



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

PMET 13.194/2013
REF: 177.191/2014
DAA. N° 900/2014

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 26.SET 14 *074144

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final N° 207, de 2013, sobre auditoría al macroproceso de Recursos Humanos, en la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Debe precisarse que el precitado informe emana del plan anual de fiscalización de 2013, y que el período revisado en el mismo corresponde a los meses de enero y junio, ambos de igual año.

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas, aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique en esa entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Auditoría Administrativa

AL SEÑOR
DIRECTOR GENERAL
DE AERONÁUTICA CIVIL
PRESENTE

VJS

RTE
ANTECED



**DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE CONTROL DE PERSONAL**

INFORME FINAL

Dirección General de Aeronáutica Civil

**Número de Informe: 207/2013
26 de septiembre de 2014**



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

PMET: 13.394/2013

INFORME FINAL N° 207, DE 2013, SOBRE
AUDITORÍA DE HORAS EXTRAORDINARIAS
Y SISTEMAS DE TURNOS, EFECTUADA EN
LA DIRECCIÓN GENERAL DE
AERONÁUTICA CIVIL.

SANTIAGO, 26 SEP 2014

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de este Órgano Superior de Control, y en conformidad con lo consignado en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, se efectuó una auditoría al macroproceso de recursos humanos en la Dirección General de Aeronáutica Civil, en adelante e indistintamente DGAC. El equipo designado para desarrollar el trabajo fue integrado por las señoras Lissette Consolo Sanzana y Tamara Salgado Aguayo, en calidad de auditores, y la señora Pilar Zúñiga, como supervisor.

ANTECEDENTES GENERALES

La DGAC es un servicio funcionalmente descentralizado y dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, correspondiéndole fundamentalmente, la dirección y administración de aeropuertos, aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.

Su misión es normar y fiscalizar la actividad que se lleva a cabo dentro del espacio controlado por Chile y aquella que ejecutan en el extranjero empresas aéreas nacionales, desarrolla la infraestructura aeronáutica y presta servicios de excelencia de navegación, meteorología, aeroportuarios y seguridad operacional, con el propósito de garantizar la acción del Sistema Aeronáutico en forma segura y eficiente, según lo establece la ley N° 16.752, que Fija Organización y Funciones y Establece Disposiciones Generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil.

OBJETIVO

El examen tuvo por objeto practicar una auditoría a los gastos en personal de esa entidad, específicamente los referidos a las horas extraordinarias generadas en sistemas de turnos, pagadas en los meses de enero y junio, ambos de 2013, el cual se circunscribió a la Región Metropolitana.

AL SEÑOR
RAMIRO MENDOZA ZÚÑIGA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
PRESENTE

Contralor General
de la República

5/15



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

La finalidad de la revisión fue determinar si los procesos enunciados cumplían con las normas legales y reglamentarias que los regulan, así como, comprobar si se encontraban debidamente documentados, sus cálculos eran exactos y estaban correctamente imputados en sus registros contables.

METODOLOGÍA

El examen se practicó de acuerdo con la metodología de auditoría de este Organismo Fiscalizador y con los procedimientos de control aprobados por las resoluciones exentas N°s 1.485 y 1.486, ambas de 1996, de este origen, determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron pertinentes. Asimismo, se efectuó un examen de cuentas de gastos relacionado con la materia auditada.

UNIVERSO Y MUESTRA

En conformidad con los antecedentes proporcionados por la institución fiscalizada, en los meses de que se trata, el monto de gastos por concepto de horas extraordinarias generadas en los sistemas de turnos asciende a \$ 191.106.066.

Las partidas sujetas a análisis, se establecieron mediante un muestreo, a través de una selección aleatoria simple, con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error del 3%, parámetros estadísticos aprobados por este Organismo de Control, cuya muestra alcanzó a \$ 63.474.971, lo que corresponde al 33,2% del total antes identificado.

| Materia específica | Universo | | Muestra estadística | | Partidas claves | | Total examinado | |
|-----------------------|-------------|-----|---------------------|-----|-----------------|----|-----------------|-----|
| | \$ | N° | \$ | N° | \$ | N° | \$ | N° |
| Horas extraordinarias | 191.106.066 | 440 | 63.474.971 | 100 | 0 | 0 | 63.474.971 | 100 |

Fuente: Elaborado por la comisión fiscalizadora de esta Contraloría General de la República, con antecedentes aportados por la DGAC.

La información utilizada fue entregada por la jefatura del personal de esa repartición pública, y puesta a disposición de la comisión fiscalizadora de esta Entidad de Control entre el 10 de octubre y el 18 de diciembre de 2013.

CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

El artículo 9° de la ley N° 10.336, ha facultado expresamente a esta Contraloría General para solicitar de la Administración del Estado y de sus funcionarios, los datos e informaciones que necesite para el mejor desempeño de sus labores.

Por su parte, el artículo 21 A del mismo cuerpo legal, le otorga a esta Entidad de Fiscalización, la atribución de efectuar auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.



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

En este contexto, se debe señalar que la documentación solicitada a la institución auditada, presentaba algunas diferencias entre los archivos aportados por la Unidad de Remuneraciones y los entregados por la encargada de control de turnos, lo cual dificultó el trabajo de la comisión fiscalizadora de esta Contraloría General.

RESULTADO DE LA AUDITORÍA

Esta Contraloría General, mediante oficio reservado N° 9.858, de 2014, remitió a la Dirección General de Aeronáutica Civil el preinforme de observaciones N° 207, de 2013, con el objeto de que se tomara conocimiento e informara sobre las situaciones detectadas en la revisión. Al respecto, dicha entidad dio respuesta a través del oficio N° 05/0/249/29, de 2014, cuyos antecedentes y argumentos han sido considerados para elaborar el presente informe final.

Es del caso anotar, que del examen practicado, se observó lo que a continuación se indica:

I. CONTROL INTERNO

1. Incumplimiento de los procedimientos e instructivos internos referentes a horas extraordinarias

La DGAC cuenta con un instructivo para la elaboración de los actos administrativos que deben emitirse en relación con la autorización, ejecución y pago de las horas extraordinarias, el cual está contenido en la resolución exenta N° 1.804, de 27 de noviembre de 2009, denominado PRO DRH 22, sobre "Aplicación y Cálculo del Sistema de Horas Extraordinarias".

De la revisión efectuada acerca del cumplimiento de dicho instrumento, se presentaron las observaciones que se indican a continuación:

- a) El capítulo IV, ítem 4.1.9., de la citada resolución menciona que las planillas de control de turnos deben estar debidamente revisadas y con las firmas del funcionario que realiza las horas extraordinarias y del jefe de la Oficina de Personal del Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

Al respecto, se advirtió que las planillas de turno, a través de las cuales esa oficina lleva el control de asistencia, no se encuentran firmadas por quienes se enuncia en el párrafo precedente, lo que vulnera la instrucción emanada de la propia entidad fiscalizada.

Asimismo, aparecen documentos en que no se identifica el nombre del funcionario que ejecuta las horas extraordinarias, contando sólo con la rúbrica de la encargada de la oficina responsable, quien, a pesar de esa omisión, validó y remitió la información contenida en las mismas, al Departamento de Personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil, para su pago, infringiendo lo previsto en el numeral citado.



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

El servicio auditado, en su oficio de respuesta señala que todas las planillas de control de turnos son elaboradas por cada área y firmadas por los funcionarios y jefaturas de las organizaciones donde éstas son generadas, en conformidad a lo dispuesto en el PRO DRH 22. Luego, estos antecedentes son revisados por los encargados de personal antes de ser remitidos al nivel central.

Del mismo modo, argumenta que excepcionalmente, en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez, y en el caso de los Especialistas de Seguridad de la Aviación (AVSEC), el encargado de personal elabora una nueva planilla, en la que se incorpora, cuando corresponde, los datos corregidos, la cual constituye un mecanismo adicional de control, la que es enviada a pago, con la firma del Jefe de Personal, manteniendo la documentación de respaldo en la unidad.

Por otra parte, si bien reconoce la existencia de planillas que no consignan la rúbrica del funcionario, según precisa, ello obedece a que las horas se computan al mes siguiente al que se ejecutan los turnos, pudiendo eventualmente remitirse formularios sin firmar, cuando el interesado se encuentra con licencia médica, descanso complementario, feriado o permiso, ante lo cual, el documento es enviado sólo con la firma de la jefatura para no atrasar el proceso de pago que tiene un calendario definido, realizándose un control adicional de las horas efectivamente trabajadas.

En su respuesta, el servicio auditado se compromete a ordenar la revisión de los procesos fijados, de manera que, de ser necesario, se complementen o adecuen a la situación actual de las diferentes unidades, trabajo que será ejecutado durante el primer semestre del año 2014.

No obstante lo expresado, se mantiene la observación contenida en el presente numeral, en tanto la DGAC no modifique su manual de procedimientos, PRO DRH 22, indicando que en situaciones excepcionales, y acreditables, las referidas planillas podrán ser firmadas únicamente por la jefatura que corresponda, lo que será verificado en un futuro proceso de seguimiento que realice esta Entidad de Control.

b) El capítulo V, numeral 5.2., del PRO DRH 22, señala que todas las unidades de la DGAC, para efectos del control de asistencia, deben implementar el modelo de "planilla de control de turnos", acorde con lo que se presenta en el anexo B de dicho manual (Ver anexo 1).

