



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
Auditoría e Inspección

C.E. 1.122/2009

REMITE INFORME FINAL SOBRE EXAMEN
PRACTICADO EN LA UNIVERSIDAD DE
ANTOFAGASTA, EN MATERIAS DE
PERSONAL.

ANTOFAGASTA, N° 003521 29.12.2009

El Contralor Regional (S) de Antofagasta,
cumple con remitir a Ud., debidamente aprobado, el informe final N° 49, de 2009,
con el resultado del examen practicado a la materia señalada en el epígrafe.

Saluda atentamente a Ud.,



VÍCTOR HENRÍQUEZ GONZÁLEZ
Contralor Regional Subrogante
Antofagasta
Contraloría General de la República

AL SEÑOR
RECTOR DE LA
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA
P R E S E N T E

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGIONAL DE ANTOFAGASTA**

**Informe Final
Universidad de Antofagasta**



Fecha : 29 de diciembre de 2009
Nº Informe : 49/2009



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

INFORME FINAL SOBRE EXAMEN
PRACTICADO EN LA UNIVERSIDAD DE
ANTOFAGASTA, EN MATERIAS DE
PERSONAL.

ANTOFAGASTA, 29 DIC 2009

En cumplimiento del Plan Anual de Fiscalización de esta Contraloría Regional y conforme las facultades establecidas en la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, funcionarios de esta Entidad de Control practicaron un examen en la Universidad de Antofagasta, sobre materias de personal.

OBJETIVO

La evaluación tuvo como principal objetivo examinar la legalidad de los actos administrativos exentos del trámite de toma de razón que fueron emitidos por la Universidad de Antofagasta referidas a la autorización y pago de horas extraordinarias, la existencia de sistemas de control horario y otras situaciones relacionadas con personal.

ALCANCE

El examen consideró los actos administrativos exentos dictados por la entidad, en las materias señaladas, durante el período comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de julio de 2009.

METODOLOGÍA

El trabajo se efectuó de acuerdo con las normas y procedimientos de control aceptados por este Organismo Fiscalizador e incluyó, entre otras actividades, la revisión de resoluciones y decretos exentos y validaciones en terreno sobre la existencia de controles de asistencia al trabajo, en base a la selección de muestras representativas, sin perjuicio de utilizar otros medios técnicos que se estimaron necesarios en las circunstancias.



AL SEÑOR
VÍCTOR HENRÍQUEZ GONZÁLEZ
CONTRALOR REGIONAL (S) DE ANTOFAGASTA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
PRESENTE

MSV/FRR



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

2

UNIVERSO Y MUESTRA

El examen consideró la revisión selectiva de un 10%, equivalente a 76 servidores, del total de 764 funcionarios de planta de la Universidad, tanto del personal académico como de los empleados no académicos de esa casa de estudios superiores.

Mediante oficio N° 3.216, de 2009, se remitió a esa entidad, con carácter confidencial, el preinforme de observaciones N° 49 que contenía las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad que la autoridad tomara conocimiento de ellas y formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran.

Por su parte, la Universidad a través de oficio N° 897, de 2009, solicitó aumento de plazo para dar respuesta al preinforme, el cual fue concedido mediante oficio N° 3.270, de 2009, fijándose al efecto el día 16 de diciembre del presente año para dar cumplimiento a lo solicitado.

Esa entidad dio respuesta, a través del oficio N° 932, de 2009, en consecuencia, el resultado del trabajo que a continuación se expone, considera el análisis de los argumentos y antecedentes aportados por la Universidad.

RESULTADO DEL TRABAJO

En forma previa, cabe hacer presente que la Universidad de Antofagasta, conforme al artículo 56 del D.F.L. N° 148, de 1981, del Ministerio de Educación, su Estatuto, cuenta con funcionarios administrativos -quienes desempeñan labores de carácter profesional, técnico, administrativo o de servicio-, y con personal que integra el denominado cuerpo académico.

Ahora bien, de acuerdo con las reglas de los artículos 43 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y 162 letra a) del D.F.L. N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, los académicos de las Instituciones de Educación Superior se regirán por estatutos de carácter especial, con las modificaciones derivadas de la aplicación de la citada ley orgánica constitucional y sin perjuicio de que se les aplique, supletoriamente, las normas de la mencionada ley N° 18.834 (aplica criterio del dictamen N° 31.598, de 1990).

Precisado lo anterior, corresponde indicar que el resultado del trabajo realizado consideró los siguientes aspectos:

1. SISTEMA DE REGISTRO Y ARCHIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se verificó que la Secretaría General de la Universidad de Antofagasta contaba con un sistema dispuesto para el registro físico o magnético de los actos administrativos, los procedimientos para el archivo de los mismos y su validación documental, de cuyo análisis se comprobó que esa





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

3

Universidad había dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 18 de la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, y que define el procedimiento administrativo como una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.

Asimismo, constaba que, de las etapas de iniciación, instrucción y finalización se ha llevado un registro actualizado, escrito y electrónico, al que tienen acceso permanente los interesados, y en el cual constan las actuaciones señaladas precedentemente.

2. TRABAJOS EXTRAORDINARIOS

Sobre el particular, en el preinforme de observaciones se indicó que el artículo 66 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, dispone que el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables.

