

## INFORME DGA-139-2019

### AUDITORIA SOBRE EL CONTROL DE ASISTENCIA, PUNTUALIDAD Y PERMANENCIA DE LOS FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD

#### TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
1.1	Origen de la auditoría	4
1.2	Objetivo general	4
1.3	Alcance de la auditoría	4
1.4	Normativa técnica aplicable	5
1.5	Ley de Control Interno	5
1.6	Comunicación de resultados	6
<b>2</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>7</b>
2.1	Aplicación de los mecanismos establecidos de registro y control de asistencia y puntualidad	7
2.2	Exoneración de marca	9
2.3	Registro y control de asistencia de los funcionarios del Ministerio de Salud	10
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>31</b>
	<b>AL MINISTRO DE SALUD:</b>	<b>31</b>
	<b>A LA DIRECCION GENERAL DE SALUD</b>	<b>33</b>

## INFORME DGA-139-2019

### AUDITORIA SOBRE EL CONTROL DE ASISTENCIA, PUNTUALIDAD Y PERMANENCIA DE LOS FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD

#### RESUMEN EJECUTIVO

*La presente auditoría se realizó en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de Auditoría para el año 2018, y su objetivo consistió en verificar si el control de la asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios de este Ministerio se efectúa de conformidad con la normativa aplicable, tuvo como alcance el año 2017 debiéndose ampliar al año 2018 para evaluar la puntualidad y permanencia, así como en aquellos casos donde no se encontró registros de asistencia del 2017. Se desarrolló en los tres niveles de gestión, seleccionando como muestra la Dirección Regional Chorotega y las Áreas Rectoras de Salud de Carrillo, La Cruz y Upala; la Dirección Regional Central Sur y las Áreas Rectoras de Hospital y Tibás, en el Nivel Central las Direcciones de: Vigilancia de la Salud, Planificación y Desarrollo Institucional, Protección Ambiente Humano, Productos de Interés Sanitario, Dirección Garantía de Acceso a Servicios de Salud y Dirección General de Salud.*

*Una vez realizadas las pruebas planteadas se determinó que el registro y control de asistencia no se lleva de una forma estandarizada en todas las unidades organizativas, a pesar de existir el Manual de procedimientos y protocolos sobre el registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores, que dicta las pautas a seguir para la implementación estandarizada por cada una de las unidades organizativas, evidenciándose que en algunas unidades organizativas durante el año 2017 se implementó el registro y control, la forma en que se realiza el registro de asistencia cambia de unas unidades organizativas con respecto a otras, en algunas el técnico administrativos realiza el control y registro de asistencia de todos los funcionarios, mientras en otros casos solo realiza el control e informes. Además, se determinaron debilidades como: la existencia de omisiones de marca en los registros, inexistencia de la programación de tiempos de descanso, no se ha implementado el manual en un 100%, falta de mecanismos de control de asistencia cuando se realizan cambios de horario y licencias de estudio, inconsistencias que no se reportan en el resumen mensual de Inconsistencias de asistencia o bien se hace erróneamente, y no se les da el trámite correspondiente, así como el incumplimiento de la obligación de aplicar las medidas disciplinarias por faltas al registro de asistencia. Lo cual no permite garantizar el cumplimiento de la jornada laboral por parte de los funcionarios.*

*En relación con la exoneración de marca de los funcionarios existe un incumplimiento puesto que se otorga en el caso de los profesionales sin realizar previamente el trámite establecido en el artículo 26 del Reglamento Autónomo de Servicio, además en algunos casos no existen mecanismos de control de asistencia implementados que garanticen el cumplimiento de horario de estos funcionarios.*

*Todo esto conlleva a que exista el riesgo que los servicios brindados por la institución se vean afectados debido a un débil control en el uso del recurso humano causado por el incumplimiento e inobservancia de las jefaturas de la normativa relacionada al registro y control de la asistencia de los funcionarios. Además de un uso inadecuado de los fondos públicos, ya que se están dejando de aplicar rebajos salariales de los tiempos solicitados por los funcionarios o incumplimientos de los horarios de trabajo.*

*Por otro lado, todo esto repercute en la eficiencia y eficacia de las operaciones de la institución y en la utilización óptima de los recursos en relación con el logro de objetivos institucionales, producto de bajos niveles de desempeño de las unidades organizativas a raíz del incumplimiento de la jornada laboral de los funcionarios, que podría ser considerada como falta de recurso humano, cuando en realidad lo que estaría ocurriendo es que no se logra esa utilización óptima de los recursos*

*De ahí la importancia que la institución realice la implementación de las recomendaciones con el fin de que se establezca un mecanismo de registro de asistencia para todos los funcionarios, pues es deber de la institución vigilar por el buen funcionamiento de los servicios brindados en aras de la satisfacción del interés público encomendado.*

## INFORME DGA-139-2019

### AUDITORIA SOBRE EL CONTROL DE ASISTENCIA, PUNTUALIDAD Y PERMANENCIA DE LOS FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD

## 1 INTRODUCCIÓN

### 1.1 Origen de la auditoría

La presente auditoría se realizó en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de Auditoría para el año 2018 y consiste en la revisión de la aplicación y cumplimiento de los controles de asistencia, puntualidad y permanencia del recurso humano según la normativa.

### 1.2 Objetivo general

El objetivo de la auditoría es verificar si el control de la asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios de este Ministerio se efectúa de conformidad con la normativa aplicable.

### 1.3 Alcance de la auditoría

El alcance de la auditoría corresponde al año 2017, y se desarrolló en los tres niveles de gestión: Central, Regional y Local.

La población está conformada por las unidades organizativas de las Direcciones del Nivel Central, las Direcciones Regionales Central Norte, Central Sur, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte, Occidental, Pacífico Central, Brunca, y las respectivas Áreas Rectoras, el cual consta de 2218 funcionarios, se exceptúa los funcionarios la Región Central Este, en atención al inciso e) del artículo 11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, sobre conflictos de interés.

Debido que la población de las Direcciones de Nivel Central, Direcciones Regionales y Áreas Rectoras cuentan con la misma posibilidad de ser seleccionadas, puesto que en todos los casos el personal debe cumplir con el horario establecido y todas comparten población con exoneración de marca, se seleccionaron aquellas que presentan la particularidad de en 2017 no reportar envío de nóminas de rebajos por incapacidad y rebajo salarial, presentan mayor concentración de funcionarios, así como la selección de direcciones al azar.

Siendo así se procedió a seleccionar la Dirección Regional Chorotega y las Áreas Rectoras de Salud de Carrillo, La Cruz y Upala; la Dirección Regional Central Sur y las Áreas Rectoras de Hospital, Tibás y en el Nivel Central las Direcciones de: Vigilancia de la Salud, Planificación y Desarrollo Institucional, Protección Ambiente Humano, Productos de Interés Sanitario, Dirección Garantía de Acceso a Servicios a Salud y Dirección General de Salud.

Se examinaron los registros y mecanismos de control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en las diferentes unidades organizativas de los tres niveles de gestión, además, se revisó la existencia de la programación de tiempos de descanso, cambios de horario y licencias de estudio, así como la información que documenta las inconsistencias presentadas en los mismos; se revisaron también los expedientes del personal con el propósito de determinar si existe la documentación que respalda la exoneración de marca; y mediante la verificación ocular se determinó la puntualidad y permanencia de los funcionarios de los diferentes niveles de gestión.

Se realizó entrevista a las jefaturas con el propósito de conocer si se han implementado mecanismos para controlar la asistencia, puntualidad, y permanencia, de los colaboradores bajo su responsabilidad, entrevista que se realizó también a los colaboradores designados por las jefaturas para llevar el registro y control de asistencia de los funcionarios de la unidad organizativa.

En el caso de la puntualidad y permanencia se realizó en una verificación de los datos asociados al periodo 2018, ya que de otra forma es difícil determinar la efectividad de los controles de puntualidad y permanencia. Debido a que en algunos casos no existían registros de asistencia se tuvo que ampliar la revisión de la información a 2018.

Se revisaron también en los casos que se determinó funcionarios con teletrabajo la documentación relacionada con la solicitud y acuerdos de teletrabajo con el propósito de verificar que las inconsistencias reportadas como tal estuvieran justificadas y respaldadas.

#### **1.4 Normativa técnica aplicable**

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos internos de esta Dirección” (Cumplimiento de norma 1.3.3 NEAI).

#### **1.5 Ley de Control Interno**

Este informe queda sujeto a lo estipulado en la Ley N° 8292, denominada LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO, específicamente en los artículos 37 y 38, que dicen:

*“Artículo 37.-Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.”*

*“Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría*

*General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.”*

Por último, se cita el párrafo primero del artículo 39 del capítulo sobre responsabilidades y sanciones:

*“Artículo 39— Causales de responsabilidad administrativa.*

*El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”*

## 1.6 Comunicación de resultados

El Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

*“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”*

Por lo tanto, en cumplimiento de la supra citada norma, el día 16 mayo de 2019, se procedió a realizar la exposición del presente informe en la Dirección General de Auditoría, con la presencia de:

Dr. Daniel Salas Peraza	Ministro de Salud
Dr. Juan Carlos Valverde	Asesor de la Dirección General de Salud
MBA. Ronny Muñoz Salazar	Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos
MRH. Javier Abarca Meléndez	Director de la División Administrativa
Licda. Susy Mora Bermúdez	Asesora Despacho Ministerial
MBA. Alonso Hernández Montero	Jefe, Unidad de Recursos Humanos
MSc. Bernardita Irola Bonilla	Auditora Interna
Licda. Olga Alvarado Mora	Jefe, Unidad de Gestión de Rectoría de la Salud
Licda. Johana Leandro Fonseca	Responsable de la Auditoría

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio DGA-207-2019 del 15 de mayo de 2019, dirigido al Dr. Daniel Salas Peraza Ministro de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorgó un plazo no mayor a cinco días hábiles para que formularan y remitiera a esta Dirección, las observaciones que tuviesen sobre el particular. Al término del plazo no se realizaron comentarios dentro del plazo indicado para estos efectos.

## 2 RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvieron los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría:

### 2.1 Aplicación de los mecanismos establecidos de registro y control de asistencia y puntualidad

De acuerdo al artículo 38 de Reglamento Autónomo del Ministerio de Salud, el registro de asistencia y puntualidad se llevará para todos los funcionarios del Ministerio de Salud, a través de los medios que se establezca a juicio de los Directores, medio que de acuerdo al manual de procedimientos y protocolos sobre el registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores MS.UO.LI.08.02 consiste en la utilización del “Formulario de control de asistencia”, en el cual se controla y verifica la hora de ingreso y salida de labores de los funcionarios, así como, se registra las inconsistencias o anomalías de la asistencia y puntualidad de los funcionarios de la unidad organizativa.

