

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 Salidas anticipadas	6
2.1.6 Justificaciones de marca	7
3. CONCLUSIONES	9
4. PUNTOS ESPECÍFICOS	9
4.1 ORIGEN	9
4.2 NORMATIVA APLICABLE	9
4.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	9
4.4 TRÁMITE DEL INFORME	10
5. NOMBRES Y FIRMAS	10
ANEXO 1	11

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se basa en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna, con el objetivo de determinar el grado de eficiencia y eficacia del Sistema de Control de Asistencia de los funcionarios que laboran en los diferentes edificios del Ministerio de Educación Pública, este informe corresponde a la revisión efectuada en el Proyecto MEP Digital.

Dentro de las incidencias más frecuentes que se encontraron están llegadas tardías, falta marca de entrada o salida, salidas anticipadas y ausencia de marcas.

Las justificaciones más comunes son: Citas médicas, cierre de la platina, trabajos en el Puente Virilla, salida anticipada autorizada por la coordinadora, llegada tardía con autorización de la coordinadora sin indicar el asunto, recoger medicamentos sin comprobante, entrega de notas en el colegio sin comprobante, con conocimiento de la Jefatura, reloj no registro la marca. A la vez, se presentan registros sin marcas que no poseen ninguna justificación.

En este sentido se recomienda a la Jefe del Proyecto MEP Digital 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 del Sistema de Control de Asistencia de los funcionarios que laboran en el Proyecto MEP Digital del Ministerio de Educación Pública.

1.2 Alcance

El alcance del estudio comprendió los meses de diciembre del 2016, enero y febrero 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 Proyecto MEP Digital cuenta con 9 funcionarios. Se encontraron 16 registros con llegadas tardías entre 7:06 a.m. y 7:19 a.m. sin justificar, que corresponden a 5 funcionarios, las más relevantes son:

CUADRO No. 1
Llegada tardías entre las 7:06 am y 7:19 am.

CÉDULA	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	TOTAL
108010628		1	5	6
107170727	4	3		7

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Al respecto el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio (Nº 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 deben observar los 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 Proyecto MEP Digital

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 remitírsele a la jefatura 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 posteriores a las 7:20 am.

Llegadas tardías posteriores a las 7:20 a.m. sin justificar, se encontraron 11 registros de más de 20 minutos que corresponden a 6 funcionarios de los 9 que forman parte del Proyecto MEP Digital; sin que se evidencie la aplicación de la sanción correspondiente, los casos presentados se detallan a continuación:

CUADRO No. 2
Llegada tardías posteriores a las 7:20 am.

CÉDULA	HORARIO	FECHA	HORA DE ENTRADA
108010628	L- V 7:00 a 15:00	21/12/2016	08.14:34 a.m.
		13/01/2017	07:28:54 a.m.
		23/01/2017	08:07:38 a.m.
		27/01/2017	07:37:33 a.m.
		27-02-2017	07:26:49 a.m.
107850024	L- V 7:00 a 15:00	06-02-2017	08:08:13 a.m.
107170727	L- V 7:00 a 15:00	13/12/2016	08:09:49 a.m.
		02/02/2017	07:31:33 a.m.
107000232	L- V 7:00 a 15:00	30/01/2017	09:38:20 a.m.
502450866	L- V 6:30 a 14:30	15/12/2016	09:41:07 a.m.
110430018	L- V 7:00 a 14:00	06-02-2017	08:24:40 a.m.

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Al respecto, el Reglamento Autónomo de Servicios 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).

Esta práctica preocupa a nivel institucional, porque se toman las llegadas tardías con ligereza sin considerar la implicación económica que tiene, y la responsabilidad que se ha asignado como funcionarios públicos de educación, que por esencia deben enseñar con ejemplo a los estudiantes los principios y valores éticos como la disciplina, la puntualidad y el respeto al marco jurídico, entre otros aspectos. El libro Derecho Laboral Costarricense, menciona al respecto:

... Basta con realizar estadísticas de unos pocos meses en una empresa o institución pública, y luego convertir el tiempo perdido en horas –hombre y multiplicar éstas por un salario “promedio – hora”, para obtener resultados alarmantes que comprueban nuestro aserto.