El examen practicado consideró una muestra correspondiente al 21,05%, equivalente a la suma de \$ 2.329.192, de un total igual a \$ 6.217.110, por horas extraordinarias efectuadas en el mes de mayo de 2009 y pagadas en junio del mismo año, según dio cuenta la resolución V.R.E. N° 084 de 16 de junio de 2009, de la Vicerrectoría Económica de esa Universidad, que incluyó la verificación de las autorizaciones, el cumplimiento efectivo de los trabajos autorizados fuera de la jornada, su pago y la efectividad de los procedimientos de control aplicados. Como resultado del análisis efectuado, se formularon las siguientes observaciones:

2.1 Durante el mes de junio de 2009, se pagaron trabajos extraordinarios, sin que existiera un acto administrativo que autorizara anticipadamente su ejecución y, si bien se constató la dictación de la resolución V.R.E. N° 084, de 16 de junio de 2009, ésta ordenó el pago de las horas extraordinarias trabajadas durante mayo de 2009, en infracción al principio de la irretroactividad de los actos administrativos, por cuanto fue emitida una vez que estos se habían realizado.

Tal práctica no se ajusta a lo sostenido por la jurisprudencia administrativa, en el sentido que las horas extraordinarias deben autorizarse mediante actos administrativos exentos de toma de razón, que deben dictarse en forma previa a la realización de aquéllas, individualizando al personal que las desarrollará, el número de horas a efectuar y el período que comprende la autorización, de modo que sólo las horas extraordinarias autorizadas previamente, mediante el correspondiente acto administrativo, habilitan para obtener descanso complementario o un recargo en las remuneraciones, con independencia de las horas de permanencia efectiva que registre el personal en la institución (aplica dictámenes N°s 9.324, de 1999, 6.720, de 2005 y 51.747, de 2008).

En efecto, la autorización de horas extraordinarias debe efectuarse mediante una resolución exenta, emitida con





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

4

anterioridad a la realización de los respectivos trabajos, individualizándose en dicho acto el personal que las desarrollará, el número de horas a efectuar y el período que abarca (aplica dictamen N° 20.685, de 1991).

En la especie, los emolumentos pagados por este concepto a los funcionarios no académicos que a continuación se individualizan, no se ajustaron a las reglas mencionadas:

Nombre	Pago	Detalle pago de horas				Resolución Exenta	
		Hrs.	Sobretiempo	Hrs.	Extras	Autoriza	Paga
Cecilia Martínez Carvajal	188.772	40	156.225	10	32.547	Sin Rex.	084/09
Tomas Madariaga Vega	147.456	4	13.166	34	134.290	Sin Rex.	084/09
Manuel Plaza Bugueño	138.898	29	95.451	11	43.447	Sin Rex.	084/09
Isaias Ortiz Ávila	132.529	0	0	40	132.529	Sin Rex.	084/09
Ivania Araya Robledo	123.678	17	60.072	15	63.606	Sin Rex.	084/09
Jaime Guerrero Soria	118.202	0	0	40	118.202	Sin Rex.	084/09
Rene Fleming Pérez	118.053	14	36.565	26	81.488	Sin Rex.	084/09
Carlos Robles Cortes	114.620	40	114.620	0	0	Sin Rex.	084/09
Fernando Ávalos Ramírez	112.830	0	0	36	112.830	Sin Rex.	084/09
Juan Serrano Moya	112.838	0	0	36	112.838	Sin Rex.	084/09
Hernán Ubillo Camus	111.038	0	0	40	111.038	Sin Rex.	084/09
Juan Pastenes López	110.590	0	0	38	110.590	Sin Rex.	084/09
Juan Sánchez Escobar	109.329	0	0	40	109.329	Sin Rex.	084/09
Víctor Serrano Moya	106.328	0	0	36	106.328	Sin Rex.	084/09
Sergio Labra Bugueño	100.953	11	24.246	29	76.707	Sin Rex.	084/09
Javier Miranda López	99.191	0	0	40	99.191	Sin Rex.	084/09
Ramón Torres Cortés	97.538	0	0	40	97.538	Sin Rex.	084/09
Manuel Carrera Rivera	95.884	0	0	40	95.884	Sin Rex.	084/09
Eugenia Carvajal Meneses	95.319	20	43.327	20	51.992	Sin Rex.	084/09
Sandra Miranda Ravanal	95.100	39	95.100	0	0	Sin Rex.	084/09

No obstante, en el preinforme se hizo presente que, de igual manera, procederá el pago de trabajos extraordinarios dispuestos por la autoridad, sin cumplir con las formalidades legales, cuando estos han sido realizados efectivamente por los funcionarios, pues de lo contrario se produce un enriquecimiento sin causa para la Administración (aplica dictamen N° 6.720, de 2005).

Al respecto, cabe señalar que la observación fue acogida por la autoridad universitaria, señalando que erróneamente no se dicta el acto administrativo que autoriza anticipadamente la ejecución de dichas horas, situación por la cual adecuarán el procedimiento utilizado para la autorización de las peticiones de horas extraordinarias. Para ello, el rector de esa casa de estudios superiores informó que había instruido a la Dirección de Administración y Finanzas, a fin de que, a partir del mes de enero del año 2010, las horas extraordinarias sean autorizadas previamente y de forma mensual, mediante la emisión de un acto administrativo. En este último, agrega, deberá indicarse la cantidad de horas, el período y la individualización de los funcionarios que las desarrollarán.

Sobre el particular, la entidad no adjuntó a su respuesta documentación que permitiera acreditar la orden de la autoridad, por lo que





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

5

este Organismo de Control procederá a verificar la implementación de las medidas anunciadas en futuras visitas de fiscalización.