Pese a ello, se verificó que tales planillas no se ciñen al referido modelo, pues son continuamente modificadas por las unidades que las utilizan, según el arbitrio de quien las confecciona, atendido que son elaboradas de manera manual.

A vía de ejemplo, cabe mencionar que para establecer las horas que procede descontar, por concepto de incumplimiento de jornada laboral, en algunas planillas las ausencias son consignadas en horas, mientras que en otras aparecen en días, lo que, además de contravenir la resolución interna que rige esta materia, dificulta la labor del personal que debe realizar el cálculo de las cantidades a descontar.



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

En lo que atañe a este aspecto, el servicio examinado expone en su oficio de respuesta que los citados documentos, se ajustan a los tipos contenidos en el PRO DRH 22, en cuanto a las columnas de información exigida y que no existe alteración de éstas, sino que se adiciona un cuadro a su costado, el cual permite incorporar antecedentes sobre licencias médicas, comisiones de servicio y feriados legales, con el objeto de ejecutar un mayor control para el adecuado cálculo de las horas extraordinarias.

Luego, respecto de las ausencias que son consignadas, a veces en horas y, en otras, en días, aduce que se puede apreciar que en los anexos del PRO DRH 22, la licencia médica está reflejada en días, por lo que las planillas concuerdan en esta materia a los prototipos establecidos en el procedimiento de la institución.

Sin perjuicio de lo manifestado por la repartición auditada, cabe señalar que revisados los antecedentes de las planillas de turnos remitidas, del mes de noviembre de 2013, acerca de quienes se desempeñan como Especialistas de Seguridad de la Aviación (AVSEC), se observó que los descuentos de las horas o días relativos a permisos administrativos, se abordan, en términos generales, como descuentos por 0,5; 0,6 ó 1 ó 12, sin especificar si tales guarismos corresponden a horas o a días, lo cual se ejemplifica en el siguiente cuadro:

| Nombre | Permiso administrativo | Feriado legal | Licencias médicas |
|------------------------------|------------------------|---------------|-------------------|
| Aguilera Carmona, Rodolfo | 12 | | |
| Álvarez Galaz, Nelson | 0,5 | 8 | |
| Armijo Oyarzún, Claudio | | | 10 |
| Berríos Fernández, Francisco | 0,6 | | |
| Catalán Astorga, Félix | | | 8 |
| Correa Alvarado, Fabián | 24 | | |
| Espinoza Cabezas, Nataly | 1 | | |
| Ithal Lagos, Hans | 12 | | |
| Ríos Pacheco, Juan | 1 | | |

Fuente: Elaborado por la comisión fiscalizadora de esta Contraloría General de la República, con antecedentes aportados por la DGAC.

En consecuencia, en mérito de lo expuesto, se mantiene la observación, debiendo la DGAC ceñirse al modelo de "planilla de control de turno", establecida en el anexo B del PRO DRH 22, lo que será acreditado en un próximo seguimiento.

"SEGUIMIENTO"

c) En cuanto a la determinación de las horas a compensar en dinero por trabajo extraordinario se advirtió que, aun cuando el instructivo, en su capítulo VII, fija la forma para el entero de las mismas y pagos promedios, nada indica en aquellos casos en que deben descontarse horas, cuando el funcionario ha hecho uso de licencia médica, feriado legal o permiso administrativo.



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

Es así como, la unidad a cargo de realizar los descuentos, tratándose de ausencias por permisos administrativos, lo efectúa sobre la base de 12 horas, en tanto que, respecto de feriado legal o de licencia médica, la rebaja se hace en relación con una jornada de 8,8 horas, sin que, consultada al efecto esa dependencia, entregara una respuesta satisfactoria acerca de la diferencia en el criterio utilizado para cada caso, limitándose a indicar que el punto 4.1.6 del Capítulo 4 del "Procedimiento de Aplicación y Cálculo del Sistema de Horas Extraordinarias", establece, genéricamente, una determinada forma de ejecutar las deducciones por los conceptos aludidos.

Con todo, expresa que dispondrá la complementación del PRO DRH 22, durante el primer semestre de 2014, considerando el criterio sostenido por este Organismo de Control en determinados dictámenes -los cuales cita como referencia-, acerca de la manera en que procede efectuar los descuentos, tratándose de permisos con goce de remuneraciones, feriados legales y licencias médicas.

