

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 OBJETIVO GENERAL	3
1.2 ALCANCE	3
2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	3
2.1 REVISIÓN DE LA BASE DE DATOS DEL SISTEMA DE MARCAS	3
2.1.1 Llegadas tardías entre las 7:06 am y 7:19 am.	3
2.1.2 Llegada tardía posteriores a las 7:20 am.....	4
2.1.3 Falta marca de entrada o salida	5
2.1.4 Sin marcas	6
2.1.5 Justificaciones de marca	6
3. CONCLUSIONES.....	8
4. PUNTOS ESPECÍFICOS.....	8
4.1 ORIGEN.....	8
4.2 NORMATIVA APLICABLE.....	9
4.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	9
4.4 TRÁMITE DEL INFORME.....	9
5. NOMBRES Y FIRMAS.....	9
6. ANEXO	10

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se basa en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna, con el objetivo de evaluar el grado de eficiencia y eficacia del Sistema de Control de Asistencia de los funcionarios que laboran en el Ministerio de Educación Pública.

Este informe corresponde a la revisión efectuada en el Despacho del Viceministerio Académico, donde entre las incidencias más frecuentes están llegadas tardías, falta marca de entrada o salida, salidas anticipadas y ausencia de marcas.

Algunas de las justificaciones que se presentan son: reunión en la escuela de la hija, omisión involuntaria de marca de entrada, omisión por reunión en el maternal de la hija, problema con el transporte de la hija, problema con la microbús que lleva a la hija a la escuela, congestión vial en la ruta 27 por tres choques, trámite personal, llevar al hijo a cita médica, acompañar a familiar a cita médica, estas dos últimas adjuntan el comprobante correspondiente, sin embargo, las justificaciones mencionadas no respaldan la ausencia de marcas tanto de entrada como de salida, incumpliendo así lo indicado en la circular DRH-1521-2015-DIR. Además hay omisiones de marca que no poseen ninguna justificación.

Otra situación que se evidenció es la falta de control en la continuidad de las fechas ya que se observa que en el sistema hacen falta de 3 a 12 días siendo estos consecutivos o no en los tres meses principalmente en 2 funcionarios, entre los que están días tomados de vacaciones.

En este sentido se recomienda al Jefe de Despacho que se lleve un control estricto y oportuno del registro de asistencia, así como cumplir con la normativa aplicable.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo General

El objetivo del estudio consistió en evaluar la eficiencia y eficacia en el uso del Sistema de Control de Asistencia de los funcionarios que laboran en el Despacho del Viceministerio Académico del Ministerio de Educación Pública.

1.2 Alcance

El alcance del estudio comprendió los meses del 1º de mayo al 15 de agosto del 2017.

2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

2.1 Revisión de la Base de Datos del Sistema de Marcas

2.1.1 Llegadas tardías entre las 7:06 am y 7:19 am.

El Despacho del Viceministerio Académico cuenta con 13 funcionarios. Se encontraron 47 registros de llegadas tardías entre 7:06 a.m. y 7:19 a.m., sin justificar, que corresponden a 6 funcionarios, a continuación se muestran los más relevantes: Ver anexo N°1

CUADRO N° 1
Llegadas tardías entre las 7:06 am a 7:19 am.

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
109610675	6	9	5	2	22
108800410	4	4	5	1	14

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Al respecto el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio (N° 5771-E) señala expresamente lo siguiente:

Artículo 62°.- Las llegadas tardías injustificadas computadas dentro de un mismo mes calendario, se sancionarán en la siguiente forma:

Por cuatro, amonestación escrita;

Por cinco, suspensión de un día;

Por seis, suspensión del trabajo por dos días;

Hasta por ocho, suspensión de una semana;

Hasta por diez, suspensión por quince días;

Por más de diez, despido sin responsabilidad patronal.

Las sanciones se aplicarán en el mes siguiente. (El subrayado no pertenece al original).

