

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

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

INFORME

**INVESTIGACIÓN EN TORNO AL PAGO, A FAVOR DE LA VICEMINISTRA DE
GOBERNACIÓN, CARMEN MUÑOZ QUESADA, DE PLUSES SALARIALES POR
CONCEPTO DE PROHIBICIÓN SIN CONTAR CON REQUISITOS ACADÉMICOS
(EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.675)**

ABRIL, 2016

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 AL PAGO, A FAVOR DE LA VICEMINISTRA DE GOBERNACIÓN, CARMEN MUÑOZ QUESADA, DE PLUSES SALARIALES POR CONCEPTO DE PROHIBICIÓN SIN CONTAR CON REQUISITOS ACADÉMICOS (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.675)

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 al pago, a favor de la Viceministra de Gobernación, Carmen Muñoz Quesada, de pluses salariales por concepto de prohibición sin contar con requisitos académicos”, que se tramitó bajo el expediente legislativo N° 19.675.

Dado a los ____ días del mes de abril del año 2016. San José, Sala de Sesiones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sede de la Comisión Permanente Especial.

**INVESTIGACIÓN EN TORNO AL PAGO, A FAVOR DE LA VICEMINISTRA DE GOBERNACIÓN,
CARMEN MUÑOZ QUESADA, DE PLUSES SALARIALES POR CONCEPTO DE PROHIBICIÓN SIN
CONTAR CON REQUISITOS ACADÉMICOS (EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.675)**

**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 e 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 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

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

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 30 de julio de 2015, según acta N° 15 de la Comisión Permanente Especial del Control del Ingreso y Gasto Públicos, se presentó y aprobó la siguiente moción:

“Moción N° 7-15, del diputado Redondo Poveda:

Considerando:

Que mediante oficio DMRP-175-15 del 1 de junio del presente año, se solicitó al Ministro de Seguridad, Gobernación y Policía, Gustavo Mata Vega, un informe sobre el salario de la Viceministra de Gobernación, Carmen Muñoz Quesada.

Que del Informe oficio OGEREH-432-2015 del 4 de junio de este año, suscrito por la Jefa de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía, Nuria Villalta Solano, se desprende que a Carmen Muñoz Quesada se le pagó un incentivo de prohibición correspondiente al 65% adicional sobre el salario base, desde su nombramiento, el 8 de mayo de 2014 hasta 15 de abril de 2015.

Que mediante oficio DRMP-188-15 del 8 de junio del 2015, se consulta cuál fue la justificación del pago de ¢9.539.740,17 por concepto de pluses salariales sin contar con los requisitos académicos exigidos. Asimismo, se solicitó copia del acuerdo de pago en el cuál consta el plazo y tractos en los que Carmen Muñoz Quesada reintegrará el dinero percibido de más, tanto a la Hacienda Pública como el mecanismo para recuperar los recursos pagados por el Ministerio por concepto de cargas sociales a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Que en oficio DVG-CMMQ-447-2015 del 8 de junio de este año, suscrito por Carmen Muñoz Quesada, se adjunta el oficio OGEREH-288-2015 del 22 de abril de los corrientes, donde Nuria Villalta Solano explica se procedió a hacer el nombramiento de la Viceministra el 9 de junio de 2014 a las 2:40 pm, incluyéndose el incentivo de prohibición; sin embargo, ese mismo día, a las 2:56 pm, se generó una nueva acción de personal suprimiendo el citado incentivo “por no contar con récord académico”.

² Sala Constitucional. Voto N°4562-99

Que el 24 de junio, la señora Juanita Grant, asesora del Despacho de la Viceministra Carmen Muñoz Quesada, sugirió vía correo electrónico a Nuria Villalta Solano, proceder al pago del incentivo de prohibición, a lo cual, esta última accedió con base en el Acuerdo N° 10506 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, reflejándose el pago en la acción de personal emitida el 24 de junio del 2014 retroactivo al 8 de mayo de ese año.

Que en el oficio DMGMV-1157-2015, suscrito por Gustavo Mata Vega, se indica que el monto exacto percibido por incentivo de prohibición fue de ¢11.180.787,92 (incluyendo aguinaldo y ahorro escolar). Del mismo modo, se consigna que mediante oficio OGEREH-454-2015 del 17 de junio de 2015, Nuria Villalta Solano explica que la razón por la cual se pagó ese sobresueldo “fue un error involuntario y una inadecuada interpretación de la normativa existente en materia del pago de la prohibición de mi parte, al proceder con el pago del citado incentivo que en realidad no corresponde”.

