

San José 3 de octubre 2013

Licda.
Magally Porras
Directora Administrativa Financiera



Estimada señora

De conformidad con lo dispuesto en la Directriz R-CO-61 del 24 de junio del 2005, me permito presentar mi informe final de labores. Solicito se me excuse por lo tardío de este documento, lo cual se debió a que la carga de trabajo que tuve en las últimas semanas de labor en la Aresep, me impidió atender esta obligación oportunamente. Posteriormente, no pude localizar la literatura que me pudiera servir de referencia, de allí que me he visto obligado a recurrir a algunos documentos que conservo.

Valga la oportunidad para indicar que al constituir el Departamento Financiero una unidad de apoyo administrativo, las metas y objetivos pretenden cumplir con las labores rutinarias y en determinados casos, mejorar la calidad de ese cumplimiento, que faciliten el citado apoyo.

No omito agradecerle a usted, a los compañeros del Departamento y de la Institución, el apoyo recibido durante mi gestión.

Resumen de la problemática del Departamento

En el lapso de mi gestión, el Departamento Financiero se distinguió en términos generales, por tener una carga de trabajo excesiva en relación con los recursos disponibles, tanto humanos, como materiales, no obstante que en su oportunidad se hicieron las gestiones correspondientes.

Gracias a la entrega de funcionarios clave del Departamento, se procuró brindar un servicio aceptable. Para cada imprevisto que nos planteaba la Administración Superior o el medio, de alguna manera se le hacía frente para salir adelante, concentrándonos en los aspectos básicos fundamentales debido a las limitaciones, dejando de lado otros que por fuerza mayor no pudieron cumplirse.

Fueron numerosas las jornadas de trabajo superiores a las estipuladas por ley, pero sin reconocimiento salarial, que un grupo de funcionarios se quedó laborando en la sede, usted misma nos acompañó en varias ocasiones. En los últimos tiempos, algunos compañeros que tenían equipo moderno, se llevaban a sus casas distintas tareas.

Relacionado con el punto anterior, los incentivos salariales no han sido la característica del Departamento. Mientras otras dependencias mostraban sustanciales reconocimientos, en la nuestra no sucedía lo mismo. Producto de ello ha sido la migración de profesionales, con la correspondiente afectación en el desempeño del Departamento.

Contribuyó en la generación de errores y atrasos, el contar con un sistema obsoleto, insuficiente, con grandes debilidades de control y desintegrado, donde las hojas excell eran fundamentales, lo que contribuía a la debilidad del control interno.

De las acciones correctivas, sobresale el fracasado proceso que se inició a finales del siglo pasado y que se extendió hasta mediados de la primera década del presente, para contar con un sistema moderno, que obligó a los funcionarios del Departamento a participar en el mismo en largas jornadas, sin desatender sus tareas rutinarias, cuyo exceso sobre lo normado no era reconocido.

Similares condiciones se presentaron durante los años en que se le brindaron a Sutel los servicios que ejerce el Departamento, con sistemas y procedimientos obsoletos, así como personal insuficiente. La gestión de cobro directa a los concesionarios de buses, fue un reto que se tuvo que asumir en forma apresurada y que ha dado resultados positivos y en proceso de mejora.

No se omite la situación del control de los activos institucionales, que se complicó en los años noventa, cuando el módulo electrónico que los registraba y controlaba colapso y perdió la información, perjudicando su recuperación, y agravando la saturación de trabajo, no obstante que se hicieron contrataciones externas e importantes esfuerzos internos. Del proceso citado para contar con un sistema moderno, se generó un módulo de activos con muchas limitaciones y deficiencias de control, al que se le migró la información con que se contaba, pero no ha sido una herramienta de ayuda para la solución definitiva. El asunto se complicó con el traslado de sede, que obligó a embodegar gran parte de los activos institucionales y dejar otros en la sede anterior, con confusión en la designación efectiva de su responsable. Me parece también que ha faltado cierto seguimiento a los informes de inventario de activos, que se han realizado.