Artículo 75°.- Se considerará llegada tardía la presentación al trabajo después de cinco minutos de la hora señalada para el comienzo de las labores. Para efectos de cómputo, no se tomarán en cuenta las llegadas tardías que no excedan de cinco minutos.

Es importante considerar que en materia del derecho laboral costarricense se ha señalado que no basta con el hecho de que los funcionarios cumplan con las tareas asignadas "...sino que es necesario comprender que ésta debe ser cumplida dentro de determinados presupuestos de puntualidad, asistencia, eficiencia, respeto, obediencia, etc." (Derecho Laboral Costarricense - Cincuenta ensayos sobre temas usuales).

No obstante, el presentarse a laborar tarde no se percibe como una falta, y se vuelve una costumbre,

que afecta los principios éticos que debemos observar como funcionarios públicos.

Para regular estas situaciones el Ministerio a través del Reglamento Autónomo de Servicios ha definido claramente la responsabilidad de las jefaturas en velar por la adecuada asistencia de los funcionarios a su cargo, definido así en los artículos 43, inciso c) y 57, que indican:

Artículo 43°.-...los Directores, los Jefes de Departamento, de Sección o de Unidad, tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

c) Cuidar la disciplina y la buena asistencia de los servidores subalternos bajo su responsabilidad, reportando lo correspondiente al Departamento de Personal, para que determine las sanciones que correspondan. (El subrayado no pertenece al original).

Artículo 57°.- Los jefes están obligados a comunicar al Departamento de Personal, las faltas cometidas por sus empleados, cuando éstas ameriten la suspensión o despido. Dicho informe deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles posteriores a aquel que cometió la falta o al día en que se conocieron los hechos correspondientes. (El subrayado no pertenece al original).

Por otro lado, es evidente que justificar tardías se ha vuelto en la Institución una práctica normal y no un hecho aislado o excepcional, como lo define el Reglamento Autónomo en su artículo 76 al señalar que las tardías solo en casos muy calificados, para evitar sanción y a juicio del jefe se justifican, y además esa justificación debe contar con la aprobación del Director de Personal. (El subrayado no pertenece al original).

Es importante apuntar, que la Administración tiene la potestad de proceder al cobro de ese tiempo no laborado, sin embargo, no se hace en virtud del costo que implica la recuperación de esa porción de salario, razonamiento que es coincidente con lo indicado por la Procuraduría General de la República y retomado por el Departamento Legal de esta Auditoría, mediante oficio AI-0968-16 del 15 de julio, que al respecto señala:

...La llegada tardía implica la desatención a los deberes del cargo, por el atraso que se genera en el inicio de las funciones, al punto de que la Procuraduría General ha reconocido que el servidor no tiene derecho a recibir la proporción del salario correspondiente a los minutos en los que no se encuentra a disposición del patrono, según se señala en el Dictamen C- 157-99 del 30 de julio de 1999...

Recomendación: A la Jefe del Despacho del Viceministerio Académico

1. Instruir por escrito a la administradora de marcas para que lleve un control estricto y oportuno de los registros de marca de los funcionarios, mediante la presentación de informes del control de asistencia de los funcionarios y remitírselo a la jefatura respectiva, tomando en cuenta lo que establece el Reglamento Autónomo del Ministerio de Educación Pública en cuanto a la prescripción de la sanción sobre los incumplimientos a los horarios de trabajo.

2. Cumplir con lo establecido en el Decreto 5771-E Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación en relación al control de asistencia, así como las circulares emitidas por la DRH relacionadas con esa materia.

2.1.2 Llegada tardía posterior a las 7:20 am.

Con la condición de llegadas tardías posteriores a las 7:20 a.m. se da únicamente el caso del funcionario con cédula 113910976, con un horario de L-V de 7:00 am. a 15:00 pm., con los siguientes registros: 2/06/2017 (07:51:18 am.) y el 30/06/2017 (07:21:04 am.). Ver anexo.