De las pruebas ejecutadas en los lugares visitados se determinó que en los tres niveles de gestión, el registro y control de asistencia no se lleva de una forma uniforme en todas las unidades organizativas, pese a existir el manual de procedimientos y protocolos sobre el registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores, el cual buscaba una implementación estandarizada del registro y control de asistencia para todas las unidades organizativas, esto no se logra ya que al ser el registro manual, en el cual el funcionario anota la hora de ingreso y salida, se determinó que es vulnerable a la manipulación de la información, no garantizando un registro real de la hora de ingreso y salida de los funcionarios, además la aplicación de los controles establecidos en el manual son susceptibles de interpretación por parte de los funcionarios que registran las horas de ingreso y salida, así como por las jefaturas o personas encargadas del controlar la asistencia.

Esto debido a que existen direcciones que durante el año 2017 no se implementó ningún registro y control de asistencia, tal es caso de la Dirección de Vigilancia, que se implementó a partir del 2018; en la Dirección de Área Rectora de Salud, en adelante, DARS de Tibás solamente se implementó del 2 de enero al 30 de marzo 2017; en la Dirección Regional de Rectoría de la Salud, en adelante DRRS Chorotega a partir de junio 2017; la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario a partir de abril 2017; la Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud a partir de marzo 2017; y la Dirección General de Salud a partir de marzo de 2018. El reglamento autónomo tiene, desde su entrada en

vigor, la obligación de las jefaturas de controlar la asistencia por los medios que los directores establezcan y el manual de asistencia se emitió en el año 2011.

Además, en Direcciones como la Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud, DARS Tibás, en las DRRS Central Sur y DRRS Chorotega y la Dirección General de Salud no se lleva un control de asistencia para los funcionarios que tienen una aparente exoneración de marca.

En el caso de la DARS de Hospital- Mata Redonda el registro de entrada y salida de los funcionarios se realiza por parte del oficial de seguridad contratado por el Ministerio de Salud, y según se indicó se realiza de dos formas, el oficial anota la hora de llegada y salida de todos los funcionarios en general, y además custodia el registro donde los funcionarios que no ocupan un puesto profesional y los que no cuenta con exoneración de marca, anotan la hora llegada y salida de la jornada laboral.

En los demás lugares visitados, se ha delegado al técnico administrativo o a las secretarías de las direcciones, sin embargo, no se hace de la misma forma ya que en algunos casos, el técnico administrativo realiza desde la anotación en el registro de asistencia de la hora de llegada y salida de todos los funcionarios hasta los informes, mientras que en otros solamente controla y elabora los respectivos informes que son presentados por las Direcciones respectivas.

Se presenta el caso que dentro de una misma unidad organizativa existen varias unidades, y el registro y control es llevado de forma diferente a lo interno; tal es el caso de la Dirección de Protección al Ambiente Humano donde existen tres tipos de documentos y no el oficial para realizar el registro de asistencia por parte de los funcionarios, y al realizar el resumen mensual, una jefatura detalla solo cuando se presentan citas, vacaciones y otras inconsistencias y la otra jefatura incluye hasta cuando se estuvo en reunión o gira.

El incumplimiento de la obligación de las jefaturas de implementar mecanismos de registro y control de asistencia para todos los funcionarios bajo su responsabilidad y la inobservancia de la normativa relacionada con el registro y control de asistencia de los funcionarios por parte de las jefaturas, provoca una inadecuada aplicación de los mecanismos de control establecidos y que estos no se apliquen de una forma estandarizada.

La aplicación diversa de los mecanismos de control se debe también, a que el texto del último párrafo del artículo 38 del Reglamento Autónomo de Servicio de este Ministerio indica:

*“... El control de asistencia se llevará a cabo por los medios que se establezcan a juicio de los Directores”*

Siendo así que cada uno de los directores aplica alguna forma de realizar el control, y al existir más de 100 directores se presenta una variedad de formas de aplicar el mecanismo igual, a pesar de la existencia del manual de procedimientos.

Esa falta de uniformidad en el registro y control de la asistencia y puntualidad de los funcionarios provoca que no se pueda determinar, con exactitud, el cumplimiento de la

jornada laboral por parte de los funcionarios, y no se logre conocer los índices de ausentismo y puntualidad.

Todo esto con lleva también a que no se pueda garantizar que la institución realiza una utilización de los recursos de forma eficiente y eficaz en el desarrollo de sus actividades, y con ello logre brindar un servicio a los ciudadanos de acuerdo con el interés público que le fue encomendado, como lo es el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## 2.2 Exoneración de marca

Según señala el artículo 26 del Reglamento Autónomo de Servicio existen dos supuestos bajo los cuales los funcionarios del Ministerio de Salud pueden optar por el beneficio de exoneración de marca, es decir, haber laborado por más de 20 años en forma continua en la Administración Pública y/o ocupar una clase profesional. Sin embargo, para ello deben cumplir con los requisitos ahí establecidos para la solicitud del beneficio: contar con la aprobación del jefe inmediato y la aprobación de la Unidad de Recursos Humanos.

*“Artículo 26.-El Ministerio concederá los siguientes beneficios a sus servidores:*

*(...) c) Los servidores que tengan veinte años o más de laborar en forma continua para la Administración Pública y a los que han alcanzado el grado de Bachiller, Licenciado u otros grados académicos superiores, y que ocupen clase de profesional, podrán gozar del beneficio de exoneración total de marca, previa aprobación de la Unidad de Recursos Humanos, en el nivel central y en el nivel regional ante la Unidad Administrativa Regional. Dicha solicitud deberá contar con la aprobación del jefe inmediato. En el caso de que éste no estuviere de acuerdo en que se le otorgue el beneficio en cuestión, deberá enviar a la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos en el nivel central o en el nivel regional al Jefe de la Unidad Administrativa Regional, según sea el caso, oficio mediante el cual fundamente su negativa. No obstante, la anterior disposición, el servidor al que se le otorgue dicho beneficio, deberá laborar la jornada completa y serán los superiores inmediatos los responsables de velar por su cumplimiento.”*

En los tres niveles de gestión se determinó, que los funcionarios a los que se les ha concedido el beneficio de exoneración de marca, según los expedientes revisados un 92%, no han realizado el trámite de solicitud del otorgamiento del beneficio de exoneración, esto por cuanto no se encontró en el expediente de personal documento alguno donde se otorga dicho beneficio, ya que de los 49 expedientes revisados solo 4 contaban con el oficio de autorización.

De los funcionarios profesionales existe una mala práctica, ya que desde el primer día que ingresan a laborar no registran su hora de llegada y salida, sin realizar el trámite respectivo de solicitud de exoneración.

Existen casos en los que funcionarios que no estaban en los supuestos establecidos para optar por la exoneración, de igual forma gozaban de una exoneración tácita ya que estos no registraban su hora de llegada y salida, sino, que lo realizan los encargados de llevar el

control de asistencia, esto en los casos de las Direcciones de: Vigilancia, Planificación y Desarrollo Institucional, DARS Tibás, DARS Carrillo, DARS La Cruz, y DARS Upala

En el caso de los funcionarios a los que se les ha exonerado de marca en las DARS Tibás, DRRS Chorotega, Dirección General de Salud y Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud, no se cuenta con mecanismos de control de asistencia para los funcionarios exonerados de marca que garanticen el cumplimiento de los horarios.

El incumplimiento por parte de las jefaturas al aplicar el beneficio de exoneración de marca a los funcionarios se debe a la inobservancia de la normativa, ya que es deber de estas velar por que la actuación de la institución sea conforme a las disposiciones jurídicas y técnicas, es decir, se cumpla con el sistema de control interno institucional y de la normativa que esté relacionada a un proceso, además de acuerdo a lo señalado en el artículo 19 inciso g) del Reglamento Autónomo, es obligación de la jefatura controlar la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo e informar a los niveles superiores las irregularidades.

El incumplimiento de lo establecido en la normativa, al considerarse la exoneración de marca sin el trámite respectivo, implica que los funcionarios no registren su asistencia y puntualidad como corresponde.

En los casos donde no se evidencia el otorgamiento del beneficio de exoneración de marca y tampoco se lleva el control de asistencia y puntualidad a esos funcionarios, provoca que no se puede determinar con exactitud el cumplimiento de la jornada laboral de estos funcionarios.

Todo esto conlleva a que no se pueda garantizar que la Institución brinda un servicio a los ciudadanos de acuerdo con el interés público que le fue encomendado como lo es el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de la población realizando una utilización de los recursos humanos de forma eficiente y eficaz en sus operaciones.

## **2.3 Registro y control de asistencia de los funcionarios del Ministerio de Salud**

### **2.3.1 Omisiones de marca en los registros de asistencia.**

En los registros de asistencia revisados de las diferentes unidades organizativas visitadas, se determinó casos donde los funcionarios que deben registrar su hora de entrada o salida, o bien el encargado de realizar el registro de los funcionarios por habersele otorgado el beneficio de exoneración, no registran la hora de entrada o la hora de salida, u omiten el registro de ambas horas de la jornada laboral.

En ninguno de los casos revisados se logró determinar documentación que justificara la omisión de la marca, y tampoco se logró determinar que estas inconsistencias fueran reportadas en los informes mensuales que se deben elaborar<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Según el Punto 8.3 del Manual de Registro y Control de asistencia, puntualidad y permanencia del funcionario en sus labores: En caso de detectarse anomalías o inconsistencias en la puntualidad, asistencia y permanencia de los funcionarios, el jefe inmediato debe registrar las anomalías e inconsistencias en el formulario presentado en el anexo N° 5: Resumen Mensual de Inconsistencias en Asistencia.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 18 incisos “s” y “x”, 19 inciso g y artículo 40 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Salud, es obligación de los funcionarios concurrir puntualmente y cumplir la jornada de trabajo, para ello la jefatura deberá controlar la asistencia de los colaboradores bajo su responsabilidad, debiendo aparecer en los registros de asistencia las marcas de entrada y salida de cada jornada.

Esas omisiones provocadas por la falta de cuidado, o errores involuntarios de los funcionarios que olvidan registrar su hora de ingreso y salida, así como la falta de revisión y supervisión de las jefaturas, quienes no realizan el control de asistencia de los colaboradores a su cargo o bien no solicitan las justificaciones<sup>2</sup> por las anomalías o inconsistencias detectadas, podría implicar que no se estén rebajando algunos tiempos solicitados por los funcionarios o incumplimientos de los horarios de trabajo, lo cual con lleva a una mala utilización de los fondos públicos, así como un registro inexacto de las horas laborales que se desarrollan en la unidad organizativa, lo que implica que no puedan distinguirse realmente las necesidades de recurso humano de esa unidad.

