

Jueves 22 de junio de 2023  
AI-101-2023

**ADVERTENCIA**  
**AD-001-2023**

Señor  
**Victor Carvajal Porras, Ministro**  
**Ministerio de Agricultura y Ganadería**  
Correo [correspondenciaministro@mag.go.cr](mailto:correspondenciaministro@mag.go.cr)

Estimado señor:

Remitimos informe de advertencia con relación a denuncia anónima recibida en esta Auditoría Interna en fecha 30 de mayo de 2023 relativa a ***“Abuso del tiempo dentro de la jornada laboral, para el disfrute de almuerzo y refrigerios por parte de servidores del Ministerio de Agricultura y Ganadería”***.

## **1. NATURALEZA DEL SERVICIO PREVENTIVO**

La Auditoría Interna fiscaliza que la actuación de la Administración Activa se ejecute conforme al marco técnico, legal y a las sanas prácticas administrativas, gestión que se realiza a través de la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.

La función preventiva de advertencia de la Auditoría Interna, se establece en el inciso d-) artículo 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI) y consiste en alertar con el debido cuidado, a cualquiera de los órganos pasivos de la fiscalización, incluido el jerarca, sobre las posibles consecuencias de su proceder o riesgos en la gestión.

Esta labor se ejecuta sobre asuntos de su competencia y sin que menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus demás competencias, cuando sean de su conocimiento conductas o decisiones de la administración activa, que contravengan el ordenamiento jurídico y técnico.

## 2. INTRODUCCION

### a. Origen del servicio preventivo

Conforme el resultado del análisis inicial documentado en Hoja de Trabajo No. 2, relativo a la gestión de la denuncia con código D-005-2023, y debido a que el numeral 2.2 inciso d) de los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares, permite incluir los hechos presuntamente irregulares para ser examinados en un estudio o proceso de auditoría; se procede a emitir un informe de advertencia al Jerarca, para poner en conocimiento de este servidor el hecho denunciado, a fin de que se valore la emisión de instrucciones, políticas y lineamientos con el propósito de que se subsane la contravención del ordenamiento jurídico expuesto a continuación.

### b. Objetivo

Advertir a la Administración Activa sobre la responsabilidad de velar porque exista un control efectivo del tiempo destinado para el disfrute del almuerzo y meriendas, corroborando que se realice conforme a la normativa institucional, para garantizar el estricto cumplimiento de la jornada laboral.

### c. Período del servicio preventivo

Para este servicio preventivo se consideró el periodo comprendido entre el 30 de mayo al 08 de junio de 2023.

### d. Criterio

Para la formulación de los criterios a evaluar se tomaron las siguientes fuentes:

- **Código de Trabajo, Ley No. 2, del 27 de agosto de 1943**

(...)

#### **ARTICULO 136.-**

*La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el*

*día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana.*

*Sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres o peligrosos, podrá estipularse una jornada ordinaria diurna hasta de diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, siempre que el trabajo semanal no exceda de las cuarenta y ocho horas.*

*Las partes podrán contratar libremente las horas destinadas a descanso y comidas, atendiendo a la naturaleza del trabajo y a las disposiciones legales.*

## **ARTICULO 137.-**

*Tiempo de trabajo efectivo es aquél en que el trabajador permanezca a las órdenes del patrono o no pueda salir del lugar donde presta sus servicios durante las horas de descanso y comidas.*

*En todo caso se considerará como tiempo de trabajo efectivo el descanso mínimo obligatorio que deberá darse a los trabajadores durante media hora en la jornada, siempre que ésta sea continua(\*).*

(...)

- **Constitución Política de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949**

(...)

**ARTÍCULO 11.-***Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.*

*Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de*

*cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.  
(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)*

- **Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 02 de mayo de 1978**

## **Artículo 11.-**

*La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.  
(...)*

## **Artículo 13.-**

*1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.*

*2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.*

## **Artículo 211.-**

*El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.*

*El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.*

*La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de*

*expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.*

- **Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo, Decreto Ejecutivo No. 1, del 02 de enero de 1967**

(...)

