

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

# **Informe Final**

## **Investigación Especial**

### **Servicio Nacional de Menores**

---



**Fecha : 13/04/2011**  
**Nº Informe : 02/2011**



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

REF: 120109/2011  
A.T. 33/2011

**INFORME DE INVESTIGACIÓN  
ESPECIAL N° 02 DE 2011, SOBRE  
DENUNCIA EN MATERIA DE  
PERSONAL Y REMUNERACIONES.**

---

**PUNTA ARENAS, 13 ABR. 2011**

Se ha recibido en esta Contraloría Regional, una denuncia de los funcionarios de la Asociación Nacional de Trabajadores del Servicio Nacional de Menores de la Región de Magallanes y Antártica Chilena (ANTRASE) sobre la eventual existencia de situaciones anómalas en el área de personal y remuneraciones ocurridos en el Centro Privativo de Libertad Punta Arenas, en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2010.

**Antecedentes**

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la denuncia de la Asociación Nacional de Trabajadores del Servicio Nacional de Menores de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, quienes señalan la existencia de turnos de trabajo normales y extraordinarios informados erróneamente al Nivel Central para el proceso mensual de cálculo de remuneraciones, perjudicando económicamente a los funcionarios del Centro señalado.

**Metodología**

El examen 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 el análisis de los actos administrativos exentos del trámite de toma de razón emitidos, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios y sus fuentes legales; la procedencia de los pagos sobre beneficios remuneratorios, emolumentos anexos y su procedimiento de cálculo, verificando el cumplimiento de la normativa vigente aplicable a la materia.



**A LA SEÑORA  
VERÓNICA ORREGO AHUMADA  
CONTRALOR REGIONAL DE  
MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA  
P R E S E N T E  
CAT**





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

A través del oficio N° 575 de 2011 de esta Entidad Fiscalizadora, puso en conocimiento del Servicio un preinforme que contiene las principales observaciones derivadas de la investigación efectuada. El citado preinforme fue respondido bajo el número de referencia 120.732 por la Señora Katherine Oyarzún Aguilar y Ricardo Andrade Silva, Directora y Jefe Administrativo respectivamente del CIP CRC CSC Punta Arenas del Servicio Nacional de Menores (SENAME), ingresado a esta Contraloría con fecha marzo de 2011.

## **Análisis**

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se logró determinar los hechos que se exponen a continuación.

### **I. REVISIÓN DEL ENTORNO DE CONTROL INTERNO**

#### **1. Personal.**

Al 31 de diciembre de 2010, el Centro Privativo de Libertad cuenta con una dotación de 47 funcionarios, contratados bajo la modalidad jurídica de contrata.

#### **2. Plan de Organización.**

El Servicio no cuenta con un Reglamento Interno que regule su estructura y organización, el cual es necesario para establecer las responsabilidades, funciones generales y específicas asignadas a las distintas unidades involucradas en la gestión de la Entidad.

Sobre el particular, el Servicio Nacional de Menores en su oficio de respuesta, señala que solicitará al departamento de Personas del Servicio Nacional de Menores la creación de un reglamento que regule la estructura y organización.

Sin perjuicio de las medidas señaladas por la Entidad, esta Contraloría Regional mantiene lo observado.

#### **3. Procedimientos y métodos.**

El Servicio no cuenta con un Manual de procedimientos que establezca las principales rutinas administrativas relacionadas con materias de personal, creando de esta manera importantes grados de dependencia con las personas que intervienen en el proceso, puesto que se carece de una fuente de información ordenada y sistemática que oriente al personal en situaciones de subrogancias y suplencias.

Al respecto, la Entidad manifiesta que solicitará al departamento de Personas del Servicio Nacional de Menores la creación de un Manual de procedimientos en materias de personal.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

No obstante lo expuesto, esta Contraloría Regional mantiene lo observado.

4. Sistemas de información.

La Entidad cuenta con un sistema biométrico para el control de asistencia del personal denominado Sistema de Gestión de Asistencia PSI100 desarrollado por la empresa PuntoSeguro.