Al respecto, el Reglamento Autónomo del Ministerio señala:

Artículo 77°.- La llegada tardía que exceda de veinte minutos contados a partir de las horas de ingreso y que, a juicio del jefe superior inmediato, carezca de justificación, acarreará al servidor la pérdida de la jornada, equiparándose esta, falta a la mitad de una ausencia para efectos de sanción. (El subrayado no pertenece al original).

Sobre esta situación, en la documentación recibida no se localizaron gestiones de la jefatura hacia la Dirección de Recursos Humanos para que se procediera con la amonestación correspondiente según lo tipifica la normativa para este caso.

Recomendación: A la Jefe del Despacho del Viceministerio Académico

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

2.1.3 Falta marca de entrada o salida

Con la condición falta marca de entrada se encontraron 17 registros sin boleta de justificación, los cuales corresponden a 8 funcionarios. Las siguientes son las de mayor incidencia. Ver anexo.

CUADRO N° 2
Falta de marca de entrada

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
109610675	3	1		1	5
107010480		2	1		3

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Mientras que sin registro de salida se encontraron 22 registros, los cuales corresponden a 8 funcionarios. Ver anexo.

CUADRO N° 3
Falta de marca de salida

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
204720750	2	1	2	1	6
113220116	2	2			4
110730658		1	1	1	4
109080962	1	2	1		4

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Al respecto, el documento DRH-3139-2014-DIR del 04/02/2014 Directrices en tema de registro de asistencia y pago de tiempo extraordinario, en su punto 1, inciso a. y b. norma lo siguiente:

- a. *todo servidor debe comenzar las labores de conformidad con el horario estipulado, registrar la marca de ingreso y de salida (indistintamente de la hora de llegada o salida del trabajo) y notificar al jefe inmediato lo antes posible, ante cualquier eventualidad o causa de fuerza mayor que le imposibilite asistir a su trabajo.*
- b. *Las omisiones de marca deben ser justificadas, sin excepción alguna...*

La falta de estos registros, no permite tener certeza de cómo se cumplió con la jornada laboral, y si el pago efectuado fue el correcto.

Recomendación: A la Jefe del Despacho del Viceministerio Académico

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

2.1.4 Sin marcas

Sin marcas se encontraron 22 registros sin boleta de justificación, que corresponden a 7 funcionarios. Los casos más relevantes son: Ver anexo.

CUADRO N° 4
Sin marcas

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
204240471				9	9
401660666	1			2	3
107010480			1	2	3

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada

Sobre lo comentado, el documento DRH-PRO-01-DRH-06 Estandarizar los reportes de asistencia de los funcionarios de oficinas centrales, claramente indica que *“Todos los funcionarios deben marcar la entrada y salida excepto aquellos que el Ministro exonere de marca. / Las jefaturas deben velar por el cumplimiento de los horarios establecidos”*. (El subrayado no pertenece al original). Además el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública, en el artículo 73, indica:

Artículo 73.- Se considerará ausencia la falta de un día completo de trabajo. La falta de una fracción de la jornada, que por su extensión no pueda calificarse como llegada tardía, se computará como la mitad de una ausencia. Dos mitades de ausencia, para efectos de este Reglamento, se computarán como una ausencia. No se pagará el salario que corresponde a las ausencias, excepción hecha de los casos señalados por la ley o que se justifiquen debidamente. (El subrayado no pertenece al original).

El incumplimiento del control de asistencia, podría devenir en el reconocimiento indebido de un pago salarial por labores no ejecutadas.

Recomendación: A la Jefe del Despacho del Viceministerio Académico**2.1.5 Justificaciones de marca**

De acuerdo a la revisión de la base de datos del sistema de marcas contra las justificaciones presentadas a la Administradora del Sistema de Marcas se encontró:

- A los siguientes funcionarios en la base de datos del sistema de marcas les falta el registro de algunos días que no aparecen en el sistema, lo que podría obedecer a errores en los datos ingresados como lo es el registro del horario que debe cumplir el funcionario.

CUADRO N° 5
Días no registrados en el Sistema de Marca

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
113910976	2	1			3
109610675	3		5	4	12

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

- En la parte de excepciones se debe anotar el asunto de la inconsistencia, y no indicar solo justificada entrada o salida.