Sobre las situaciones señaladas, en la documentación recibida no se localizaron gestiones de las jefaturas de estos funcionarios hacia la Dirección de Recursos Humanos para que se procediera con el rebajo de la media jornada, según lo tipifica la normativa para estos casos.

Recomendación: A la Jefe del Proyecto MEP Digital

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 4 registros sin boleta de justificación, que corresponden a 3 funcionarios de los 9 que forman parte del Proyecto MEP Digital. Ver Anexo 1.

Mientras que, sin registro de salida se encontraron 10 registros sin boleta de justificación, los cuales corresponden a 6 funcionarios, de los 9 que forman parte del Proyecto MEP Digital. Ver Anexo 1.

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 nos permite tener certeza de cómo se cumplió con la jornada laboral, y si el pago efectuado fue el correcto.

Recomendación: A la Jefe del Proyecto MEP Digital

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

2.1.4 Sin marcas

Sin marcas se encontraron 6 registros sin boleta de justificación, que corresponden a 4 funcionarios, de los 9 que forman parte del Proyecto MEP Digital. Ver Anexo 1.

Sobre lo comentado el documento DRH-PRO-01-DRH-06 Estandarizar los reportes de asistencia de los funcionarios de oficinas centrales, claramente se 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 los artículos 63 y 73, indica:

Artículo 63°.- Las ausencias injustificadas, computables dentro de un mismo mes calendario, darán lugar a las siguientes sanciones:

Por media ausencia, amonestación escrita.

Por una, o dos medias alternas, suspensión de dos días.

Por tres medias ausencias, suspensión de seis días.

Por dos alternas o cuatro medias ausencias alternas, suspensión por ocho días.

Por dos consecutivas o más de dos alternas, despido sin responsabilidad patronal.

Las sanciones se harán efectivas en el mes siguiente, con excepción de aquellos casos en que la causal de despido se configura antes de concluir el mes de que se trate, caso en el cual se podrá separar justificadamente al empleado de inmediato.

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 Proyecto MEP Digital

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

2.1.5 Salidas anticipadas

Salidas anticipadas se encontraron 8 registros, que corresponden a 5 funcionarios de los 9 que forman parte del Proyecto MEP Digital. Ver Anexo 1.

El Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública, en el artículo 42 incisos b, indica:

Artículo 42.- Comenzar las labores de conformidad con el horario estipulado exactamente a la hora señalada; no pudiendo abandonarla ni suspenderla sin causa justificada antes de haber cumplido su jornada de trabajo. (El subrayado no pertenece al original).

Como complemento a lo indicado en el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública, se emite la Circular DRH-1521-2015-DIR del 26/02/2015 en tema de registro de asistencia, en el por tanto en el punto 6, norma lo siguiente:

6. En caso de llegadas posteriores o salidas anticipadas con permiso, las mismas deben justificarse por medio de boleta destinada al efecto con la debida autorización de la autoridad superior inmediata.

Recomendación: A la Jefe del Proyecto MEP Digital

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

2.1.6 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 del Proyecto MEP Digital en la base de datos del sistema de marca no se les registran los siguientes días:

CUADRO No. 3
Días no registrados Sistemas de Marcas

CÉDULA	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	TOTAL
110470073	3			3
502450866	6	3		9
110430018	22	10		32

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

- Solicitan permiso pero no marcan a la entrada o salida (citas médicas, asuntos personales, etc.).
- Error en las justificaciones, se justifican los días y horas donde no hay inconsistencias.
- Justificaciones que no indican el asunto solo dice con conocimiento de la jefatura.
- Cuando un funcionario acompaña a un familiar a citas médicas en el comprobante se debe indicar el nombre y cédula del funcionario.
- En las justificaciones no se anota claramente el asunto por el cual el funcionario, ya sea que llegó tarde, salió antes u omitió alguna de las marcas.
- Se presentan justificaciones y comprobantes con las fechas y asuntos erróneos.

