

**Junta Administrativa del Archivo del Nacional**

**De:** Auditoria Interna <auditoria@dgan.go.cr>  
**Enviado el:** miércoles, 28 de septiembre de 2016 14:21  
**Para:** junta@dgan.go.cr  
**Asunto:** Informe de control sobre denuncia  
**Datos adjuntos:** Informe SA-03-2016 denuncia.docx

Sesión N°	32-2016
Fecha	5-Oct-16
Artículo	18

28 de setiembre de 2016

Señores:  
Junta Administrativa  
Dirección General del Archivo Nacional

Estimados señores:

Para lo que corresponda, se traslada el informe de control **SA-03-2016** "*Superposición horaria y jornada laboral*".

Cordialmente,

Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Interna a.i.  
DGAN

28 SEP 2016

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

### 1 INTRODUCCIÓN

#### 1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

La realización de este estudio especial de auditoría, tiene su origen en denuncia presentada ante esta instancia, referida a aspectos de presuntas irregularidades en temas de superposición horaria e incumplimiento de jornada laboral.

#### 1.2 OBJETIVO

El objetivo general del presente estudio fue el de validar los aspectos denunciados, proceder a emitir el servicio correspondiente e informar al denunciante sobre los hechos indicados.

#### 1.3 ALCANCE DEL ESTUDIO

El período objeto de estudio comprendió el año 2016, ampliándose cuando se consideró necesario. Entre otra normativa de control interno de aplicación general, se utilizó la Ley General de Control Interno, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y demás normativa relacionada.

#### 1.4 VALOR AGREGADO

Con este estudio la Auditoría Interna pretende coadyuvar a fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional (SCII), específicamente en los elementos de control que apoyan las responsabilidades del jerarca y los titulares subordinados.

#### 1.5 GENERALIDADES DEL ESTUDIO

Denuncia es el acto que realiza una persona física o jurídica, de modo escrito o verbal, para poner en conocimiento, ante una autoridad competente, un hecho que se presume irregular con respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado.

Existen al menos dos tipos de productos denominados informes de auditoría: los que se refieran a asuntos propios de la competencia de auditoría y, los que lleven implícita la posibilidad de establecer responsabilidades.

La distinción entre estos tipos de informes puede, fácilmente, ser deducida de lo establecido en el numeral 35 de la Ley General de Control Interno, que a la letra señala: *“Artículo 35.— Materias sujetas a informes de auditoría interna. Los informes de auditoría interna versarán sobre diversos asuntos de su competencia, así como sobre asuntos de los que pueden derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, ex funcionarios de la institución y terceros. Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre asuntos de responsabilidad y otras materias, la auditoría*

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

*interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia./ Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna, deberán comunicarse oficialmente, mediante informes al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones./ La comunicación oficial de resultados de un informe de auditoría se regirá por las directrices emitidas por la Contraloría General de la República”.*

Así, “...el Informe de la Auditoría Interna es una investigación que se constituye en un informe preliminar, y como tal es un insumo para la toma de decisiones del respectivo jerarca”.

### 1.6 ANTECEDENTES

Es esencial tener, como punto de partida, que el acceso a la información pública es un derecho fundamental de toda persona y, además, constituye un pilar básico del Estado de Derecho, donde el quehacer de las instituciones públicas está sujeto a revisión, rendición de cuentas y escrutinio público.

Lo anterior consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, que indica “(...) Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con el propósito de información sobre asuntos de interés público // Quedan a salvo los secretos de Estado (...)”.

Sin duda alguna este derecho fundamental está estrechamente ligado a los principios de transparencia y rendición de cuentas, los cuales deben orientar el actuar de los funcionarios públicos, como bien lo ha sostenido la Sala Constitucional:

*“(...) En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación–publicación y notificación-, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa (...)”.*



vivamos  
el poder  
transformador  
de la cultura

SA-03-2016

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

La misma Sala Constitucional ha indicado que cualquier persona o administrado, puede acceder a una información administrativa y determinada pero, igualmente ha aclarado que este derecho, como todo derecho fundamental, no es absoluto y, se encuentra sujeto a límites y limitaciones, los cuales deben estar impuestos por ley.