### **2.3.2 Programación de tiempos de descanso (alimentación) para todos los funcionarios.**

El capítulo XI del Reglamento Autónomo del Ministerio de Salud establece las jornadas y horarios de trabajo estableciendo así un horario de trabajo de lunes a viernes de las 8:00 horas a las 16:00 horas, y como parte de la jornada ordinaria de trabajo se encuentran los tiempos de descanso, los cuales forman parte del control de asistencia y para ello los encargados de cada dependencia deben según lo instituye el artículo 30 establecer una programación para que todos los colaboradores puedan disfrutar los tiempos de descanso, sin perjuicio del servicio público que se brinda, el cual no puede suspenderse.

Al consultar a los respectivos directores de las diferentes unidades organizativas sobre la existencia de la programación de tiempos en la cual los colaboradores puedan hacer disfrute de tiempos de descanso, sin que el servicio brindado se vea afectado; las Direcciones de Protección al Ambiente Humano, y la Dirección Regional Chorotega indicaron no contar con la programación, en los demás casos se indicó que se realiza la coordinación con el personal de atención al cliente en el caso de las Área Rectoras de Salud, en las Direcciones de Nivel Central y Regionales se coordina con las secretarías de la Dirección para que se pueda realizar el disfrute de sus alimentos, sin embargo, esta coordinación se realiza de forma verbal y no para todos los funcionarios como está establecido.

La normativa sobre los tiempos de descanso está relacionada con el tema de control de asistencia, por lo que su inobservancia por parte de las jefaturas, genera el incumplimiento de velar que la actuación de la institución sea conforme a las disposiciones jurídicas y

---

<sup>2</sup> Según el Punto 8.4 del Manual de Registro y Control de asistencia, puntualidad y permanencia del funcionario en sus labores: El jefe inmediato, debe revisar si existen justificaciones escritas presentadas por los funcionarios, para el descargo de las anomalías o inconsistencias asociadas a: ausencias, omisión de marca, tardías mayores a 15 minutos (máximo 5 justificaciones mensuales) o incumplimiento de horario (marca anticipada). Las justificaciones deben ser presentadas de forma escrita y aplicando el formulario presentado en el anexo N°6: “Solicitud de justificación”.

técnicas y al no existir una programación de tiempos de descanso previamente establecida que incluya a todos los funcionarios de las diferentes unidades organizativas, se incrementa el riesgo que los servicios brindados por la institución se vean afectados, además dado que no existe un mecanismo de control de estos tiempos de descanso un posible incumplimiento del horario establecido.

### 2.3.3 Implementación del manual de registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores

Como parte de las pruebas realizadas se verificó si se tiene implementado el manual de procedimientos y protocolos sobre registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia del funcionario en sus labores (en adelante manual MS.UO.LI.08.02), en las diferentes unidades organizativas del Ministerio de Salud visitadas y si se cumple con lo ahí estipulado.

Al respecto señala el manual MS.UO.LI.08.02 que:

#### *“8.2. Implementar los mecanismos de control de asistencia, puntualidad y permanencia*

*El jefe inmediato, en conocimiento de las jornadas, horarios y particularidades de las actividades laborales que aplican los funcionarios de la unidad organizativa, debe ejecutar las acciones necesarias para concretar el control de la asistencia, puntualidad y permanencia de todos los funcionarios; control que como mínimo debe incluir:*

- *Control de Asistencia y Puntualidad...*

*El jefe inmediato, debe garantizar la utilización del anexo N° 1: “Formulario de control de asistencia” para el registro de la asistencia de todos los funcionarios de la unidad organizativa (...)*

*El jefe inmediato o el responsable designado para este control, debe registrar diariamente las inconsistencias (tardías y ausencias) que presentan los funcionarios, lo anterior, con el fin de controlar de forma estricta que todos los colaboradores cumplan con en el horario establecido, para lo cual debe aplicar el formulario anteriormente citado.*

- *Control de Permanencia*

*(...) Adicionalmente, el jefe inmediato debe solicitar al funcionario, que realiza sus funciones fuera de la unidad organizativa presentar una bitácora de control de actividades de trabajo, misma se presenta en el anexo N° 3: “Bitácora de reuniones”.*

*Si por motivos personales, el funcionario requiere de un permiso de salida de la institución, este debe manifestarlo de forma escrita presentando la boleta de permiso de salida a la jefatura. (...) y tiene como propósito el controlar esta irregularidad y fungir como soporte al proceso de gestión de un permiso sin goce de salario o en su defecto del rebajo de salario por el tiempo en que el funcionario estuvo fuera de sus labores.”*

Para ello se verificó doce ítems que el manual MS.UO.LI.08.02 contempla para garantizar el cumplimiento de horario, los cuales corresponde: utilización del formulario de control de asistencia establecido el cual debe incluir a la jefatura, el registro diario de las inconsistencias, la existencia de la pizarra de ubicación de los funcionarios que se encuentran fuera de la unidad organizacional, realización de la bitácora de reuniones por parte de los funcionarios que desarrollen sus funciones fuera de la unidad organizativa, utilización de la boleta de permiso de salida, el registro de las anomalías e inconsistencias en el Resumen Mensual de Inconsistencias en Asistencia, elaboración de las nóminas por rebajos salariales y nóminas por Incapacidades con el recibido correspondiente de la Unidad de Recursos Humanos, el envío trimestral del resumen de las estadísticas a la Unidad de Recursos Humanos, el resguardo en carpetas debidamente rotuladas de la información, y en el caso de las Direcciones Regionales el registro donde se corrobora telefónicamente y de forma aleatoria la asistencia oportuna de los Directores de Área.

Como se indicó en el apartado 2.1 existe una falta de uniformidad en la aplicación de los mecanismos establecidos de registro y control de asistencia y puntualidad, falta de uniformidad que se observa en la implementación del manual.

En el caso de las direcciones del Nivel Central, no se realizan las nóminas de rebajo establecidas, sino, que se trabaja mediante la acción de personal que se prepara tanto para permisos sin goce salarial e incapacidades de la CCSS e INS, esta acción de personal es enviada a la Unidad de Recursos Humanos, quien se encarga de aplicar los rebajos correspondientes.

De acuerdo con lo establecido en el manual MS.UO.LI.08.02 epígrafe 8.6 se debe elaborar la nómina de rebajos salarial la cual incluye los registros de inconsistencias de que se presentaron durante el mes. Es importante señalar que el manual es de aplicación en los tres niveles de gestión del Ministerio de Salud.

A continuación, se presentan los resultados presentados en las unidades organizativas evaluadas:

- **Dirección de Vigilancia de la Salud**

Existe una implementación parcial del manual de *"registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia del funcionario en sus labores"* ya que no se incluye en el registro de asistencia el nombre de la jefatura, no se presentan las bitácoras de las actividades desarrolladas fuera de la oficina. Si bien se utiliza el formulario de permiso de salida este se utiliza solamente para justificar la no permanencia de los funcionarios, pero no se tramita el rebajo respectivo, además se visualiza una confusión sobre cuándo se debe utilizar el formulario de "Permiso de Salida" y cuando la "Solicitud de Justificación".

Por otro lado, no se registran las anomalías en el resumen mensual de inconsistencias de asistencias, ni se realizan los informes trimestrales. Además, la información no se resguarda según lo establecido en el manual de asistencia en el punto 8.8, que indica que la información debe estar en carpetas rotuladas y ordenadas, ya que se encontró en el caso de los expedientes sin presa, en varios tomos para un mismo funcionario.

- **Dirección de Protección al Ambiente Humano**

El Formulario de control de asistencia es diferente al establecido, además no se utiliza uniformemente a lo interno de las unidades, no se incluye en el registro de asistencia el nombre de la jefatura, las bitácoras cuando se realizan actividades fuera de la institución no se utilizan se presentan listas de asistencia que no indican las horas de inicio y termino de las actividades, no se utilizan los formularios de permiso de salida y justificación de inconsistencias y la información no se resguarda según lo estipulado en el manual de asistencia en el punto 8.8, que indica que la información debe estar en carpetas rotuladas y ordenadas.

- **Dirección Área Rectora de Salud Hospital-Mata Redonda.**

Los informes trimestrales se realizan pero no son enviados según lo establecido, existe confusión con el uso de formularios, las bitácoras no se realizan en el documento oficializado y no registran hora de inicio y finalización de la actividad, no se incluye en el registro de asistencia el nombre de la jefatura

- **Dirección Área Rectora de Tibás.**

No se registran las inconsistencias todos los días, y tampoco se registran las inconsistencias en el Resumen Mensual de Inconsistencias en Asistencia; además no se utilizó el formulario control diario todo el año, ni tampoco se utilizan los formularios permiso de salida y solicitud de justificación. Las bitácoras no registran las horas de inicio y termino de las actividades.

- **Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud**

No se realizan los informes trimestrales, no se registran todas las inconsistencias esto por cuanto en los registros de asistencias de un día a otro varia la cantidad de funcionarios que registraron su asistencia, no se incluye a las jefatura según lo establecido, no se utiliza la bitácora, la información no está en orden y carpetas según lo establecido e incluso es confusa.

- **Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega**

No se presenta las bitácoras según lo establecido, no se realizó informe mensual de inconsistencias para todo el año 2017 solamente existían los meses de Noviembre y Diciembre, no se elabora el informe trimestral de estadísticas. En el caso de las nóminas de rebajo salariales e incapacidades se envía la boleta a la unidad de recursos humanos quienes preparan las respectivas nóminas. Existe confusión en el uso de los formularios de permiso de salida y solicitud de justificación.

- **Dirección Área Rectora de La Cruz.**

No se utiliza la boleta de permiso de salida, tampoco se realizan los informes trimestrales de estadísticas que debe ser enviado a la Unidad de Recursos Humanos según lo

establecido en el manual. Las bitácoras no indican las horas en que se finaliza la actividad, además en algunos casos no se realizan por parte de los funcionarios; las nóminas de rebajos salariales de los meses de enero a julio no se realizaron a pesar de que se determinó la existencia de permisos sin goce de salario.

- **Dirección Área Rectora de Upala.**

Se realiza el informe trimestral de estadísticas pero no se envía según lo establecido, solo se le remite al Director del Área. Con relación a las bitácoras no indica en algunos casos la hora de finalización de la actividad. No se utiliza el formulario de permiso de salida y solicitud de justificación por el contrario se utiliza de forma errónea la solicitud de acción de personal para justificar ausencias u otras inconsistencias.

