

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA**

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONTROL DEL INGRESO Y
GASTO PÚBLICOS**

INFORME

**INVESTIGACIÓN EN TORNO A LOS SALARIOS DE LOS ALTOS
MANDOS DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA
(EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.335)**

OCTUBRE, 2015

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL PARA EL CONTROL DEL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICOS

INFORME DE SUBCOMISIÓN

INVESTIGACIÓN EN TORNO A LOS SALARIOS DE LOS ALTOS MANDOS DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.335)

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quiénes suscriben, en su condición de miembros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y en concordancia con el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política, con base en lo expuesto en el siguiente documento, presentan el informe de la “Investigación en torno a los salarios de los altos mandos de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia” que se tramitó bajo el expediente legislativo N° 19.335.

Dado a los ____ días del mes de octubre del año 2015, en San José, Sala de Sesiones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sede de la Comisión Permanente Especial.

MARIO REDONDO POVEDA

GONZALO RAMÍREZ ZAMORA

ROLANDO GONZÁLEZ ULLOA

HUMBERTO VARGAS CORRALES

JORGE ARGUEDAS MORA

OTTO GUEVARA GUTH

OTTÓN SOLÍS FALLAS

EPSY CAMPBELL BARR

ANTONIO ÁLVAREZ DESANTI

DIPUTADOS

INVESTIGACIÓN EN TORNO A LOS SALARIOS DE LOS ALTOS MANDOS DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.335)

PARTE I CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Naturaleza de la Comisión Legislativa

El artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (que tiene rango constitucional en lo que compete) indica que la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, es el órgano encargado legislativo que tiene la condición de investigadora y fiscalizadora permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República.

1.2. Límites constitucionales al trabajo de las comisiones parlamentarias respecto al ámbito del control político

En reiterada jurisprudencia, la Sala Constitucional ha sido conteste en que:

La potestad de investigación dada a la Asamblea Legislativa, la cual se realiza a través de comisiones, entendidas como instrumento de control político, cumple una función de esclarecimiento de situaciones o actuaciones de funcionarios públicos o de personajes de la vida pública, en relación con determinados hechos, que son expuestas a la opinión pública, a fin de esclarecer si son, o no, irreprochables. Así, en el tanto lo investigado por dichas comisiones ayude a formar opinión pública y sea una prolongación de ésta, se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico (...)¹ El destacado no es del original.

De la misma forma, indica:

La potestad de investigación legislativa, tiene como finalidad general, servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz, las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas el control político-, cuando para ello, se requiere investigar un

¹ Sala Constitucional. Votos: 1953-97; 1954-97 y 6802-98.

determinado asunto. Nótese que no se trata de un estudio, sino de una investigación propiamente, pues en el primer caso no estaríamos en presencia de las comisiones establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, sino del otro tipo de investigaciones especiales previstas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. En resumen, las comisiones de investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones, a la que dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades.(...) El destacado no es del original.²

1.3. Acuerdos de la Comisión

En la sesión del 4 de septiembre de 2014, según acta N° 19 de la Comisión Permanente Especial del Control del Ingreso y Gasto Públicos, se presentó y aprobó la siguiente moción:

“Moción de orden N° 1-19 del diputado Fabricio Alvarado Muñoz:

Para que la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público abra un expediente e investigación a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia entorno a los salarios de los altos mandos de la institución, en cuenta el del Gerente General Allan Benavides Vílchez, quien en un año obtuvo un aumento del 80% en su salario mensual quedando en 10.685.045 millones de colones y a la de la Sub Gerente Lissette Montoya Gamboa, quien goza de un salario mensual de 7.5 millones de colones y se llame a audiencia a:

- Sr. Allan Benavides Vílchez, Gerente General de la ESPH
- Sra. Lissette Montoya Gamboa, Sub Gerente de la ESPH
- Dr. Álvaro Martín Parada Gómez, Presidente de la Junta Directiva
- Sr. Luis Paulino Acosta Hernández, Auditor Interno de la ESPH
- Sr. Gilberth Gonzalez Fallas, Director Departamento Legal de ESPH
- Sr. Luis Enrique Salas Esquivel, Director Recursos Humanos ESPH
- Sr. Yamil de la O Gómez, Representante del SITET en la ESPH.”

