

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**División de Auditoría Administrativa**

# **Informe Investigación Especial**

## **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)**

---



10 de mayo de 2011

29/2011



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
CONTROL DE PERSONAL

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL  
N° 29, DE 2011, SOBRE EL PAGO DE HORAS  
EXTRAORDINARIAS RETROACTIVAS  
SOLICITADA POR LA ASOCIACIÓN DE  
FUNCIONARIOS DE LA OFICINA DE  
ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS  
(ODEPA).

---

SANTIAGO, 10 MAYO 2011

Se ha dirigido a esta Contraloría General el Presidente de la Asociación de Funcionarios de ODEPA, con el objeto de solicitar un análisis del proceso que se llevó a cabo para el pago de las horas extraordinarias con efecto retroactivo desde julio a noviembre de 2010.

**Antecedentes**

El trabajo efectuado, tuvo por finalidad investigar la denuncia del recurrente, con el fin de aclarar el proceso de pago de las horas extraordinarias, y que éste se ajuste al marco legal respectivo y se ciña a los procedimientos administrativos pertinentes.

**Metodología**

El análisis se ejecutó de conformidad 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 datos, informes, declaraciones y otros antecedentes que se estimó necesarios recolectar, abarcando la investigación los meses de junio, septiembre y diciembre de 2009 y junio a diciembre de 2010, períodos que incluye el pago de las citadas horas extraordinarias retroactivas.

Contralor General  
de la República

A LA SEÑORA  
JEFA DE LA DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
PRESENTE  
PZA



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

### **Análisis**

Tal como se indicó, de conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa legal pertinente, así como la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se logró determinar lo que se expone a continuación:

En primer término, se debe hacer presente la demora excesiva en la entrega de la información por parte del Servicio, que en el caso de las primeras peticiones, argumentó que ésta se debía a que el personal clave aún estaba haciendo uso de feriado legal. Además, los antecedentes proporcionados que respaldaban la autorización para la ejecución de las horas extraordinarias, no se entregaron en su totalidad, debiendo reiterarse y detallar cada solicitud, situación que implicó que el análisis y resultado de la investigación abarcara más tiempo del programado.

En relación al gasto en personal por concepto de horas extraordinarias, éste no sufrió una variación significativa respecto de otros años, ya que en el año 2009 el monto por tal concepto ascendió a la suma de M\$ 42.451 y en el año 2010 se ejecutó M\$ 41.620, lo que implicó un menor gasto de M\$ 831.

Sobre el procedimiento que se lleva a cabo para la autorización de los trabajos extraordinarios, es necesario señalar, que tal como lo disponen los artículos 66 al 69 y 98 letra c) de la ley N° 18.834 y los dictámenes N°s 6.720, de 2005 y 51.747, de 2008, de esta Entidad de Control, éstas deben autorizarse mediante actos administrativos exentos del trámite de toma de razón, los que tienen que dictarse en forma previa a la realización de aquéllas.

Al respecto, ODEPA emitió un instructivo sin número, de fecha 15 de septiembre de 2010, en el cual se indica que tales horas deben ser solicitadas con anterioridad al inicio del mes de ejecución, a través de un memorándum dirigido a la jefatura del Departamento de Administración, éste compilará y presentará las solicitudes con sus fundamentos para la aprobación del Jefe Superior del Servicio.

Del análisis de los actos administrativos emitidos sobre la materia, se puede inferir que con anterioridad a la emisión de este instructivo, no se daba cumplimiento a las disposiciones que regulan la materia, ya que, a modo de ejemplo, se pueden citar las resoluciones exentas N°s 524 y 525, ambas del 1 de septiembre de 2010, cuyos antecedentes que respaldan su emisión, como memorándum de las jefaturas solicitando la autorización de horas extraordinarias, son todos de fechas posteriores.

Cabe agregar además, que al solicitar las resoluciones exentas N°s 55 y 56, de 1 de febrero; 105 y 106, de 1 de marzo y 192 y 193, de 1 de abril, todas del presente año, que autorizan trabajos extraordinarios, según el libro de Registro de la Oficina de Partes, a la data de la revisión no se habían emitido.