- **Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario.**

El uso de los formularios es confuso ya que el permiso de salida se utiliza para justificación de las inconsistencias, y la información que respalda las inconsistencias presenta anomalías en algunos casos, por ejemplo el día 7 de junio 2017 según la “Nomina de Rebajos salariales e Inconsistencias” una de las funcionarias reporta una tardía ingresando a laborar a las 8:22 am, sin embargo, al revisar la información en el expediente la documentación existente corresponde al día 6 de junio de 2017, los comprobantes presentados tienen fecha de 6 de junio, a pesar de ser confusos y errónea la fecha del comprobante se observa que la salida del hospital de la funcionaria que acompañó a su madre es a las 11:56 am. El 8 de agosto 2017 un funcionario se retira a las 11:15am y el comprobante que presenta para respaldar la información está incompleto puesto que no indica fecha y hora en que fue emitido.

Por otro lado, no se elabora el resumen mensual de inconsistencias según lo establecido, sino, que se elabora un informe con la información que genera el sistema Bioadmin, no se utiliza la pizarra de desplazamientos, no se elaboran los informes trimestrales establecidos.

- **Dirección General de Salud.**

En el año 2018 que se inició con la implementación del Manual debido que anteriormente no se había realizado por las jefaturas anteriores, en este caso no se incluye a la jefatura, no se utiliza la pizarra sino que se trabaja mediante una agenda compartida, se utiliza boleta de permiso de salida pero no se tramita los rebajos salariales, el informe mensual se implementó a partir del mes de junio 2018, no se realizan nominas se trabaja con acción de personal que se envía a la unidad de recursos humanos, no se realizan los informes mensuales.

En el caso del control de las jefaturas quienes tienen a cargo funcionarios que se destacan en otros centros de labores se pudo observar en el caso de la DRRS Chorotega y Dirección General de Salud que se lleva el registro de asistencia aleatorio como se indica en el manual MS.UO.LI.08.02 en el apartado 8.2 que indica:

*“Para el caso particular de los Directores, quienes tienen a cargo funcionarios que se destacan en otros centros de labores como jefes inmediatos, estos deben de igual forma garantizar que dentro del formulario de control de asistencia del centro de labores de esas unidades se incluya el nombre del jefe para efectos de ejecutar el control de asistencia como corresponde. Así mismo, el Director deberá corroborar telefónicamente y de forma aleatoria la asistencia oportuna de las jefaturas a su cargo”*

Sin embargo, este registro no indica la hora en que se realizó llamada, y se realiza solamente para verificar su puntualidad según se mencionó por los encargados de realizar las llamadas estas se realizan siempre entre las 8am y 8: 15am.y en ocasiones en la tarde antes de las 4pm, lo anterior no garantiza el cumplimiento de toda la jornada laboral que abarca el tiempo comprendido de las 8am a las 4pm. Otro aspecto importante que mencionar es que en los registros de asistencia de las unidades organizativas donde estos funcionarios se desempeñan no se incluye en el formulario de control de asistencia a dichas jefaturas.

La inobservancia de la normativa técnica por parte de las jefaturas que no cumplen con su obligación de velar por la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo, es la razón que el manual de registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores no se haya implementado en un 100%.

El apartado 8.12. indica que corresponde a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección de Desarrollo Humano controlar la aplicación del proceso de registro y control de asistencia control de asistencia, puntualidad y permanencia del funcionario en sus labores al respecto señala:

*“La Unidad de Recursos Humanos de la Dirección de Desarrollo Humano, debe realizar la verificación técnica y el control sobre el cumplimiento y correcta ejecución del procedimiento en los tres niveles de gestión. Para estos efectos, se debe ejecutar la selección aleatoria del 10% de la totalidad de unidades organizativas que conforman la institución, por semestre.*

*Los resultados asociados a la verificación de la correcta ejecución proceso deben ser comunicados al jefe inmediato superior de cada unidad organizativa supervisada, con el fin de que se realicen las acciones correctivas y se concrete la correcta implementación de este procedimiento en las unidades organizativas de los tres niveles de gestión.”*

Según se conoció la Unidad de Recursos Humanos, debido a cuestiones de tiempo y el volumen de trabajo, no se han realizado supervisiones, además se indicó que se desconoce si los superiores de los titulares subordinados realizan dicha gestión, esto por cuanto dicha acción no es competencia de la Dirección de Desarrollo Humano. Por lo que la falta de supervisión de la Unidad de Recursos Humanos de acuerdo con lo establecido contribuye a que siete años después de su emisión el manual no se encuentre implementado en su totalidad y presente las debilidades señaladas en las diferentes unidades organizativas de la institución.

### 2.3.4 Mecanismos de control de asistencia cuando se realizan cambios de horario de la jornada laboral.

De acuerdo con lo indicado en el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Salud en su artículo 31 cuando el servicio público lo amerite se podrá modificar transitoriamente los horarios establecidos, el cual deberá ser objeto de control por parte del director según lo indicado en los artículos 19 inciso g y 38 del reglamento autónomo.

Al respecto el manual de procedimientos y protocolos de registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores dispone:

*“8.2. Implementar los mecanismos de control de asistencia, puntualidad y permanencia*

*El jefe inmediato, en conocimiento de las jornadas, horarios y particularidades de las actividades laborales que aplican los funcionarios de la unidad organizativa, debe ejecutar las acciones necesarias para concretar el control de la asistencia, puntualidad y permanencia de todos los funcionarios...”*

De las unidades organizativas visitadas se determinó en los casos de las direcciones de Vigilancia de la Salud, Protección al Ambiente Humano, Garantías de Acceso a Servicios, Regulación de Productos de Interés Sanitario, Dirección General de Salud, y las DARS de Hospital-Mata Redonda y Carrillo presentaron cambios de horarios, los cuales en el caso de la Direcciones del Nivel Central, obedeció al Decreto Ejecutivo que establece la implementación de horarios escalonados en el Gobierno Central y en el de las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud para atender actividades relacionadas con la Rectoría de la Salud.

Sin embargo, en las Direcciones del Nivel Central no se cuenta con mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de la jornada laboral ya que al ser un horario de 6:30am a 2:30pm el funcionario hace su ingreso, pero la persona encargada de controlar la asistencia y puntualidad no tiene el mismo horario, sino, que ingresa hasta las 8am siendo hasta ese momento que se registra en el formulario de control de asistencia la hora de ingreso del funcionario con cambio de horario.

Según se tuvo conocimiento en la Dirección de Ambiente Humano a partir del 16 de julio de 2018 se autorizó cambio de horario a una funcionaria de las 7:00am a 3:00pm por un periodo de un año, el cual según oficio DSA-D-269-2018 suscrito por el director de Ambiente, obedece a razones personales. Como se indicó antes de acuerdo con el artículo 31 del reglamento autónomo las jefaturas podrán realizar modificaciones de la jornada laboral siempre cuando el servicio lo amerite, en este caso no ocurre así lo cual constituye un incumplimiento de la normativa.

En el caso de las DARS se utilizan medios de control como los informes presentados sobre las actividades realizadas, los cuales utilizan las actas de inspecciones, mismas en las que se registra la hora de realización, el nombre de las personas externas que intervienen, además, se registra en la bitácora de los oficiales de seguridad tanto del ingreso como la salida del funcionario a la instalaciones, lo cual disminuye la vulnerabilidad de manipulación de la información que presentan los mecanismos de registro de asistencia al ser manuales,

sin embargo no se cuenta con un mecanismo de registro de asistencia que garanticen el cumplimiento real de la jornada laboral.

No contar con un mecanismo de registro de asistencia y puntualidad, que no dependa para su aplicación de otras personas con horarios diferentes a ellos, por el contrario, el existente al ser un registro manual, en el cual el funcionario anota la hora de ingreso y salida, y es controlado por la jefatura o la persona que se le delegó al momento de ingresar este último, provoca que no se pueda determinar con exactitud el cumplimiento de la jornada laboral por parte de los funcionarios que tienen cambio de horario.

Todo esto con lleva a que no se pueda garantizar que la Institución realiza una utilización de los recursos de forma eficiente y eficaz es sus operaciones, brindando un servicio a los ciudadanos de acuerdo con el interés público que le fue encomendado.

### **2.3.5 Mecanismos de control de asistencia cuando se otorgan licencias de estudios a los funcionarios.**

Las licencias de estudio son un beneficio que la institución concede a sus funcionarios con goce de salario para que puedan realizar estudios dentro de la jornada laboral, mediando para estos efectos un permiso con goce de salario cuando sea requerido. En los casos en que se da lugar a un permiso con goce de salario se comprende que debe mediar el registro y control de la asistencia, de los funcionarios, ya que así lo dispone el artículo 57 del Reglamento Autónomo del Ministerio de Salud al señalar:

*“Artículo 57.-Se entiende para efectos de este Reglamento que las licencias de estudio comprenden únicamente el tiempo para asistir a lecciones y el utilizado para el traslado, no obstante queda obligado el servidor incorporarse a sus labores una vez que concluyan las respectivas lecciones, debiendo registrar la marca de asistencia en los casos que ésta proceda. Es por esto que deberá rendir al superior inmediato el horario correspondiente....”* (El subrayado no corresponde al original)

Se realizaron pruebas con el propósito de determinar si, en los casos donde se otorgaron licencias de estudios, los funcionarios cumplen con su obligación de registrar su asistencia de acuerdo con el tiempo autorizado y si las jefaturas cumplen de igual forma con la obligación de controlar la asistencia de los colaboradores bajo su responsabilidad de acuerdo con los artículos 19 inciso g y 57 del Reglamento Autónomo.

En la Dirección de Vigilancia de la Salud, cinco funcionarios se encuentran cursado una maestría, tres funcionarios corresponden a la promoción 2016 y dos iniciaron en la promoción 2018, por lo que no se presentan a laborar los viernes todo el día; al revisar los expedientes de la Dirección para verificar la documentación que respalda la inconsistencia en la asistencia no se contaba con la información respectiva.

Según la información suministrada por la Unidad de Progreso Humano en los casos de los funcionarios de la promoción 2016, no se contaba con el respectivo documento que autoriza la licencia de estudios para los años 2017 y 2018, ya que de acuerdo con la información en los expedientes de dicha unidad el contrato venció el 9 de diciembre de 2016, en ese

momento se autorizó efectivamente 8 horas de permiso para asistir, pero para 2017 y 2018 no existe información que autorice el permiso.