Con base en lo anterior, se realizaron las siguientes audiencias:

² Sala Constitucional. Voto N°4562-99

Nombre	Puesto	Acta de comparecencia y fecha
Lisette Montoya Gamboa	Sub Gerente ESPH	Actas N° 62 y N° 63 del 23/4/2015
Álvaro Martín Parada Gómez	Presidente Junta Directiva	
Luis Paulino Acosta Hernández	Auditor Interno	
Gilberth González Fallas	Director Departamento Legal	
Yamil de La O Gómez	Representante del SITET	

1.4. Objetivos de la Comisión Legislativa

1.4.1. Objetivo general

Cumplir con las responsabilidades asignadas a esta Comisión en el Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto a la fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública.

1.4.2. Objetivos específicos

Determinar la legalidad y razonabilidad de los aumentos salariales que se decretaron las altas autoridades de la ESPH para sí mismos.

1.5. Método y cronología de trabajo de la comisión

Se procedió a llamar a comparecer a las personas relacionadas con los hechos investigados que fueron indicadas en las mociones, efectuando un total de 2 sesiones, con lo que se logró garantizar un debido proceso a las personas supuestamente relacionadas con los hechos investigados, así como la obtención de información veraz y confiable. De esta forma la Comisión brindó la oportunidad de defensa a todas las personas directamente relacionadas con los hechos investigados para que manifestara lo que consideraran conducente y ofrecieran la documentación pertinente, al tiempo que con ello consiguió información suficiente para llegar a las conclusiones de este Informe.

PARTE II HECHOS RELEVANTES

Comparecencia de Lissette Montoya Gamboa, Sub Gerente de la ESPH, Álvaro Martín Parada Gómez, Presidente de la Junta Directiva, Luis Paulino Acosta Hernández, Auditor Interno de la ESPH, Gilberth Gonzalez Fallas, Director Departamento Legal de ESPH y Yamil de la O Gómez, Representante del SITET en la ESPH. Sesiones N° 62 y N° 63 del 23 de abril de 2015.

- Según se desprende de las declaraciones del Auditor Interno de la ESPH, Luis Paulino Acosta Hernández,³ al Gerente General de la institución, Allan Benavides, se le otorgó un aumento salarial del 40% en 2012, producto de la reforma a la Ley de Tránsito con la que se suprime el uso de vehículos discrecionales a los gerentes, auditores y otros funcionarios del Sector Público. A partir de ahí, Benavides hace uso de un recursos que tenía a su favor, luego de un juicio de 1995, en el que se le había otorgado un 40% como salario en especie, que no estaba utilizando debido al vehículo discrecional. La Junta Directiva le concede ese aumento, pasando su salario de ¢5 millones a ¢7,9 millones aproximadamente.
- Además, la ESPH había contratado un estudio de las condiciones salariales del mercado con año base 2012, que arrojó que el salario del Gerente debía ser cercano a los ¢8 millones. A partir de ahí, la Junta Directiva le asignó un incremento para que su remuneración llegara a los ¢8,3 millones.
- Adicional a esto, en la sesión posterior a la aprobación de estos salarios, incluyendo los de la clase general, el Gerente General presentó un criterio técnico donde solicitaba que se le incorporara el salario que se le había otorgado, un 40% adicional para mantener las diferencias con el salario de la subgerencia. Nuevamente, la Junta Directiva aprueba la petición y el sueldo se incrementa a más de ¢10,6 millones mensuales.
- La Auditoría Interna denunció ante la misma Junta Directiva a través de un informe en mayo de 2014, que efectivamente, el segundo aumento de 40% no correspondía porque ya estaba aplicado desde el año 2012. Posteriormente, a raíz del Informe de Auditoría Interna 193-2014 del 26 de agosto de ese año, la Junta Directiva atendió las recomendaciones y dejó sin efecto el aumento del segundo 40%, dejando el salario del Gerente en ¢8,3 millones (que ya incluía el incremento del primer 40% correspondiente al juicio ganado por Allan Benavides)

³ Acta N° 62 de Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. P.12

y definiendo el salario de la Subgerencia en un 10% menor que el de su superior, alcanzando un monto cercano a los ¢5,3 millones.⁴

- Asimismo, propuso que los incrementos se hicieran en tres años para amortizar el impacto sobre la Empresa. De conformidad con las declaraciones del Presidente de la Junta Directiva de la ESPH, Álvaro Martín Parada, el incremento se pagó desde enero de 2014 hasta agosto de ese año. Dada esta situación, se decidió suprimir los ajustes para los años 2014 y 2015 y ordenar al Gerente y a la Subgerente que devolvieran el monto pagado de más: ¢6.415.000 para el primero y ¢3.117.714 para la segunda.⁵ La Junta Directiva acordó dar un plazo de 48 meses para esa devolución sin pagar intereses, tal como lo confirmó Álvaro Parada.⁶