De acuerdo a lo expuesto, se pudo observar que se continúa incurriendo en el incumplimiento de la legislación y en el instructivo que emitió el Servicio.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

Asimismo, es del caso hacer presente que en general, no se proporcionaron los oficios a través de los cuales las jefaturas solicitaron la autorización y que respaldan todas las horas realizadas del período de junio a diciembre de 2010, que corresponde a lo solicitado, situación que deja ver nuevamente un manejo administrativo no apegado a las instrucciones generales e internas impartidas por esa Entidad.

Por otra parte, en lo que dice relación con el pago retroactivo, correspondiente a los meses de julio a noviembre de 2010, se verificó que mediante las resoluciones exentas N<sup>os</sup> 746 y 795, de 9 y 29 de diciembre, respectivamente, del referido año, se autorizó éste.

De la revisión de la información aportada, esto es, las resoluciones, la planilla excel con el detalle de los pagos por funcionarios y el informe del director con los motivos que se tuvieron en consideración, el resumen del registro de control horario proporcionado por el sistema de reloj control, se debe indicar que aún cuando el procedimiento utilizado no se ajusta a lo previsto por la normativa legal, se comprobó que las horas fueron efectivamente desempeñadas.

Al respecto, como se señalara precedentemente, el Servicio deberá a futuro ceñirse a la normativa y jurisprudencia administrativa emanada de este Organismo de Control, para la autorización previa a la ejecución y posterior pago de horas extraordinarias.

En otro orden de consideraciones, cabe agregar que en la resolución exenta N<sup>o</sup> 524, de 1 de septiembre de 2010, se autoriza a don Plácido Castro Mardones, para realizar 31 horas extraordinarias diurnas, sin embargo, le habrían sido pagadas 40 horas diurnas y 5 nocturnas. Al ser requerida la liquidación de sueldo del mes correspondiente, ésta no se proporcionó, por lo que no se pudo verificar cuál fue la retribución efectiva, debiendo ese Servicio aclarar la situación planteada.

Al margen de lo indicado, y en relación a la emisión de los actos administrativos referidos al tema que nos ocupa, éstos fueron contrastados con las planillas excel de pago, y de ello se detectó que se encontraban sin resolución de autorización de ejecución y reembolso, entre otros, los siguientes funcionarios:

<b>Nombre</b>	<b>Mes de ejecución</b>
- Andrade Reyes, Gastón,	agosto de 2010.
- Flores Caro Nataly,	retroactivas julio a noviembre de 2010.
- Guerrero López, Aída,	julio y septiembre de 2010.
- Montanares Ramírez, Sandra,	diciembre de 2010.
- Osorio Silva Judith,	retroactivas julio a diciembre de 2010.
- Urrutia Urrutia, Luis,	septiembre de 2010.
- Valdebenito Chansán, Verónica,	junio y septiembre de 2010.
- Valenzuela Pardo, Alfredo,	julio de 2010.
- Vásquez Muñoz, Carlos,	septiembre de 2010.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

- Villarroel Luengo, Ximena, julio de 2010.
- Yáñez Barrios, Liliana, retroactivas julio a noviembre de 2010.

En el caso de la resolución exenta N° 467, de 2010, que autoriza horas extraordinarias para el mes de agosto de dicho año, se deben señalar las siguientes observaciones:

- A Mónica Hurtado Ramírez, se le autorizan sólo horas diurnas y se pagan 38 diurnas y 10 nocturnas.
- A Sara Zúñiga Valencia, se la cita en el documento, pero no se indica el número de horas a realizar.

Además, de la revisión de las horas de septiembre pagadas en octubre de 2010, y comparadas con la planilla excel, se detectaron las siguientes situaciones:

