezca, lo que está siendo aplicado plenamente en el municipio de Temuco.

La respuesta del Sr. Alcalde permite dar por salvadas las observaciones formuladas en materia de control horario y descuentos por atrasos, puesto que las medidas adoptadas se ajustan adecuadamente a lo que establece el ordenamiento jurídico. No obstante, se debe mantener aquella observación relacionada con el control horario de los jueces de policía local a quienes, como se expresara en el preinforme aludido anteriormente, atendida su condición de funcionarios municipales se les aplica el régimen establecido para el personal municipal. (Aplica dictámenes 26.782 y 43.42 ambos de 1999; 6.962 de 29.02.2000 y 26022 de 2002).

### 3.- Sobre horas extraordinarias.

Se pudo establecer que en el año 2008, mediante decreto exento N° 31, de 22 de enero de 2008, se otorgó autorización para realizar trabajos extraordinarios a diferentes unidades de la municipalidad, no así a personas determinadas, como queda demostrado según certificado del jefe del departamento de recursos humanos. En dicho documento quedó establecido que los directores municipales pueden autorizar con derecho a pago, un máximo de 40 horas, debiendo cada funcionario emitir un informe detallado de las horas y trabajos efectivamente desarrollados a su jefe directo, quien, a su vez, emite un informe de las horas realmente realizadas que remite al departamento de recursos humanos para su cancelación.

Puntualizando lo anterior, es útil recordar que la jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida entre otros, en los dictámenes N°s 9.324, de 1999, y 6.720, de 2005, ha sostenido que las horas extraordinarias deben autorizarse mediante actos administrativos exentos de toma de razón, dictados en forma previa a la realización de aquéllas, individualizando al personal que las desarrollara, el número de horas a efectuar y el período que comprende la autorización.

Del examen selectivo efectuado a las liquidaciones de sueldos y a la documentación relacionada con el cumplimiento de horas extras, se comprobó que algunos funcionarios no cumplen la totalidad de las horas que mensualmente les son canceladas, sin que se les haya ordenado el reintegro de los dineros percibidos indebidamente.

A modo meramente ejemplar, se mencionan los siguientes casos verificados:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

6

MES	FUNCIONARIO	HORAS AUTOR.	HORAS PAGADAS	INFORMES HRS.REALIZ.	PAGO EN EXCESO
JUNIO	Orlando Sáez Matus	40	40	36:46	4
JUNIO	Nibaldo Ulloa Cuevas	40	40	31:15	9
JUNIO	Luis Santos Arancibia	10	10	00:07	9
JUNIO	Álvaro Miranda Solís	5	5	00:00	5
JUNIO	Mario Suazo Novoa	20	20	00:00	20
JUNIO	Yury Molina Alarcón	20	28	00:01	27
JUNIO	Marcelo Silva Rojas	15	15	00:00	15
NOV.DIC.	Patricia Sandoval Caro	40	40	10:72	29
NOV.DIC.	Mónica Atala Díaz	50	50	26:76	23
NOV.DIC.	Cecilia Alvial Rossi	60	60	56:57	3
NOV.DIC.	Jacqueline Reuss Bahamonde	80	80	70:56	10
NOV.DIC.	Jacqueline Reuss Bahamonde	40 50%	40	22:80	17

Lo expresado deja de manifiesto la necesidad que esa municipalidad, efectúe una revisión integral de las horas extraordinarias canceladas durante el año 2008, como también de los atrasos reiterados, con el objeto de determinar los montos cancelados en exceso, exigiendo si fuere procedente, la devolución de los dineros pagados indebidamente.

Sobre la materia, la Autoridad Comunal reconoce que en el municipio no se establecía una autorización formal de horas extraordinarias, ni la individualización de personas, como tampoco el número de horas y período de cada una de ellas, por cuanto la autorización era de carácter genérica, como puede verificarse en el Decreto Alcaldicio N° 031 de 22 de enero de 2008. Señala que para el año 2009, se ha establecido la individualización de los funcionarios con derecho a pago de horas extraordinarias y la forma de controlar su pago, como se indica en el Decreto Alcaldicio N° 432, de 31 de diciembre de 2008.

En relación a las horas extraordinarias pagadas durante el año 2008, manifiesta que se está procediendo a determinar en forma integral las horas extraordinarias, en relación a los sistemas de control. Sin embargo, en este estudio no se ha considerado incluir el mes de febrero pagado en marzo, como tampoco el mes de septiembre pagado en octubre, en atención a que el personal municipal participa en una serie de actividades de beneficio comunitario fuera de las dependencias municipales, en horarios nocturnos y en días sábados y domingos, de tal forma que en esas oportunidades existen decretos que autorizan estas actividades, de las cuales se adjuntan copias.

Del mismo modo, hace presente que en aquellos casos en que no se pueda obtener la justificación de parte del director correspondiente, se procederá a ordenar el reintegro correspondiente.

