

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO A CARGO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2023

29 de abril de 2024

Informe N.º DFOE-GOB-IAA-00005-2024

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza
Auditoría Financiera - Compromiso de Atestiguamiento
Contraloría General de la República

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO A CARGO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2023

Señor
Gerald Campos Valverde
Ministro
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ
Correo: despachoministerial@mj.go.cr

1. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

Opinión con salvedades

- 1.1. La Contraloría General de la República (CGR), con fundamento en los artículos 181 y 184 de la Constitución Política y lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 y su Reglamento; emite un dictamen sobre la Liquidación del Presupuesto a cargo del Ministerio de Justicia y Paz correspondiente al ejercicio económico 2023, el cual contiene la revisión de los egresos.
- 1.2. En opinión de la Contraloría General, excepto por los efectos de los asuntos descritos en el apartado *Fundamento de la opinión con salvedades* de este informe, la Liquidación del Presupuesto de los egresos a cargo del Ministerio de Justicia y Paz, correspondientes al período económico 2023, se presenta razonablemente, en todos los aspectos materiales, de conformidad con lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como la normativa aplicable al proceso presupuestario.

Fundamento de la opinión con salvedades

- 1.3. La opinión con salvedades¹ significa que la CGR obtuvo evidencia de auditoría suficiente y apropiada para concluir que las situaciones² identificadas, aunque son materiales, es decir, afectan significativamente la integridad y confianza de la información de la Liquidación del Presupuesto a cargo del Ministerio de Justicia y Paz, no comprometen de manera agregada la totalidad de los egresos del título auditado.

¹ Establecida por las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por siglas en inglés) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) dentro de los tipos de opinión modificada. ISSAI 2705.07.

² Sean ocasionadas por incorrecciones, errores o incumplimientos normativos, de conformidad con la ISSAI 2705.

- 1.4. En relación con la partida de Remuneraciones, cuyo gasto ejecutado durante el ejercicio económico 2023 ascendió a ¢109.708 millones y representa un 62,3% del total del gasto del periodo, se determinaron las siguientes situaciones:
- 1.5. Con la entrada en vigencia³ de la Ley Marco de Empleo Público N.º 10159 (LMEP) y su Reglamento N.º 43952-PLAN, se introduce de forma gradual al Sector Público un régimen salarial unificado⁴ basado en la columna salarial global, que deben establecer, de forma conjunta, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
- 1.6. De acuerdo con las disposiciones transitorias de la LMEP, específicamente de conformidad con el Transitorio II, Mideplan y el Ministerio de Hacienda contaban con un plazo de 8 meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley para ajustar los sistemas automatizados de pago, a efectos de aplicar las disposiciones salariales que la norma introduce. En ese mismo sentido, las restantes entidades y órganos sujetos al ámbito de cobertura de la LMEP también disponían del mismo plazo para ajustar sus sistemas automatizados de pagos.
- 1.7. Asimismo, dentro de dicho marco normativo, en el Transitorio XI se establecen las reglas para el traslado de las personas servidoras públicas con salario compuesto a la entrada en vigencia de la LMEP hacia el salario global; de modo que aquellas personas que devengan un salario compuesto menor al salario global correspondiente a su categoría, continuarán devengando su salario en la forma en la cual lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán, el mes siguiente, de manera automática al régimen de salario global. Mientras que el salario que la persona servidora devengue sea mayor al salario global establecido para la categoría correspondiente, serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.
- 1.8. A su vez, en el artículo 36 del Reglamento N.º 43952-PLAN se establecen⁵ reglas de transición para la implementación del nuevo esquema de salario global para las contrataciones previas a la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, en los siguientes supuestos: a) nuevos nombramientos o movimientos superiores o ascendentes de personas previamente contratadas con salario compuesto, b) Salario compuesto alcanza al salario global en virtud de la aplicación de aumentos anuales o por costo de vida, c) Salario global alcanza al salario compuesto, en virtud de la aplicación

³ Ambos con vigencia a partir del 10 de marzo de 2023.

⁴ Según el artículo 34 - Columna salarial global y artículo 35 - Régimen salarial unificado para todo el servicio público de la Ley N.º 10159.