Sobre el particular, es dable observar lo siguiente:

a) El Servicio gestiona el sistema mediante un único usuario cuyo perfil es de Administrador con el que acceden con la misma clave el Jefe de Personal y el Jefe Administrativo de la Entidad. Lo anterior, no permite que las tareas y responsabilidades ligadas a la autorización, tratamiento, registro y revisión de hechos se asignen e identifiquen a personas diferentes.

En relación a lo observado, el Servicio indica que se modificarán los perfiles de administración, creando un perfil diferenciado para la jefatura administrativa y otro para el encargado de personal del centro.

Considerando lo señalado por el Servicio, esta Entidad de Control da por subsanada la observación, verificando el cumplimiento de la medida en futuras fiscalizaciones.

b) Al revisar las marcas de asistencias en el Sistema de Gestión de Asistencia, se observa que el Servicio ha asignado a los funcionarios un PIN para efectos de registrar la entrada y salida del Servicio en caso de eventuales problemas de marcación al utilizar la huella dactilar, sin embargo, corresponde señalar que dicha alternativa de registro desfortalece el Sistema de Control, puesto que no son comunicados los motivos al momento de su utilización al Jefe de Personal, permitiendo que los funcionarios marquen mediante dicha alternativa en múltiples ocasiones sin justificación.

Respecto a este punto, los funcionarios que suscriben la respuesta presentada manifiestan que con el propósito de validar el control de ingreso y salidas efectivas de los funcionarios, se eliminarán todos los pines de acceso al sistema, solo permitiendo acceder a éste mediante la utilización de la huella dactilar de cada funcionario. Agrega que, en casos de excepción, en los que exista evidencia suficiente de problemas de marcación, se crearán y entregarán clave de acceso.

Considerando las medidas señaladas, esta Contraloría Regional levanta las observaciones formuladas. Sin perjuicio de lo anterior se validará el funcionamiento de las medidas anteriormente señaladas cuando esta Contraloría realice el seguimiento del informe emitido.







**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**5. Auditoría Interna.**

El Servicio no cuenta con una unidad de auditoría interna, sin embargo, sus procesos son revisados por el Departamento de Auditoría Interna de la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores, en adelante SENAME.

Sobre el particular, es dable señalar que la última revisión realizada por el Departamento de Auditoría Interna en materias de personal, fue el año 2007, emitiendo el Informe de Auditoría N° 17-A/2007, de fecha 16 de mayo de 2007.

Al respecto, se indica en la respuesta que se solicitará a la unidad de Auditoría Interna del Servicio Nacional de Menores, incorporar una visita al Centro Privativo de Libertad, a fin de efectuar una revisión en aspectos del funcionamiento administrativo en materias de personal.

Respecto a lo anterior, este Órgano de Control levanta las observaciones formuladas. Sin perjuicio que al efectuar el seguimiento se validará la aplicación de medida señalada.

**6. Asignación de trabajos extraordinarios.**

Corresponde indicar que a fin de controlar los trabajos extraordinarios realizados por los servidores, el Servicio utiliza un formulario denominado "Dispone trabajos extraordinarios" el cual es completado y visado por los Jefe de Unidad y firmado por los funcionarios al momento de tomar conocimiento de su asignación. Se observa que dicho formulario carece de numeración y fecha, lo que no permite respaldar íntegramente los trabajos extraordinarios solicitados y autorizados al personal, y asegurar que estos fueron asignados antes de su realización.

A mayor abundamiento, se observa que en la resolución exenta N° 157, de fecha 3 de agosto de 2010, en la cual se reconoce compensación de horario por trabajos extraordinarios a los funcionarios, don Armando Sanzana Peña, don Iván Vásquez Muñoz y don Víctor Núñez Muñoz, no se adjuntan los formularios que solicitan y autorizan dichas labores.

En este contexto, es útil señalar que la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Control, contenida en los dictámenes N° 10.542 de 2000, 6.720 de 2005 y 23.603 de 2010, entre otros, ha expresado, que previo a la ejecución de los trabajos extraordinarios, debe existir una orden de la Jefatura Superior, emitida en un documento exento, que disponga la ejecución de dichas labores, los funcionarios que las efectuaren y el total de horas que cada uno desempeñaría, razón por la cual, a dichos trabajadores solo se les debe remunerar como máximo con el número de horas que previamente les hayan sido autorizadas.