**Artículo 97.**-*Cuando por la índole de las labores, los trabajadores deban comer en los lugares de trabajo, contarán con locales adecuados destinados a ese propósito.*

*Los comedores deberán, además de mantenerse en las mejores condiciones de limpieza, reunir las condiciones de iluminación, ventilación y cubicación necesarias, estar amueblados convenientemente y dotados de medios especiales para guardar alimentos y recalentarlos y lavar utensilios.*

*En la aplicación del presente artículo el Consejo deberá, por lo menos, ajustarse a las normas que sobre el particular señale la Organización Internacional del Trabajo.*

(...)

- **Ley General de Control Interno, No. 8292, vigente a partir del 04 de setiembre de 2002**

**Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.** *Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

(...)

**Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno.** Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

(...)

**Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.** En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- *Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- *Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- *Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*
- *Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.*
- *Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.*

(...)

**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.

*El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo,*

*perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.*

(...)

*Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.*

(...)

- **Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, No. 8422, del 06 de octubre de 2004**

(...)

**Artículo 3º-Deber de probidad.** *El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.*

**Artículo 4º-Violación al deber de probidad.** *Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.*

(...)

**Artículo 38.-Causales de responsabilidad administrativa.** *Sin perjuicio de otras*

*causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:*

*(...)*

*d) Debilite el control interno de la organización u omite las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.*

*(...)*

- **Decreto 36765-MAG, Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscritos de Desconcentración Máxima y Mínima, del 19 de julio de 2011**

**Artículo 4º-***Son obligaciones de los (las) servidores (as) del Ministerio las siguientes:*

*a) Cumplir con las disposiciones normativas que regulan su relación de servicio, así como con todas aquellas de orden interno.*

*b) Ejercer sus funciones personalmente, en forma regular y continua de acuerdo con la jornada de trabajo y el lugar que se le indique por parte del Ministerio.*

*c) Ejecutar las labores que le corresponden de conformidad con su nombramiento con la mayor capacidad, dedicación, esmero, diligencia y probidad.*

*(...)*

*m) Registrar personalmente su asistencia a la hora de entrada y salida de su jornada de trabajo, a excepción de los funcionarios que se encuentren formalmente eximidos de marca, y no sobrepasar las horas destinadas para tomar refrigerios y el almuerzo.*

*(...)*

*r) Orientar su gestión a la satisfacción del interés público, demostrando*

*rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la Ley y administrando los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, presentando una debida rendición de cuentas.*

(...)

**Artículo 5º**-Además de las contempladas en el artículo anterior y las señaladas en el presente Reglamento, los (las) directores (as), jefes departamentales y coordinadores (as) de áreas tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

c) *Velar porque el personal bajo su dirección, coordinación y supervisión cumpla con las normas de disciplina establecidas y con el horario de trabajo asignado, así como con las obligaciones que le correspondan como funcionario(a) público(a).*

(...)

i) *Reportar a Gestión Institucional de Recursos Humanos las ausencias o llegadas tardías de los funcionarios que están exentos de registrar su asistencia.*

(...)

**Artículo 6º**-Además de lo establecido en los artículos 40 del Estatuto y 51 de su Reglamento, 72 del Código de Trabajo y las normas del presente Reglamento, es prohibido para los (las) funcionarios (as) del Ministerio:

(...)

t) *Fomentar y mantener tertulias con otros (as) funcionarios (as) o particulares en el centro de trabajo y en horas laborales, así como leer periódicos, revistas y cualquier otra publicación que no tenga relación con las actividades que debe cumplir.*

(...)

**Artículo 9º**-El personal del Ministerio está obligado a desempeñar sus tareas durante todos los días hábiles y en el horario previamente establecido.

**Artículo 10.**-La jornada ordinaria de trabajo para el personal del Ministerio es acumulativa y continua, de lunes a viernes. Se inicia a las ocho horas y concluye a las dieciséis horas<sup>1</sup>. Dentro de esta jornada el personal disfrutará de cuarenta y cinco minutos para almorzar y de diez minutos en la mañana y diez minutos en la tarde para tomar un refrigerio.

Los (as) jefes serán responsables directos de que el personal a su cargo cumpla con esta jornada de trabajo.

#### **e. Limitaciones al alcance**

Durante el desarrollo del servicio preventivo no se presentaron limitaciones que impidieran la emisión y comunicación del presente informe de advertencia.