2.2 Durante el mes de junio de 2009, se pagaron trabajos extraordinarios en exceso de las horas efectivamente laboradas en mayo de este año, conforme a la documentación recabada en la Unidad de Recursos Humanos y en el Departamento de Administración, a saber, el registro de asistencia detallado en el denominado Informe de Eventos por Ficha, el memorándum N° 042, de 2009, de la jefatura del mencionado departamento, y el Informe de Autorización y Control de Horas Extraordinarias, emitido por el Departamento de Administración, documento este último que no cuenta con número ni fecha, respectivamente.

a. Respecto de doña Cecilia Martínez Carvajal, funcionaria titular de la Planta Administrativa, grado 13 E.R.U.A., de la Facultad de Ciencias de la Salud, se observó que había efectuado trabajos extraordinarios los días sábado 2, 9, 16 y 30 de mayo, por un total de 18:30 horas; sin embargo, le fueron pagadas 20 horas.

En su respuesta, la Universidad indica que la funcionaria señora Martínez Carvajal efectuó trabajos extraordinarios por 23 horas y 25 minutos, los días 2, 8, 9, 15, 16, 29 y 30 del mes de mayo, para lo cual adjuntó copia del registro de asistencia correspondiente.

Sobre el particular, cabe señalar que según la hoja de control de asistencia acompañada, efectivamente la funcionaria, en ese mes, trabajó 23 horas y 25 minutos por sobre su jornada ordinaria. Sin embargo, en dicho total se incluyeron 4 horas con 55 minutos, correspondientes a labores extraordinarias desarrolladas los días viernes 8, 15 y 29 de mayo, las que se pagaron con un recargo del 25%.

Por lo tanto, esa entidad sólo debió haber pagado con un recargo del 50%, la diferencia de 18 horas y 30 minutos.

En consecuencia, se mantiene la observación y la autoridad universitaria se servirá disponer el descuento correspondiente, por el monto pagado en exceso.

b. Don Manuel Plaza Bugueño, de la Planta Técnica grado 12° E.R.U.A., titular, del Centro de Computación, percibió emolumentos por 29 horas extraordinarias, pero se verificó que trabajó 13,02 horas en exceso de su jornada habitual.

Al respecto, esa casa de estudios señala que las horas extraordinarias fueron ejecutadas en el mes de mayo, durante el horario de descanso, esto es, entre las 13:00 y las 15:00 horas. Para acreditar lo anterior, acompañó a su respuesta una copia del registro de asistencia correspondiente.

De lo anterior, se debe señalar que no corresponde considerar el tiempo destinado al descanso del funcionario como horas extraordinarias, situación por la cual la observación se mantiene.

c. Se pagaron 40 horas extraordinarias a don Carlos Robles Cortés, Técnico grado 16° E.R.U.A., titular, del Departamento de Ingeniería en Alimentos, pero la ficha de asistencia registra 17 horas con 5 minutos de sobretiempo.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

6

Sobre el particular, esa entidad señala que las horas extraordinarias fueron ejecutadas el mes de mayo, durante el horario de descanso, esto es, entre las 13:00 y las 15:00 horas. Para acreditar lo anterior, acompañó a su respuesta una copia del registro de asistencia correspondiente.

De lo anterior, cabe consignar que no corresponde considerar el tiempo destinado al descanso del funcionario como horas extraordinarias, situación por la cual la observación se mantiene.

d. Don Juan Pastenes López, Técnico 16° E.R.U.A., en propiedad, del Departamento de Tecnología Médica, percibió 38 horas extraordinarias; sin embargo, el control de asistencia consigna que cumplió 35 horas con 37 minutos de labores fuera de la jornada.

En respuesta, la Universidad indicó que efectivamente al funcionario le fueron pagadas 38 horas, resultando un exceso de 3 horas, por lo que procederá al descuento correspondiente. Para acreditar lo anterior, acompañó a su respuesta una copia del registro de asistencia del mes de mayo de 2009.

Sobre lo anterior, esa entidad no acompañó documentación de sustento que permitiera constatar el descuento de las horas extraordinarias pagadas en exceso, aspecto que será verificado en la etapa de seguimiento del presente informe final.

e. Se pagaron 39 horas de sobretiempo a la funcionaria Sandra Miranda Ravanal, Administrativo grado 19° E.R.U.A., titular, de la Oficina de Partes, pero en el informe de asistencia consta que trabajó, en exceso, 7 horas y 28 minutos.

En respuesta, la entidad señala que la funcionaria realizó 35 horas y 43 minutos, sin embargo se le pagaron 38 horas. Para documentar su respuesta, esa entidad adjuntó una copia del registro de asistencia correspondiente.

Al respecto, conviene precisar que la funcionaria señora Miranda Ravanal percibió pagos por concepto de horas extraordinarias efectuadas durante la jornada de descanso, por lo que la observación se mantiene.

f. Por su parte, don Javier Miranda López, Auxiliar, grado 25° E.R.U.A., titular, de Rectoría, percibió emolumentos por 40 horas extraordinarias, y se comprobó la realización efectiva de 36 horas y 49 minutos.

En su respuesta, la Universidad señaló que se cumplieron 41 horas y 38 minutos durante los días sábado 2, 9, 16, 23 y 30 de mayo. A fin de acreditar lo anterior adjuntó a su respuesta el registro de asistencia del mes de mayo de 2009.