Otra tarea que ha generado inquietudes es la relacionada con la planilla, cuyo módulo colapsó y que últimamente obligó a hacerle frente mediante hojas excell, con el correspondiente riesgo de control interno. Se buscaron y propusieron diferentes soluciones, las cuales todavía no se han plasmado en el correspondiente proceso.

En su tiempo agravó nuestra situación el hecho de que a las distintas dependencias se les responsabilizase de desarrollar sus propios procedimientos, reglamentos y normativa de control interno. En este último caso, lo que se estila en otras empresas e instituciones, es la conformación de unidades especializadas, compuesta por expertos asesoren, den seguimiento y saquen la tarea con el aporte del resto de funcionarios. En el caso del Departamento Financiero se agregaban labores atípicas como la preparación de los proyectos de cánones, control físico de activos, formulación de presupuesto y modificaciones, procesos que consumían gran cantidad de recursos y por supuesto, de disposición de tiempo.

La problemática del Departamento nos obligó a fijar prioridades para atender lo que consideramos urgente e importante, con una estructura plana compuesta por dos niveles, una jefatura y subalternos, así como sistemas, equipo, procedimientos obsoletos y personal insuficiente. Reflejo de esta situación, la constituyen los informes

de Auditoría Interna, de los cuales, gran parte de sus recomendaciones, simplemente no se podían atender si no se resolvían antes los asuntos planteados. Cabe señalar que ese ente -como otros de la Institución-, fue objeto de una reorganización y mejora, que ha implicado informes de más calidad, sofisticación y cantidad, acentuando nuestra limitación de capacidad para atenderlos.

Reconozco que últimamente la dotación de personal mejoró sustancialmente, especialmente en el área de cobro, así mismo, coincidiendo con mi salida, los procesos de cánones y presupuesto han sido asumidos por otra dependencia, aunque las mejoras en sistemas y procedimientos todavía tardan. En el caso de los sistemas, con la participación decidida de esa jefatura, se han hecho grandes esfuerzos para cuajar una licitación exitosa, que estaba en apelación a la fecha de mi salida, aunque confío sea una realidad en el corto plazo. Por otra parte, entiendo que la dirección encargada, se ha preocupado para que en un futuro cercano se cuente en la Institución con procedimientos y reglamentos modernos y actualizados.

Finalmente, confío en que la problemática de la estructura administrativa también se corrija cuanto antes, dados los cambios de organización que se han venido aplicando.

Labores rutinarias

Las labores rutinarias del Departamento se resumen en el registro de las transacciones financieras y presupuestarias, reflejadas en reportes de estados financieros presupuestarios trimestrales, modificaciones presupuestarias, facturación y cobro, pagos de bienes y servicios, proceso de levantamiento y control de inventarios, control de inversiones y proceso de aprobación de cánones, de control interno y atención de informes de auditoría.

En la fecha en que me separé de la Institución estaban avanzadas contrataciones relacionadas con las normas internacionales de contabilidad y levantamiento de inventarios. Asimismo se estaba atendiendo una apelación a la licitación de un sistema administrativo financiero.

A pesar de las limitaciones de la problemática del Departamento, considero que el aporte a la Institución ha sido positivo. Con grandes dificultades, esfuerzo de los funcionarios y en forma oportuna se han presentado los reportes financieros, presupuestarios y de cánones a las autoridades competentes, se ha realizado un cobro aceptable del costo del servicio que se brinda, se han pagado oportunamente las obligaciones y el personal de la institución sabe que los activos bajo su responsabilidad son objeto de control.

Cabe hacer mención especial a la gestión de cobro, especialmente a la de cánones de buses, que en un principio y especialmente por falta de información de la institución concedente, ideamos diversas formas de cobro, hasta adoptar la gestión por medio del INS que mejoró sustancialmente la recaudación, en detrimento de una identificación efectiva de cada concesionario en particular. Hace escaso un año, esta modalidad se varió al cobro desde la sede a las empresas respectivas, con mejoras en el control.