- Hay un registro de un funcionario del día 24/05/2017 donde se indica vacaciones; sin embargo, este día registra marca a la entrada a las 7:06:09 y salida a las 12:44:58. En el sistema de vacaciones se registra ese día como vacaciones.
- En la revisión se observa que los funcionarios no registran las marcas de entrada como las de salida cuando tienen que acudir a las citas médicas, permisos personales, capacitaciones, al regreso de una reunión, entre otros. Es importante recordar que las marcas de asistencia, tanto de entrada como de salida, deben registrarse todos los días en los horarios habituales, aun cuando el ingreso sea después o la salida antes de lo establecido.
- Hay boletas de justificación sin el nombre y firma del jefe inmediato.
- Se presentaron justificaciones hasta 11 días después de la inconsistencia.
- Se observa que los funcionarios elaboran una boleta justificando en esta varios días, siendo consecutivos o no y por diferentes motivos.
- Error en la fecha de justificación ejemplo indican 8 de mayo siendo el correcto 9 de mayo.

En los casos anteriormente citados las justificaciones deben cumplir como lo indica la circular DRH-1521-2015-DIR, la boleta de justificación de marca debe consignar los datos de la documentación de respaldo, tales como el número de boleta de asistencia al centro médico, el número de incapacidad o cualquier otro dato importante, así como el nombre y firma de la jefatura que otorga la autorización. A la vez, el funcionario interesado debe entregar a su Administrador del Sistema, las boletas debidamente firmadas por la autoridad superior inmediata que justifican las inconsistencias u omisiones de marcas con los respectivos documentos de respaldo.

- El funcionario con cédula 204240471, chofer del despacho no está exento de marca, por lo tanto debe proceder a registrar la marca los días que permanece en oficinas centrales.
- A la vez en las observaciones anotadas en las bitácoras de asistencia para el cobro de horas extraordinarias por parte del funcionario con cédula 204240471 en los meses de mayo, junio y julio se observa lo siguiente:
 - Las anotaciones en las observaciones no son claras, se debe ampliar el asunto de la justificación.
 - Se presentan días sin la correspondiente autorización.
 - No se debe aceptar la bitácora con tachones o correcciones.
 - Se presentan firmas pero no se anota a quien pertenece la firma de autorización.

Estas situaciones evidencian que no se lleva un adecuado control en la revisión de las marcas del personal, contraviniendo lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N° 5771-E Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Educación Pública.

Otra situación que llama la atención, es la ausencia de informes al superior sobre los incumplimientos de los funcionarios, a efecto de tomar las medidas correctivas en forma oportuna, sin olvidar que la supervisión, control y manejo del personal es responsabilidad directa del jefe inmediato. Al respecto la Ley General de Control Interno (N° 8292) señala:

Nº 15°. Actividades de Control, inciso b) punto iv): La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

Nº 39º. Causales de responsabilidad administrativa: ... El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Lo anterior, podría obedecer a fallas en los procesos de revisión y control del sistema de marcas por parte del responsable, quien debe prestar mayor atención a la verificación de la asistencia y revisar con mayor detenimiento las justificaciones y comprobantes que se presentan, en virtud que se perciben estos incumplimientos como menores.

Es importante tomar en consideración que nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución Política artículo 11, señala:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. (El subrayado no pertenece al original).

Recomendación: A la Jefe del Despacho del Viceministerio Académico

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

3. CONCLUSIONES

El no realizar las revisiones exhaustivas al control de asistencia, podría generar fallas en los procesos de revisión y seguimiento, por parte del responsable, por lo que se le debe dar mayor importancia a la verificación de la asistencia en el Sistema y a las repetidas justificaciones que se presentan.

Además no se presentan informes al superior, sobre los incumplimientos de algunos funcionarios, para tomar las medidas correctivas en forma oportuna. Tomando en cuenta que este mecanismo de control, constituye la base para hacer el pago a los funcionarios.

