



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

058526N08

Descriptor

control jornada horario de trabajo salud

Texto completo

N° 58.526 Fecha: 11-XII-2008

Se ha recibido de la Contraloría Regional de Coquimbo la presentación efectuada por don Alfredo Aguilera Jorquera, quien solicita reconsiderar lo resuelto por dicha Sede, en oficio N° 2.512, de 25 de julio de 2007, mediante el cual se pronunció acerca de la procedencia del establecimiento y coexistencia dentro de un mismo Servicio de diversos sistemas de control de la jornada laboral.

Por el referido pronunciamiento se resolvió, en síntesis, que la decisión del Director del Servicio de Salud de Coquimbo, en orden a autorizar como sistema de control horario del personal médico del Hospital de Illapel, el registro de sus firmas en un libro de asistencia, se ajustaba a la normativa y jurisprudencia vigente, no obstante la existencia de un régimen distinto -como es el de reloj control-, para el resto de los funcionarios de dicha entidad, no constituyendo dicha autorización un acto ilegal ni una vulneración al principio de igualdad ante la ley.

En su solicitud de reconsideración el recurrente indica, que la existencia para algunos servidores de un mecanismo de control diverso, consistente en un libro de firmas, resulta ser una medida ineficaz y deficiente para el objetivo de evaluar con precisión tanto la hora de ingreso y salida, como la permanencia en el trabajo de esos funcionarios, sin perjuicio de significar su implantación un gasto adicional para el Servicio. Agrega que al respecto, en visitas anteriores efectuadas por esa Contraloría Regional, se habrían efectuado observaciones respecto al mecanismo de fiscalización de la jornada laboral.

Sobre el particular, corresponde señalar, que la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda-, establece, en su artículo 61, letra d), entre las obligaciones funcionarias, la necesidad de cumplir con la jornada de trabajo.

Asimismo, el artículo 65, inciso final, del referido Estatuto, señala que los servidores públicos deberán desempeñar su cargo en forma permanente durante la jornada ordinaria de trabajo.

En seguida, el artículo 72 del citado Estatuto Administrativo, se refiere a las consecuencias jurídicas que ocasiona el incumplimiento por parte de los funcionarios del horario dispuesto para el desempeño de sus labores, ya sea por atrasos o ausencias reiteradas, sin causa justificada.

Por su parte, la letra a), del artículo 64, del señalado cuerpo legal -en armonía con lo dispuesto en el artículo 11 del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, establece como una de las obligaciones especiales de las autoridades y jefaturas, el ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de las actuaciones del personal de su dependencia.

Ahora bien, de las referidas disposiciones, se desprende que todos los funcionarios, sin distinción alguna, están sujetos a la obligación de cumplir con la jornada y el horario establecido para el desempeño de su trabajo, previéndose los efectos jurídicos que se derivarán en caso de trasgresión de esos deberes.

Asimismo, se advierte, además, que existe la necesidad por parte de las autoridades y jefes superiores, de efectuar el necesario control respecto de la organización y el personal de su dependencia, a efectos de supervigilar la debida sujeción a las normas que los rigen, entre éstas, aquéllas referidas a la jornada laboral, sin perjuicio de precisar que la ley no establece el mecanismo que necesariamente ha de adoptarse para velar por la observancia de tal deber.

De este modo, ante la ausencia de texto legal expreso que fije un régimen particular de control de la jornada de trabajo, y tal como lo ha sostenido reiteradamente esta Entidad, en los dictámenes N°s. 16.598, de 1991; 3.515, de 1993; 12.550, de 1996 y 26.022, de 2002, entre otros, corresponde que las respectivas autoridades de los servicios y organismos implementen los procedimientos que estimen convenientes para asegurar la asistencia al trabajo y su permanencia en éste, mecanismos que deben ser observados por todos los empleados a quienes afecta, cualquiera sea su jerarquía.

Por consiguiente, entre las atribuciones que le asisten a la jefatura máxima de un servicio, se encuentra la de determinar, mediante el respectivo acto administrativo, el o los sistemas de control interno de la jornada laboral de los funcionarios de su dependencia.