Atendiendo a lo anterior, se mantiene la observación de la especie, en tanto la entidad auditada no incorpore al manual PRO DRH 22, las modificaciones enunciadas, procediendo a efectuar correctamente los cálculos por descuentos en los casos de que se trata, lo que será objeto de seguimiento por parte de esta Contraloría General. SE GUINIENDO

d) Por otra parte, se constató que si bien los funcionarios cumplen regímenes de turnos rotativos -tercer o cuarto turno-, los formatos de las resoluciones que los establecen no mencionan a cuál de ellos adscriben, lo cual incide, por una parte, en la determinación exacta de la jornada laboral y, por otra, en la identificación si ésta es ordinaria o extraordinaria.

Lo manifestado, vulnera lo dispuesto en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y en el numeral 38 de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que prevé que los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquier evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia o eficacia.

Sobre lo expresado, la Dirección General de Aeronáutica Civil, respecto a lo objetado, indica que ello no es efectivo y que la totalidad de las resoluciones consignan el día y el horario del turno.

En cuanto a lo informado, es necesario precisar que el objeto de la observación planteada, no dice relación con los horarios del personal, pues éstos, efectivamente, son insertos en las resoluciones en comento, sino que con la omisión de señalar el turno que deben desempeñar mensualmente, acerca de lo cual nada argumenta esa dirección.

Por consiguiente, no es posible subsanar lo objetado, mientras esos actos administrativos no contemplen lo requerido, lo que se acreditará en la correspondiente auditoría de seguimiento. "SE GUINIENDO"



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

2. Actos administrativos dictados extemporáneamente

A este respecto, cabe mencionar que la Dirección General de Aeronáutica Civil, emite las resoluciones que conceden horas extraordinarias con un importante desfase en relación al mes en que se ejecutan, en circunstancias que, según lo concluido en los dictámenes N^{os} 5.544, de 2012 y 13.114, de 2013, de esta Entidad de Control, la jornada extraordinaria debe ser autorizada mediante actos administrativos dictados en forma previa a su realización.

En lo relativo a su otorgamiento, corresponde indicar que este Organismo Fiscalizador ha manifestado, a través del dictamen N^o 54.093, de 2009, entre otros, que las horas extraordinarias deben ordenarse por la superioridad del Servicio mediante actos administrativos exentos de toma de razón, los que tienen que dictarse en forma previa a la realización de las labores extraordinarias, individualizando al personal que las desarrollará, el número de horas a efectuar y el período que comprende la autorización.

A su vez, se advirtió que el servicio auditado, a través de resoluciones exentas dictadas en el año 2013, pagó horas extraordinarias cuya ejecución se produjo en el año 2011. Tal es el caso de las retribuciones que se hicieron a los funcionarios Manuel Álvarez Ahumada y Daniel Fuenzalida Valdebenito.

Sobre el particular, la DGAC manifiesta que las resoluciones que disponen jornadas extraordinarias son dictadas con una antelación de, a lo menos, un mes antes de su ejecución, constituyendo una excepción, lo que tuvo lugar en el Centro de Control Aéreo Unificado, unidad que, en su oportunidad, justificó el hecho de autorizar éstas, con posterioridad a su realización, debido a la presentación de licencias médicas y a falta de personal, lo que obligó a que una vez dispuestos los turnos, se efectuaran numerosas modificaciones, recargando el trabajo administrativo.

No obstante lo anterior, señala que dispondrá las medidas para dar cumplimiento a las normas y jurisprudencia invocadas. "SEGUIMIENTO."

Asimismo, sobre los actos administrativos del año 2013, que fueron objeto de observación, hace presente que, a través de ellos se ordenó el pago de las horas extraordinarias que los servidores, efectivamente, cumplieron en el sistema de turno.

En efecto, tratándose del funcionario Daniel Fuenzalida Valdebenito, advierte que el Departamento Recursos Humanos, considerando la solicitud presentada por aquél, el día 26 de enero de 2012, mediante la resolución exenta N^o 423, del 14 de enero de 2013, procedió a reconocerle la realización de jornadas extraordinarias efectuadas en el período de agosto a diciembre de 2011.

y el Sr. Manuel Álvarez Ahumada ?



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

En mérito de lo anotado, esto es, que lo habitual es que la DGAC disponga la ejecución de las horas extraordinarias con anterioridad a su ejecución -sin perjuicio de las excepciones detectadas por esta comisión en su momento-, se subsana lo observado. *Bien!!!*

II. EXAMEN DE CUENTAS

El examen de cuentas, practicado al tenor de lo consignado en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336 y 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, se circunscribió a la revisión de la documentación de respaldo del pago de las horas extraordinarias y turnos, así como a su acreditación y verificación del cumplimiento de los requisitos para tener derecho a esos estipendios, advirtiéndose lo siguiente:

Pago retroactivo de las horas extraordinarias

En relación con este aspecto, la entidad auditada argumentó que durante el año 2013, careció de personal suficiente para cubrir los requerimientos institucionales, razón por la cual no pudo compensar la ejecución de las horas extraordinarias con descanso complementario, estando obligada a hacerlo pecuniariamente. Agrega, que la falta de recursos financieros para ese efecto ha impedido hacerlo con cargo al presupuesto correspondiente al año en que se ejecutan los trabajos extraordinarios, por lo que son pagados en el año siguiente.