- Hay ausencia de comprobantes a las citas médicas, asistencia a farmacia o Asistencia a reuniones de padres de familia ya sea escuela o colegio.
- Según lo indicó la Administradora de Marcas, mediante correo, no existen contratos de teletrabajo; pero si hay aplicación del mismo en casos extraordinarios según se presente la necesidad por atender; para lo cual se implementó el uso de formulario de aplicación de teletrabajo, a partir de febrero 2017, donde la jefatura y el funcionario convienen sobre el trabajo a realizar con la modalidad por objetivo. Se presenta error de fecha en el formulario de aplicación de teletrabajo.

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 Servicios del Ministerio de Educación Pública.

Otra situación que llama la atención, es la ausencia de informes al superior sobre los reiterados 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 39°. 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 demuestra fallas en los procesos de revisión y control por parte del responsable, quien debe prestar mayor atención a la verificación de la asistencia y revisar con mayor detenimiento las justificaciones que se presentan, en virtud que se perciben estos incumplimientos como menores, lo que refleja debilidades en la cultura organizacional como la disciplina y el respeto a las normas de asistencia.

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 Proyecto MEP Digital

3. Dar cumplimiento a la Circular DM-051-08-2016, Lineamientos para la implementación del Teletrabajo en el Ministerio de Educación Pública.
Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

3. CONCLUSIONES

A nuestro criterio, el Proyecto MEP Digital a pesar de que es un departamento que cuenta con 9 funcionarios, 4 de estos reflejan problemas de control en cuanto al incumplimiento en los horarios de trabajo, y la presentación de documentos que respalden las diferentes inconsistencias.

El no realizar las revisiones exhaustivas del control de asistencia, puede ocasionar que algunos funcionarios en forma reincidente presenten tardías, u omisiones de marca, registrando siempre la misma justificación.

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.

Circular DM-051-08-2016 Lineamientos para la implementación del Teletrabajo en el Ministerio de Educación Pública, del 29/08/2016.

4.3 Discusión de resultados

El día 18 de julio de 2017 se discutió el borrador del informe con la señora Aurea Monge Chavarría, Jefe del Proyecto MEP Digital y Silvia Meléndez González, Administradora de Marcas, por parte de la Auditoría Interna, Ingrid Castro Cubillo, Supervisora y María Elena Flores Campos, auditora encargada del estudio.

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

Maria Elena Flores Campos

**Licda. María Elena Flores Campos
Auditora Encargada**

Miriam Calvo Reyes

**MBA. Miriam Calvo Reyes
Jefe, Depto. Auditoría Administrativa**

[Signature]

**MBA. Edier Navarro Esquivel
Subauditor Interno**

[Signature]

**Lic. Harry J. Maynard F.
Auditor Interno**



Estudio 2-15

ANEXO 1

**PROYECTO MEP DIGITAL
INCIDENCIAS TOTALES POR FUNCIONARIOS
PERIODO DICIEMBRE 2016, ENERO Y FEBRERO 2017**

CÉDULA	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	Subtotal	Total de Inconsistencias	Tipo de Inconsistencias
108010628	1	3	1	5	5	Tardía 7:20
107000232	1			1	1	Tardía 7:20
107170727	1		1	1		Tardía 7:20
107170727	4	3		7		Tardías 7:06-7:19
107170727		1		1		Marca de salida
107170727	1			1		Sin marcas
107170727			1	1	11	Anticipadas
107850024			1	1		Tardía 7:20
107850024	1			1		Marca de entrada
107850024	1		1	2		Marca de salida
107850024	1			1		Sin marcas
107850024	1	1		2	7	Anticipadas
108010628		1	5	6		Tardías 7:06-7:19
108010628	2			2		Marca de entrada
108010628	2			2		Sin marcas
108010628			1	1	11	Anticipadas
110430018			1	1	1	Tardía 7:20
110470073	1			1	1	Anticipadas
111200023		1		1		Marca de salida
111200023	2			2		Sin marcas
111200023		1	1	2	5	Anticipadas
167000232			2	2	2	Marca de salida
205340971		1		1		Marca de entrada
205340971			1	1	2	Marca de salida
502450866	1			1		Tardía 7:20
502450866	1			1		Marca de salida
502450866			1	1	3	Anticipadas