### 2 RESULTADOS

#### 2.1 Superposición horaria

Como primer punto, cabe señalar que en materia de acumulación y desempeño simultáneo de cargos públicos, el ordenamiento jurídico contempla regulaciones tendentes a limitar la eventual acumulación de cargos públicos en una misma persona, excluyendo todo tipo de traslape y superposición horaria, ya que ello constituye una forma de enriquecimiento ilícito.

Es así como la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166, en su artículo 15, establece una regla que impide que el servidor público devengue dos o más sueldos, salvo que concurren las circunstancias que la norma establece.

Este tipo de regulaciones limitativas de la acumulación de cargos públicos, también es regulado mediante el artículo 17 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422.

En ese orden, se establece que ninguna persona podrá desempeñar simultáneamente, en los órganos y entidades de la Administración Pública, más de un cargo remunerado salarialmente, a excepción de los cargos indicados en la misma norma, disposición encaminada a evitar, por una parte, una doble remuneración de tipo salarial y, además, evitar que de una u otra forma los funcionarios puedan comprometer su dedicación, atención, imparcialidad o, bien, generar algún conflicto de intereses.

Lo anterior se cita por cuanto, uno de los aspectos que se señala en la denuncia, versa sobre la supuesta superposición horaria por parte de la Directora General de la institución, indicándose que la misma imparte lecciones en la Universidad de Costa Rica en el horario normal del Archivo Nacional.

No obstante, esta Auditoría realizó las averiguaciones pertinentes en el centro universitario, el cual, mediante oficio ORH-5120-2016, del 13 de septiembre de 2016, indica que el horario "...del I y II ciclo del 2016, de la Profesora Virginia Chacón Arias...fue el siguiente:



vivamos  
el poder  
transformador  
de la cultura

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

### I Ciclo

Día	Hora
Lunes	De 4:30 p.m. a 8:30 p.m.
Martes	De 6:00 p.m. a 7:30 p.m.
Miércoles	De 6:00 p.m. a 7:30 p.m.
Jueves	De 6:00 p.m. a 7:30 p.m.
Viernes	De 6:00 p.m. a 7:30 p.m.

### II Ciclo

Día	Hora
Lunes	De 4:30 p.m. a 8:30 p.m.
Martes	De 5:00 p.m. a 6:30 p.m.
Miércoles	De 5:00 p.m. a 6:30 p.m.
Jueves	De 5:00 p.m. a 6:30 p.m.
Viernes	De 5:00 p.m. a 6:30 p.m.

Por lo anterior, como se observa en la información suministrada por la Oficina de Recursos Humanos de la Universidad de Costa Rica, no se da la figura de superposición horaria en esta situación, por cuanto las lecciones que imparte la señora Chacón Arias se realizan en horas diferentes al horario del Archivo Nacional.

### 2.2 Incumplimiento jornada laboral

En este punto, es necesario mencionar que, de acuerdo a lo establecido en la conclusión número 5 del criterio C-042-2001, del 20 de febrero de 2001, emitido por la Procuraduría General de la República (PGR), "...El superior jerárquico del Director General de Archivo Nacional es el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes" (sic).

No obstante lo anterior, esta Auditoría Interna procedió a atender el aspecto relacionado al posible incumplimiento de la jornada laboral por parte de la Directora General, teniéndose, como primer enunciado, que la misma PGR define "*jornada laboral*" como el número de horas de servicio (diario, semanal), que se compromete a prestar un funcionario; en apego a lo regulado en la propia Constitución Política, al acotar que "*La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana*".

En relación con lo señalado en cuanto a la jornada laboral, es importante citar que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 143 del Código de Trabajo, quienes trabajan sin fiscalización superior inmediata, no se rigen por la jornada ordinaria corriente, sino que tienen disposiciones especiales que no pueden considerarse permanentes y, deben ocurrir de manera eminentemente ocasional y discontinua, en virtud de necesidades extraordinarias, imperiosas e impostergables.

Se consideró oportuno hacer una revisión de las cámaras institucionales que captan el ingreso del personal al Archivo Nacional, el cual se monitoreó en el período comprendido entre el 05 y el 09 de setiembre de 2016, obteniéndose, como se observa en la tabla 1, que

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

durante esa semana, la permanencia de la señora Directora General en la institución fue de 14.34 horas, para un promedio de 3.20 horas por día.