En el caso de los funcionarios de la promoción 2018, si bien existe el contrato de licencia de estudios conforme a lo establecido, se le autorizó únicamente 4 y 5 horas de licencia de estudio. Sin embargo, según los registros de asistencia las funcionarias disfrutaban de todo el viernes para asistir a la maestría, sin cumplir el horario establecido a partir de las 8am, pero el curso inicia de 1pm a 4pm y como se indicó se solicitaron solo 4 y 5 horas, debiendo cumplir horario en la fracción de tiempo correspondiente.

Mediante oficio DGA-348-2018 se solicitó al Director de la Dirección de Vigilancia de la Salud *“remitir a esta Dirección en el caso de los funcionarios promoción 2016 los respectivos contratos de licencias para estudios” que autorizan la licencia de estudios para los años 2017 y 2018, y horarios establecidos. Y en el caso de la promoción 2018 la documentación que respalde el tiempo restante en la inconsistencia de asistencia ya que el tiempo autorizado para ellas fue 4 y 5 horas respectivamente”*

Con oficio DVS-351-2018 se recibe la documentación de las adendas a los contratos de estudios N° DM-7396-2016, N° DM-7397-2016 y N° DM-7398-2016 correspondientes a los funcionarios de la promoción 2016, dichas adendas son firmadas el 7 de setiembre de 2018 por el Viceministro de Salud y los respectivos funcionarios según corresponda, de forma retroactiva y refrendadas el 14 de setiembre de 2018 por parte del Director de la Dirección de Desarrollo Humano facultado por la Dirección General de Servicio Civil para dicho acto.

Se le solicitó a la Jefatura de la Unidad de Progreso Humano que certificara que los cursos señalados por los funcionarios de la promoción 2016, fueron matriculados en los periodos establecidos y remitiera los expedientes respectivos, respondiendo que la certificación se solicite a la Universidad Nacional y remite copia de los documentos que contiene los expedientes.<sup>3</sup> Con base en lo aportado, se determina que no existe, antes del 6 de setiembre, 2018, documentación en los expedientes de la Unidad de Progreso Humano, de los funcionarios que suscribieron los contratos DM-7396-2016 y DM-7397-2016, que indique que durante el 2017 y lo que iba de 2018, habían efectivamente matriculado los cursos, esto por cuanto no existe evidencia en el expediente, de los cursos matriculados y ganados hasta el mes de octubre y en el caso del funcionario que suscribe el contrato DM-7397-2016, la documentación del historial académico suministrado no presenta sello de recibido de la Unidad de Progreso Humano, solamente el oficio UNA PCVET-OFIC-265-2018 de fecha 6 de setiembre 2018, lo cual aporta el historial académico, posterior a que esta auditoría realizara las consultas al respecto.

En el caso de la funcionario del contrato DM-9398-2016, si bien el historial académico fue presentado y recibido el 31 de agosto, 2017 en la Unidad de Progreso Humano, en ese historial se visualizan los cursos correspondientes al III trimestre de 2016 (3 de setiembre al 10 de diciembre 2016) y I trimestre 2017 (9 de enero al 30 abril 2017), sin embargo para los restantes trimestres de 2017 y 2018 no existe documentación.

---

<sup>3</sup> DDH-UPH-577-2018

Los contratos de licencias para estudio N° DM-7396-2016, N° DM-7397-2016 y N° DM-7398-2016 suscritos por los funcionarios fueron firmados en octubre de 2016, teniendo como fundamento la normativa vigente a ese momento, en el artículo 37, inciso d) del Estatuto del Servicio Civil el cual establece *“podrán gozar de licencia para asistir a cursos de estudio, siempre que sus ausencias no causen evidente perjuicio al servicio público, de acuerdo con el Reglamento de esta ley.”*, y los artículos 37 y 38 del reglamento, así como la resolución DG-135-13 emitida por la Dirección General del Servicio Civil en el año 2013.

Es importante señalar que el artículo 37 del reglamento indica que el Ministro respectivo podrá conceder licencia para que los servidores regulares asistan a cursos de estudio en las instituciones educativas de nivel superior del país, siempre que se cumpla con las condiciones ahí señaladas tales como que el número de horas semanales que requiera la licencia, que no sobre pase de veinticuatro, no afecte el buen servicio público, sin embargo, cuando se trate de estudios tendientes a obtener de maestrías o doctorados en la misma carrera profesional y otros cursos de postgrado, la licencia podrá concederse por el número de horas requeridas para atender el horario de materias efectivamente matriculadas y el desplazamiento del servidor del lugar de trabajo al centro de estudios y viceversa. Además, la Dirección General del Servicio Civil no aprobará nuevo contrato de licencia para estudios si el servidor ha omitido presentar la certificación sobre las calificaciones obtenidas durante el curso lectivo anterior, o si el servidor fuere reprobado en dos o más asignaturas, en este último caso no podrá autorizarse licencia para estudios durante el año siguiente.

En el capítulo X de la resolución DG-135-13 en los artículos 34 y 35 se señala que *“las licencias para que los servidores regulares asistan a cursos de estudio en las instituciones educativas de nivel superior del país se concederán de conformidad con lo estipulado en los artículos 37 y 38 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil”, y que “Toda licencia para estudios se concederá mediante un Contrato de Estudios suscrito entre el servidor y el representante patronal respectivo. Dicho Contrato deberá contar con la aprobación de la Dirección General del Servicio Civil o la oficina facultada correspondiente”*.

De ahí se denota que no se señala la potestad de realizar una adenda al contrato, sino que lo que se encuentra establecido es el contrato, el cual podrá ser prorrogado de acuerdo a lo señalado por el artículo 5 de la Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos que señala:

*“El adiestramiento no podrá ser por más de dos años. Sin embargo, la Dirección General de Servicio Civil podrá autorizar estudios de Posgrado que excedan de ese plazo o conceder prórrogas en igual sentido, cuando el plan correspondiente de la Universidad o centro respectivo lo requiera.”*

Con respecto a las adendas firmadas por los funcionarios se debe señalar que es una figura que se incorpora posterior a la modificación del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil y con la resolución DG-165-2017<sup>4</sup>, que viene a regular las distintas relaciones y actividades del Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES) del Régimen de Servicio Civil; la cual en su artículo 44 señala *“El Contrato de Estudios, se suscribirá por el periodo que dure el respectivo programa de estudios, e incluye, de ser necesario, el tiempo requerido para el traslado al centro educativo. Para efectos de control y seguimiento, se deberá suscribir, por*

<sup>4</sup> Publicada en La Gaceta del 06/11/2017

*cada periodo lectivo (Bimestre, trimestre cuatrimestre, semestre, etc.), una adenda a dicho contrato, en el que se indicarán los horarios y las asignaturas o materias matriculadas.”*

De acuerdo al oficio circular CCD-CIR-003-2018, si el objeto del contrato son los estudios, pueden requerirse tanto las adendas como las prórrogas; al respecto señala que el plazo del contrato equivale a la duración del plan de estudios de la carrera o disciplina correspondiente y, por lo tanto, debe suscribirse un contrato por ese plazo completo y, además las adendas, las cuales se suscribirán por cada ciclo lectivo de estudio y se establecerán las condiciones para cada uno de ellos; mientras que la prórroga constituye un mecanismo previsto para ampliar el plazo del contrato, siempre y cuando éste no haya caducado, ya que si hubiese caducado, lo procedente es suscribir un nuevo Contrato.

Sin embargo, lo antes indicado no aplica para los contratos N° DM-7396-2016, N° DM-7397-2016 y N° DM-7398-2016 suscritos por los funcionarios, ya que estos fueron firmados en octubre 2016, con fundamento en disposiciones del artículo 37 inciso d del Estatuto del Servicio Civil y los artículos 37 y 38 de su reglamento, así como la resolución DG-135-13 emitida por la Dirección General del Servicio Civil en el año 2013, y la resolución DG-165-2017 indica en su artículo 60 que:

*“Las actividades de capacitación del SUCADES correspondientes al periodo 2017, así como otros asuntos presentados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta resolución, se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en ese momento. Las actividades por ejecutarse a partir del año 2018, se tramitarán de conformidad con las disposiciones de esta resolución.”*

La normativa relacionada con licencias de estudios establece la posibilidad de realizar una prórroga al contrato, al establecer el artículo 172 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil que, si luego de vencido el tiempo autorizado para concluir el plan de estudios, se requiere más tiempo se podrá realizar una prórroga hasta un máximo de tres años.

Tanto en la normativa derogada como en la vigente, una prórroga puede realizarse siempre que el contrato no esté vencido según lo indica el artículo 46 de la Resolución DG-165-2017 al señalar:

*“cuando el programa correspondiente se amplíe y la persona beneficiaria requiera de más tiempo para concluir los estudios, se deberá tramitar una prórroga del contrato suscrito, siempre que éste no haya vencido; si éste se encuentra vencido, se suscribirá un nuevo contrato...” (el subrayado no corresponde al original)*

Por otro lado, el código civil, en su artículo 632, estipula que una de las causas productoras de la obligación son precisamente los contratos. Conforme lo dispone la doctrina jurídica, la obligación posee un conjunto de elementos naturales -que derivan de la propia naturaleza del negocio- y elementos accidentales -también llamados accesorios, y que no son requisitos indispensables para el nacimiento de las obligaciones-. Conforme al artículo 633 del supra citado texto normativo, las obligaciones se extinguen -entre otras cosas- por la prescripción.

Una de las consecuencias de la prescripción es precisamente el cese de los efectos jurídicos convenidos. No obstante, el plazo está sujeto a modificación siempre y cuando el contrato se encuentre vigente, y haya un acuerdo entre las partes. Así las cosas, cuando lo que se pretende es extender el alcance de los efectos jurídicos de esa relación, lo procedente es suscribir un documento mediante el cual se materialice dicha ampliación o prórroga. Si bien lo anterior es atinente a la materia civil, el ordenamiento jurídico costarricense permite la aplicación supletoria de normas en cuanto a aspectos no contemplados en otros textos jurídicos; por lo que, para el caso en análisis, deben atenderse las disposiciones de carácter general que rigen la materia contractual.

Por lo que en este caso, se incorpora una figura jurídica no contemplada en ese momento al contrato de licencia de estudios, la “adenda”, y además se realiza de forma extemporánea ya que el contrato venció el 09 de diciembre de 2016. Sin embargo, a pesar de haberse realizado extemporáneamente dicha “adenda” fue autorizada por los jefarcas de forma retroactiva para el año 2017 y 2018, justificando así la inconsistencia en asistencia detectada.