Finalmente, sobre los asuntos pendientes, en varias reuniones antes de mi salida, con usted y con los funcionarios del Departamento, los analizamos en detalle.

Sugerencias para la buena marcha del Departamento y de la Institución

1.- Para el Departamento.

Velar y dejar evidencia porque se cuente con una estructura administrativa moderna, con procedimientos y reglamentos actualizados, dando por un hecho que el sistema administrativo financiero licitado será todo un éxito, así como el de las NICSP cuyo proceso está muy avanzado. En especial luchar porque el reconocimiento laboral y salarial de los funcionarios no se menoscabe en relación con los del resto de la Institución.

2.- Para la Institución.

En este caso me centro en un aspecto que puede afectar la relativa paz social de la Aresep. Me refiero a la administración de los procedimientos administrativos disciplinarios.

Dada mi experiencia en la materia y de algunos funcionarios que han sufrido estos procesos, me permito exponer en primera instancia algunas debilidades detectadas en estos procedimientos y a continuación la recomendación respectiva:

Algunas debilidades

2.1.- La aplicación de la normativa por parte de los órganos a veces es muy relativa. En algunos casos aplican estrictamente lo dispuesto en la Ley, en otras realizan interpretaciones discutibles con base en la teoría de que la relación de servicio entre la Aresep, sus órganos desconcentrados y sus funcionarios es de naturaleza estatutaria y se rige por lo dispuesto en el Reglamento autónomo de las relaciones de servicio entre la Aresep, sus órganos desconcentrados y sus funcionarios (RAS). Considerando IX, de resolución RRG-64-2011, OT-72-2011.

Esta interpretación ya le ha costado caro a la Institución. Pongo por ejemplo las multas e intereses que los tribunales han fallado en detrimento de la Institución, en los procesos incoados por cuatro funcionarios despedidos, conocidos de todos, que incluso si mal no entiendo, obligó a una negociación posterior con ellos.

Además, como más adelante lo comento, en ciertas ocasiones da la impresión de que a lo que uno se enfrenta no es a un órgano investigador de la verdad de los hechos, sino a otro que ya tiene predeterminada la sentencia en contra, actuando casi como una especie de fiscal y lo que busca son aquellos argumentos –en detrimento de otros- que refuerce su posición.

El recurrir por parte del Órgano Director a interpretaciones, se agrava para el investigado, porque el costo de contratar a profesionales especializados que los

asesoren es excesivo, lo que hace que asuman su propia defensa, en completa indefensión.

2.2.- Disparidad en la aplicación de los plazos. Los períodos para que se le otorgan al investigado para que responda son por lo general muy cortos (usualmente 24 horas o tres días), sin embargo los órganos directores a veces se toman el tiempo que consideren necesario, ya sea de meses e incluso de años. Lo cual en las circunstancias citadas va en detrimento del investigado. Ejemplo de ello lo constituye el OT-080-2010, donde todos los procesos fueron cubiertos hace mucho tiempo, excepto el final que está sin resolverse.

2.3.- Limitación de aporte de testigos por parte del investigado. Con base en la normativa de que no se pueden aportar más de 4 testigos por asunto en las comparecencias orales, a veces el órgano director hace interpretaciones limitativas, sin importar si ello perjudica el aporte de pruebas y encontrar la verdad de los hechos (resolución ROD-119-2011, del OT 72-2011). En el OT-72-2011 (resolución RRG-023-2012), su director sin justificación ni sustento en el documento de investigación preliminar, abrió una causa adicional, no obstante negó el aporte de más testigos. Ante la evidencia final, no tuvo más opción que retirar la causa, sin mayor novedad para él ante la gravedad de esa acción.

2.4.- No siempre se consideran atenuantes. Se citan por ejemplo el exceso de trabajo, falta de recursos, falta de procedimientos, fijación de prioridades, análisis de costo beneficio, esfuerzos emprendidos por el investigado para resolver el problema, etc. En la resolución RRG-190-2012 (OT-72-2011), el Regulator General tuvo que enderezar este tipo de omisiones.

