



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00008-2019**

11 de junio, 2019

INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA EN EL MINISTERIO DE
EDUCACION PÚBLICA SOBRE DEBILIDADES
DE CONTROL INTERNO EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES
DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2018

2019

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
2. Resultados.....	8
PARTIDA PRESUPUESTARIA DE REMUNERACIONES	8
DEFICIENCIAS DE CONTROL EN EL MANEJO DEL COMPONENTE SALARIAL DE CARRERA PROFESIONAL.....	8
3. Conclusiones.....	10
4. Disposiciones.....	10
AL MPA. EDGAR MORA ALTAMIRANO, MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	10
 CUADROS	
CUADRO NRO. 1 PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DETERMINADAS PARA EL ESTUDIO / EJERCICIO ECONÓMICO 2018.....	6

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría financiera se llevó a cabo en el Ministerio de Educación Pública, con el objetivo de examinar las cuentas de gastos contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018 de esa institución, con el fin de emitir una opinión sobre la razonabilidad de los saldos de dichos rubros y comprobar su correspondencia con el marco normativo presupuestario aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La liquidación presupuestaria es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe realizar al terminar el ejercicio económico y contiene el resultado global de la ejecución del presupuesto a nivel financiero y el resultado del logro de los objetivos y metas previamente establecidas para los programas presupuestarios.

La importancia de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República que envía el Poder Ejecutivo reside en establecer un dictamen sobre la razonabilidad de los saldos presupuestarios al 31 de diciembre de cada año, que permitan de forma transparente rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos y la gestión realizada en un periodo determinado.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría esta Contraloría General encontró que en lo que respecta a la partida de remuneraciones, se evidenciaron aproximadamente 77 mil reclamos administrativos efectuados por funcionarios del MEP en materia de carrera profesional, pendientes de resolver en la Dirección de Recursos Humanos de dicho Ministerio, para puestos administrativos que forman parte de la Carrera Docente y Administrativa.

La situación descrita genera una incertidumbre sobre la ejecución de la partida de remuneraciones para el ejercicio económico 2018, debido a que no es posible cuantificar el impacto que tiene la desactualización en la asignación de los puntos de carrera profesional que debe tener cada funcionario del Ministerio.

Por otra parte, la no resolución oportuna de los casos, provoca que los funcionarios eleven los reclamos ante las instancias judiciales correspondientes, y tomando en cuenta que en la mayoría de los casos se resuelven a favor del empleado, la situación en comentario ocasiona un perjuicio al erario público por pagos retroactivos de los componentes salariales dejados de pagar, más los intereses y costas procesales correspondientes.

¿QUÉ SIGUE?

Producto de la situación encontrada, este Órgano Contralor está girando las siguientes disposiciones al Ministro de Educación, a saber, definir e implementar mecanismos de control que permitan una revisión oportuna de los reclamos administrativos en materia de carrera profesional de los funcionarios del Ministerio, así como establecer e implementar una estrategia de abordaje que permita una reducción paulatina de los

reclamos administrativos que se encuentren pendientes de atención relacionados con el tema de carrera profesional de ese Ministerio.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA EN EL MINISTERIO
DE EDUCACIÓN PÚBLICA SOBRE DEBILIDADES DE CONTROL
INTERNO EN LA PARTIDA PRESUPUESTARIA DE
REMUNERACIONES DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2018**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La liquidación presupuestaria es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe realizar al terminar el ejercicio económico y contiene el resultado global de la ejecución del presupuesto a nivel financiero y el resultado del logro de los objetivos y metas previamente establecidas para los programas presupuestarios. La importancia de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República que envía el Poder Ejecutivo reside en establecer un dictamen sobre la razonabilidad de los saldos presupuestarios al 31 de diciembre de cada año, que permitan de forma transparente rendir cuentas a la ciudadanía, sobre el uso de los recursos y la gestión realizada en un periodo determinado.

