
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	7
2.1.6 Justificaciones de marca	8
3. OPINIÓN DEL AUDITOR	10
4. PUNTOS ESPECÍFICOS	10
4.1 ORIGEN	10
4.2 NORMATIVA APLICABLE	10
4.3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	10
4.4 TRÁMITE DEL INFORME	10
5. NOMBRES Y FIRMAS	11

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se basa en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2015, 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 la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional.

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: accidente en la vía, colapso vial, congestionamiento vial, marca tardía por congestionamiento, acompañar a la mamá a trámites de jubilación, cita en migración, citas médicas con comprobante, el sistema no reporta la marca, enfermedad con fiebre la atienden en el médico a partir de las 2:00 pm, enfermo el esposo, situación por asunto personal, ausente por motivo de enfermedad, problemas en el control de marca, se le olvidó marcar, en otras solo indica con conocimiento de la Jefatura. Además se presentan registros sin marcas que no poseen ninguna justificación. Siendo esto muy común en determinados funcionarios, violentando el ambiente de control y el clima organizacional, al perjudicar la imagen de la Entidad, dadas las reiteradas tardías y sus justificaciones, sin que medie un llamado de atención oportuno, a la luz de la normativa existente.

En este sentido se recomienda al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional 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 la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional del Ministerio de Educación Pública.

1.2 Alcance

El alcance del estudio comprendió los meses de mayo, junio y julio del 2016.

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.

Se encontraron 80 registros con llegadas tardías entre 7:06 a.m. y 7:19 a.m. sin justificar, que corresponden a 15 funcionarios, las de mayor incidencia son:

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
111690009 *1	1	4	7	12
105380103 *2	5	4	4	13
503450416 *3	3	2	4	9
112800449	5	2	1	8
205380653 *4	9	1	2	12

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Los asteriscos hacen referencia a funcionarios que además poseen tardías de 7:20 a.m. en adelante (Ver 2.1.2)

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 menoscaba 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.

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: Al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

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 jefaturas respectivas 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 8 registros de más de 20 minutos que corresponden a 6 funcionarios; no se observa la aplicación de la sanción según lo establece la normativa, los casos encontrados son los siguientes:

CÉDULA	HORARIO	FECHA	HORA DE ENTRADA
603090679	7:00 a 3:00	27-07-16	07:28:54 a.m.
111690009 *1	7:00 a 3:00	30-06-16	07:29:15 a.m.
110420055	7:00 a 3:00	01-07-16	07:22:13 a.m.
		03-06-16	07:22:28 a.m.
105380103 *2	7:00 a 3:00	25-05-16	07:29:10 a.m.
		06-06-16	09:08:30 a.m.
503450416 *3	7:00 a 3:00	26-07-16	07:34:59 a.m.
112800449 *4	7:00 a 3:00	19-05-16	07:27:06 a.m.

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Los asteriscos hacen referencia a funcionarios que además poseen tardías de 7:05 a.m. a 7:19 a.m. (Ver 2.1.1)

Es importante tomar en cuenta que algunos funcionarios con tardías entre 7:06 y 7:19, también tienen de 7:20 en adelante.

Al respecto, el Reglamento Autónomo del Ministerio señala:

Artículo 77º.- 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 insana práctica es alarmante a nivel institucional, porque se toman las llegadas tardías con tanta 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.

Sobre las situaciones señaladas, 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: Al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

Refiérase al punto 2.1.1

2.1.3 Falta marca de entrada o salida

Con la condición falta marca de entrada se encontraron 10 registros sin boleta de justificación, que corresponden a 7 funcionarios, estas omisiones oscilan de 1 a 2 por funcionario, incluso algunos de ellos están en los registros de tardías, los casos presentados son los siguientes:

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
104860607		1		1
111690009			2	2
105380103			2	2
113440189	1			1
503450416		1		1

206460655		1		1
205380653		1	1	2

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, incisos 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 este registro, impide tener certeza de cómo se cumplió con la jornada laboral, y si el pago efectuado fue el correcto.

Mientras que, sin registro de salida se encontraron 15 registros sin boleta de justificación, que corresponden a 12 funcionarios.

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
203520697		1		1
603090679		1		1
502960284	1			1
111990489			1	1
104860607		1		1
111690009			1	1
105380103			2	2
113440189		1		1
203920485		1		1
503450416			1	1
206460655	1			1
205380653	3			3

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

Recomendación: Al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

Refiérase al punto 2.1.1

2.1.4 Sin marcas

Se encontraron 38 registros sin boletas de justificación, que corresponden a 7 funcionarios.