Sobre el particular, cabe indicar que el señor Miranda López durante el mes de mayo realizó un total de 41 horas y 28 minutos, de los cuales sólo tenía derecho al recargo del 50% por 36 horas y 49 minutos





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

7

Por lo anterior, esa entidad deberá realizar el descuento de las horas pagadas en exceso, cuestión que será verificada en futuras visitas inspectivas que se efectúen a esa casa de estudios.

g. Además de la falta de concordancia entre el trabajo extraordinario realizado y las horas pagadas, se constataron incongruencias en los informes emitidos para justificar las labores de sobretiempo. Ello se comprobó respecto de don René Fleming Pérez, de la Planta Auxiliar, grado 20° E.R.U.A., funcionario titular del Departamento de Transportes, quien trabajó en forma efectiva 6 horas y 14 minutos fuera de su jornada ordinaria y percibió 26 horas extras, pero la jefatura correspondiente informó por memorándum el cumplimiento de 46 horas extraordinarias (documento que hace una distinción entre 35 horas de sobretiempo y 11 horas extraordinarias).

Efectivamente, el procedimiento de validación permitió comprobar que los días 9, 16 y 30 de mayo de 2009 se contabilizaron más horas extraordinarias que las efectivamente cumplidas por este funcionario, conforme al siguiente detalle:

FECHA	HORARIO		EFECTIVAMENTE REALIZADAS	INFORMADAS SEGÚN DOCUMENTO "AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE HORAS EXTRAORDINARIAS"
	ENTRADA	SALIDA		
09/05/2009	7:30	15:19	7:49	8
16/05/2009	7:33	15:23	7:50	9
30/05/2009	7:30	14:21	6:51	8

Lo anterior, porque el equivocado cálculo de las sumas que correspondían a esos funcionarios por horas extraordinarias, produjo un enriquecimiento sin causa en perjuicio del patrimonio universitario, lo que contradice los principios generales del derecho (aplica dictamen N° 24.811, de 2004).

Sobre el particular, la Universidad no se pronunció, por lo que la observación se mantiene. Además, la autoridad universitaria se servirá disponer el descuento correspondiente.

De otra parte, es menester señalar que las observaciones contenidas en las letras b), c) y e) de este punto, relacionadas con el cumplimiento de trabajos extraordinarios en el tiempo destinado para el descanso del funcionario, el desarrollo se informa en el numeral 2.4 del presente informe final.

2.3 En la Universidad de Antofagasta se autorizó el pago de horas extraordinarias no trabajadas, situación verificada respecto de don Isaías Ortiz Ávila, funcionario de Rectoría, titular de la Planta Administrativa, grado 18° E.R.U.A., quien cobró 40 horas correspondientes al mes de mayo, a pesar que entre el 29 de abril y el 28 de mayo de 2009 se encontraba haciendo uso de licencia médica, según consta en la resolución V.R.E. N° 070, del día 20 del último mes citado, de la Vicerrectoría Económica. Cabe





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

8

señalar que se comprobó, con la liquidación de remuneraciones correspondiente, que el funcionario percibió la totalidad de esos emolumentos.

Al respecto, cabe manifestar que resulta esencial para el pago de horas extras, que el trabajo que éstas suponen se realice en forma efectiva, así, como un trabajador con licencia médica no desempeña labor alguna, ha de entenderse que en tal circunstancia no podía cumplir la jornada extraordinaria de trabajo y en consecuencia, no le asiste derecho a percibir remuneraciones por dicho concepto (aplica criterio del dictamen N° 52.970, de 2009).

Sobre esta observación, la Universidad señaló que el funcionario Ortiz Ávila desempeñaba labores de conducción para el rector de dicha casa de estudios y que realizaba más de 40 horas extraordinarias mensuales, sin embargo se le pagaba como tope 40 horas extra de manera regular y permanente. Agrega que, dada la naturaleza de las funciones que realizaba es que se le pagaron trabajos extraordinarios encontrándose en uso de licencia médica.

En relación con lo anterior, cabe señalar que los funcionarios que gozan de este emolumento en caso de feriados, permisos con goce de remuneraciones y licencias médicas, son aquellos que efectúan trabajos extraordinarios de manera regular y permanente, en unidades que por su naturaleza, deben prestar un servicio en forma continua para no causar un grave daño y que, por ende, deben estar en constante funcionamiento las 24 horas del día. Además, el trabajo debe realizarse en un sistema de turnos, rotativos, regulares y permanentes implementado mediante documentos formales (aplica dictamen N° 36.226, de 2003, de la Contraloría General de la República).

Por lo anterior, la autoridad universitaria deberá disponer el descuento de las horas extraordinarias pagadas al funcionario aludido, por cuanto ellas no fueron realizadas, por encontrarse éste con licencia médica.

2.4 La Universidad de Antofagasta pagó, como horas extraordinarias, labores ejecutadas antes del término de la jornada ordinaria de trabajo, y no a continuación de ella, como lo establece el artículo 66 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, como asimismo el artículo 24 del Decreto Universitario N° 49, de 1992, sobre Reglamento de Remuneraciones del Personal de la Universidad de Antofagasta.

En tal circunstancia se observó el pago efectuado a don Jaime Guerrero Soria, auxiliar grado 22° E.R.U.A. del Departamento de Transportes, en propiedad, quien percibió un total de 40 horas, de las cuales, desarrolló 18 horas entre las 13:00 y las 15:00 horas, durante los días 5, 12, 13, 18, 19, 25, 26, 27 y 28 de mayo de 2009, según se constató en el memorándum D.A. N° 042, de 4 de junio de 2009, del Departamento de Administración.