**TABLA 1**

Fecha	COLUMNA A			COLUMNA B			COLUMNA C		
	Hora ingreso			Hora salida			Total H/D		
	H	M	S	H	M	S	H	M	S
05/09/2016	13	13	40	16	12	07	2	58	27
06/09/2016	14	05	30	16	23	20	2	17	50
07/09/2016	11	53	00	16	14	20	4	21	20
08/09/2016	13	37	07	16	56	20	3	19	13
09/09/2016	12	58	56	14	22	17	1	23	21

Fuente: Videos de la cámara ubicada en el sótano del Archivo Nacional

Queda claro, no obstante, que estas particularidades deben ser entendidas dentro de un marco de razonabilidad, por cuanto, las especificidades del cargo, la necesidad de su participación en actividades diversas y, la atención de situaciones o requerimientos que lleguen a presentarse, relacionados con su puesto, obligan a realizar diligencias fuera de la institución y es, por tanto, materialmente imposible, pretender que se atiendan todas las situaciones que la razón del puesto exigen y, además, se permanezca en la institución las 8 horas diarias.

No obstante lo anterior, es responsabilidad del Jerarca el ser vigilante de que los funcionarios públicos que se encuentran bajo los supuestos de excepción, estén cumpliendo a cabalidad con sus funciones y, por tanto, con la jornada establecida, de manera que no se estén comprometiendo de forma excesiva y abusiva a jornadas que resulten de imposible cumplimiento y, que con ello perjudiquen el servicio público o, bien, el interés público que se persigue.

Así las cosas, si al funcionario público se le contempla dentro de su salario, pago o remuneración, las horas no presenciales, sin duda alguna esas horas están dentro de la jornada ordinaria y le son remuneradas con fondos públicos; en consecuencia, también debe afirmarse que, aunque las horas no sean presenciales, esto no exime a la Administración Pública a establecer los mecanismos de control interno necesarios para garantizarse que sus funcionarios estén cumpliendo a cabalidad con su jornada, aunque una parte de ella no sea presencial dentro de la misma institución.

Respaldo de lo señalado, mediante el oficio MCJ-GIRH-1168-2016, la señora Nivia Barahona Villegas, Gestora Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Cultura y Juventud, indica, para lo que interesa que "...nuestro reglamento no especifica si algún ocupante de un puesto está exento de cumplir con la jornada laboral; este tema únicamente considera lo establecido en el artículo 32 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud, señalando que la jornada ordinaria de labores es de ocho horas, de lunes a viernes inclusive.

## INFORME SUPERPOSICIÓN HORARIA Y JORNADA LABORAL

*El artículo 143 de nuestro Código de Trabajo señala que “Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo los gerentes, administradores, apoderados y todos aquellos empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata...”*

### 3. CONCLUSIONES

**3.1** No se considera que exista superposición horaria por parte de la Directora General del Archivo Nacional, por cuanto las lecciones que imparte la funcionaria en la Universidad de Costa Rica, están fuera del horario de esta institución.

**3.2** Los puestos gerenciales, como el que ocupa la Directora General, “Gerente de Servicio Civil 3”, no están sujetos a la limitación de la jornada de trabajo, como lo establece el artículo 143 del Código de Trabajo.

**3.3** En razón de que el salario o remuneración contempla las horas no presenciales de la señora Directora General en la institución y, que el mismo se realiza con recursos públicos, la administración debe contar con los mecanismos de control necesarios para asegurarse el cumplimiento, a cabalidad, de la jornada laboral de la funcionaria, ya sea que desarrolle sus funciones dentro o fuera de la institución.

### 4. RECOMENDACIONES

#### A LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO NACIONAL:

**4.1** Debido a que el criterio C-042-2001 de la Procuraduría General de la República refiere a que el superior jerárquico del Director General de Archivo Nacional es el titular del Ministerio de Cultura y Juventud, se recomienda coordinar, a nivel de jerarcas, lo relacionado a la jornada laboral de la Directora General, a fin de armonizar todo lo referente al tema de la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

**4.2** Procurar que todas las acciones que se realicen en la institución, estén debidamente documentadas, aprobadas y disponibles para ser consultadas por los ciudadanos que así lo requieran, incluyendo las regulaciones administrativas que se establezcan a este tipo de puestos gerenciales.

**4.3** Informar a esta Auditoría Interna sobre lo actuado por ese órgano colegiado, en atención a los aspectos señalados en el presente informe.

Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Interna a.i.  
Dirección General del Archivo Nacional