OBJETIVOS

- 1.2. El objetivo del presente informe es comunicar a la Administración sobre las condiciones reportables encontradas (hallazgos) en la auditoría realizada sobre las partidas presupuestarias de Remuneraciones, Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital del Ministerio de Educación Pública contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018.
- 1.3. A su vez, resulta relevante señalar que el objetivo general de la auditoría fue auditar las partidas presupuestarias de gastos de Remuneraciones, Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital, correspondientes al ejercicio económico del 2018, con el fin de emitir una opinión sobre la razonabilidad de dichos rubros y comprobar su correspondencia con el marco normativo presupuestario aplicable.

ALCANCE

- 1.4. Es una auditoría financiera que abarcó la verificación de la razonabilidad del saldo de las partidas presupuestarias de Remuneraciones, Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital del Ministerio de Educación Pública contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018.
- 1.5. La auditoría comprendió la ejecución de procedimientos de auditoría, diseñados para obtener evidencia suficiente y sobre los saldos de dichos rubros. Además, abarcó la

evaluación del control interno relevante, para lo cual se diseñaron y aplicaron procedimientos de auditoría apropiados según las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno del Ministerio; sin embargo, se presentan comentarios y disposiciones sobre aspectos de control que pueden mejorarse.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. La comunicación de los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se realizó mediante el oficio DFOE-SOC-0338 del 26 de febrero de 2018, dirigido al Máster Edgar Mora Altamirano, Ministro de Educación Pública.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público¹, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) y demás normativa atinente a los procesos de fiscalización.
- 1.8. En la ejecución de la auditoría se aplicó la metodología establecida por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de este Órgano Contralor para el desarrollo de auditorías, por lo que se aplicaron técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como: entrevistas, observaciones, revisión de la documentación que sustenta las transacciones y revisiones de muestras de transacciones.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. El presupuesto de egresos del Ministerio de Educación Pública, aprobado por la Asamblea Legislativa para el periodo 2018, fue de ₡2.661.344 millones, del cual se auditó un 92%, es decir la suma de ₡2.438.169 millones. En el cuadro nro. 1, se desglosan los saldos de las partidas presupuestarias auditadas:

Cuadro No. 1				
Ministerio de Educación Pública				
Partidas presupuestarias determinadas para el estudio				
Ejercicio Económico 2018				
(En colones)				
Partida	Presupuesto ajustado	Presupuesto devengado	Peso relativo %	% Ejecución según SIGAF
TOTAL PRESUPUESTO AUDITADO	2.661.344	2.438.169	100%	92%
0-Remuneraciones	1.495.167	1.423.587	58%	95%
1-Servicios	32.750	23.416	1%	71%
6-Transferencias Corrientes	957.124	924.118	38%	97%
7-Transferencias de Capital	83.861	63.384	3%	76%
<i>Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información y Gestión Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda.</i>				

¹ Normas Generales de Auditoría para el Sector Público emitidas por el Despacho Contralor según resolución R-DC-64-2014 del 11 de agosto del 2014.

- 1.10. Tal como se observa en el cuadro anterior, las partidas de Remuneraciones y Transferencias Corrientes son las partidas más significativas de la ejecución presupuestaria, pues sus montos representan 58% y 38% del total presupuestado ajustado, respectivamente. En el caso de las Remuneraciones, durante el ejercicio económico 2018, la planilla institucional estuvo conformada por 84.949 funcionarios, de los cuales 84.823 aún continúan activos en dicha planilla. Por otra parte, el principal beneficiario de las Transferencias Corrientes del Ministerio corresponde al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).
- 1.11. El Ministerio ejecuta su presupuesto mediante el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGAF), creado con la herramienta SAP-ERP, el cual integra el proceso presupuestario del Poder Ejecutivo.
- 1.12. De acuerdo con la Ley de Administración Financiera de la República², el control de la ejecución presupuestaria tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas que regulan la gestión presupuestaria, y debe ser ejercido por la Unidad Financiera del órgano de la Administración Central respectiva.
- 1.13. Por otra parte, corresponde a la Administración Activa verificar en el proceso de visado la conformidad de un gasto con el bloque de legalidad, con anterioridad a la emisión de la orden de pago, de acuerdo con lo establecido en las directrices, lineamientos e instructivos que emita el Ministerio de Hacienda.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.14. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, no se desarrolló en virtud de que no fue posible coordinar con la Administración Activa una fecha para tal fin.
- 1.15. El borrador del presente informe se remitió el 31 de mayo, 2018, al Máster Edgar Mora Altamirano, Ministro de Educación Pública mediante el oficio N°. 07586 (DFOE-SOC-0639) del 31 de mayo, 2019 con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Sociales las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, y si resultaba de su interés concretar dicha comunicación preliminar durante ese plazo. Sobre el particular, dentro de los tiempos otorgados, no se recibieron en esta Contraloría General, observaciones sobre dicho documento.

² Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre de 2001. Publicada en la Gaceta N° 198 del 16 de octubre de 2001

2. Resultados

PARTIDA PRESUPUESTARIA DE REMUNERACIONES

Deficiencias de control en el manejo del componente salarial de carrera profesional

- 2.1. En lo que respecta a la partida de remuneraciones, se evidenciaron aproximadamente 77 mil reclamos administrativos efectuados por funcionarios del MEP en materia de carrera profesional, pendientes de resolver en la Dirección de Recursos Humanos de dicho Ministerio, para puestos administrativos que forman parte de la Carrera Docente y Administrativa.
- 2.2. La situación descrita obedece principalmente a que no existen mecanismos de control para la actualización expedita de los expedientes de carrera profesional por parte de los funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos.
- 2.3. Al respecto, la Administración manifestó³ que el personal con el que se cuenta en la Unidad de Gestión de Reclamos (50 funcionarios) no es suficiente para hacer frente a los reclamos pendientes de atender, por lo que se estima que se tardarían aproximadamente 11 años en resolver los casos al día de hoy.
- 2.4. Por otra parte, se indicó a esta Contraloría General que a partir de junio de 2018, por instrucciones del señor Ministro de Educación Pública se inició con un proyecto de reclamos administrativos a fin de actualizar, optimizar, y automatizar todas las herramientas informáticas que mejoren la gestión de estudios, cálculo, resolución, pago y notificación de reclamos y causas judiciales. Dicho proyecto está a cargo de la Dirección de Informática, Dirección de Recursos Humanos, Dirección Jurídica y el Despacho de la Viceministra Administrativa, tema que es de carácter prioritario para la Administración.
- 2.5. Asimismo, se indicó que en coordinación con el Ministerio de Hacienda se está trabajando en un proyecto de carrera profesional, con el fin de gestionar las solicitudes ordinarias que se ingresan diariamente y la actualización masiva del factor de experiencia profesional; sin embargo, dicho proyecto recae únicamente en tres funcionarios de la plataforma de servicios, los cuales no se dedican a tiempo completo al tema, en virtud de que deben atender las labores propias de sus cargos para garantizar la prestación de los servicios y la continuidad en las gestiones bajo su responsabilidad.
- 2.6. Sobre el particular, la resolución N.º DG-333-2005, que establece los lineamientos para la determinación de la carrera profesional docente, emitida por la Dirección General de Servicio Civil, con fecha 30 de noviembre de 2005, establece en su artículo N.º 20 como parte de las obligaciones de la Dirección de Recursos Humanos del MEP el estudio y resolución de las solicitudes de carrera profesional por parte de sus funcionarios, mientras que el artículo N.º 39 establece que las solicitudes de carrera profesional podrán ser presentadas en cualquier momento y su fecha de vigencia será: a) para las presentadas entre el 1 de enero y 30 de junio de cada año, el 1 de julio siguiente, y b)

³ Oficio DRH-DGTS-94-2019 del 13 de marzo de 2019, suscrito por la Msc. Yaxinia Díaz Mendoza, Directora de Recursos Humanos.

para las presentadas, entre el 1 de julio y 31 de diciembre de cada año, el 1 de enero siguiente.