Asimismo, respecto de doña Cecilia Martínez Carvajal y de los señores Tomás Madariaga Vega, Manuel Plaza Bugeño y René Fleming Pérez, el tiempo destinado a colación también fue considerado en el cálculo para pagar horas extraordinarias.

En relación con esta observación, cabe precisar que los funcionarios antes mencionados fueron autorizados -junto con otros-, a través de un documento simple, suscrito y timbrado por la Jefa del Departamento de





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

9

Recursos Humanos, que consiste en una tabla sin número ni fecha, que contiene un listado de nombres, turnos y jornadas, para cumplir un horario diferenciado durante 2009, que les permite desempeñar la jornada ordinaria de trabajo conforme al siguiente detalle:

Lunes a jueves	8:00 a 13:00	15:00 a 19:00
Viernes	8:00 a 13:00	15:00 a 18:00

No obstante, los informes de asistencia de los funcionarios individualizados anteriormente, registran dos marcaciones diarias: al ingresar y al retirarse, pero sin que quede constancia de su salida a las 13:00 horas ni de su regreso a las 15:00 horas, lapso destinado a colación, que fue pagado bajo el concepto de horas extraordinarias.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa ha sostenido que no procede considerar, en el cálculo de esas horas, el tiempo destinado a colación, porque dicho intervalo no corresponde a la jornada de trabajo y es de cargo del empleador, tratándose de la jornada ordinaria obligatoria. Lo anterior supone una falta que afecta el cálculo de estas horas y, por consecuencia, su pago (aplica criterio de los dictámenes N°s 30.253, de 1993 y 20.504, de 1994).

De otra parte, el horario diferenciado no ha sido aprobado por resolución de la autoridad competente, lo que implica que esa decisión no se ha concretado en un acto formal de autoridad, según lo prevenido en el artículo 3° de la ley N° 19.880, lo cual obsta, además, a lo señalado en el artículo 12 de la resolución N° 1.600, de 2008, del Contralor General de la República (aplica criterio del dictamen N° 41.830, de 2009).

La Universidad expone en su respuesta que, para el caso de algunos funcionarios, se estableció un régimen de jornada fraccionada, la que corresponde a los horarios de 8:00 a 13:00 horas y de 15:00 a 19:00 horas, de lunes a viernes, no existiendo un tiempo destinado para colación, por lo que el tiempo que transcurre entre las 13:00 y las 15:00 se considera como fuera de la jornada de 44 horas semanales, pudiendo el funcionario utilizarlas para lo que estime conveniente.

Al respecto, cabe señalar que los funcionarios no académicos de una Universidad estatal se rigen por la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, por lo que le son aplicables las disposiciones sobre trabajos extraordinarios contempladas en dicho cuerpo legal (aplica dictamen N° 27.451, de 1991, de la Contraloría General de la República).

Además, según lo establece el inciso primero del artículo 65 de la referida ley N° 18.834, la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios será de 44 horas semanales distribuidas de lunes a viernes, no pudiendo exceder de 9 horas diarias.

Por otra parte corresponde a la autoridad superior de la entidad fijar la hora de ingreso y de término de la jornada laboral del personal de su dependencia (aplica dictamen N° 19.197, de 1999, de la Contraloría General de la República).





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

10

A su vez, el artículo 66 del citado estatuto administrativo, señala que, el jefe superior de la institución podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables, los cuales según el inciso segundo, serán compensados con descanso complementario. Si ello no fuere posible por razones de buen servicio, serán compensados con un recargo en las remuneraciones.

Ahora, de lo anterior se desprende que el legislador ha considerado como trabajo extraordinario aquel realizado a continuación de la jornada ordinaria; de noche, entre las 21:00 horas de un día y las 07:00 horas del día siguiente, o en días sábado, domingo y festivos (aplica criterio de dictamen N° 64.670 de 2004, de la Contraloría General de la República).

Por lo tanto, de las jornadas ordinarias que ha establecido la Universidad, mediante las resoluciones N°s 137, de 1984 y 415, de 1986, no corresponde que el tiempo transcurrido entre la jornada de la mañana y la de la tarde, sea considerado como trabajo extraordinario.

Al respecto, esa entidad deberá, por una parte, no considerar dichas horas como extraordinarias y, por otra, proceder a efectuar los descuentos correspondientes.

De otra parte, en cuanto a los funcionarios que no realizan marcaciones en el horario intermedio de la jornada ordinaria de trabajo, la autoridad universitaria señaló en su respuesta que había instruido a la Dirección de Administración y Finanzas para que se diera estricto cumplimiento al sistema de control horario, a fin de que los servidores registraran su asistencia cada vez que ingresan o se retiren de las dependencias de la Corporación.

Finalmente, agregó esa entidad que se tomarán todas las medidas para establecer claramente los horarios diferenciados que puedan tener los funcionarios de esa Universidad, por lo que a partir del mes de enero del año 2010 se dictarán los respectivos actos administrativos que los autoricen, indicándose expresamente cuáles funcionarios se encontrarán sometidos a dicho sistema.

Sobre esto último, esta Entidad de Control procederá a efectuar el seguimiento correspondiente.