Es así como, de acuerdo con lo mencionado en el memorándum de fecha 3 de diciembre de 2013, del Departamento de Recursos Humanos, Sección de Planificación y Control de Gestión, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, una vez que contó con el presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda, procedió, a partir del mes de agosto de 2012, al entero de las horas extraordinarias que se adeudaban al 31 de diciembre de 2011, de las distintas unidades a nivel nacional.

Asimismo, esa dirección informó, de manera verbal, y a través de oficio N° 12/0/PL/2.102 de 15 de noviembre de 2012, que las horas del año 2011 no fueron pagadas en su oportunidad, dado que el presupuesto asignado a esa entidad había sido gastado en su totalidad en el mes de octubre del mismo año, razón por la que sólo pudieron pagarse con el presupuesto aprobado para el año 2013, ocasión en la que también se enteraron, retroactivamente, aquéllas del año 2011 que aún se encontraban impagas, por un monto equivalente a la suma de \$ 493.586.099.

De igual manera, desde julio de 2013, el servicio fiscalizado dejó de contar con fondos para solucionar las horas extraordinarias llevadas a cabo a partir de ese mes, cuestión que fue puesta en conocimiento de los funcionarios, en virtud de un documento informativo del Director General, señor Jaime Alarcón Pérez, de fecha 11 de diciembre de igual anualidad, agregando que se estaba gestionando la entrega de los recursos financieros que permitirían regularizar el pago de las horas extraordinarias del personal, pero sólo hasta las ejecutadas al 31 de octubre de 2013.



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

Al respecto, es dable anotar que en el capítulo III, ítem 3.1., "disposiciones legales", y en el punto 3.1.3., "disponibilidad presupuestaria", de la resolución exenta N° 1.804, de 2009, de la DGAC -sobre aplicación y cálculo del sistema de horas extraordinarias-, establece que será requisito primordial para el pago de las horas extraordinarias, que la entidad cuente con la disponibilidad presupuestaria necesaria para enterar los estipendios que por ese concepto se produzcan.

Lo enunciado, en conformidad a lo establecido en el dictamen N° 33.069, de 2011, de esta Contraloría General, guarda armonía con lo previsto en los artículos 11 y 16 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, en orden a que los servicios públicos están obligados a compatibilizar sus gastos con los recursos disponibles, de modo que no incurran en desembolsos que excedan el presupuesto aprobado, a fin de resguardar tanto el principio del equilibrio de las finanzas públicas como el principio de legalidad del gasto público, consagrado este último, en los artículos 6°, 7°, 65, 67 y 100 de la Constitución Política de la República; 2° y 5° de la ley N° 18.575; 56 de la ley N° 10.336, así como en las leyes anuales de presupuesto.

El servicio examinado, en su oficio respuesta argumenta que está facultado para ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables, y que los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario y, en caso de no ser posible, por razones de buen servicio, con un recargo en las remuneraciones.

A su vez, menciona que debe cumplir las obligaciones, funciones y prestar los servicios que le impone la ley N° 16.752 -que Fija la Organización y Funciones y Establece Disposiciones Generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil-, los 365 días del año, las 24 horas del día y que, en consecuencia, su personal se encuentra afecto a un sistema de turno rotativo, cuyo desempeño en horario nocturno, o en día sábados, domingos o festivos, es objeto de una compensación en tiempo o de un recargo en las remuneraciones, de forma que la naturaleza de su trabajo no hace posible que éste se realice sólo en la medida que se cuente con los recursos presupuestarios que permitan su compensación mediante pago, ya que de ser así, se paralizarían los servicios que debe entregar a la comunidad.

Asimismo, hace notar la existencia de situaciones impredecibles que deben ser desarrolladas durante el año, y que la ley de presupuestos le autoriza anualmente una cantidad de recursos para ese efecto, pero que de no contar con los fondos presupuestarlos suficientes, la institución gestiona ante el Ministerio de Hacienda, un incremento de la glosa respectiva, el que luego de ser autorizado, le permite regularizar las compensaciones pecuniarias pendientes por trabajos extraordinarios, lo que genera en la práctica pagos retroactivos al personal, en la medida que éste lo haya requerido, a través de solicitudes escritas presentadas dentro de los plazos de prescripción.