2.5.- Falta de capacitación en la materia para el funcionario común. Son pocos los funcionarios que reciben capacitación en esta especialidad, fuera de los que pertenecen a la Auditoría Interna y a la Dirección General de Asesoría Legal y Regulatoria, quien a su vez lleva los procesos, lo cual pone en indefensión en los procesos disciplinarios a esos funcionarios y más si se encuentran con integrantes de los órganos con fijación de fiscal.

2.6.- Falta de reglamentos y procedimientos para los procedimientos administrativos disciplinarios. La situación del investigado que no cuenta con defensa profesional, que es en mi concepto en la mayoría de los casos por los motivos mencionados, es muy precaria a la hora de defenderse, porque no existe a lo interno un procedimiento especializado, lo que contradice la teoría citada en el punto 2.1. Mientras los miembros del órgano además de su formación tienen a su disposición una capacitación recibida que les facilita hallar la base legal e interpretación de su interés, sucede lo contrario con el investigado.

En el Informe de Auditoría que sustentó el proceso del OT-72-2011, se señalan responsables y se eximen a otros con obligaciones incluso mayores, sin referencia a norma legal que respaldase tal omisión. Por ejemplo, se recomienda el procedimiento solo para algunos que no cumplieron con renovar pólizas de fidelidad, en otro caso mucho más grave en que se incumple lo dispuesto en una ordenanza del ente

contralor, publicada en La Gaceta, para que se emitiera el reglamento de modificaciones, solo se hacen señalamientos, pero no recomendaciones, con una falta de equidad palpable. Incluso se cita a un funcionario que no es subordinado directo del responsable. Este aspecto es similar al señalado al final del punto 2.14

La falta de reglamentos y procedimientos especializados, que regulan las materias señaladas en estos incisos, no solo debilitan la posición del investigado, sino que prácticamente eximen entre otros, a funcionarios de los órganos directores e investigativos, por no estar tipificada la mala praxis en estos procesos.

Bajo la situación actual, se corre el riesgo de que no haya aplicación general de la normativa disciplinaria.

2.7.- Falta de rigor a la hora de ordenar los procesos disciplinarios. Parece que los encargados de analizar los resultados preliminares de este tipo de investigación, no tiene el rigor necesario para estudiar a fondo los casos, de forma tal que sirva colador y se lleven a cabo los procesos que lo ameriten. Aparentemente no investigan a fondo o consultan, simplemente no se arriesgan y todo lo pasa a su superior para el inicio correspondiente.

2.8.- Caso de posibles responsables no incluidos en un principio en estos procesos. Aunque en el proceso se demuestre la posibilidad de otros implicados, a veces los órganos simplemente los ignoran, como en el caso del oficio 722-DGJR-2011, mediante el cual se atiende un recurso de reposición contra la ya citada resolución RRG-64-2011. Nótese que los firmantes del oficio pertenecen a la misma dependencia que los del órgano director.

2.9.- No hay investigación de responsabilidades en los casos que no fructifican. Al contrario de lo que sucede con los investigados por los errores que cometen, con base en un informe de investigación, no le sucede lo mismo al que realizó el citado informe, que al final resultó improcedente. Hay que considerar que el costo del proceso es muy costoso y los recursos disponibles de la Institución son escasos.

2.10.- Limitada normativa para recusar a los miembros de los órganos directores. La misma no permite siquiera el análisis de casos en que el pasado, estos miembros hayan actuado según el supuesto funcionario perjudicado, en forma parcializada. En el OT-11-2013 se recusó al nombramiento de uno de los miembros del órgano director, por supuestas actuaciones anómalas en un caso anterior, de las cuales se citan dos en el punto 2.3. En respuesta, en la resolución RRG-212-2013, se mencionan dos artículos del Código Procesal Civil que regula la materia, donde no se contemplan este tipo de actuación. Por eso y sin hacerse referencia a las mismas, el recusado concluye que no le alcanzan las causales ahí establecidas y que considera que no hay razón para suponer que actuaría de forma imparcial en este procedimiento, de allí que sin más, la gestión no fructificó.