Agrega la jurisprudencia, que las horas extraordinarias solo otorgan los derechos correlativos, esto es, compensación con descanso complementario o pago, cuando concurren tres requisitos copulativos, a saber: que hayan de cumplirse tareas impostergables, que exista una orden del jefe superior del servicio y que los trabajos respectivos se realicen a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábados, domingos o festivos.





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

En relación a lo observado, la Entidad señala que implementará un formulario en original y copia, que será emitido por la unidad de personal del centro asignando, en el cual se asignará el número correlativo y la fecha de su realización. Agrega, que la jefatura respectiva llevará un registro de control de las instrucciones entregadas, permitiendo realizar un seguimiento y el establecimiento de responsabilidades ante ausencia de dicha documentación.

Adiciona a su oficio de respuesta, que otro aspecto a reforzar, será la entrega formal de la documentación que instruye las horas extraordinarias a la unidad de personal del centro; la que deberá ser entregada mediante memorándum interno, donde se indique su número de folio y el periodo que corresponde la ejecución de los trabajos extraordinarios.

Por lo expuesto se levanta la observación formulada, sin perjuicio que las medidas señaladas por la Entidad sean revisadas al momento de efectuar el seguimiento del informe.

**7. Control de descansos complementarios.**

Sobre la materia, se observa las siguientes situaciones:

a) El control de los descansos complementarios, es anotado en forma manual en planillas impresas por cada funcionario del Servicio, en las cuales, se registran los trabajos extraordinarios realizados y los permisos compensatorios otorgados. Al respecto, se observa que los registros no se encuentran actualizados y carecen de integridad, asimismo, la Entidad no mantiene respaldo de dicha planilla de control ante una eventual pérdida.

El Servicio indica que los registros serán actualizados y se implementarán dos sistemas de control, consistente el primero en registro en planillas Excel, a fin de contar con información oportuna respecto a la materia, y el segundo, en un registro manual efectuado en un formulario que permita controlar físicamente las acumulaciones y utilizaciones de horas a compensar.

Sobre lo anterior, esta Contraloría levanta la observación formulada, sin embargo, la implementación de dichas medidas serán revisadas en futuras auditorías.

b) En lo que respecta a los formularios de solicitud de permisos compensatorios realizados por el personal de la Entidad, se observa que estos son autorizados por el Jefe Directo correspondiente, sin embargo, carece de la visación del Jefe de Personal del Servicio, por medio del cual se asegure que el funcionario tiene derecho al beneficio de descanso complementario solicitado.

Por otra parte, es menester indicar que los permisos compensatorios otorgados a los funcionarios no se encuentran aprobados mediante un acto administrativo en la cual el Director del Servicio manifieste su voluntad de otorgar dicho beneficio, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3, de la Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos de los Órganos de la Administración del Estado.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

En efecto, el artículo 3° de la ley N° 19.880, previene que las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos, entendiéndose por tales, las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. (Aplica dictamen N° 41.889 de 2009).

La Entidad manifiesta que se adaptará un control de visación por parte del encargado de personal, a fin de mitigar el riesgo de conceder descansos compensatorios a funcionarios que no cuenten con horas necesarias para autorizar dicho beneficio.

Por lo anteriormente señalado, esta Contraloría, levanta la observación, verificando la implementación de dichas medidas al desarrollar el seguimiento.

## II. ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN Y ANTECEDENTES

### 1. Turnos de trabajo normal no informados.

Sobre el particular, se observa que existe incongruencia entre la información del Sistema Biométrico de Control de Asistencia del personal con régimen de turnos y lo informado por el Servicio al Nivel Central para el proceso de remuneraciones mediante los formularios denominados Planilla de Trabajo, determinándose que no fueron informados los turnos normales trabajados por los siguientes funcionarios:

Funcionario	Fecha	Registro Sistema Biométrico	Registro Planilla de Trabajo	Horas no informadas
Iván Vásquez Muñoz	02-06-2010	20:00 a 08:00	00:00 a 00:00	12
Iván Vásquez Muñoz	03-06-2010	20:00 a 08:00	00:00 a 00:00	12
Edgardo Aravena Hidalgo	03-06-2010	20:00 a 08:00	00:00 a 00:00	12

Adicionalmente, se observa que el cometido funcionario efectuado los días 27, 28 y 29 de agosto de 2010, por el servidor don Víctor Hueicha Vivar, no fueron ingresados como trabajo normal en las Planillas de Trabajo.