2.5 Se constató que algunos funcionarios de la Planta de Auxiliares, que cumplen labores de vigilancia y cuya jornada se rige por el sistema de turnos, no registraron las horas de ingreso y/o las de salida durante mayo de 2009; no obstante, se ordenó a su favor el pago de horas extraordinarias, a pesar de la omisión aludida, que no permite controlar el trabajo realizado fuera del horario normal de trabajo. Esta observación afectaba a los señores Fernando Ávalos Ramírez, Juan Sánchez Escobar y Hernán Ubillo Camus, que sirven como Auxiliares en propiedad, con los grados 20°, 23° y 24°, en la unidad de Servicios Generales y en el Departamento Biomédico, respectivamente.

Además, según se verificó en el oficio D.B. N° 035/2006, de 14 de marzo de 2006, suscrito por la Directora del Departamento ---+, doña Elvira Moreno Monje -situación que hasta la fecha de la fiscalización se mantenía-, el señor Ubillo Camus percibía horas extraordinarias en exceso por una





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

11

especie de compensación, pues a pesar de servir el cargo de auxiliar de servicios grado 24° E.R.U.A., cumplía labores como Encargado del Bioterio, durante los fines de semana, labor que correspondía al personal de la Planta Técnica.

Sobre el particular, la entidad señaló que los vigilantes registran su asistencia mediante tarjeta y que además cuentan con un libro de novedades, en el que registran recibo y entrega de turno. Además, la autoridad informa haber solicitado al encargado de seguridad y vigilancia de esa corporación, dar estricto cumplimiento y fiscalice el efectivo control de asistencia de los funcionarios que cumplen labores de vigilancia, con el fin de controlar correctamente la generación de horas extraordinarias. Sobre lo anterior, no adjuntó documentación que permitiera acreditar su respuesta.

En el caso del funcionario señor Ubillo Camus, quien realiza labores correspondientes al personal de la Planta Técnica, la entidad no dio respuesta.

En relación con los antecedentes aportados, esta Entidad de Control efectuará las validaciones correspondientes, en la etapa de seguimiento del presente informe final.

Respecto del funcionario señor Ubillo Camus, la observación se mantiene.

2.6 Con ocasión de la revisión del pago de horas extraordinarias, -ordenado a favor de los veinte funcionarios que integraron la muestra, debidamente individualizada en la tabla que se insertó en el numeral 2.1 del presente informe-, se detectó que perciben la asignación compensatoria de los valores alternativos de mercado (o Asignación de Mercado), fijada por el artículo 25 del decreto N° 49, de 1992, de la Universidad de Antofagasta, Reglamento de Remuneraciones, las siguientes personas de ese listado:

Madariaga Vega, Tomás	Técnico 12	Centro Computación
Robles Cortés, Carlos	Técnico 16	Depto. Ingeniería en Alimentos
Ortiz Ávila, Isaias	Administrativo 18	Rectoría
Miranda Ravanal, Sandra	Administrativo 19	Oficina de Partes
Fleming Pérez, René	Auxiliar 20	Depto. de Transportes
Sánchez Escobar, Juan	Auxiliar 23	Servicios Generales
Carrera Rivera, Manuel	Auxiliar 25	Servicios Generales

No obstante, este emolumento ha sido establecido expresamente, conforme al precepto reglamentario mencionado, "para aquellos funcionarios cuyos servicios sean requeridos por imperiosa necesidad para la Universidad o le den notorio prestigio a ésta".

Al respecto, cabe indicar que la facultad de establecer remuneraciones, implica la prerrogativa de determinar los requisitos que deben cumplir los empleados para gozar de los respectivos emolumentos, sea que éstos consistan 1) en la retribución por determinadas tareas, ó 2) en el reconocimiento de sus especiales capacidades o destrezas, ó 3) en el estímulo que se les otorgue por la continuidad en el cargo, ó 4) por conductas que se pretenda premiar o estimular por ser favorables a los intereses del servicio (aplica dictámenes N°s 8.627, de 1996 y





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

12

19.117, de 2001). Sin embargo, no se advirtió, en los siete casos referidos, que la concesión de la asignación se encontrara debidamente ajustada a la norma universitaria mencionada.

En cuanto a esta observación, la Universidad señaló que realizará una revisión detallada del otorgamiento de dicha asignación, con apego estricto al artículo 25 del Decreto N° 49, de 1992, sobre Reglamento de remuneraciones de la Universidad de Antofagasta. Además, indicó que considerará en todos sus aspectos las prerrogativas indicadas en la observación efectuada por este Órgano de Control.

Sobre el particular, esa entidad se servirá remitir a este Órgano de Control, en el plazo de 90 días, el estudio correspondiente, en el cual se deberán incluir todos aquellos casos en la muestra, junto con todos los demás funcionarios que eventualmente perciben dicho emolumento.

3. CONTROLES DE ASISTENCIA

En la revisión efectuada en las distintas unidades operativas de esa Universidad, se procedió a validar en terreno la existencia de controles de asistencia, uniformes y eficaces, -destinados a fiscalizar el cumplimiento de la jornada laboral por parte de funcionarios y académicos de esa Universidad-.

Así, se realizó una validación selectiva en terreno, con fecha 14 de agosto de 2009, constatándose que los académicos registraban su asistencia mediante firmas, en libros, planillas u hojas sueltas, que por regla general se mantenían en la secretaría de cada facultad o departamento, omitiendo las más de las veces, consignar adecuadamente el horario real de ingreso y de salida. El análisis de la información obtenida permitió establecer lo siguiente.