VJB



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

En relación a lo indicado, corresponde advertir, en primer término, que el cuestionamiento formulado por esta Contraloría General, guarda relación con la ausencia de una debida planificación acerca del régimen de trabajo extraordinario para el personal de su dependencia, y no con el pago del mismo cuando ha sido cabalmente desempeñado por los funcionarios.

Enseguida, debe manifestarse que el cumplimiento de las funciones que la ley le encomienda a la Dirección General de Aeronáutica Civil, no puede ser invocado como fundamento si ello vulnera la normativa que regula esta materia, a saber, y como antes se anotara, los artículos 11 y 16 del decreto ley N° 1.263, de 1975; 6°, 7°, 65, 67 y 100 de la Carta Fundamental; 2° y 5° de la ley N° 18.575 y 56 de la ley N° 10.336; debiendo agregarse los artículos 3°, inciso segundo, y 11 de la citada ley N° 18.575, que imponen a los órganos que integran la administración del Estado el deber de observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y control.

En este contexto, si bien el artículo 66 de la ley N° 18.834, faculta al jefe superior de la institución para 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 sobretiempo desarrollado por los empleados debe ser pagado con cargo al presupuesto del año respectivo, no obstante lo cual, en el evento que no existieren recursos del ejercicio correspondiente por haberse agotado, dichos estipendios tendrán que solucionarse con fondos de la nueva anualidad presupuestaria, en atención al derecho que posee todo funcionario de ser remunerado por los servicios que preste a la administración (aplica dictamen N° 71.078, de 2013).

Con todo, el pago de tales emolumentos debe hacerse considerando las disposiciones sobre prescripción aplicables, toda vez que el artículo 99 de la ley N° 18.834, previene que el cobro de las asignaciones que enumera, en lo que interesa, la de la letra c) del artículo 98 del mismo texto legal, relativa a las horas extraordinarias, prescribe en el plazo de seis meses contado desde la fecha en que se hicieron exigibles.

Ahora bien, dado que, en la especie, de la revisión efectuada se advirtió que el pago de las horas extraordinarias, pese a haber sido desempeñadas en el año 2011 y/o 2012, fueron pagadas por la DGAC en el año 2013, cabe sostener que fueron afectadas por la norma de prescripción enunciada precedentemente, por haber excedido latamente el lapso de seis meses establecido.

No obstante lo anterior, y pese a que el caso que se analiza el entero de las horas extraordinarias referidas se realizó tardíamente, no puede desconocerse que se produjeron situaciones jurídicas consolidadas respecto y en favor de los que las ejecutaron, generadas sobre la base de la confianza de aquéllos en la actuación legítima de la administración, por lo que se dan por bien pagadas las cantidades percibidas por ese concepto (aplica criterio de los dictámenes N°s 10.015, de 2011 y 38.825, de 2013).

4/5



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

Sin perjuicio de lo expuesto, la circunstancia de que la DGCA haya adoptado como mecanismo habitual de su gestión, el pago extemporáneo de la jornada extraordinaria, por una parte, vulnera lo relativo a su obligación de resguardar, tanto el principio del equilibrio de las finanzas públicas como el principio de legalidad del gasto público y, por otra, incide en que quienes las ejecutan, puedan, eventualmente, dejar de percibir la debida compensación por efecto de la prescripción que afecta el cobro de las mismas.

"SEGUIMIENTO"

Siendo ello así, la Dirección General de Aeronáutica Civil, deberá, en lo sucesivo, adoptar los resguardos que resulten pertinentes en orden a efectuar las diligencias necesarias para poder compatibilizar la ordenación de horas extraordinarias con la disponibilidad presupuestaria anual del servicio.

En consecuencia, se mantiene la observación de la especie, hasta que el aludido organismo no arbitre las medidas tendientes a ajustar su actuar a lo referido precedentemente, lo cual, por cierto, será objeto de una futura auditoría por parte de esta Contraloría General, haciéndose presente que, ese servicio deberá iniciar un procedimiento sumarial a objeto de determinar las presuntas responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de lo expresado.

"ISA"

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Dirección General de Aeronáutica Civil ha aportado antecedentes e iniciado acciones que han permitido salvar parte de las observaciones planteadas en el preinforme de observaciones N° 207 de 2013.

En cuanto a lo consignado en el acápite de Examen de Cuentas, sobre el pago retroactivo de las horas extraordinarias, esa institución deberá instruir un sumario administrativo que determine las eventuales responsabilidades de quienes ordenaron las horas extraordinarias sin contar con la disponibilidad presupuestaria anual para ello.