Puntualizado lo anterior, cabe señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 4° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, -que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469-, los Servicios de Salud son órganos descentralizados funcionalmente, correspondiendo al respectivo Director, según lo establece el artículo 23, letra g), en su calidad de jefe de servicio, ejercer respecto del personal de su dependencia las referidas facultades de control jerárquico, en especial las relativas a recursos humanos, reiteradas por el artículo 8° del decreto 140, de 2005, del Ministerio de Salud, Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud.

En este sentido, en su calidad de jefatura máxima, al Director del Servicio de Salud de Coquimbo le cabe el deber de supervigilar la observancia de las normas contenidas en el Estatuto Administrativo y para ello se encuentra facultado para establecer los sistemas de fiscalización necesarios y pertinentes.

Ahora bien, en lo que respecta a la posibilidad de implementar dentro de un mismo Servicio diversos mecanismos de control de la jornada laboral, la jurisprudencia administrativa ha sostenido reiteradamente su procedencia.

Al efecto, esta Contraloría General, a través de los oficios N°s. 36.682, de 1994; 9.506, de 1997; 28.804 de 1999; 37.191, de 2000; 20.246, de 2001; 22.374, de 2004 y 19.008, de 2007, entre otros, ha señalado que todo el universo de servidores públicos está llamado a cumplir con las normas sobre jornada laboral, no pudiendo existir empleado o grupos de éstos eximidos de toda forma de control, para lo cual, la autoridad superior puede, mediante documento dictado para tal fin, disponer diferentes mecanismos internos de fiscalización, considerando la diversa clase de tareas que ejecuta el personal del establecimiento, sin afectarse con ello, los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación que rigen en nuestro ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo expresado, el establecimiento dentro de una institución de más de un instrumento de verificación de la asistencia, atiende como fundamento a la diferente naturaleza de las actividades que se realizan en ésta, con el fin de que el acto de control sea en definitiva un instrumento de medida eficiente y no afecte o altere la debida marcha y desarrollo de las variadas tareas y procesos que se desarrollan en un servicio.

En torno a este tema resulta pertinente señalar al respecto, que dado que los diversos sistemas de control horario pueden no reflejar del mismo modo y con la misma precisión la cuantía de atrasos de los trabajadores, según así se ha expresado, entre otros, en los dictámenes N°s. 18.383 y 29.410, todos de 2000 y 39.155 de 2001, de esta Contraloría General, será menester que el servicio de que se trate implemente el mecanismo que considere más idóneo o adecuado en la materia.

En mérito de lo precedentemente expuesto, cabe concluir que el Director del Servicio de Salud de Coquimbo ha actuado de acuerdo con las atribuciones que le asisten en su carácter de jefe superior del respectivo Servicio, al establecer, respecto del personal médico del Hospital de Illapel, un sistema especial para comprobar el cumplimiento efectivo de la jornada laboral, consistente en el registro de firmas en un libro destinado a dichos fines, razón por la cual, se desestima la reconsideración solicitada por el señor Alfredo Aguilera Jorquera.

Sin perjuicio de ello, procede que la Contraloría Regional de Coquimbo fiscalice si la medida en cuestión, ha sido dispuesta en conformidad con los criterios señalados, esto es, a través de un acto escrito y formal, en que consten expresamente, tanto las categorías de funcionarios que se someten a uno u otro mecanismo de control de asistencia, como los fundamentos que motivaron dicha distinción, correspondiendo al señalado Director dar cumplimiento a las instrucciones y observaciones que esta Contraloría le formule sobre la materia.

Asimismo, conviene advertir que cualesquiera sean los distintos mecanismos de control que válidamente se adopten, deberán tenerse especialmente a la vista, tanto por el respectivo Servicio como por la Contraloría Regional en estos casos, las limitaciones que provengan de la aplicación de normas especiales relativas a determinadas asignaciones que corresponden a los funcionarios de los Servicios de Salud, conforme al criterio sostenido, entre otros, en los oficios N°s. 18.883 y 29.410, ambos de 2000; 39.155, de 2001 y 49.916, de 2008, de esta Entidad Fiscalizadora, en virtud del cual, en el otorgamiento de tales beneficios económicos, el sistema de control horario es relevante a fin de dirimir los empates producidos entre funcionarios en el factor de atrasos registrados en el respectivo período.

<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/identificadores/058526N08?OpenDocument>