⁵ Inciso a) del artículo 36 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, Decreto N.º 43952.

de reajustes salariales por costo de vida o redefinición salarial y d) Ascenso en propiedad a un puesto al que se ascendió previo al 10 de marzo de 2023.

- 1.9. En relación con el supuesto a) nuevos nombramientos o movimientos superiores o ascendentes de personas previamente contratadas con salario compuesto, se señala que la persona trabajadora tendrá un cambio automático al salario global, en el caso de que el nuevo puesto sea en una clase de puesto o nomenclatura no equivalente a la precedente, cuando el salario global aplicable al nuevo puesto sea superior al salario total ordinario que devengaría la persona trabajadora en caso de aplicarse el salario compuesto en dicho nuevo puesto; mientras que en aquellos casos en los que el salario global del nuevo puesto sea inferior al salario compuesto que le correspondería, la persona será remunerada en el nuevo puesto con el esquema de salario compuesto.
- 1.10. Por otro lado, concretamente, mediante Directriz Ministerial N.° 001-2023-PLAN del 10 de marzo de 2023, se instruye la aplicación de una columna salarial global transitoria para todas las contrataciones de personas servidoras públicas de nuevo ingreso o reingresos, posteriores a un rompimiento de la continuidad laboral⁶. También se dispone que una vez que entre en vigor la columna salarial global definitiva, las personas bajo este supuesto deberán ser trasladadas y remuneradas conforme a esta. En ese sentido, la columna salarial global definitiva para las entidades y órganos bajo el ámbito de cobertura de la Ley Marco de Empleo Público y la Rectoría del Sistema General de Empleo Público, a cargo del Mideplan, fue establecida mediante Directriz Ministerial N.° 002-2023-PLAN del 08 de setiembre de 2023.
- 1.11. Al respecto, como resultado de la aplicación de la LMEP en el Ministerio de Justicia y Paz, se determinaron las siguientes situaciones:
 - a. En lo concerniente a la definición de las escalas salariales al 31 de diciembre de 2023, se encuentra pendiente por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Dirección General del Servicio Civil, la definición de la escala salarial global definitiva aplicable al Ministerio de Justicia y Paz de las clases de puesto de los cuerpos policiales del Poder Ejecutivo, auditores y subauditores⁷, funcionarios del Registro Nacional bajo el Régimen Especial de Informática y Propiedad Intelectual del Registro Nacional⁸ y los puestos del Tribunal Registral Administrativo.⁹ Situación que genera un efecto en los gastos vinculados a remuneraciones de esos puestos, debido a la ausencia en la definición de dichas escalas.

⁶ Luego de transcurrido el plazo de un mes calendario de no prestar servicios para el Estado.

⁷ Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0479-2024 del 11 de abril de 2024.

⁸ Oficio DGL-0312-2024 de 21 de marzo de 2024. Adicionalmente, representan el 4,8% del total de 1.071 funcionarios, según correo del 23 de abril de 2024.

⁹ Oficios TRA-DA-RH-010-2024 de 26 de enero de 2024 y TRA-DA-PT-029-2024 de 19 de marzo de 2024. Adicionalmente, representan el 100% del total de 35 funcionarios.

- b. En relación con personal de nuevo ingreso contratado entre el 10 de marzo y el 31 de diciembre de 2023, no se realizó el traslado a la escala salarial global definitiva para el 2,0% del total de funcionarios que laboran para ese Ministerio (155 policías y un subauditor), de conformidad con lo requerido en la Directriz Ministerial N.º002-2023-PLAN, en su defecto se continuó pagando según la escala global transitoria. Al respecto, la Administración desconoce las diferencias salariales generadas por la aplicación de la escala global transitoria en sustitución de la escala global definitiva.
- c. La Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF)¹⁰ solicitó a las Oficinas de Recursos Humanos usuarias del Sistema Integra I y II, la revisión del pago de las anualidades a partir del 10 de marzo de 2023 y previo a la publicación de los salarios globales definitivos, con el objetivo de determinar si existen funcionarios que sobrepasaron el salario global definitivo y realizar el cobro. Por ello, para la anualidad¹¹ se encuentra pendiente por parte de la Administración la revisión del pago conforme a lo indicado por la CCAF. Por su parte, para las instituciones que no utilizan el Sistema Integra, la CCAF indicó¹² que tiene previsto revisar la circular que se emitiría sobre el tema. En consecuencia, a la fecha de este informe existe un efecto en este rubro específico en la Liquidación del Presupuesto.
- d. Los movimientos de personal por motivo de ascensos o cambios de puestos posteriores a la entrada en vigencia de la LMEP¹³ correspondientes a 238¹⁴ funcionarios, fueron reconocidos con escala salarial compuesta, situación que se mantiene a la fecha de este informe¹⁵, en virtud de que el Sistema Integra I y II¹⁶ no ha sido ajustado, de acuerdo con la disposición del transitorio II de la LMEP, para aplicar la escala salarial global a movimientos de ascenso de personal en los casos en que esta resulte aplicable¹⁷.