Debe tenerse claro que el control interno es una herramienta para promover que la gestión institucional y el desempeño de cada persona dentro de la organización, se ajuste a la normativa jurídica (leyes, decretos, reglamentos, jurisprudencia legal y constitucional, etc.), a la normativa técnica (documentos normativos emitidos por autoridades con competencia en materias específicas) y administrativa (disposiciones internas de la institución).

4. PUNTOS ESPECÍFICOS

4.1 Origen

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el año 2015. La potestad para su realización y solicitar la posterior implementación de sus recomendaciones- emana del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, en el que se confiere a las Auditorías Internas la atribución de realizar evaluaciones de procesos y recursos sujetos a su competencia institucional.

4.2 Normativa Aplicable

Este informe se ejecutó de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público y el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, de la misma forma se tomó en cuenta la siguiente normativa:

El Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio (Nº 5771-E), Artículos 19, 43, 57, 62, 63, 73, 75, 76, 77 y 92.

DRH-3139-2014-DIR del 04/02/2014 Directrices en tema de registro de asistencia y pago de tiempo extraordinario.

Circular DRH-1521-2015-DIR Implementación de nuevo sistema de marca de asistencia del 26/02/2015.

DRH-PRO-01-DRH-06 Estandarizar los reportes de asistencia de los funcionarios de oficinas centrales del 19/10/2010.

4.3 Discusión de resultados

Se solicitó audiencia mediante correo electrónico a la Licda. Marcela Romero Valverde, jefe de despacho del Viceministerio Académico para la discusión del borrador del informe y no fue posible concertar dicha cita.

4.4 Trámite del informe

Este informe debe seguir el trámite dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, Nº 8292. La dependencia a la que se dirijan recomendaciones en este informe, debe enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas. En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

5. NOMBRES Y FIRMAS

Licda. María Elena Flores Campos
Auditora Encargada


Licda. Alejandra Cabezas Sáurez
Supervisora

El documento firmado físicamente por esta funcionaria se encuentra en nuestros archivos

Licda. Miriam Calvo Reyes
Jefe, Depto. Auditoría Administrativa

MBA. Edier Navarro Esquivel
Auditor Interno a.i.



Estudio 002-2015

INFORME 14-18 CONTROL DE ASISTENCIA VICEMINISTERIO ACADÉMICO

6. ANEXO DESPACHO VICEMINISTERIO ACADÉMICO INCIDENCIAS TOTALES POR FUNCIONARIOS PERIODO 1° DE MAYO AL 15 DE AGOSTO 2017

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	Subtotal	Total de Inconsistencias	Tipo de Inconsistencias
107010480		2	1		3		Marca de entrada
107010480			1		1		Marca de salida
107010480			1	2	3	7	Sin marcas
107920069	1				1		Llegada tardía
107920069		1			1		Marca de salida
107920069			2		2	4	Sin marcas
108800410	4	4	5	1	14		Llegada tardía
108800410	1				1		Marca de entrada
108800410			1		1		Marca de salida
108800410			2		2	18	Sin marcas
109080962				1	1		Llegada tardía
109080962		1			1		Marca de entrada
109080962	1	2	1		4		Marca de salida
109080962		1			1	7	Sin marcas
109610675	6	9	5	2	22		Llegada tardía
109610675	3	1		1	5	27	Marca de entrada
110730658			2		2		Marca de entrada
110730658		1	2	1	4		Marca de salida
110730658		1	1		2	8	Sin marcas
113220116		5		2	7		Llegada tardía
113220116		1	1		2		Marca de entrada
113220116	2	2			4	13	Marca de salida
113910976			2		2		Llegada tardía
113910976		2			2		Tardía 7:20
113910976		1			1	5	Marca de entrada
204240471				9	9	9	Sin marcas
204720750	1	1			2		Marca de entrada
204720750	2	1	2	1	6	8	Marca de salida
401660666	1			2	3		Sin marcas
401660666	1				1	4	Anticipadas
601200366		1			1		Marca de salida