### 2. Turnos de trabajos extraordinarios no informados y sin autorización.

Se observan trabajos extraordinarios registrados en el Sistema Biométrico de Control de Asistencia y que no fueron informados al Nivel Central en los Formularios de Planillas de Trabajo, además, no existe evidencia de que dichas labores fueron solicitadas y autorizadas por la Jefatura directa de los funcionarios mediante el formulario denominado "Dispone Trabajos Extraordinarios".

Funcionario	Fecha	Turno registrado
Pablo Salvo Agüero	13-07-2010	08:00 a 14:00
Pablo Salvo Agüero	21-07-2010	08:00 a 15:30
Armando Sanzana Peña	16-10-2010	20:00 a 08:00





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

De igual forma, se presentan turnos de trabajos extraordinarios realizados por Personal del Servicio que no aparecen como extraordinarios, sino que son registrados en el libro de actas denominado de Coordinación y Novedades.

Funcionario	Fecha	Turno registrado
Pablo Salvo Agüero	18-10-2010	08:00 a 20:00
Edgardo Aravena	08-10-2010	08:00 a 14:00
Ivonne Cárcamo Pérez	06-06-2010	20:00 a 08:00

En cuanto a los aspectos observados en los puntos 1 y 2, el Servicio manifiesta que serán informados al Nivel Central, para que puedan determinar con toda documentación que se disponga la procedencia de generar los pagos y reprocesar las remuneraciones cuando sean pertinentes.

Sin perjuicio de las medidas señaladas por la Entidad, esta Contraloría Regional mantiene lo observado.

3. Turnos de trabajos extraordinarios no acreditados y horas topes informados incorrectamente a Nivel Central.

Se observa que en la Planilla de Trabajo del funcionario, don Armando Sanzana Peña, correspondiente al mes de Noviembre de 2010, se informaron al Nivel Central turnos de trabajos extraordinarios en los días 12 y 13, sin embargo, no existen antecedentes que acrediten su asistencia durante la fecha indicada.

Por otra parte, se observa que el Señor Sanzana Peña el día 19 de noviembre hace uso de permiso administrativo, el cual no es descontado de las horas tope del mes, afectando la base en la determinación de las horas extraordinarias realizadas.

Sobre el particular, la Entidad indica que solicitó mediante memorándum N°50, de fecha 7 de febrero de 2011, al Departamento de Personas, el reproceso de las remuneraciones de los meses de noviembre y diciembre del funcionario, don Armando Sanzana Peña.

Sin perjuicio de las medidas señaladas por la Entidad, esta Contraloría Regional mantiene lo observado.







**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**CONCLUSIONES**

1. El Servicio carece de los controles que permitan asegurar que la información utilizada para el proceso mensual de remuneraciones, en materia de horas extraordinarias, sea confiable e íntegra, por lo que la Entidad deberá implementar las medidas señaladas en su oficio de respuesta.
2. En cuanto a los errores de cálculo de horas extraordinarias a los funcionarios señalados en el presente informe, el Servicio deberá realizar los reprocesos correspondientes a fin de asegurar el cálculo correcto de las remuneraciones.
3. El Servicio deberá iniciar un proceso disciplinario a fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran existir respecto de las observaciones efectuadas a la asignación de los trabajos extraordinarios y sobre los turnos de trabajos normales y extraordinarios que no fueron informados, ni contaban con autorización.

Lo anterior sin perjuicio del procedimiento sumarial instruido por el Servicio Nacional de Menores mediante Resolución Exenta N° 266 de 2010, que según lo informado en el Ordinario N° 114 de 2011 del referido Servicio, el proceso sumarial se encontraría en la etapa de formulación de descargos, toda vez que no procedería instruir un nuevo procedimiento disciplinario por los mismos hechos indicados precedentemente.

Saluda atentamente a Ud.,

**CRISTIAN CÓRDOVA MALUENDA**  
Jefe  
Unidad Auditoría e Inspección  
Contraloría Regional de Magallanes  
y Antártica Chilena



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