#### **f. Metodología**

El servicio preventivo se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, y del Reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto Ejecutivo N° 34195-MAG.

#### **g. Aspectos normativos que considerar de la Ley General de Control Interno**

Esta Auditoría informa y previene al jerarca y a los titulares subordinados acerca de los deberes que les corresponden respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno No. 8292, al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

---

<sup>1</sup> De conformidad con Directriz No. 046 vigente a partir del 16 de enero de 2016, se estableció el horario para los Ministerios: lunes a viernes de las siete horas (7:00) a las quince horas (15:00) para el Área Metropolitana.

*“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...”.*

### 3. RESULTADOS DEL SERVICIO PREVENTIVO

#### 3.1 Denuncia interpuesta ante la Auditoría Interna

En el documento anónimo presentado a esta Auditoría Interna se indica que:

*“Me permito presentar denuncia por el proceder de varios funcionarios de la Dirección Nacional de Extensión y Capacitación -Recursos Humanos del MAG- al irrespetar los horarios de refrigerios y almuerzo.*

*Desde hace varios meses se viene presentando que se reúnen funcionarios de Extensión y Capacitación en una pequeña sala junto oficina abogados y utilizan horarios muy extendidos de almuerzo y cafés para comer, criticar y otras cosas.*

*Se le había puesto una queja a la Directora de Extensión y al observarse no hace nada para el mejorar el tema, .... tienen una especie de mini soda, en donde gastan hasta una hora en cafés y ni se diga a la hora del almuerzo.*

*Actitudes como esta afectan la atención de público interno y externo y dan la impresión que este Ministerio es una “soda de pueblo”.*

#### 3.2 Falta de mecanismos de supervisión sobre el cumplimiento de la jornada laboral

Sobre lo referido en la denuncia, con oficio AI 089-2023 de fecha 30 de mayo de 2023 la Auditoría Interna requirió a la Directora de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, se pronunciara sobre:

- ✓ Si la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria (DNEA) cuenta con un espacio dentro de la oficina para que funcionarios de esa Dirección almuerzen o merienden.
- ✓ Permiso de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria para que servidores no destacados en esa dirección utilicen el espacio para el disfrute del almuerzo y refrigerios.
- ✓ Controles llevados a cabo por la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria (DNEA) para regular el tiempo de su personal para el disfrute de almuerzo y meriendas.
- ✓ Respecto de lo señalado en el documento “*se le había puesto una queja a la Directora de Extensión y al observarse no hace nada para el mejorar el tema*”, señalar si esto es correcto, así como las acciones tomadas por esa dirección para regular la situación.

Con oficio DNEA 344-2023 de fecha 7 de junio de 2023, la Directora de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria atendió el requerimiento de la Auditoría Interna, de la siguiente manera:

- ✓ *Desde que llegué a la DNEA se me indica que hay un espacio para tomar café y almuerzo, el cual se venía utilizando con anterioridad y así no desatender la oficina; al observar que muchas oficinas del MAG tienen ese espacio, acordé con dos de mis compañeras poder utilizar esa área en una oficina o salita de reuniones y colocar la mesa para alimentación en otro lugar más apropiado que no fuera al lado de mi oficina y establecer horarios de café y almuerzo para no desatender la oficina. Dado el volumen de trabajo y tareas a cumplir, se avanzó poco a poco en acomodar dicho espacio.*
- ✓ *La persona externa a la oficina que llega a tomar su café o almuerzo había sido compañera de la DNEA, no llega todos los días, y al observar que algunos compañeros de otras oficinas almuerzan o comparten el café juntos no siendo de la misma oficina, afirmé con dos de mis compañeras que en cuanto se tuviera el espacio lo mejor era mover la mesa para alimentación al lugar más apropiado que no fuera al lado de mi oficina y establecer horario de café y almuerzo para no desatender la oficina.*
- ✓ *Se ha establecido un horario de tiempo de café y almuerzo para que el personal en la oficina pueda tomar el espacio correspondiente de alimentación respectiva y no*