¹⁰ Circular MH-CCAF-CIR-0008-2024 del 11 de abril de 2024.

¹¹ Según circular MIDEPLAN-AME-UEP-CIRC-0001-2023 del 14 de abril de 2023, en donde señala que las personas que cumplieron anualidad a partir de marzo del 2023, tienen derecho a que se les haga efectivo el pago de la nueva anualidad, a partir del mes inmediato siguiente al aniversario del ingreso o reingreso de cada persona servidora que labore bajo el esquema de salario compuesto, o lo que es igual, a partir del mes inmediato siguiente de la fecha de cumplimiento particular que registre cada persona servidora.

¹² Correo del 23 de abril de 2024.

¹³ 10 de marzo de 2023.

¹⁴ Siendo 141 para el Ministerio de Justicia y Paz, 93 para el Registro Nacional y 4 para la Dirección Nacional de Notariado.

¹⁵ De conformidad con las instrucciones giradas por el Comité Técnico Funcional, del Ministerio de Hacienda, por medio del oficio MH-CTFI-OF-0102-2023, establecía que, “ (...) 2. Por el momento, no se podrán hacer cambios entre Escala Salario Compuesto a Escala Salario Global, para los casos de nombramientos por ascensos y descensos, hasta que el ente Rector defina los requerimientos correspondientes para desarrollar en el sistema de pagos...”

¹⁶ Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planillas y Pagos.

¹⁷ Inciso a) y d) del artículo 36 del Reglamento a la LMEP, en relación con la aplicación del salario global al nuevo puesto cuando este sea superior al salario compuesto.

Al respecto, la CCAF¹⁸ señala que la forma en cómo se procederá a cancelar las diferencias salariales por este proceso, serán determinadas y comunicadas a todos los Ministerios en el momento que se ponga en producción las fases pendientes de finalizar del Sistema Integra.

- 1.12. Por otra parte, el Ministerio de Justicia y Paz informó¹⁹ que falta registrar alrededor de 1.700 boletas relacionadas con incapacidades, cuyo monto no ha sido cuantificado porque existen factores a considerar, como la cantidad de días de incapacidad, el salario promedio de la persona y la prórroga, situación que genera un efecto en la Liquidación del Presupuesto.
- 1.13. Además, durante el proceso presupuestario no se evidencia que la administración haya revelado en el “Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del presupuesto 2023”²⁰ ni en el “Informe de Ejecución Presupuestaria del Ingreso y Gasto del ejercicio económico 2023”²¹, acerca del cumplimiento de los requerimientos de la Ley Marco de Empleo Público en materia salarial, y el efecto en el gasto por las diferencias salariales, lo cual incide en la calidad de la información financiera, la rendición de cuentas y la toma de decisiones por parte de las personas usuarias, requisitos básicos para la transparencia de la gestión pública.
- 1.14. La situación expuesta contraviene el principio de universalidad e integridad establecido en el artículo 5 de la Ley N.º 8131, el cual establece que “... el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro...”. Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público en su apartado 4.4.3 establece la necesidad de “... mantener actualizados los registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados”.
- 1.15. Al respecto, los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público²² establecen que (artículo 37) los órganos y entes deberán contar y mantener sistemas de información que les permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre las diferentes fases del proceso presupuestario, de modo que se fomente la transparencia en la gestión y se facilite la rendición de cuentas. Asimismo, señalan que (artículo 39) el jerarca institucional deberá establecer las acciones pertinentes para mantener actualizada la información y hacer un uso adecuado de los sistemas externos de información

¹⁸ Oficio MH-CCAF-OF-0028-2024 del 12 de abril de 2024.