- 1.- Respecto a doña Teresa Agüero Teare, se le autorizaron 5 horas nocturnas, pero, según consta en memorándum de 30 de septiembre de 2010, de la jefa del Departamento de Política Agraria, quien solicita el pago de horas extraordinarias por el desempeño en la feria del Bicentenario, por el día viernes 17 del citado mes, desde las 9:30 hasta las 14:30 horas, sólo procede considerar como tiempo extraordinario, desde las 12.00 hasta las 14.30 horas, toda vez que de acuerdo a lo indicado por el artículo 65 de la ley N° 18.834, y el oficio N° 12.722, de 1991, de esta Contraloría General, este día se está obligado a desempeñar la jornada hasta las 12:00 horas, lo que implicó trabajar un tiempo extraordinario de 2 horas, 30 minutos; en consecuencia, el pago debe basarse en las horas completas del tiempo efectivo trabajado fuera de la jornada con un recargo de un 25%, al ser tiempo laborado a continuación de la jornada.
- 2.- En lo que dice relación con doña Mónica Hurtado Ramírez, a ésta se le pagaron 38 horas diurnas y 9 horas nocturnas, y según el reporte del reloj control, figura sólo con tiempo extraordinario diurno.
- 3.- En el caso de los funcionarios Carolina Nempu Cisterna y Plácido Castro Mardones, de acuerdo a la planilla, se pagaron, 14 y 40 horas diurnas, respectivamente, y 5 horas nocturnas a ambos, pero, en el resumen mensual de tiempo extraordinario realizado, figuran sólo con horas diurnas y con un número menor a las indicadas. Referente al último de los funcionarios nombrados, además, sólo se le autorizaron 31 horas diurnas.

En lo referente al precitado N° 3, cabe añadir que los mencionados funcionarios se desempeñan como reporteros de mercado, a quienes mediante resolución exenta N° 25, de 9 de enero de 2003, de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, se les fijó una jornada de trabajo de lunes a jueves de 7:00 a 16:00 horas y el viernes de 7:00 a 15:00 horas. Asimismo, se debe agregar que el registro de la jornada se lleva a través de libros y reloj control, sin embargo, de la revisión de éstos, aparece que no se certifica la ejecución de la totalidad de las horas extraordinarias reembolsadas en el periodo de junio a diciembre de 2010. Dicha situación afecta a todo el personal que cumple las mismas funciones, y que son los que se mencionan a continuación:



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

- Cáceres Moreno, Manuel
- Duarte Becerra, Sergio
- Jiménez Muñoz, Carlos
- Sarret Labra, Mario
- Seguel Celis, Carlos
- Valenzuela Pardo, Alfredo

En atención a ello, es preciso anotar que es necesario realizar una revisión del sistema de control de jornada de los funcionarios que realizan la citada función, como asimismo, de las horas retribuidas, ya que del período del segundo semestre revisado no se refleja el cumplimiento del exceso de la jornada que amerite un pago por horas extraordinarias.

Se observó igualmente, que por la resolución exenta N° 579, de 1 de octubre de 2010, de esa Entidad, se autoriza la ejecución de horas extraordinarias para el citado mes, entre otros, a los señores Gastón Andrade Reyes y Eric Orellana Moraga, a quienes se les permitió realizar 8 y 6 horas nocturnas, respectivamente, sin embargo, según consta en el resumen del reloj control, sólo efectuaron horas diurnas, por lo que se deberá revisar ambos casos.

Entre las horas pagadas en el mes precedentemente citado, también figuran recibiendo emolumentos por el motivo que nos ocupa, los señores Hugo Grez Marchant y Cristian Mena Gajardo, pero no existe resolución que autorice la ejecución y el pago, y además, sólo el primero de los nombrados tiene cumplimiento de tales trabajos, según el resumen del reloj control.

En lo que respecta a las horas autorizadas para ejecutar en el mes de junio del 2010, sólo se proporcionó la resolución exenta N° 325, del citado año, que autoriza a funcionarios a contrata para llevarlas a cabo, y entre los hallazgos detectados se verificaron diferencias, entre las que se pueden mencionar:

<b>Nombre</b>	<b>Se autorizó</b>	<b>Se pagó</b>
Arce Gómez, Gloria	32 diurnas	32 diurnas y 10 nocturnas
Guzmán la Voz, Luis	40 nocturnas	40 diurnas y 40 nocturnas
Hurtado Ramírez, Mónica	40 diurnas	40 diurnas y 10 nocturnas
Mena Gajardo, Cristina	40 diurnas	40 diurnas y 40 nocturnas
Vásquez Muñoz, Carlos	24 diurnas	34 diurnas