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
401700064			5	5
203520697	1	1		2
602090253		3		3
503450416	2	1	2	5
401490028	5	1		6
106520513		1	1	2
205380653	5	10		15

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 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: Al Director de la Dirección Gestión y Desarrollo Regional

Refiérase al punto 2.1.1

2.1.5 Salidas anticipadas

Salidas anticipadas se encontraron 8 registros, sin boleta de justificación, los cuales corresponden a 5 funcionarios:

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
603090679	1	1		2
110420055	1			1
107940892	1			1
203920485		3		3
503450416	1			1

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

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: Al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

Refiérase al punto 2.1.1

2.1.6 Justificaciones de marca

- A los siguientes funcionarios en la base de datos del sistema de marca no les registran los siguientes días:

CÉDULA	MAYO	JUNIO	JULIO	TOTAL
603090679	1	1	2	4
502960284	10	6	4	20
111990489		2	2	4
104860607		5	5	10
111690009	5	9	6	20
110420055		1	1	2
105380103		2	2	4
105470556	1		4	5
113440189		5	2	7
107940892	1	5	5	11
203920485	4	5	3	12
401830221	2	2	2	6
206460655		2	2	4
112800449	2	5	4	11

Fuente: Elaboración propia según base de datos creada.

- En el sistema de marcas a varios funcionarios no se les registra el horario
- Se presentan en unos pocos casos justificaciones hasta 10 días después de la incidencia. Y el administrador de marca la recibe hasta 8 días después de elaborada la justificación.
- Error en las justificaciones, se justifican los días y horas donde no hay inconsistencias.
- Llegan tarde o salen antes y no registran la marca. Solicitan permiso pero no marcan a la entrada o salida (citas médicas, asuntos personales). Se deben registrar las marcas no importa la hora de ingreso o salida.
- Se da canje de tiempo por tiempo. A pesar de ser clara nuestra legislación en que el mismo debe ser remunerado y no compensado mediante días libres.
- Se presentan justificaciones, sin embargo en el sistema no están registrados estos días.
- Nombre del funcionario 401830221, se encuentra mal registrado en el sistema de marcas.

- En las justificaciones se presentan errores en las horas de entrada y salida, ya que el funcionario no registra la marca, sin embargo, en la boleta indica las horas que marcó y no se presenta a laborar de acuerdo a los comprobantes, ya sea por reuniones, giras o citas médicas.
- Justificaciones que no indican el asunto solo dice con conocimiento de la jefatura.
- Duplicación de justificaciones de 401700064 el 14-07-2016.

Estas situaciones evidencian que no se lleva un adecuado control en la revisión de las marcas del personal, los jefes de los departamentos presentan las justificaciones hasta con mes y medio de atraso, 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 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 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.

Lo anterior, denota fallas en los procesos de revisión y control por parte del responsable, quien probablemente no le presta la atención necesaria a la verificación de la asistencia y las justificaciones que se presentan, en virtud que se perciben estos incumplimientos como menores, lo que refleja una cultura carente de valores como la disciplina y el respeto a las normas de asistencia.

Por lo que se les recuerda la obligación de llevar un mejor control principalmente a las llegadas tardías, omisiones de marca y justificaciones reiterativas y proceder a aplicar las amonestaciones del caso de acuerdo a la normativa.

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: Al Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

Eliminar la práctica de compensar tiempo ordinario con extraordinario laborado, en aras de cumplir con la normativa que regula la materia.

Refiérase al punto 2.1.1

3. OPINIÓN DEL AUDITOR

El no realizar revisiones exhaustivas del control de asistencia, podría devenir en abusos por parte de algunos funcionarios que en forma reincidente presentan tardías, quienes en reiteradas ocasiones presentan la misma justificación. Además, por el poco control que se lleva, no es posible obtener información oportuna para que la Dirección pueda establecer las respectivas sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Autónomo del Ministerio. Por lo tanto, esta situación se vuelve permisible y violenta así los principios éticos.

4. PUNTOS ESPECÍFICOS

4.1 Origen

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo de la Dirección de Auditoría Interna. 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 (DE 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 22 de marzo de 2017 se discutió el borrador del informe con el señor Dr. Orlando De la O Castañeda, Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional y la asistencia de las funcionarias: Priscilla Filomena Arguedas y Hellen Picado Ramos, por parte de la Auditoría Interna, Licda. Alejandra Cabezas Sáurez, Supervisora y 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. 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
Auditora Supervisora

Licda. Miriam Calvo Reyes
Jefe, Depto. Auditoría Administrativa

MBA. Edier Navarro Esquivel
Subauditor Interno

Lic. Harry J. Maynard F.
Auditor Interno



Estudio 02-15