

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 <i>Llegadas tardías entre las 7:06 am y 7:19 am y posteriores a las 7:20 a.m., falta marca de entrada, falta marca de salida, salida anticipada y sin marcas</i>	3
2.1.2 <i>Justificaciones de marca</i>	6
3. CONCLUSIÓN	7
4. PUNTOS ESPECÍFICOS	8
4.1 ORIGEN	8
4.2 NORMATIVA APLICABLE	8
4.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	8
4.4 TRÁMITE DEL INFORME	8
5. NOMBRES Y FIRMAS	9

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 Archivo Central.

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: falla mecánica, choque por el Castella, olvidó marcar, vía pública obstruida por colisión, no había paso por autobús varado, trámite en Caja de Ande, trámite personal en la Municipalidad, matrícula del hijo. A la vez, se presentan registros sin marcas que no poseen ninguna justificación.

En este sentido se recomienda a la Jefe del Archivo Central 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 determinar el grado de eficiencia y eficacia del Sistema de Control de Asistencia de los funcionarios que laboran en el Archivo Central del Ministerio de Educación Pública.

1.2 Alcance

El alcance del estudio comprendió los meses de noviembre y diciembre del 2016 y enero 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 y posteriores a las 7:20 a.m., falta marca de entrada, falta marca de salida, salida anticipada y sin marcas

El Archivo Central está conformado por 6 funcionarios. En la revisión efectuada se encontraron algunas inconsistencia, tales como: llegada tardía entre 7:06 a.m. y 7:19 a.m. y posteriores a las 7:20 a.m., falta marca de entrada, falta marca de salida, salida anticipada y sin marcas.

Se observan los casos de 3 funcionarios que cuentan entre 3 y 6 tipos de inconsistencias como se muestra a continuación:

Cédula	Noviembre	Diciembre	Enero	Subtotal	Total de Inconsistencias	Tipo de Inconsistencias
700830580	1			1		Entrada
700830580	1		2	3		Salida
700830580		1		1	5	Tardías 7:20
700850478	5	1	3	9		Tardías 7:06 – 7:19
700850478	1			1		Entrada
700850478	1	2	1	4		Salida
700850478	1			1		Sin marcas
700850478	1			1		Tardías 7:20
700850478	1			1	17	Salida anticipada
800600839			1	1		Entrada
800600839			1	1		Salida
800600839	1		1	2		Sin marcas
800600839		1	1	2	6	Tardías 7:20

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

En relación con las llegadas tardías injustificadas, el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio (N° 5771-E), señala 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 ésa debe ser cumplida dentro de determinados presupuestos de puntualidad, asistencia, eficiencia, respeto, obediencia, etc." (Derecho Laboral Costarricense - Cincuenta ensayos sobre temas usuales). 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 necesario considerar que la justificación de tardías se ha vuelto en el Ministerio 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.*

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...

En cuanto a las llegadas tardías posteriores a las 7:20 a.m., 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).

Esta práctica preocupa a nivel de todo el Ministerio, porque se toman las llegadas tardías con ligereza sin considerar la implicación económica que tiene, y la responsabilidad que se nos ha asignado como funcionarios públicos de educación, que por esencia debemos enseñar con ejemplo a los estudiantes los principios y valores éticos como la disciplina, la puntualidad y el respeto a nuestro marco jurídico, entre otros aspectos.

En el libro Derecho Laboral Costarricense se evidencia claramente esta implicación al señalar: "... 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."

La Dirección de Recursos Humanos mediante el documento DRH-3139-2014-DIR del 04/02/2014, emitió las 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...*

En relación a la falta marca de entrada, falta marca de salida, 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).

La falta de estos registros, impide tener certeza de cómo se cumplió con la jornada laboral, y podría devenir en el reconocimiento de un pago salarial por labores no ejecutadas.

En relación a las salidas anticipadas, el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública, en el artículo 42 incisos b, indica:

INFORME 65-17 CONTROL DE ASISTENCIA - ARCHIVO CENTRAL

Artículo 42º.- 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, se indica:

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 Archivo Central

1. Instruir por escrito, al Administrador 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 las 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 Justificaciones de marca

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

- Al siguiente funcionario, en la base de datos del sistema de marca, le hacen falta algunos días que no aparecen registrados en el registro del sistema de marcas, que podría obedecer a errores en los datos ingresados como lo es el registro del horario que debe cumplir el funcionario. Cabe aclarar que esto no se debe a inconsistencias del funcionario sino más bien a errores en el sistema.

CÉDULA	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	TOTAL
700830580	4	12	7	23

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

- Se presentan algunos errores en las fechas de presentación de las justificaciones.
- Errores en los días de la inconsistencia.
- Presentan las justificaciones entre 6 y 27 días después de la inconsistencia.
- Se da el caso de la funcionaria, 700850478, que presenta constantes justificaciones como: Matricula del hijo, trámite personal en la Municipalidad, vía pública obstruida por colisión, no había paso por autobús varado, obstrucción en la vía por choque, olvidó marcar, de acuerdo a lo mencionado se le debe prestar atención a este tipo de justificaciones.

- No hay informes al Superior sobre 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 (Nº 8292) señala:

Nº 15º. 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.

Al respecto se tiene la obligación de llevar el control de las llegadas tardías, omisiones de marca, justificaciones reiterativas, y presentar los informes correspondientes para proceder a aplicar, cuando corresponda, las amonestaciones definidas en el Decreto Ejecutivo N° 5771-E Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Educación Pública.

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 Archivo Central

Aplicar las recomendaciones del punto 2.1.1

3. CONCLUSIÓN

El Archivo Central a pesar de contar solo con 6 funcionarios, refleja 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 y 77.
- 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

El día 24 de agosto de 2017 se discutió el borrador del informe con la Licda. Lilliam Alvarado Agüero, Jefe del Archivo Central, por parte de la Auditoría Interna asistieron la Licda. Ingrid Castro Cubillo, Supervisora y la Licda. 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

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

Miriam Calvo Reyes
Licda. 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