⁴ *Ibíd.* P. 13

⁵ *Ibíd.* P. 19

⁶ *Ibíd.* P. 20

PARTE III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

- A los Diputados firmantes les preocupa la práctica reiterada que están llevando a cabo diversas instituciones públicas de contratar estudios salariales que siempre derivan en la necesidad de incrementar la remuneración de los altos jerarcas. La inquietud surge tanto porque las recomendaciones tienden hacia la misma dirección –aumento salarial– como por los costos de estas contrataciones, a pesar de contar con Departamentos de Recursos Humanos, cuyos funcionarios reciben un sueldo pagado con fondos públicos.
- A pesar que la Junta Directiva dejó sin efecto el acuerdo por el cual había accedido a un aumento salarial del 40% a favor del Gerente y Subgerente Generales y les ordenó regresar el dinero recibido de más, lo hizo con un plazo de 48 meses, de forma tal que Allan Benavides tiene que devolver ¢6.415.000 en cómodas mensualidades de ¢133.645,8 y Lissette Montoya regresará ¢3.117.714 en tractos de ¢64.952,3, ambos sin pagar intereses. En la práctica, esta devolución equivale a una suerte de préstamo que le realizara la institución en condiciones favorables para funcionarios cuya remuneración mensual no solo es muy alta en comparación con el resto de los costarricenses.
- La Subgerente de la ESPH, Lissette Montoya, indicó textualmente que *“el presupuesto de la Empresa proviene netamente de las tarifas; no tiene ningún vínculo con el presupuesto nacional, sino que todos los ingresos los percibimos de los ingresos de los servicios públicos”*.⁷ Siguiendo esa afirmación entonces sería razonable pensar que los costos de operación se cargan a la tarifa, de forma que cuanto más altos sean aquellos más altas resultarán estas. En esa tesitura, el excesivo monto otorgado mensualmente a la clase gerencial de la ESPH está recargando las tarifas que pagan los abonados de la empresa por los servicios públicos y, aunque la Subgerente manifieste que tiene tarifas más bajas, en comparación con el ICE y AyA, todavía podrían ser menores, beneficiando a miles de ciudadanos que hoy gastan gran proporción de sus ingresos en el pago de servicios públicos como electricidad, agua y alcantarillado, especialmente en aquellas zonas con alta incidencia de pobreza como Guararí y otras regiones de San Rafael y San Isidro, cantones cuyas municipalidades son, junto con la de Heredia, accionistas de la ESPH.

⁷ *Ibíd.* P. 10

- La propia ARESEP participa el círculo vicioso. Al incluirse los aumentos sugeridos por las empresas contratadas en la estructura de costos operativos de la institución y ser cargados a las tarifas que son objeto de aprobación por parte del ente regulador, este se beneficia porque los incrementos salariales de las empresas reguladas se convierten en parámetros con los que, en futuros estudios de mercado contratados, se recomienda subir la remuneración del Regulador.

3.2 Recomendaciones

Al Poder Ejecutivo:

- Revisar, en los ámbitos de su competencia, la práctica que están realizando diversas instituciones para contratar estudios de mercado que fijan nuevas condiciones salariales, cuando en estas existen Departamentos o Direcciones de Recursos Humanos que pueden realizarlo.
- Ordenar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica que en los estudios que está realizando en materia de empleo público –según lo manifestó la Ministra Olga Marta Sánchez Corrales en la sesión N° 7 del 18 de junio de 2015– se incorpore un análisis de los salarios que se pagan a la Alta Administración, incluyendo a sus asesores, en las instituciones autónomas, las empresas públicas financieras y no financieras y se planteen propuestas de reforma necesarias para racionalizar los costos operativos de estas.
- Emitir una directriz a las instituciones del Sector Descentralizado para evitar aumentos salariales para los Presidentes Ejecutivos, Gerentes, Subgerentes y sus asesores, vigilando rigurosamente su cumplimiento, en especial, en aquellas entidades que aprueban sus propios regímenes salariales.

A la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos:

- Analizar el impacto que tienen los salarios que devengan los altos jerarcas de la ESPH en la estructura tarifaria que deben pagar los usuarios de los servicios públicos que brinda esta y remitir un informe a esta Comisión en un plazo no mayor a 3 meses.