Al respecto, deberá remitir copia en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe, del acto administrativo que ordena el proceso disciplinario y designa al Fiscal.

Enseguida, y respecto de aquellas objeciones que se mantienen, se deberán adoptar medidas con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

1. Realizar la retribución de los trabajos extraordinarios en forma oportuna y planificada de forma de provisionar los pagos y evitar situaciones como las indicadas en el acápite Examen de Cuentas.

VUS



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

2. Ajustarse y actualizar su manual de procedimientos, PRO DRH 22, indicando que en situaciones excepcionales y acreditables las referidas planillas podrán ser firmadas solo por la jefatura correspondiente y ceñirse al modelo de " planilla de control de turno", establecida en dicho instructivo, acorde a lo señalado en las letras a) y b) del numeral 1, del acápite I, sobre control interno.

*Plazo
60 días*

3. Complementar el referido manual de acuerdo a lo comprometido por el servicio auditado, considerando la manera en que procede efectuar los descuentos tratándose de permisos con goce de remuneraciones, feriados legales y licencias médicas para la determinación de las horas extraordinarias, como asimismo indicar en las resoluciones exentas respecto al horario de turno, si éste corresponde al tercer o cuarto turno y la jornada que cada uno representa, de conformidad con lo manifestado en las letras c) y d), del mismo acápite.

*Plazo
60 días*

Cabe hacer presente que, de acuerdo con las políticas de fiscalización de esta Contraloría General, se verificará en una próxima auditoría de seguimiento, la implementación e integral observancia de las medidas informadas por la entidad auditada, así como las instruidas por esta Entidad de Control.

Finalmente para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en Anexo N° 2, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente oficio, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Saluda atentamente a Ud.,

VUC
29 Dic. 2014.

PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Auditoría Administrativa



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

ANEXOS

Anexo N° 1: Planillas de control de turnos al modelo consignado en el manual PRO
 DRH 22

PLANILLA DE CONTROL DE TURNOS
 DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL

NOMBRE : _____
 CARGO Y GRADO : _____
 UNIDAD : _____
 DEPENDENCIA : _____
 HORARIO TURNO : Sistema de 4° turno (D-N/L) HORARIO MENSUAL : 184
 MES DE CUMPLIMIENTO Octubre 2009

| FECHA | HORARIO DESEMPEÑO | DIURNO NORMAL | DIURNO 25% | NOCT., SAB.DMGO. Y FESTIVOS | HORAS COMPENS DESC. COMPL | TOTAL HORAS |
|-------------|-------------------|---------------|------------|-----------------------------|---------------------------|-------------|
| 1 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 2 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 3 SAB. | 00:00 – 08:00 | | | 8 | | 8 |
| 4 DGO. | LIBRE | | | | | |
| 5 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 6 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 7 | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| 8 | LIBRE | | | | | |
| 9 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 10 SAB. | 20:00 – 00:00 | | | 4 | | 4 |
| 11 DGO. | 00:00 – 08:00 | | | 8 | | 8 |
| 12 FEST. | LIBRE | | | | | |
| 13 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 14 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 15 | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| 16 | LIBRE | | | | | |
| 17 SAB. | 08:00 – 20:00 | | | 12 | | 12 |
| 18 DGO. | 20:00 – 00:00 | | | 4 | | 4 |
| 19 | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| 20 | LIBRE | | | | | |
| 21 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 22 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 23 | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| 24 SAB. | LIBRE | | | | | |
| 25 DGO. | 08:00 – 20:00 | | | 12 | | 12 |
| 26 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 27 | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| 28 | LIBRE | | | | | |
| 29 | 08:00 – 20:00 | 12 | | | | 12 |
| 30 | 20:00 – 00:00 | 1 | | 3 | | 4 |
| 31 SAB. | 00:00 – 08:00 | 1 | | 7 | | 8 |
| TOTAL HORAS | | 84 | | 108 | | 192 |

TOTAL HORAS A COMPENSAR 62 /

FIRMA FUNCIONARIO

FIRMA JEFE UNIDAD

VUS



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

PLANILLA DE CONTROL DE TURNOS
DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL

NOMBRE **GOMEZ OSSES MARCO**
 CARGO **AVSEC**
 UNIDAD **Aeropuerto AMB**
 HORARIO LEGAL **193**
 MES CUMPLIDO **OCTUBRE**
 HORA EXTRA **59**
 HORARIO PERSONAL **181**

| DIA | FECHA | HORARIO DESEMPEÑO | DIURNO NORMAL | OCTURN FESTIVO | TOTAL HORAS |
|-----|----------------|-------------------|---------------|----------------|-------------|
| 1 | LUNES | LIBRE | | | 0 |
| 2 | MARTES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 3 | MIÉRCOLES | 20:00 - 00:00 | 1 | 3 | 4 |
| 4 | JUEVES | 00:00 - 08:00 | 1 | 7 | 8 |
| 5 | VIERNES | LIBRE | | | 0 |
| 6 | SÁBADO | 08:00 - 20:00 | | 12 | 12 |
| 7 | DOMINGO | 20:00 - 00:00 | | 4 | 4 |
| 8 | LUNES | 00:00 - 08:00 | 1 | 7 | 8 |
| 9 | MARTES | LIBRE | 4 | | 4 |
| 10 | MIÉRCOLES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 11 | JUEVES | 20:00 - 00:00 | 1 | 3 | 4 |
| 12 | VIERNES | 00:00 - 08:00 | 1 | 7 | 8 |
| 13 | SÁBADO | LIBRE | | | 0 |
| 14 | DOMINGO | 08:00 - 20:00 | | 12 | 12 |
| 15 | LUNES | 20:00 - 00:00 | | 4 | 4 |
| 16 | MARTES | 00:00 - 08:00 | 1 | 7 | 8 |
| 16 | MARTES | 20:00 - 00:00 | | 4 | 4 |
| 17 | MIÉRCOLES | 00:00 - 08:00 | 1 | 7 | 8 |
| 18 | JUEVES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 19 | VIERNES | PA | | | 0 |
| 20 | SÁBADO | LIBRE | | | 0 |
| 21 | DOMINGO | LIBRE | | | 0 |
| 22 | LUNES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 23 | MARTES | 20:00 - 00:00 | 1 | 3 | 4 |
| 24 | MIÉRCOLES | 00:00 - 09:00 | 1 | 8 | 9 |
| 25 | JUEVES | LIBRE | | | 0 |
| 26 | VIERNES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 27 | SÁBADO | 20:00 - 00:00 | | 4 | 4 |
| 28 | DOMINGO | 00:00 - 08:00 | | 8 | 8 |
| 29 | LUNES | LIBRE | | | 0 |
| 30 | MARTES | 08:00 - 20:00 | 12 | | 12 |
| 31 | MIÉRCOLES | 20:00 - 00:00 | 1 | 3 | 4 |
| | | | 86 | 103 | 189 |

| | |
|--------|----|
| DESC | |
| FLA | |
| LM hab | |
| COM | |
| P ADM | 12 |

Susy Reyes Muñoz
SUSY REYES MUÑOZ
 Encargada Oficina Personal
 Subdepto. Aeropuerto A. Marino B.

SUSY REYES MUÑOZ
 ENCARGADA OFICINA DE PERSONAL

4/5
 R



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

Anexo N° 2: Estado de Observaciones de Informe Final N° 207 de 2013

| NÚMERO DE OBSERVACIÓN | MATERIA DE LA OBSERVACIÓN | REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL | MEDIDA IMPLEMENTADA Y DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO | FOLIO O NUMERACIÓN DE DOCUMENTO DE RESPALDO | OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD |
|-----------------------|---|---|---|---|---|
| I.1.a) y b) | Incumplimiento de los procedimientos e instructivos internos referentes a horas extraordinarias- Capítulos IV ítem 4.1.9 y V, numeral 5.2 | Ajustarse y actualizar su manual de procedimientos, PRO DRH 22, indicando que en situaciones excepcionales y acreditables las referidas planillas podrán ser firmadas solo por la jefatura correspondiente y ceñirse al modelo de "planilla de control de turno", establecida en dicho instructivo, acorde a lo señalado en las letras a) y b) del numeral 1, del acápite I, sobre control interno. | | | |
| I.1 b) y c) | Incumplimiento de los procedimientos e instructivos internos referentes a horas extraordinarias: Capítulo VII y lo referente a horas extraordinarias: Tercer y cuarto turno no especificados. | Complementar el referido manual de acuerdo a lo comprometido por el servicio auditado, considerando la manera en que procede efectuar los descuentos tratándose de permisos con goce de remuneraciones, feriados legales y licencias médicas para la determinación de las horas extraordinarias, como asimismo indicar en las resoluciones exentas respecto al horario de turno, si éste corresponde al tercer o cuarto turno y la jornada que cada uno representa, de conformidad con lo manifestado en las letras c) y d), del mismo acápite. | | | |
| II | Pago retroactivo de horas extraordinarias | Realizar la retribución de los trabajos extraordinarios en forma oportuna y planificada de forma de provisionar los pagos y evitar situaciones como las indicadas en este informe final. Asimismo, deberá remitir copia en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe, del acto administrativo que ordena el proceso disciplinario y designa al Fiscal. | | | |

325