Es importante señalar que, tanto la normativa vigente como la anterior establecen la obligación del funcionario de presentar, cuando así corresponda, las calificaciones obtenidas en actividades cursadas mediante documento o contrato suscrito en el periodo anterior, quedando sujeto el contrato a esto. Así como la obligación de las jefaturas inmediatas de velar por el cumplimiento de las disposiciones señaladas por la normativa y no podrán autorizar nueva solicitud de licencia de capacitación o estudios, sin antes verificar que la servidora o el servidor cumplan con los requerimientos establecidos, por lo que deberán coordinar con la unidad o dependencia encargada de capacitación institucional que llevará los registros para tal fin<sup>5</sup>, en el presente caso con la Unidad de Progreso Humano.

También, en ambas resoluciones emitidas por la Dirección del Servicio Civil en el Artículo 51:

*“se indica que las unidades de capacitación llevarán un registro de los diferentes contratos suscritos por los servidores de su institución, con el propósito de verificar su cumplimiento y tomar las medidas administrativas que procedan para prevenir y subsanar irregularidades derivadas del incumplimiento o la rescisión de estos.”*

Dado que las autoridades institucionales, de forma retroactiva, justifican y autorizan el tiempo empleado, se justifica para efectos del estudio sobre control de asistencia la inconsistencia; sin embargo, existe una debilidad en relación con el otorgamiento y seguimiento de los contratos de estudios autorizados por parte de las jefaturas y de la Unidad de Progreso Humano.

Esto por cuanto a que de conformidad con el entonces artículo 37 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil – de previo a que dicho Reglamento fuera reformado mediante Decreto Ejecutivo N°40608 del 30 de junio del 2017- debían presentar, para obtener un nuevo contrato:

---

<sup>5</sup> Artículo 174 del Reglamento al Estatuto del servicio Civil, y el artículo 37 de esa misma norma derogado.

*“(…) La Dirección General no aprobará nuevo contrato de licencia para estudios si el servidor ha omitido presentar la certificación sobre las calificaciones obtenidas durante el curso lectivo anterior o si el servidor fuere reprobado en dos o más asignaturas. En este último caso no podrá autorizarse licencia para estudios durante el año siguiente.*

*El Estado concederá licencia para estudio solamente hasta por tres años después de concluido el término natural de la carrera que haya optado el servidor.  
Los jefes inmediatos serán responsables de exigir el cumplimiento de las anteriores normas y no podrán autorizar nueva licencia para estudios sin antes verificar que el servidor se haya hecho acreedor a la misma, de conformidad con las indicadas prescripciones (…)*”

Tal y como se aprecia en el artículo anterior, existía una obligación tripartita entre el funcionario acreedor de la licencia -quien debía aprobar los cursos y aportar las certificaciones correspondientes-, su jefe inmediato -cuyo deber era supervisar y exigir el cumplimiento de las obligaciones del funcionario- y la Dirección General de Servicio Civil en coordinación con la Unidad de Progreso Humano -que no debieron aprobar la adenda de un contrato fenecido, y que debieron condicionar la suscripción de un nuevo contrato a la presentación de tales certificaciones-; compromisos que no fueron acatados por ninguna de las partes involucradas.

Esta obligación tripartita no se cumplió para los casos expuestos, en primera instancia, por parte de los funcionarios, en la presentación de los documentos para mantener la información correspondiente a las licencias de estudios otorgadas; por parte de las jefaturas, en cuanto a la obligación de controlar la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo e informar a los niveles superiores las irregularidades<sup>6</sup>, por lo que bajo esta premisa debe velar por el cumplimiento de la normativa relacionada con la asistencia, misma que concierne al control de la asistencia cuando se otorgan licencias de estudios; y finalmente por parte de la Unidad de Progreso Humano, en lo correspondiente al seguimiento de las licencias y las gestiones que, conforme a la normativa deben realizarse.

Todo esto provoca un incumplimiento en relación a la jornada laboral, ya que no se garantiza el cumplimiento del horario, lo que conlleva que no se estén rebajando tiempos que no están autorizados pero que los funcionarios han disfrutado lo cual implicaría una mala utilización de los fondos públicos.

### **2.3.6 Inconsistencias que no se reportan en los informes “Resumen Mensual de Inconsistencia/anomalías/otros de asistencia” o bien se hace erróneamente, y no se les da el trámite correspondiente.**

Al revisar los registros de asistencia se determinaron inconsistencias que se reportan de forma incompleta o errónea, o bien no se reportan en los informes mensuales y por consiguiente no se les da el trámite respectivo; al respecto se debe señalar que el apartado 8.6 de manual MS.UO.LI.08.02 indica que una vez identificadas las faltas injustificadas presentadas el jefe de la unidad organizativa debe proceder conforme se establece en la

<sup>6</sup> artículo 19 inciso g del Reglamento Autónomo del Ministerio

normativa vigente, para ello debe elaborar cuando corresponda la nómina de rebajo salarial que incluye los registros asociados con rebajo de salario que se presentaron en el resumen mensual de inconsistencias de asistencia.

Por otro lado, es deber de los funcionarios de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio solicitar permiso a su superior inmediato cuando tenga que ausentarse del trabajo para atender asuntos personales, así mismo debe presentar los respectivos comprobantes y en todos los deberá notificar a su Jefe inmediato lo antes posible, verbalmente en principio, y ratificar por escrito posteriormente las causas que le impiden asistir a su trabajo.

- **Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional**

El día 15 de marzo 2017 presenta inconsistencias en el registro de asistencia de dos funcionarios uno ingresó a laborar a las 9:30am y otro finalizó la jornada a las 3:30pm, en el Resumen Mensual de Inconsistencias no existe reporte de las inconsistencias.

El día 29 de marzo 2017 se reporta en el registro de asistencias una ausencia, sin embargo, en el Resumen Mensual de Inconsistencias se indica “permiso” y la justificación de inconsistencia señala que es una ausencia por cita médica, el comprobante aportado por la funcionaria de “control de asistencia a servicios médicos” indica que ingresó al servicio médico a las 1:40pm y salió a las 3:40pm.

El día 17 de abril de 2017 de igual forma se presenta la indicación en el registro de asistencia “Ausencia” sin embargo en el Resumen Mensual de Inconsistencia no se reporta.

- **Dirección de Protección al Ambiente Humano**

Los registros de asistencia de los días 24 y 31 de marzo de 2017 presentan la indicación de “permiso” sin embargo en el resumen mensual de inconsistencias no se reporta; igual situación se presenta el día 28 de marzo que indica “permiso por muerte de familiar” y en el mes de abril el día 5 también presenta la indicación en el registro de asistencia de “permiso” y no se reporta en el resumen mensual de inconsistencia.

- **Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud.**

Al revisar los registros de asistencia de la Dirección de Garantías de Acceso a Servicios de Salud se observan tardías que no presentan documentación que las justifique, ni las acciones disciplinarias correspondientes. Tal es el caso de los días 1, 6, 7,8, 10,14,21 de marzo, 2, 24 de mayo donde la misma funcionaria llegó tarde, funcionaria a la que se le pudo observar que en otros meses el comportamiento es similar.

Los días 1 y 7 de marzo, y 1 de setiembre igual se observaron tardías mayores que no se reportaron.

El día 11 de setiembre de 2017 existe un formulario de permiso de salida que señala que el funcionario se retiró a las 10:30am para asistir a un funeral y según se indica no se reintegró a sus funciones, sin embargo, en el registro de asistencia se observa que ese día ingresó a laborar a las 6:10am y se retiró 2:42pm

El día 29 de setiembre de 12md a 2:30pm se le concedió permiso de salida a determinado funcionario sin embargo al igual que los casos anteriores no se logró determinar que se les diera el tramite respectivo.

- **Dirección Regional de Rectoría de la Salud Chorotega**

En el registro de llamadas que se realiza aleatoriamente para verificar las asistencias de los directores de las Áreas Rectoras, se determinó que el 21 de agosto de 2017 cuando se realizó la llamada para verificar la asistencia de uno de los Directores de Área, se le indicó a la señora Lorena Salas Lacayo quien realiza la verificación que el Director(a) se encontraba con permiso sin goce salarial ese día, sin embargo al verificar en el expediente la acción de personal que debió de tramitar no existía, según comentó la funcionaria Salas Lacayo cuando un director solicita un permiso sin goce le comunica por correo electrónico al Dr. Enrique Jiménez Aragón, posteriormente se envía la acción de personal para firma y tramite respectivo, la cual es trasladada a la unidad de recursos humanos una vez firmada para continuar con el trámite.

- **Dirección Área Rectora de Salud La Cruz**

En el registro de asistencia del día 26 de enero de 2017 se señala la indicación “PSGS” para una funcionaria, sin embargo, al revisar la documentación que respalda la inconsistencia reportada no se determina en el expediente la acción de personal u otro documento que respalde, tampoco se encontró que existiera la nómina de rebajo salarial para el mes de enero. En el caso de los días 8, 9,10 de febrero presenta la misma anotación, en el expediente se encontró una acción de personal firmada únicamente por la funcionaria, pero no existe evidencia de nóminas de rebajos salariales del mes de febrero. El día 20 de febrero ingresó a las 9am y se indica hora de lactancia, sin embargo, en los informes mensuales no se reporta que la funcionaria gozara de ese derecho, además en los registros de asistencia de los días anteriores la asistencia reportada es de 8am a 4pm y el certificado médico emitido por la CCSS tiene una vigencia de dos meses, siendo emitido el día 11 de agosto de 2016.

El día 27 de enero de 2017 otro funcionario presenta la indicación “PSGS” sin embargo al revisar la documentación que respalda la inconsistencia reportada se determina en el expediente la acción de personal que indica un día con sueldo pero no detalla bajo que fundamento le corresponde el día, en el informe mensual se señala como un permiso con sueldo, como se presenta la confusión se revisan las nóminas de rebajos pero como se indicó antes no se encontró que existiera la nómina de rebajo salarial del mes de enero.

En el registro del día 15 de febrero de 2017 se reporta en la asistencia de otro funcionario “PCGS” sin embargo en el informe mensual se registra medio día con goce de salario y medio día sin goce salarial, dado que para la fecha de la visita el funcionario ya había dejado

de laborar para el Área Rectora no se encontraba el expediente no pudiendo revisar la información que respaldara la inconsistencia.

El día 17 de marzo una funcionaria registra su salida a la 1pm y la anotación de “PSGS” en el informe mensual se reporta todo el día de permiso sin sueldo. Tampoco se encontró la nómina de rebajo salarial de mes de marzo.