Que en el mismo oficio se evidencia que por concepto de cargas sociales, se cancelaron ¢2.052.066,86 y que el mecanismo a seguir para la devolución de los dineros debe ser a través de una solicitud oficial del Ministro ante la Sección de Inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Que en el oficio DVCMQ-328-2015 del 24 de abril de este año, suscrito por Carmen Muñoz Quesada, se indica que acordó reintegrar ese dinero en tramos que resultan de dividir el total entre los meses que corresponden al periodo entre mayo de 2015 a mayo de 2018. Del cálculo realizado por medios de comunicación, se colige que la devolución será en tramos de ¢320.000 mensuales.

Que no existe certeza en el procedimiento a seguir para recuperar los montos correspondientes si la señora Carmen Muñoz Quesada es cesada o renuncia a su cargo antes de esa fecha.

Que hasta el día de hoy no consta en ningún documento recibido por este Diputado que el Ministro Gustavo Mata Vega haya gestionado la solicitud ante la Sección de Inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social, desconociéndose si efectivamente el procedimiento para recuperar ese dinero ha sido activado.

Para que esta Comisión llame a comparecer a las siguientes personas, a fin de que expliquen lo relacionado con esta situación:

- Nuria Villalta Solano, Jefa de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Gobernación y Policía.

- Carmen Muñoz Quesada, Viceministra de Gobernación
- Gustavo Mata Vega, Ministro de Seguridad, Gobernación y Policía.
- Juanita Grant Rojas, Asesora Administrativa de la Viceministra de Gobernación.”

Con base en lo anterior, se realizó una audiencia a los comparecientes el día 10 de agosto de 2015.

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 del pago de prohibición a la Viceministra de Gobernación, Carmen Muñoz Quesada, sin demostrar atestados académicos para ello.

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 la moción, efectuando una sesión en la que se garantizó su derecho a la defensa y se obtuvo información veraz y confiable que sustenta este informe.

PARTE II HECHOS RELEVANTES

- El 15 de mayo de 2014, mediante correo electrónico, Gabriel Castro González, funcionario de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Gobernación, consultó a Ana Ruth Naranjo Arias, funcionaria del Ministerio de Hacienda, si procedía el pago de prohibición a Carmen Muñoz, a lo que responde el 30 de ese mes, con copia a Nuria Villalta Solano, Jefa de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Gobernación, que lo precedente era solicitar criterio al Departamento Legal de esa cartera y a la Contraloría General de la República.
- Ese mismo día, Gabriel Castro remite correo electrónico a Nuria Villalta reafirmando la necesidad de hacer las consultas, mismas que nunca se realizaron.
- El 9 de junio de 2014, a las 2:40 pm, se gestiona acción de personal N° 614006947 a nombre de Carmen Muñoz Quesada en la que se reconoce el incentivo del 65% sobre el salario base por concepto de prohibición. Posteriormente, a las 2:56 pm se emite nueva acción de personal N° 614006962 en la que se suprime el sobresueldo, por no tener récord académico que lo justifique.

- Carmen Muñoz acepta que su asesora, Juanita Grant, conversó con Villalta el 24 de junio de 2014 y le sugirió que debía pagar el incentivo de prohibición,³ a lo cual la Jefe de Recursos Humanos accedió basándose en el acuerdo N° 10.506 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- Según consta en el oficio OGEREH-288-2015 del 22 de abril del 2015, ese 24 de junio se le informó a Grant la procedencia del pago y vía correo se ordenó realizarlo al amparo de los artículos 14 y 15 de la Ley N° 8422 “Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública”, los cuales señalan los funcionarios cubiertos por la prohibición y establecen el régimen de compensación por dejar de ejercer su profesión liberal.
- Siguiendo esa instrucción, el 24 de junio de 2014 se emite nueva acción de personal N° 614010467 a las 2:46 pm, en la que se incluye el pago de prohibición con la siguiente observación: *“A solicitud de mi Jefatura, por medio de correo electrónico con fecha 24/6/2015, según criterio de que la prohibición para el ejercicio libre de la profesión para aquellos puestos de conformidad con los artículos 14 y 15 de la Ley N° 8422 (sic)”, así como la referencia al acuerdo N° 10.506”.*
- El 23 de julio de 2014, ante la falta de consultas a Dirección Jurídica y a Contraloría General de la República, Gabriel Castro remite vía correo electrónico el criterio de la funcionaria de Hacienda al Director Jurídico del Ministerio de Gobernación, Adolfo Arguedas Fernández, así como la orden de pago girada por Nuria Villalta.
- Es hasta el 21 de abril de 2015, mediante oficio DVG-CMMQ-318-2015, que Carmen Muñoz plantea su preocupación e instruye a Nuria Villalta *“para que de manera inmediata se investigue la situación, se establezcan las responsabilidades del caso y, por supuesto, se estime lo que he recibido de manera aparentemente irregular para devolverlo al erario público como corresponde”.*⁴
- Según oficio OGEREH-288-2015 del 22 de abril de 2015, Nuria Villalta asumió toda la responsabilidad aduciendo *“error involuntario y mala interpretación de normativa existente en materia de pago de la prohibición de mi parte, al proceder con el pago de citado incentivo que en realidad no corresponde”.*

³ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 17. P. 8. En la misma dirección apuntan los oficios OGEREH-288-2015 del 22 de abril de 2015 y OGEREH-454-2015 del 17 de junio de 2015

⁴ Oficio sin número del 27 de abril de 2015, suscrito por Carmen Muñoz Quesada y dirigido a Adolfo Arguedas Fernández, Director de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación y Policía. P. 3

- Posteriormente, se realiza una reunión en el Despacho de la Viceministra Carmen Muñoz, en presencia de la Oficial Mayor del Ministerio y la Asesora Jurídica, Rita Maxera, en la que Villalta admite ser la única responsable de este hecho.⁵
- El 22 de abril de 2015, a través de oficio DVG-CMMQ-321-2015, Carmen Muñoz presenta a la Oficina de Gestión de Recurso Humano una solicitud para que se interrumpa el pago del incentivo de la prohibición a partir de la segunda quincena del mes de abril y se realicen las gestiones administrativas para formalizar el arreglo de pago a través del Sistema Integra.
- Por su parte, los oficios OGEREH-293-2015 del 24 de abril de 2015 y OGEREH-470-2015 del 22 de junio de ese año, ambos suscritos por Nuria Villalta, informan que el monto pagado de más a Carmen Muñoz, desde el 8 de mayo de 2014 hasta el 15 de abril de 2015 asciende a ₡11.180.787,93. Asimismo, el oficio OGEREH 454-2015 del 17 de junio de 2015 señala que por concepto de cuotas obrero-patronales, se ha pagado a la Caja Costarricense del Seguro Social la suma de ₡1.901.510,12, aunque esa cifra llega a los ₡2.052.066,88 según oficios DVG-CMMQ-482-2015 del 19 de junio de 2015 y OGEREH-492-2015 del 2 de julio de ese mismo año.
- El 27 de abril de 2015, mediante oficio sin número, Carmen Muñoz solicita al Director de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación y Policía, Adolfo Arguedas Fernández, investigar si existe responsabilidad administrativa por parte de Nuria Villalta a raíz del pago de prohibición.
- Por medio del oficio DMGMV-579-2015 del 29 de abril de 2015, el Ministro de Seguridad, Luis Gustavo Mata Vega, ordena a la Auditora Interna del Ministerio de Gobernación, María Eugenia Barquero Paniagua, realizar la investigación correspondiente para determinar la verdad real de los hechos.
- El 7 de mayo del año anterior, en oficio DAJG-707-2015, Adolfo Arguedas remite a Carmen Muñoz un informe preliminar de investigación en el cual señala que el pago de prohibición no correspondía y que la apertura de un procedimiento administrativo contra Nuria Villalta debía ser ordenada por el Ministro.
- Carmen Muñoz remite oficio DVG-CMMQ-351-2015 del 5 de mayo del 2015 al Ministro Gustavo Mata y con copia al Presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, en el cual hace un recuento de los hechos que llevaron al pago de la prohibición y de las acciones desarrolladas posteriormente para corregir el giro indebido y sentar las responsabilidades.
- En oficio OGEREH-470-2015, del 22 de junio de 2015, suscrito por Nuria Villalta, se indica que a partir del mes de mayo de ese año se comenzó a rebajar el monto girado de más mediante deducciones de ₡159.725,53 por quincena, la cual fue acordada con Carmen Muñoz.