- 2.7. Por su parte, la resolución DG-064-2008, que establece las normas para la aplicación de la carrera profesional para funcionarios administrativos, publicada por la Dirección General de Servicio Civil, con fecha 28 de febrero de 2008, en el artículo N.º 18, manifiesta que el estudio y resolución de las solicitudes de ingreso o ajuste del incentivo de carrera profesional estará a cargo de la Oficina de Recursos Humanos de cada institución; asimismo en dicho articulado se mencionan las obligaciones de dichas oficinas para el otorgamiento del incentivo. A su vez, el artículo N.º 24 establece que las solicitudes de carrera profesional podrán ser presentadas en cualquier momento y su fecha de vigencia será: a) para las presentadas entre el 1 de enero y 30 de junio de cada año, el 1 de julio siguiente, y b) para las presentadas, entre el 1 de julio y 31 de diciembre de cada año, el 1 de enero siguiente.
- 2.8. Además, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE)⁴, establecen en el párrafo 4.4, que los jefes y titulares subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas; y en el párrafo 5.6.2, se indica que las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.
- 2.9. La situación descrita genera una incertidumbre sobre la ejecución de la partida de remuneraciones para el ejercicio económico 2018, debido a que no es posible cuantificar el impacto que tiene la desactualización en la asignación de los puntos de carrera profesional que debe tener cada funcionario del Ministerio.
- 2.10. Por otra parte, la no resolución oportuna de los casos, provoca que los funcionarios eleven los reclamos ante las instancias judiciales correspondientes, y tomando en cuenta que en la mayoría de los casos se resuelven a favor del empleado, la situación en comentario ocasiona un perjuicio al erario público por pagos retroactivos de los componentes salariales dejados de pagar, más los intereses y costas procesales correspondientes.

⁴ Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° RCO-9-2009 del 26 de enero, 2009 Publicado en La Gaceta N°. 26 del 6 de febrero, 2009

3. Conclusiones

- 3.1. Se evidenciaron debilidades de control significativas en la actualización de los expedientes de personal para la asignación de los puntos de carrera profesional de los funcionarios del Ministerio, lo cual genera incertidumbre sobre la exactitud e integridad de los registros en la ejecución de la partida de remuneraciones y la generación de una cantidad importante de reclamos administrativos por parte de los funcionarios perjudicados.
- 3.2. Esta Contraloría General considera que las implementaciones de medidas de control para subsanar los aspectos comentados en el presente informe repercutirán positivamente en el manejo financiero del Ministerio de Educación Pública.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL MPA. EDG.AR MORA ALTAMIRANO, MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir e implementar mecanismos de control que permitan una revisión oportuna de los reclamos administrativos en materia de carrera profesional de los funcionarios del Ministerio. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2019, una certificación que acredite que dichos mecanismos de control han sido definidos, y a más tardar el 31 de enero de 2020, una certificación que haga constar su implementación. Ver párrafos del 2.1 al 2.10 de este informe.

- 4.5. Establecer e implementar una estrategia de abordaje que permita una reducción paulatina de los reclamos administrativos que se encuentren pendientes de atención relacionados con el tema de carrera profesional, de los funcionarios del Ministerio. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de setiembre de 2019, una certificación que acredite que dicha estrategia fue debidamente elaborada. Por su parte, deberán remitirse a esta Contraloría General, informes de avance de la implementación de la citada estrategia, en las siguientes fechas, 15 de enero de 2020, 30 de junio de 2020, 15 de enero de 2021 y 30 de junio de 2021, mediante los cuales se acrediten en forma paulatina la disminución sostenida de dichos reclamos, y una certificación al 15 de diciembre de 2021, donde se acredite que la estrategia de marras fue implementada en su totalidad. Ver párrafos del 2.1 al 2.10 de este informe.

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

Licda. Silvia López Villalobos
Asistente Técnica

LDJA/ECG/mmg