3.1 Facultad de Ciencias Médicas

a. Departamento de Kinesiología

En este Departamento se constató que los académicos Jorge Gómez Arguedas -profesor Asistente grado 9° E.R.U.A., en propiedad, con jornada completa-, Ernesto Letelier Camus -profesor Asistente grado 9° E.R.U.A., en propiedad, con media jornada-, y Ricardo Collao Iturra -profesor Asistente grado 9° E.R.U.A., a contrata, con media jornada- no suscribieron la nómina de asistencia correspondiente, en la data señalada.

Además, se observó que don Francisco Ballesteros Aguirre -profesor Asistente grado 9° E.R.U.A., a contrata, con media jornada-, había firmado su salida por adelantado, consignando que eran las 13:00 horas, en circunstancias que la validación se realizó antes del mediodía.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

13

b. Departamento de Tecnología Médica

En la Unidad de Microbiología, existe una única planilla de asistencia, semanal, que individualiza a los seis funcionarios que se desempeñan en ella, con jornada completa, a saber, los señores Sergio Becerra Molina (Profesor Asistente, grado 9° E.R.U.A., titular), Juan Guillermo Silva Ávalos (Profesor Asociado grado 6° E.R.U.A., titular), Nelson Damián Herrera Ávila (actual Director de Docencia, grado 4° E.R.U.A., titular) y Rodolfo Urdanivia Porcel (Profesor Asistente, grado 9° E.R.U.A., titular) y las señoritas Joselyne Gahona Rojas (Profesor Asistente, grado 11° E.R.U.A., a contrata) y Mariana Jofré Salinas (Profesor Asistente, grado 10° E.R.U.A., titular), quienes tienen asignado un número que deben anotar al momento de firmar, para permitir su identificación posterior.

Sin embargo, al efectuar el control de las nóminas pertinentes durante el proceso de validación, se verificó que había dos firmas consignadas, pero no fue posible determinar a cuales académicos correspondían éstas, porque no estaba escrito el número de identificación en el casillero destinado al efecto; esta omisión se repite en los registros de la semana comprendida entre el 10 y el 14 de agosto de 2009.

3.2 Facultad de Recursos del Mar

El Decano de la Facultad de Recursos del Mar, don Luis Tapia Méndez, Directivo grado 3° E.R.U.A., sólo tenía registrada su asistencia hasta el día 11 de agosto de 2009, fecha en que cumplió parcialmente su obligación, pues no dejó consignada la hora de salida.

En el Departamento de Acuicultura, de la nómina de asistencia revisada, se comprobó que doña Ana Verónica Mercado Seguel -profesor Asistente, grado 11° E.R.U.A., titular, jornada completa- y don Juan Guillermo Shee Véliz -Instructor, grado 12° E.R.U.A., a contrata, media jornada-, no firmaron la entrada a trabajar el 14 de agosto de 2009.

3.3 Facultad de Ciencias Jurídicas

En el Departamento de Derecho, los académicos debían firmar un libro de asistencia, obligación que también le asistía a aquellos profesionales que realizan actividades académicas en virtud de un convenio a honorarios, según se establece en cada contrato. Además, se llevaba un control de las clases con el material utilizado en ellas.

No obstante lo anterior, se comprobó durante la validación referida, que firmaron su asistencia, sin consignar la hora de ingreso ni de salida, don Domingo Claps Gallo -Profesor Asociado, grado 6° E.R.U.A., titular, jornada completa-, doña Viviana Ledesma de Lapeyra -profesor Asistente Adjunto, grado 9° E.R.U.A., a contrata, media jornada-, y doña Nadima Retamales Cabello -Instructor, grado 12° E.R.U.A., a contrata, jornada completa.

De otra parte, los señores Carlos Cabezas Cabezas -Instructor, grado 12° E.R.U.A., a contrata, jornada completa-, y Rubén





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

14

Gajardo Chacón -Profesor Asociado, grado 6° E.R.U.A., titular, jornada completa-, sólo firmaron al ingresar a la jornada, sin dejar constancia de su retiro; a su vez, no suscribieron el mencionado control en la data indicada, don Bernardo Julio Contreras - profesor Asistente, grado 9° E.R.U.A., a contrata, jornada completa-, don Juan Paulo Ovalle Cerpa -profesor Asistente Adjunto, grado 11° E.R.U.A., a contrata, media jornada-, ni don Carlos Pérez Díaz. -Instructor, grado 13° E.R.U.A., a contrata, jornada completa.

3.4 Vigilantes

Al efectuarse la revisión de las horas extraordinarias pagadas al personal de vigilancia de la Universidad de Antofagasta, que trabaja por turnos, se detectó a través del Informe de Eventos por Ficha, que los siguientes funcionarios de la muestra seleccionada, no registraban su entrada y/o salida, de acuerdo a la siguiente tabla:

NOMBRE	HORAS REALIZADAS		HORAS PAGADAS (REX. 084/09)		DIAS SIN REGISTRO DE MARCACION: ENTRADA Y/O SALIDA
	SOBRETIEMPO	EXTRAORDINARIAS	SOBRETIEMPO	EXTRAORDINARIAS	
Fernando Ávalos Ramírez	00:34	16:19	0	36	2 y 17/05/2009
Hernán Ubillo Camus	72:34	15:07	0	40	1, 3, 8, 10, 15, 17, 20, 21, 24, 30 y 31/05/2009
Juan Sánchez Escobar	35:02	07:57	0	40	20 y 24/05/2009

En relación con esta observación, se informó que el artículo 70 de la ley N° 18.834 permite a la autoridad ordenar los turnos pertinentes entre su personal, de manera que los empleados afectos a este sistema deben desarrollar, en un horario especial, las labores que le impone el empleo que ocupan, obligación que se ve afectada cuando omiten registrar su asistencia en forma completa.