Las medidas adoptadas por la Autoridad Comunal, permiten dar por salvadas las observaciones expuestas en el Preinforme N° 03, de 2009, de este Organismo de Control, no obstante ellas serán verificadas en futuras actividades de control por esta Contraloría Regional.

## CONCLUSIONES

1. En términos generales, las medidas adoptadas por el Sr. Alcalde de la Municipalidad de Temuco, en materia de control horario a través de la dictación del Decreto Alcaldicio N° 076 de 07 de abril de 2009, guarda directa relación con la normativa vigente que regula la materia, razón por la cual, las observaciones formuladas al respecto, deben necesariamente darse por salvadas, excepto lo relacionado con el control horario de los Jueces de Policía Local.

Si bien el Sr. Alcalde ha hecho llegar copia de la respuesta recibida de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, mediante la cual se pronuncia sobre la dependencia jerárquica de los Jueces de Policía Local en materia de control horario, esta Contraloría Regional debe necesariamente mantener la observación formulada, toda vez que ella se respaldada en la jurisprudencia emanada de este Órgano Contralor. Se mencionan al respecto los dictámenes N°s 26.782 y 43.842, de 1999; 6962, de 2000; 26.022, de 2002.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Contraloría Regional, remitirá los citados antecedentes al Nivel Central de este Organismo de Control, con el propósito de obtener un pronunciamiento sobre la situación planteada.

2, En lo que respecta, al control de horas extraordinarias, las medidas adoptadas por la Autoridad Comunal, se enmarcan dentro de las atribuciones propias del cargo, entre las cuales está la de disponer la investigación previa que debe necesariamente adoptarse para atender las observaciones formuladas por esta Contraloría Regional.

Sin embargo, en lo particular, debe precisarse que si durante el transcurso de la auditoría que se realiza respecto de la materia observada, se comprueba la existencia de hechos que permitan demostrar la percepción indebida de horas extraordinarias sin justificación atendible por parte de funcionarios municipales, corresponderá ordenar los respectivos reintegros.

Lo anterior, sin perjuicio de disponer, si resulta procedente, la instrucción de un sumario administrativo, tanto para los funcionarios que percibieron incorrectamente pagos por horas extraordinarias no realizadas, como para el personal directivo que en conocimiento de tales hechos, no supervigilaron adecuadamente al personal bajo su dependencia, permitiendo con ello la percepción indebida de recursos municipales.

3.- Finalmente, cabe señalar, que las medidas dispuestas por la Autoridad Comunal mencionadas en la respuesta, serán incorporadas a un programa de seguimiento que será desarrollado durante el segundo semestre del presente año.

4. Por último, corresponde remitir copia de este informe al Concejo Comunal de Temuco, acorde con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Saluda atentamente a Ud

JAIME VÁSQUEZ RAMÍREZ  
JEFE UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN



ANEXO 1

NOMINA DE FUNCIONARIOS CON ATRASOS REITERADOS

Fernando Aguilera Jara	Sandra Sandoval Badilla
Ivan Avila Gutiérrez	Adolfo De La Jara Faure
Isaac Fernández Toledo	José Araneda Hernández
Cristian Navarrete Ojeda	Roxana Márquez Sepúlveda
Genoveva Vejar Navarrete	Ricardo Ordoñez Filgueira
Yocelyn Garrido Zavala	Gonzalo Silva Mardones
Javier Barriga Sepúlveda	Cristian Torres Flores
Cristian Delarze Carrillo	Verónica Cabrera Barra
Javier Millar Lazo	Marcelo Coloma Calderón
Beatriz Contreras Baquedano	Elsa Garay Martínez
Egon Peña Rain	Héctor Ortiz Fuentes
Mario Riquelme Muñoz	Cristian Rojas Orias
Lorena Vásquez Horn	Sady Rodríguez Sanhueza
Pedro Henríquez Bustamante	Janet Bravo Rebolledo
Edgar Miranda Millar	Eduardo Neira Narváez
Loreto Orellana Torres	Alvaro Peña Retamal
Eleazar Robles Jelvez	Iris Pino Garcés
Pamela Rodríguez Navarro	María Pulquillanca Nahuelpan
Jorge Jofre Rioseco	María Pichihuencho Nancuvil
Andrés Pérez Navarro	Isabel Paillao Colihuinca
Jaime García Silva	José Recabarren Vega
Javier Huenchullan Solar	Heileen Almendra Almendra
Cristina Urra Parra	Susana Escobar Badilla
María Mardones Massa	Jorge Espejo Aldea
Ricardo Rachel Cuevas	Leticia Leal Chandía
Víctor Burgos Flores	Alejandro Méndez Seguel
Silvia Obreque Carte	Pablo Estrada Perone
Mariel Rubilar Ulloa	