- **Dirección Productos de Interés Sanitario**

Según la documentación revisada de los registros de asistencia se determina que según informe mensual elaborado en dicha dirección a partir de la información generada de los registros de asistencia reportada por el sistema BioAdmin denominado “Nomina de Rebajos de Salario e Inconsistencias” el día 7 de junio 2017 reporta una tardía a las 8:22am sin embargo al revisar la información en el expediente la documentación existente corresponde al día 6 de junio de 2017, en los comprobantes presentados a pesar de ser un poco confusos se observa que la salida del hospital de la funcionaria que acompañó a su madre es a las 11:56am.

Al respecto se debe señalar que el manual sobre el registro y control de asistencia, de los funcionarios en sus labores en el apartado 8.4:

*“Si la justificación presenta un documento de respaldo que incumple los requerimientos de validez (falta de sellos, datos ilegibles, documento en mal estado, etc.), el jefe inmediato debe devolver la solicitud de justificación al funcionario, quien dispone de 24 horas para presentar la misma corregida, en caso de que proceda. De no existir una justificación que permita el descargo de la falta o bien de no contener la justificación los elementos de validez citados, el jefe inmediato debe identificar la medida disciplinaria correspondiente para la inconsistencia presentada”*

- **Dirección General de Salud**

Según la documentación revisada de los registros de asistencia se determina que existen permisos de salida autorizados a funcionarios para atender asuntos personales que no son reportados según indicó la señora Alexandra Valerin Villegas no se tramita a Recursos Humanos, solamente se registra la inconsistencia en el formulario y se archiva. Además, se mencionó que generalmente la boleta de permiso de salida es utilizada por las secretarías de la Dirección General, la Dra. Viviana Quesada y la Dra. Seydi Segura, pero el resto de los profesionales solamente le comunica a la Dra. Priscilla Herrera quien autoriza el permiso.

Entre los casos determinados se encuentran los permisos de salida otorgados a las funcionarias los días: 22 de enero de 2017 salida a las 2:30pm, 31 de mayo de 2017 salida a las 12:00md, 16 de enero 2018 salida a las 2:30pm, 4 de abril 2018 salida a las 2pm, 5 de abril 2018 salida a las 3pm, 15 de junio 2018 salida a las 3pm, 18 de junio de 2018 salida a las 2pm, 30 de julio de 2018 salida 12md.

A razón de lo anterior señala el Manual MS.UO.LI.08.02:

*8.2. Implementar los mecanismos de control de asistencia, puntualidad y permanencia*

(...)

*“Si por motivos personales, el funcionario requiere de un permiso de salida de la institución, este debe manifestarlo de forma escrita presentando la boleta de permiso de salida a la jefatura. La boleta se presenta en el anexo N° 4: “Boleta de permiso de salida” y tiene como propósito el controlar esta irregularidad y fungir como soporte al proceso de gestión de un permiso sin goce de salario o en su defecto del rebajo de salario por el tiempo en que el funcionario estuvo fuera de sus labores”*

Estas inconsistencias que no se reportan en los informes mensuales “Resumen Mensual de Inconsistencias o bien se hace erróneamente, y no se les da el trámite correspondiente se deben a la inobservancia de la normativa relacionada con el registro y control de asistencia por parte de las jefaturas, así como su errónea aplicación, ya que es deber de las jefaturas velar por que la actuación de la institución sea conforme a las disposiciones jurídicas y técnicas. Además, el artículo 19 inciso g establece la obligación de la jefatura de controlar la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo e informar a los niveles superiores las irregularidades, velando por el cumplimiento de la normativa relacionada con la asistencia y su correcta aplicación.

El otorgamiento de permisos a los funcionarios para ausentarse, retirarse antes de la finalización de la jornada laboral o bien el ingreso posterior a las 8am sin que medie una justificación establecida en la normativa para considerarla como un permiso con goce de salario, genera que se esté autorizando el uso de los fondos públicos para llevar a cabo actividades personales no autorizadas en el ordenamiento jurídico, es decir, un daño al erario.

### **2.3.7 Obligación de aplicar las medidas disciplinarias por faltas al registro.**

Como parte de la obligación de controlar el cumplimiento del horario establecido en el Ministerio, se encuentra la de gestionar la aplicación de las sanciones que corresponda por faltas al registro de asistencia, las cuales se establecen en los artículos del 91 a 98 del Reglamento Autónomo de Servicio.

De las pruebas realizadas se determinó que, exceptuando la Dirección Área Rectora de Upala y la Dirección de Vigilancia de la Salud, en todas las demás Direcciones se presentan omisiones de marca en los registros de asistencia por parte de los funcionarios, como se mencionó en el apartado 2.3.1 no son reflejadas en los informes, pero además no se logró determinar que se aplicara las sanciones respectivas estipuladas en el Reglamento Autónomo, que en el artículo 92 señala que, por omisiones de marca, se sancionará:

*a) Por dos omisiones computables dentro de un mes calendario rebajo del salario proporcional a la jornada de trabajo.*

*b) Por tres omisiones, computables dentro de un mes calendario, dos días de suspensión sin goce de salario.*

*c) De cuatro hasta ocho omisiones, computables dentro de un mes calendario, suspensión por quince días sin goce de salario.*

*d) Por más de ocho omisiones, computables dentro de un mes calendario, despido sin responsabilidad patronal.*

En el caso de las direcciones de Garantías de Acceso a Servicios de Salud (DGASS) y Regulación de Productos de Interés Sanitario (DRPIS) se observan tardías que no presentan documentación que las justifique, ni las acciones disciplinarias correspondientes.

El artículo 19 inciso g establece la obligación de la jefatura de controlar la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo e informar a los niveles superiores las irregularidades presentadas.

El que los funcionarios no concurren puntualmente a la jornada ordinaria genera que los servicios brindados por la institución puedan verse afectados debido a un débil control en el uso eficiente de los recursos, afectando el interés público que le fue encomendado como lo es el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### 3 CONCLUSIONES

Como toda institución pública, el Ministerio de Salud debe velar por la satisfacción del interés público que le fue encomendado, que en este caso consiste en el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante el ejercicio de la Rectoría, bajo los principios de equidad, ética, eficiencia, calidad, transparencia. Para alcanzar este objetivo convergen diferentes aspectos y recursos con que cuenta la institución, un aspecto de suma importancia es la utilización del recurso humano con que cuenta y la forma en que realice sus funciones.

Como parte de esa atribución de velar por el interés público encomendado tiene la obligación de establecer reglamentos, directrices en lo que se refiere a las relaciones de servicio y su organización, esto en procura de la eficiencia y efectividad del servicio público, bajo los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público asegurando entre otros aspectos su continuidad y su eficiencia, es de ese poder de mando o dirección que posee el Estado, que el control de la asistencia de los funcionarios debe responder a la obligación de vigilar por el buen funcionamiento de los servicios brindados por sus dependencias.

Al realizar esta auditoría sobre el control de la asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios de este Ministerio y su realización de conformidad con la normativa aplicable, se pudo determinar, que existe el riesgo que los servicios brindados por la institución se vean afectados debido a un débil control en el uso del recurso humano, causado por el incumplimiento e inobservancia de las jefaturas de la normativa relacionada con el registro y control de la asistencia de los funcionarios, incumplimiento que se visualiza en tres aspectos principales:

- 3.1 La aplicación de los mecanismos de registro y control de asistencia establecidos no se realiza en forma uniforme, pese a existir el manual de procedimientos y protocolos sobre el registro y control de asistencia, existen direcciones que no habían implementado ningún mecanismo de control de asistencia, en otras varía la forma y el responsable de registrar o controlar la asistencia, lo cual no garantiza el cumplimiento de horario de la jornada laboral; asociado a esto el mecanismo utilizado presenta la desventaja que se basa en gran medida en las acciones de las personas, lo que aumenta la posibilidad de errores humanos, es más vulnerable a la manipulación de la información, además al ser manual requiere que quienes deben realizar el control requieran invertir mayor tiempo en dicho control y esté sujeto a las acciones implementadas por esa persona, viéndose limitada su efectividad también por las múltiples funciones que realizan los Directores, pues en ocasiones no se puede estar pendiente de la hora de ingreso y salida de los funcionarios, aspecto que repercute en su deber de vigilar por el cumplimiento de esta normativa.
- 3.2 Se presenta el incumplimiento e inobservancia de la normativa en relación al otorgamiento de la exoneración de marca a los funcionarios, ya que existen casos donde el funcionario disfruta de dicho beneficio sin cumplir con lo establecido en el Reglamento Autónomo para su disfrute, es decir, existen funcionarios que cumplen los requisitos establecidos pero no realizan el procedimiento establecido para gozar de este beneficio y a pesar de esto hacen disfrute del mismo, mientras otros que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 26 del Reglamento Autónomo gozan de este beneficio; además no existen en algunos casos mecanismos de control y registro de asistencia de la hora de ingreso y salida de los funcionarios que si bien cumplen con lo establecido en el artículo antes citado, sin embargo no se les controla la asistencia; estas circunstancias no permiten garantizar el cumplimiento de la jornada laboral, de ahí la importancia que los registros y controles se implemente un único mecanismo de registro y control que garantice el cumplimiento de la jornada laboral de todos los funcionarios de la institución sin distinción alguna.
- 3.3 Existen debilidades en el registro y control de asistencia de los funcionarios que de igual forma no permiten garantizar el cumplimiento real de la jornada laboral, pese a que durante el año 2011 la institución emitió el manual de procedimientos y protocolos sobre el registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores MS.UO.LI.08.02 en la búsqueda de una aplicación estandarizada de mecanismos para controlar la asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en la jornada laboral, esto no ha sido posible, pues como se mencionó anteriormente existe una variedad de formas de aplicar los mecanismos establecidos, debido a que no se ha logrado una implementación al 100% del manual, existiendo unidades organizativas que el registro de asistencia lo tenían implementado desde 2017, mientras otras lo implementaron durante el 2017 o en 2018, cuando en realidad el reglamento tiene desde su entrada en vigencia más de 10 años y el manual de procedimientos al 2017 tenía cinco años de oficializado.

En el caso de las direcciones del Nivel Central, no se realizan las nóminas de rebajo establecidas en el manual, sino, que se trabaja mediante la acción de personal que se prepara tanto para permisos sin goce salarial e incapacidades de la CCSS e INS, por otro lado existen direcciones que utilizan los formularios permiso de salida mientras otras no, en las direcciones que se utiliza se hace como medio de justificación pero no se reporta cuando corresponde a la Unidad de Recursos Humanos para el trámite correspondiente, lo cual podría indicar que se están autorizando permisos con goce de salario sin que estén autorizados por la normativa, generando el uso de los fondos públicos para actividades personales no autorizadas en el ordenamiento jurídico.