En lo que atañe a la ejecución de las horas en el mismo mes y año precitados, se comprobaron diferencias en el cumplimiento de ellas, según el resumen del reloj control:

<b>Nombre</b>	<b>Se autorizó y pagó</b>	<b>Horas efectivas según reloj</b>
Montanares Ramírez, Sandra	9 diurnas	6 diurnas
Nempu Cisterna, Carolina	8 diurnas	3 diurnas
Salazar Rodríguez, José Luis	14 diurnas	10 diurnas
Valdebenito Chansán, Verónica	4 diurnas	3 diurnas



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

Además, a raíz de la revisión, se detectaron otras situaciones que merecen ser analizadas:

**1. Deficiencias de Control Interno**

La auditoría practicada, confirmó la existencia de deficiencias en el sistema de control interno de la Institución, referidos a los procesos tales como: Numeración, Archivo y Formalidades Generales de los documentos exentos del trámite de toma de razón, y pagos, reflejados especialmente en la falta de procedimientos que tienen relación con lo siguiente:

- a) Falta de respaldo documental o manual que establezcan procedimientos formales de emisión, registro y archivo de documentos.
- b) Instrucciones para los antecedentes que deben constar en los actos administrativos, dependiendo de la materia.
- c) Instaurar mecanismos para mejorar la comunicación y entrega de información, a fin de unificar criterios.
- d) Definición de políticas de control de los procesos administrativos de pagos de beneficios económicos que se reconoce al personal.

**2. Numeración, Archivo y Formalidades Generales de los Documentos Exentos del trámite de toma de razón**

Sobre este aspecto, y del estudio efectuado a los actos administrativos que autorizan la realización de las horas extraordinarias, se debe señalar que éstos se emiten en forma electrónica, cuya numeración es otorgada en forma manual por la Oficina de Partes de la Institución, a través del registro en un libro.

Al respecto, es preciso indicar que se deberá realizar una revisión del sistema utilizado, en atención a que no fue proporcionado el documento que regula las materias que se emitirán en forma electrónica, de manera que toda la Institución tenga claridad sobre esta situación. Igualmente, se observó que los actos administrativos se dictan con posterioridad a la asignación del número, lo que implica una reserva de éstos, contraviniendo con ello la función del control y oportunidad. A modo de ejemplo, se pueden citar las resoluciones exentas N<sup>os</sup> 524 y 525, de 2010, sobre las cuales nos hemos referido anteriormente, cuya documentación que respalda su emisión, tales como memorándum de las jefaturas solicitando la autorización de horas extraordinarias, son todos de fechas posteriores.

La situación descrita se ve agravada por el hecho que al revisar el libro de asignación de números para el año en curso, se detectó el registro de innumerables resoluciones exentas que se había efectuado con lápiz grafito y éstas no se habían emitido, como es el caso de las N<sup>os</sup> 55, 56, 105, 106, 192 y 193.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

Asimismo, es del caso mencionar que al efectuar la emisión de los documentos en forma electrónica, no fue posible acceder a la documentación de respaldo que debe mantenerse en el correlativo de la citada Oficina de Partes, para la revisión que efectúa esta Contraloría General.

Es así como, con los procedimientos descritos, no se comprueba el cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la resolución N° 1.600, de 2008, de esta Contraloría General, sobre "Controles de Reemplazo", y a su jurisprudencia administrativa, que ha concluido que la numeración de los actos administrativos debe guardar el orden correlativo y cronológico en que se dicten, para que pueda determinarse exactamente la oportunidad en que la autoridad adoptó la respectiva medida, dado que debe existir concordancia entre la fecha anotada en el documento y la oportunidad en que fue efectivamente emitido, además de resguardar la documentación llevando un archivo de los actos administrativos en correlativo y original con sus antecedentes de respaldo para su ulterior examen por parte de este Organismo de Control.

### **3. Carpetas y Hojas de Vida Funcionaria**

En relación con esta materia, se debe observar que los registros efectuados en los sistemas que recopilan la situación administrativa de los funcionarios no son completos ni están actualizados, pudiendo mencionar a modo de ejemplo, las hojas de vida de los funcionarios, Jaime Bravo Mina, Juan Carlos Herrera Morán y Maritza Muñoz Sánchez.