*desatender la oficina.*

- ✓ *Directamente no he recibido la queja por escrito, únicamente en una sesión virtual que debí coordinar para el ejercicio de Autoevaluación, un compañero externó un ejemplo de situaciones indicando que algunas personas en la DNEA se toman mucho tiempo tomando café. A pesar de lo manifestado, comprendí el fondo de su comentario, pero como ya veníamos buscando el mejor momento para ejecutar la acción tomada por la DNEA ya se acondicionó ese espacio en una oficina/salita de atención, y conversé con el personal de mi oficina para confirmar los tiempos de alimentación, reconociendo que siempre he indicado y me han indicado, que la oficina no puede quedar desatendida.*

La respuesta brindada por la Jefatura de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria llama la atención de esta Auditoría Interna, pues afirma, que efectivamente existe un lugar que adecuó esa Dirección para la reunión de varios servidores para el disfrute del almuerzo y meriendas, sin embargo, no aportó mayor información sobre controles existentes para regular el tiempo dentro de la jornada laboral para estos descansos.

La falta de mecanismos de supervisión directa sobre el cumplimiento de la jornada laboral genera debilidad del sistema de control interno en operación, en cuanto a la posible ocurrencia de prácticas o acciones inapropiadas sobre la capacidad y disponibilidad de atender de forma correcta y oportuna el desarrollo de sus funciones, bajo el bloque de legalidad que conlleva la exigencia de la responsabilidad, consecución de los objetivos institucionales, evitando el abuso, omisión, despilfarro y generación de errores, producto de la falta de controles técnicos y operativos.

En ese sentido, el artículo 5°, inciso c) del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus órganos adscritos, le establece obligaciones a las jefaturas de velar porque el personal bajo su dirección, coordinación y supervisión cumpla con las normas de disciplina establecidas y con el **horario de trabajo asignado**, así como con las obligaciones que le correspondan como funcionario(a) público(a).

Además, el inciso 10 párrafo segundo de este reglamento, le establece responsabilidad a las jefaturas sobre el cumplimiento de la jornada de trabajo de sus subalternos.

## 4. Advertencia

En atención a las competencias de la Auditoría Interna establecidas en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, que señala: “advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento” y considerando lo descrito anteriormente, se advierte al Jerarca, lo siguiente:

1. Analizar si las áreas asignadas dentro de oficinas del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el disfrute de almuerzo y meriendas, corresponden con lo establecido en el artículo 97 del Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo, el cual señala:

*“Cuando por la índole de las labores, los trabajadores deban comer en los lugares de trabajo, contarán con locales adecuados destinados a ese propósito.*

*Los comedores deberán, además de mantenerse en las mejores condiciones de limpieza, reunir las condiciones de iluminación, ventilación y cubicación necesarias, estar amueblados convenientemente y dotados de medios especiales para guardar alimentos y recalentarlos y lavar utensilios.*

*En la aplicación del presente artículo el Consejo deberá, por lo menos, ajustarse a las normas que sobre el particular señale la Organización Internacional del Trabajo”.*

2. Mantener mecanismos de control interno que permitan seguridad razonable de que el tiempo utilizado por el personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería para almuerzo y meriendas corresponda con lo establecido en el artículo 10 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscritos de Desconcentración Máxima y Mínima, que señala: “Dentro de esta jornada el personal disfrutará de cuarenta y cinco minutos para almorzar y de diez minutos en la mañana y diez minutos en la tarde para tomar un refrigerio”. En ese sentido deberá establecerse

mecanismos de coordinación entre jerarca, Gestión Institucional de Recursos Humanos y jefaturas, para el control a ejercer.

De usted atentamente,

**Brenda Pineda Rodríguez**  
**Auditora Interna**

BPR/ens

C./ Sr. Julián Arias Varela, Viceministro Administrativo, [viceministroadministrativo@mag.go.cr](mailto:viceministroadministrativo@mag.go.cr)  
Sr. Fernando Vargas Pérez, Viceministro Técnico, [viceministrotecnico@mag.go.cr](mailto:viceministrotecnico@mag.go.cr)  
Sra. Karla Mena Soto, Directora Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, [kmena@mag.go.cr](mailto:kmena@mag.go.cr)  
Sr. Rolando Sánchez Corrales, Jefe Gestión Institucional de Recursos Humanos, [rsanchez@mag.go.cr](mailto:rsanchez@mag.go.cr)  
Archivo