Además, se presentan omisiones de marca provocadas por la falta de cuidado, o errores involuntarios de los funcionarios que olvidan registrar su hora de ingreso y salida, así como la falta de revisión y supervisión de las jefaturas, quienes no realizan el control de asistencia de los colaboradores a su cargo o bien no solicitan las justificaciones por las anomalías o inconsistencias detectadas, ni tampoco aplican las acciones disciplinarias correspondientes, esto provoca que no exista un control eficaz de la asistencia, puntualidad y permanencia del personal en sus labores, lo cual repercute en las acciones ejecutadas en el día a día por la institución y por ende la utilización óptima de los recursos en relación con el logro de objetivos institucionales al no garantizarse el cumplimiento de la jornada laboral; e incluso se puede estar llegando a conclusiones erróneas acerca de la falta de recurso humano, cuando en realidad lo que estaría ocurriendo es que no se logra esa utilización óptima de los recursos.

Por otro lado, pero siempre en relación al registro y control de la asistencia, se debe indicar que la normativa sobre los tiempos de descanso está relacionada con el tema de control de asistencia, sin embargo, se determinó un incumplimiento de las jefaturas al no existir una programación de tiempos de descanso previamente establecida que incluya a todos los funcionarios de las unidades organizativas, incrementándose el riesgo que los servicios brindados por la institución se vean afectados.

En relación al otorgamiento de licencias de estudios y el cumplimiento de la jornada laboral, se debe indicar que en los casos encontrados que se otorgó licencia de estudio existió un incumplimiento de lo establecido en la normativa tanto por parte de los funcionarios, quienes no cumplieron con la obligación presentar los documentos requeridos para el disfrute de la licencia de estudios como de utilizar únicamente el tiempo autorizado, sino, que también por parte de las jefaturas en cuanto a la obligación de controlar la disciplina y asistencia de los colaboradores bajo su cargo e informar a los niveles superiores las irregularidades.

Con respecto a los cambios de horario se presenta la dificultad que al no contar con un mecanismo de registro de asistencia y puntualidad, que no dependa para su aplicación de otras personas, por el contrario, el existente, al ser un registro manual, en el cual el funcionario anota la hora de ingreso y salida, y es controlado por la jefatura o la persona que se le delegó al momento de ingresar este último, provoca

que no se pueda determinar con exactitud el cumplimiento de la jornada laboral por parte de los funcionarios que tienen cambio de horario.

Todas estas debilidades con llevan a que no se pueda garantizar que la Institución realiza una utilización de los recursos de forma eficiente y eficaz en sus operaciones, brindando un servicio a los ciudadanos de acuerdo con el interés público que le fue encomendado. De ahí la importancia que la institución realice las consideraciones necesarias para realizar una reforma al Reglamento Autónomo de Servicio con el fin de que se establezca un único mecanismo de registro de asistencia para todos los funcionarios sin distinción, además desarrollar todas las acciones necesarias para que, en conjunto con la implementación de un único mecanismo de registro, se logre además una aplicación adecuada de la normativa, pues es deber de la institución vigilar por el buen funcionamiento de los servicios brindados en aras de la satisfacción del interés público encomendado.

#### 4 RECOMENDACIONES

Considerando las competencias otorgadas en el inciso b) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno y debido a los hallazgos presentados en el desarrollo del informe, esta Auditoría, con el propósito de prevenir y corregir riesgos potenciales considera oportuno exponer las siguientes recomendaciones:

##### AL MINISTRO DE SALUD:

- 4.1 Ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano para que en conjunto con la Dirección de Asuntos Jurídicos realicen las valoraciones correspondientes para determinar la oportunidad de reformar el artículo 38 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Salud, y las acciones a implementar a fin de que se establezca una estandarización del medio por el cual se debe controlar la asistencia de los funcionarios del Ministerio de Salud en sus tres niveles de gestión y así se garantice el buen funcionamiento de los servicios brindados a través del cumplimiento de la jornada laboral. Aparte 2.1

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 18 de octubre de 2019**, los resultados de la valoración y el cronograma con las acciones a implementar.

- 4.2 Implementar un único sistema de control de asistencia para los tres niveles de gestión que garantice el cumplimiento de la jornada laboral de todos los funcionarios de la institución sin diferenciación alguna de los funcionarios. Para lo anterior deberá ordenar a la División Administrativa realizar un análisis donde refleje la valoración de adquisición o establecimiento del sistema de control de asistencia que permita evidenciar la eficiencia y seguridad en su aplicación y por ende permita tomar la mejor decisión institucional. Aparte 2.1, 2.2, 2.3.1, 2.3.4, 2.3.6

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 16 de setiembre de 2019**, la valoración realizada y el cronograma de acciones a desarrollar para lograr que la

implementación de un único sistema de control de asistencia para los tres niveles de gestión se logre durante el primer semestre del 2020.

- 4.3 Ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano para que en conjunto con la Dirección de Asuntos Jurídicos realicen las valoraciones correspondientes para que se incorporen las reformas necesarias al Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Salud, en relación a la conveniencia<sup>7</sup> de mantener o eliminar el artículo 26, para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 140 incisos 8 de la Constitución Política de Costa Rica, se garantice el buen funcionamiento de los servicios brindados a través del cumplimiento de la jornada laboral. Además, girar instrucciones a la Dirección de Desarrollo Humano, y a las unidades de Apoyo Logístico y Administrativo para que no se otorgue el beneficio de exoneración de la marca en tanto no se realicen las valoraciones sobre la conveniencia de su otorgamiento para garantizar el buen funcionamiento del servicio público. Aparte 2.2

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 18 de octubre de 2019**, los resultados de la valoración y el cronograma con las acciones a implementar sobre los ajustes a la normativa. Y remitir a esta Dirección, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a la Dirección de Desarrollo Humano y a las unidades de Apoyo Logístico y Administrativo.

- 4.4 Girar instrucciones a las jefaturas de todas las unidades organizativas del Ministerio para que, los funcionarios que no gestionaron la autorización del beneficio de exoneración de marca procedan, de forma inmediata, a registrar la marca. Aparte 2.2

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a las Direcciones en los tres niveles de gestión.

- 4.5 Instruir a los directores de los tres niveles de gestión para que se aplique el manual de procedimientos y protocolos sobre registro y control de asistencia, puntualidad y permanencia de los funcionarios en sus labores como corresponde. Y ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano y Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo el seguimiento del cumplimiento de dicha disposición, la cual deberá aplicarse de forma inmediata. Aparte 2.3.3

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a las Direcciones de los tres niveles de gestión, así como copia de la instrucción girada a la Dirección de Desarrollo Humano y Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo sobre el seguimiento de la aplicación del manual; quienes deberán presentar los resultados de las supervisiones efectuadas a más tardar **el 29 de noviembre de 2019**.

<sup>7</sup> El criterio de la Procuraduría General de la República C-171-2018 del 23 de julio al respecto indica que la exoneración de este control no constituye un derecho adquirido ni una situación jurídica consolidada, pues obedece a una circunstancia que puede ser modificada o revocada en cualquier momento por el Estado-patrono basado en el poder de control y dirección que posee. Es decir, exceptuar a un funcionario a la obligación de marcar su entrada y salida de la jornada laboral, corresponde a una mera expectativa de derecho, y, por lo tanto, es susceptible de ser modificada a criterio del Estado cuando así lo considere para un correcto ejercicio de sus facultades y su fin público, sin que ello signifique –como se dijo- una exlimitación en su actuación por cuanto no excede sus competencias constitucionales ni legales

- 4.6 Instruir a los directores de los tres niveles de gestión para que se establezca la programación de tiempos de descanso para todos los colaboradores, de conformidad con el artículo 30 del reglamento autónomo de servicio para todos los funcionarios. Para su cumplimiento la Dirección de Desarrollo Humano y Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo darán el seguimiento correspondiente. Aparte 2.3.2

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a las Direcciones en los tres niveles de gestión.

- 4.7 Instruir a los directores de los tres niveles de gestión sobre su obligación de aplicar las medidas disciplinarias por faltas al registro de asistencia por ausencias y tardías, así como de su obligación de velar por el cumplimiento de las jornadas laborales y el cumplimiento de la normativa relacionada. Aparte 2.3.7

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a las Direcciones a los tres niveles de gestión. Esta Dirección verificará antes del **30 de enero, 2020**, el cumplimiento de las instrucciones giradas.

## A LA DIRECCION GENERAL DE SALUD

- 4.8 Ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano capacitar a los encargados del control de asistencia sobre la normativa vigente y su correcta aplicación. Apartes 2.3.3 y 2.3.6

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a la Dirección de Desarrollo Humano quien deberá remitir a más tardar **el 18 de octubre, 2019** el cronograma con las fechas de las capacitaciones y temas a desarrollar y una vez realizadas deberá remitir hoja de asistencia de los participantes.

- 4.9 Instruir a la Dirección de Desarrollo Humano para que se establezcan los controles en el otorgamiento y seguimiento de los contratos de Licencias de Estudio y se elimine la práctica de formalizar adendas si el contrato se encuentra vencido. Aparte 2.3.5

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a Dirección de Desarrollo Humano, quien deberá informar sobre las acciones de control que se implementaran, las cuales posteriormente serán verificadas.

- 4.10 Ordenar, en el caso de la Dirección de Vigilancia de la Salud para que, la jefatura proceda a implementar las medidas disciplinarias correspondientes para los casos que se determinaron inconsistencias con respecto a las Licencias de Estudio, así como se revise el cumplimiento del resto de los funcionarios con licencia y se proceda según corresponda. Aparte 2.3.5

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a la Dirección de Vigilancia. En el caso de la Dirección de Vigilancia remitir copia del documento sobre la investigación preliminar a fin de terminar la procedencia de las acciones disciplinarias correspondientes, siguiendo el debido proceso, a más tardar el **18 de octubre de 2019**.

- 4.11 Ordenar a la Dirección de Protección Ambiente Humano suspender los cambios de horarios que no obedezcan a las necesidades del servicio que brinda la institución; e instruir a los directores de los tres niveles de gestión que los cambios de horarios se deben realizar únicamente cuando el servicio lo amerite y siguiendo el procedimiento señalado en la normativa. Aparte 2.3.4

Remitir a esta Dirección General de Auditoría, a más tardar **el 5 de agosto de 2019**, copia de las instrucciones giradas a la Dirección de Protección Ambiente Humano. Así como la instrucción al resto de Directores sobre la observancia de la normativa sobre cambio de horarios y su procedencia.

---

## DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

Licda. Johana Leandro Fonseca  
Auditor Encargada

Licda. Olga Alvarado Mora  
Jefe Unidad de Gestión de Rectoría de la Salud

Msc. Bernardita Irola Bonilla  
Auditora Interna  
**Aprobado por:**