Acerca de lo indicado, es preciso señalar que para acceder a la historia de la vida funcionaria, se debe complementar el sistema antiguo que tiene los antecedentes hasta diciembre de 2010 y el actual software que comenzó a regir sólo este año. Sin embargo, si bien los sistemas cuentan con módulos para el registro de la información que se requiere para reflejar la vida funcionaria, como asimismo, los datos personales, el ingreso de la información a ellos no se efectuó con la rigurosidad que procede para que éstos cumplan con su finalidad de ser un apoyo para la gestión.

A mayor abundamiento, para que los sistemas computacionales cumplan con los objetivos de funcionalidad, se debe contar con la información necesaria de datos, tales como el domicilio y el teléfono del funcionario, antecedentes básicos para facilitar la comunicación ante una eventual emergencia o para las notificaciones que se requiera efectuar, como también, todo aquello que sea necesario para reflejar en la forma más completa y cronológica posible la situación administrativa de cada servidor debidamente actualizada, los contratos de servicios prestados en otras reparticiones, avalados con los respectivos certificados de imposiciones del sector público o privado, para los efectos del feriado progresivo; los estudios técnicos o superiores, los diplomas, las fechas en que fueron conferidos y la entidad educacional que los otorgó; el registro de las retenciones judiciales, si las hubiere, señalando el número de la sentencia y el juzgado correspondiente; la actualización permanente de las afiliaciones previsionales con su respectivo plan de salud; los convenios de ahorro previsional voluntario; los contratos a honorarios; las resoluciones de rebaja de imposiciones e información sobre las jubilaciones, cuando corresponda.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

Cabe agregar, que es necesario mantener en la carpeta individual solamente los documentos de respaldo más relevantes, para comprobación o consulta, por cuanto ello facilita el análisis y estudio de las materias relativas a remuneraciones, para determinar en forma exacta y correcta los correspondientes beneficios pecuniarios.

#### **4- Control de asistencia y jornada de trabajo**

En lo que atañe a esta materia, es preciso manifestar que corresponde a la jefatura superior de ese Servicio implementar el control horario que estime necesario para asegurar tanto la asistencia como la permanencia de los funcionarios en el lugar de trabajo, cuyo mecanismo deben observar todos los funcionarios a quienes afecta, cualquiera sea su jerarquía (aplica oficio N° 37.579, de 2009, de esta Contraloría General).

Sobre el particular, es dable señalar que al personal de esa institución, de acuerdo a lo instruido en la resolución exenta N° 580, de 1999, de ODEPA, se les fijó la jornada de trabajo de lunes a Jueves de 8:45 a 17:50 horas y los días viernes de 8:45 a 16:25 horas, pero, dicha medida se contrapone con lo que manifiesta el artículo 65 de la ley N° 18.834, ya que se excede el máximo de 9 horas diarias.

Además, se comprobó que existe una diversidad de turnos, materializados a través de diferentes actos administrativos, entre los cuales, se puede mencionar la resolución N° 415, de 2010, que fija el horario de trabajo a doña Rossana Disegni Gili de lunes a Jueves de 8:15 a 17:20 horas y los días viernes de 8:15 a 16:00 horas, por lo que corresponde observar en los mismos términos del párrafo anterior.

#### **Conclusiones**

Atendidas las consideraciones expuestas con antelación, es dable concluir que la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, no utilizó los procedimientos regulares para la autorización y el pago de los trabajos extraordinarios.

El sistema de control interno, adolece de deficiencias que repercuten en el pago de tales trabajos, el que se realiza sin respaldo documental, constituido por la solicitud de la jefatura correspondiente ni existe un control eficiente que avale el desempeño efectivo.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA  
ÁREA CONTROL DE PERSONAL

Luego, en cuanto a las observaciones detectadas, corresponde que ese Servicio arbitre a la brevedad las medidas necesarias, con el fin de subsanarlas e informe sobre las mismas a esta Contraloría General, en el plazo de diez días hábiles contados desde la recepción del presente informe.

Saluda atentamente a Ud.,

**LUIS ALVARADO PÉREZ**  
Jefe Área Control de Personal  
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA



[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)