En consecuencia, conforme a la muestra validada, se observó que los diversos sistemas de control de asistencia usados en la Universidad de Antofagasta, no permiten acreditar en forma eficiente y fidedigna, que funcionarios y académicos cumplen en su totalidad la jornada de trabajo, en razón de las reiteradas omisiones verificadas en las hojas, planillas y/o libros de firmas examinados. Además, tampoco existe un adecuado control de estos registros.

Sobre el particular, es dable manifestar que si un servidor público no cumple con los controles horarios fijados por la superioridad, infringe la obligación dispuesta en el artículo 61 letra f) de la ley N° 18.834, esto es, no obedecer las ordenes impartidas por el superior jerárquico, cuya inobservancia puede





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

15

ser sancionada conforme a los artículos 119 y siguientes de aquel texto, haciendo efectiva la responsabilidad del infractor a través del proceso disciplinario pertinente (aplica criterio del dictamen N° 30.677, de 2002).

En respuesta a esta observación, la Universidad de Antofagasta indicó que los controles de asistencia son aplicables a todos los funcionarios, ya sean de planta y contrata, como para quienes prestan servicios a honorarios, sean académicos o profesionales, cuya supervisión recae en los Directores de Departamento o Jefes de Unidades correspondientes.

Sin embargo, la entidad reconoce que dicho control no se ha aplicado eficazmente por parte de las unidades responsables, situación por la cual, la autoridad universitaria procederá a remitir un instructivo en el que se indique la obligación funcionaria de registrar real y oportunamente la asistencia.

Sobre el particular, este Organismo Fiscalizador procederá a validar las medidas anunciadas por la autoridad, en futuras visitas que se desarrollen a esa casa de estudios.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, corresponde concluir que:

1. La Universidad de Antofagasta cuenta con un sistema dispuesto para el registro físico y/o magnético de los actos administrativos, procedimientos para el archivo de los mismos y su validación documenta.
2. Se pagaron trabajos extraordinarios sin que existiera un acto administrativo que autorizara anticipadamente su ejecución. Al respecto, la dictación de la resolución que ordenó el pago de dichos trabajos se realizó con infracción al principio de la irretroactividad.
3. A varios funcionarios de la institución le fueron pagados trabajos extraordinarios en exceso de las horas efectivamente laboradas, como asimismo, se autorizaron pagos de horas extraordinarias en casos en que éstas no fueron efectivamente trabajadas.
4. La Universidad paga por concepto horas extraordinarias, aquellas ejecutadas por los funcionarios en el horario destinado a su descanso, condición que según la jurisprudencia administrativa aplicable a la materia no procede.
5. El personal de vigilancia de la entidad no registra su entrada y/o salida, situación que impidió validar la efectividad del cumplimiento de las horas realizadas de forma extraordinaria.

De las situaciones descritas en los numerales 2 al 5, la autoridad universitaria deberá disponer los descuentos correspondientes a los funcionarios involucrados. Además, deberá implementar procedimientos tendientes a subsanar las observaciones descritas en el cuerpo del informe, las que serán objeto de un programa de seguimiento por parte de esta Contraloría Regional.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Toma de Razón y Registro

Auditoría e Inspección

16

6. Se detectaron incongruencias en la documentación emitida para justificar las labores de sobretiempo de los funcionarios. Sobre el particular la Universidad no dio respuesta.
7. La Universidad ha pagado a diversos funcionarios la asignación compensatoria de los valores alternativos de mercado (o Asignación de Mercado), fijada por el artículo 25 del decreto N° 49, de 1992, de la Universidad de Antofagasta sobre Reglamento de Remuneraciones, concesión que, para esos casos, no se encontraba ajustada a la norma universitaria mencionada.
8. Se observó que los funcionarios que desempeñan labores de vigilancia no registraron su ingreso ni salida durante el mes de mayo de 2009. Esa entidad informó que existen registros de asistencia – marcación por tarjeta y utilización de libro de novedades –, no obstante no adjuntó la documentación que permitiera acreditar de manera suficiente su respuesta.
9. En cuanto los controles de asistencia, según el resultado de la validación efectuada en el Departamento de Kinesiología, y la Unidad de Microbiología del Departamento de Tecnología Médica, pertenecientes a la Facultad de Ciencias Médicas, además de las Facultades de Recursos del Mar y de Ciencias Jurídicas, permitió establecer que los diversos sistemas de control de asistencia utilizados en la Universidad, no resultan suficientes para acreditar en forma eficiente y fidedigna, que funcionarios y académicos cumplan en su totalidad la jornada de trabajo, en razón de las reiteradas omisiones verificadas en las hojas, planillas y/o libros de firmas examinados, además que los responsables de supervisar estos controles no los han aplicado de manera rigurosa.

Finalmente, en cuanto a las situaciones contenidas en los numerales 8 y 9, la Universidad de Antofagasta deberá disponer la implementación de los procedimientos que permitan regularizar las situaciones observadas, a fin de dar cumplimiento a la normativa legal aplicable en la especie, cuestión que será verificada por este Organismo Fiscalizador en el curso de futuras visitas inspectivas referidas a la materia.

Saluda atentamente a Ud.,



Héctor Ramos Cuevas
Jefe (S) de Control Externo



www.contraloria.cl