2.11. No se considera la jurisprudencia administrativa. Parece que La resolución de un caso no es considerada en otros similares, para procurar fallos homogéneos e igualdad ante la ley, incluso no se generan recomendaciones a la Administración para

que gire las instrucciones correspondientes para que se corrijan determinados procedimientos. En el OT-72-2011, se me investigó porque un funcionario recién nombrado no tenía póliza de fidelidad, cuando el cumplimiento de ese requisito debió solicitársele antes de ejercer el puesto y por supuesto en el proceso de reclutamiento, lo cual correspondería al Departamento de Recursos Humanos. El Órgano Director no solo no aceptó esta tesis, sino que al menos debió prevenir al citado departamento, para que se cumpliera en lo sucesivo.

2.12.- Riesgo de que una sola dependencia administre todo el proceso administrativo disciplinario. Los distintos órganos que participan en el proceso e incluso los que atienden las apelaciones, pertenecen a la Dirección General de Asesoría Legal y Regulatoria. Parece que incluso interviene en los procesos contra sus mismos funcionarios. Lo anterior puede influir en algunos resultados, dado la normal relación continuada que se da entre sus miembros y la dependencia de una sola jefatura. Ese mismo riesgo se corre si se diese el caso de que sean unos pocos funcionarios de la Auditoría, los que atienden y recomiendan este tipo de proceso y que además usualmente deban estar con cierta frecuencia, coordinándolos con sus pares del área legal.

2.13.- A veces los profesionales que conforman el órgano director emiten opiniones de otras especialidades. Tal es el caso del OT-72-2011, RRG-23-2012, donde se opina sobre la sencillez y falta de complejidad de una tarea para efectos de supervisión, ante el alegato de falta de tiempo, sin contar con un experto en la materia que analice en detalle todo el proceso de la misma, el entorno y cargas de trabajo de los supervisores, entre otros aspectos.

2.14.- No se define en qué circunstancias de posible error el funcionario es eximido de este tipo de proceso. No todos los casos se investigan, lo cual no dudo que se tengan razones válidas para ello, pero el funcionario común al que se le sigue una causa, no tiene acceso a estas excepciones, que bien le podría beneficiar. Existen situaciones que supongo están debidamente justificadas, pero no son del dominio de todos los funcionarios. Cito por ejemplo indemnizaciones a Coopemoravia y a cuatro funcionarios despedidos, que fueron reintegrados por falta de apelación oportuna; así como el costo de separar por varios meses a cuatro directores del área de regulación y el descubrimiento en un informe de auditoría, sobre la inminente prescripción de una causa sobre un ex regulador, por aparente descuido.

Recomendaciones

1.- Dado lo costoso para el funcionario investigado de contratar profesionales especializados en esta materia y de que no hay certeza de la falta, brindarle asesoría legal durante el proceso.

2.- Contratar todos los servicios de órganos directores disciplinarios externamente, para minimizar el efecto negativo entre las relaciones laborales de los funcionarios y posibilidad de influencia de jefaturas. El costo de esos servicios se compararía con el ahorro de mantener a funcionarios del área legal en esta actividad, quienes pueden dedicarse a labores sustantivas, que tanto requiere la Institución.

3.- Capacitar a todos funcionarios en esta materia.

4.- Preparar cuanto antes la normativa y procedimientos especializados que rigen esta materia, donde se consideren entre otras, las debilidades señaladas, de manera tal que cubra la actuación de todos los funcionarios de la Institución.

Cordialmente,



Arturo Moreno Quirós

cc. Recursos Humanos, Lic. Gustavo Alvarado, Sra. Marlice Alvarado, encargada de la página Web del DAF