¹⁹ Oficio MJP-DM-250-2024 de 21 de marzo de 2024.

²⁰ Este informe se realiza según lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131, artículo 55.- Informes sobre evaluación.

²¹ Elaborado por la Dirección General de Contabilidad Nacional.

²² Decreto Ejecutivo N.º 33446, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 232 del 4 de diciembre de 2006.

presupuestaria, conforme los requerimientos que sean establecidos por las instancias competentes.

- 1.16. La auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República basado en los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la INTOSAI y con el Código de Conducta Ética de la Contraloría General de la República y Criterios orientadores para la vivencia de la ética. Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en la sección Responsabilidades de la Contraloría General. El Órgano Contralor considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido proporciona una base suficiente y apropiada para la opinión con salvedades.

Responsabilidad de la Administración en relación con las cuentas auditadas

- 1.17. El Ministerio de Justicia y Paz y sus Órganos Desconcentrados, son los responsables de la preparación y presentación fiel de la información relacionada con sus egresos contenidos en la Liquidación del Presupuesto de la República, del adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con el proceso presupuestario, que son: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, de conformidad con lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 y su Reglamento; así como, con las disposiciones legales y reglamentarias según el ordenamiento jurídico y la normativa técnica vigente.
- 1.18. También, es responsable del establecimiento del sistema de control interno pertinente para proporcionar una seguridad razonable de que la gestión del presupuesto se lleva a cabo en forma controlada, de tal manera que se minimice el riesgo de uso indebido de los recursos públicos por errores materiales o fraude y se cumpla con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicable.
- 1.19. El Ministerio de Justicia y Paz y sus Órganos Desconcentrados son los responsables de la supervisión del proceso de información presupuestaria.

Responsabilidad de la Contraloría General de la República

- 1.20. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en realizar una auditoría con el propósito de emitir un dictamen de la Liquidación del Presupuesto de la República de acuerdo con el cumplimiento de lo establecido en los artículos 181 y 184 de la Constitución Política y en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Ley N.º 8131.

- 1.21. Para ello, el equipo auditor debe contar con la evidencia suficiente y apropiada que sirva de base para emitir el dictamen. En caso de que la administración auditada no aporte dicha evidencia, la Contraloría General de la República emitirá una opinión modificada²³.
- 1.22. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia de auditoría acerca de los montos y revelaciones de la Liquidación del Presupuesto. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos, debido ya sea a fraude o error.
- 1.23. Al efectuar esas evaluaciones de riesgos, el equipo auditor considera el control interno pertinente en la ejecución del presupuesto por parte de la entidad, con el objeto de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación en ese Ministerio.
- 1.24. Se informa a la Administración tanto el alcance, como el momento de realización de los procedimientos y los resultados de la auditoría.

Se firma a los 29 días del mes de abril de 2024, San José, Costa Rica.

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Marvin Mejía Vargas
Asistente Técnico

Milagro Barboza Rojas
Coordinadora

Rebeca Villegas Campos
Colaboradora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MBR/ RVC/msb
Ce: Archivo
Exp: CGR-INAU-2023001015
G: 2023000863-1

²³ ISSAI 2705 “Opinión modificada en el informe de auditoría emitido por un auditor independiente”.

ANEXO
Detalle sobre la Liquidación Presupuestaria realizada por el
Ministerio de Justicia y Paz
Ejercicio económico 2023
(Millones de colones)

Grupo	Nombre	Saldo
LIQUIDACIÓN DE EGRESOS		
Gastos		
E-0	Remuneraciones	¢109.708
E-1	Servicios	23.496
E-2	Materiales y suministros	19.360
E-5	Bienes duraderos	9.787
E-6	Transferencias corrientes	13.880
Total gasto		176.231

***Fuente:** Elaboración propia a partir de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República del periodo 2023, remitida por el Ministerio de Hacienda mediante oficio MH-DM-OF-0231-2024 de 28 de febrero de 2024, considerándose únicamente los saldos del Ministerio de Justicia y Paz y sus Órganos Desconcentrados.*