⁵ *Ibíd.* P. 4

- La Auditoría Interna, por medio del oficio AI-0479-2015 del 15 de julio de 2015, informa que luego del análisis de los hechos y de la documentación en su poder, encuentra que el eventual responsable por el pago del sobresueldo es Gabriel Castro González.
- Mediante oficio DMRP-301-15 del 17 de agosto de 2015, suscrito por el Diputado Mario Redondo Poveda, se solicitó al Ministro de Seguridad Pública todos los informes realizados por la Auditoría Interna en relación con el pago de un sobresueldo por concepto de prohibición a favor de la Viceministra de Gobernación, Carmen Muñoz Quesada.
- El Ministro, mediante oficio DMGMV-1566-2015 del 24 de agosto de ese año, remite la respuesta AI-0572-2015, suscrito por María E. Barquero Paniagua, Auditora Interna del Ministerio de Gobernación, en la cual señala que, en virtud de la confidencialidad que establecen el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, el 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito así como diversos pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, no puede suministrar copia mientras el procedimiento administrativo se encuentre abierto.
- A través del oficio DMGMV-1622-2015 del 1 de septiembre de 2015, el Ministro de Seguridad, Luis Gustavo Mata Vega, informa al Diputado Redondo Poveda que se procedió a constituir un órgano director para realizar el procedimiento administrativo correspondiente.
- Mediante oficio DMRP-098-16 del 6 de abril de 2016 se solicitó al Ministro de Seguridad Pública, Luis Gustavo Mata Vega, un informe sobre el resultado del procedimiento administrativo y la investigación contra la Viceministra Carmen Muñoz Quesada, pero a la fecha de presentación de este informe, no se había recibido respuesta.
- El Ministro de Seguridad Pública, Gustavo Mata, a través del oficio DMGMV-968-2016 del 19 de abril de 2016, informó que “esta Cartera Ministerial inició el procedimiento administrativo correspondiente y una vez finalizada la fase de instrucción, las diligencias fueron remitidas mediante oficio DMGMV-1913-2015 a la Presidencia de la República para su resolución final”. El oficio citado, que data del 7 de octubre de 2015, expresamente indica que se remite al Presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, “en sobre cerrado y con la leyenda ‘Confidencial’ las recomendaciones vertidas por el Órgano Director nombrado para la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario, para que en su condición de Órgano Decisor proceda a dictar el acto final de acuerdo con las conclusiones del presente asunto.

PARTE III

CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES

3.1. Conclusiones

En la comparecencia del día 10 de agosto de 2015, llevada a cabo en el seno de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, y según consta en Acta Sesión Extraordinaria N° 17, el diputado Álvarez Desanti manifestó:

“Me parece que no podemos presumir que todos los políticos son corruptos, que todos los funcionarios públicos son ineficientes y, sinceramente, me parece que estamos cayendo en una enfermedad y en una actitud, donde tenemos que ver dónde encontramos que los políticos se equivoquen para caerles encima y masacrarlos y, también, los políticos pueden cometer errores.”

De esta manera, y considerando que la funcionaria Nuria Villalta admitió haber incurrido en un error por la mala interpretación de la norma; la Viceministra Carmen Muñoz Quesada llevó a cabo el proceso para realizar los pagos correspondientes para resarcir al erario los dineros pagados de más y se abrieron los órganos administrativos correspondientes para sentar las responsabilidades de este error, no se considera necesario medidas más allá que la recomendación de poner especial cuidado en los procedimientos de pago de incentivos salariales a cualquier empleado público, revisando siempre el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

A partir de lo anterior resulta evidente que el caso en estudio fue denunciado públicamente, tramitado administrativamente y ha generado acciones concordantes con su naturaleza en apego a la normativa de control, sanción y resarcimiento correspondientes. Por lo cual resulta innecesario y carente de interés actual continuar con un proceso legislativo cuando las instancias administrativas del Ministerio de Seguridad y Gobernación han procedido conforme a derecho.

El ejercicio del control político, nacido de la división de poderes y el establecimiento de pesos y contra pesos en el Estado, debe ir enfocado a construir y evidenciar las fallas sistémicas que entorpecen los procedimientos en la búsqueda del bienestar ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas. La labor del legislador en esta competencia debe ir enfocada al mejoramiento constante de la Administración Pública, la denuncia de actos que atenten contra los principios de eficiencia y eficacia o la desidia dentro de la institucionalidad. No hay que perder de vista estos objetivos, más en una Comisión tan trascendente como la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público.

3.2 Recomendaciones

Se recomienda el archivo de este expediente.

DADO EN LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONTROL DE INGRESO Y GASTO PÚBLICOS,
SAN JOSÉ A LOS VEINTIOCHO DÍAS DEL MES DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS.

ANTONIO ÁLVAREZ DESANTI

ROLANDO GONZÁLEZ ULLOA

JORGE ARGUEDAS MORA

DIPUTADOS