



Contraloría General de la República. Consejo Superior de la Contraloría General de la República. Managua, veintitrés de mayo del año dos mil veinticuatro. Las diez y treinta y dos minutos de la mañana.

I. RELACIÓN DE HECHOS:

Visto el escrito presentado ante este Órgano Superior de Control a las dos y tres minutos de la tarde del seis de mayo del año dos mil veinticuatro, por el señor **JOSÉ DAVID AGUIRRE JIMÉNEZ**, mayor de edad, casado, titular de cédula de identidad número cero, cero, uno, guion, dos, cero, cero, nueve, ocho, dos, guion, cero, cero, ocho, ocho, letra U (001-200982-0088U), quien actúa en su propio nombre y en su calidad de responsable de bodega de empaque de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), donde interpone Recurso de Revisión de la comunicación con referencia CGR-DGJ-JCSA-392-04-2024, DDR-MFCM-018-04-2024, que le fue notificado a las nueve y cincuenta minutos de la mañana del dieciocho de abril del año dos mil veinticuatro, la resolución administrativa e informe de auditoría de cumplimiento de fecha veinte de septiembre del año dos mil diecinueve, con referencia EM-008-001-19, emitido por el auditor interno de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), derivado de la revisión practicada al pago de nómina de las cinco cuadrilla que efectúa el trabajo de cargue y descargue y movimientos internos de los granos básicos en las Bodegas de ENABAS central por el periodo del uno de enero del año dos mil dieciséis al treinta y uno de diciembre del año dos mil diecisiete, mediante la cual se le determinó “responsable por falta de documentación soporte para la elaboración del pago de planilla de las cuadrillas del personal...”, manifiesta sus agravios en cinco (5) hojas, con documentos que anexa a su solicitud de revisión que corresponden a fotocopia de la cédula de identidad, comunicación vía correo interno, listado denominado, “producto que se cargan y descargan por las cuadrillas para los diferentes planes de bodega”, cédulas de notificación de la Resolución Administrativa “RIA-UAI-671-2024”; y del auto de apertura del proceso administrativo de pliegos de glosas, en virtud de lo cual esta autoridad pasa a conocer el fondo del precitado recurso de revisión y resolver el mismo de conformidad a derecho.

II. EXPRESIÓN DE AGRAVIOS:

Que previo a cualquier análisis de fondo, se procedió a determinar si el recurso cumplió con el elemento de la temporalidad que establece el **art. 81** de la Ley N° 681, ya referida, que expresa que si fuere el Consejo Superior que dictó la Resolución Administrativa que dio lugar a la Responsabilidad Administrativa e imponga sanciones procede el Recurso de Revisión dentro del término de quince días hábiles a partir del día siguiente de la respectiva notificación. Rola en el expediente administrativo la cédula de notificación de la referida resolución administrativa efectuada al recurrente el día dieciocho de abril del año dos mil veinticuatro, por lo que a la fecha de presentación del recurso se encuentra en el onceavo día hábil del término antes señalado, cumpliendo de esta manera el requisito de temporalidad para su admisibilidad y tramitación. El señor **JOSÉ DAVID AGUIRRE JIMÉNEZ**, como fundamentación de su recurso expresó que, en la resolución falta la documentación soporte para la elaboración



del pago de planilla del personal, siendo los soportes claves; la orden de entrada y la remisión general que soporten las actividades ejecutadas por el personal de cuadrillas, como es cargue y descargue de granos básicos maíz, maquilado y pulido de frijoles, empaque de arroz y frijol, que dicho proceso y procedimiento no es parte de un manual específico, porque las actividades en la empresa para la fecha de la auditoría no eran técnicas, predominaba el conocimiento empírico y una forma de trabajar rudimentaria apegada a lo dispuesto por el jefe de operaciones, como sustento de su dicho anexó a su libelo de revisión documento denominado, “Descripción de puesto” y detalla además que dentro de sus **funciones específicas asignadas** al puesto se encuentran: 1. Coordinar y controlar la recepción, registro y almacenamiento de los diferentes granos básicos y productos industriales propiedad de la empresa, ya sea con la remisión, orden de compra o factura para su debido registro estadístico. 2. Instruir y coordinar la selección, rotulación y ubicación de los granos básicos y productos industriales en la bodega de almacén; asignar el rubro o bien a cada uno de los auxiliares de bodega a fin de facilitar su agilización en el proceso de despacho de las mismas al área usuaria de la empresa. 3. Coordinar con la Oficina de Control de Calidad la toma de muestras a los granos básicos y productos industriales recibidos a fin de determinar su pureza y calidad, y poder dar ingreso efectivo a los mismos a bodega; asimismo, solicitar según corresponda las fumigaciones respectivas... 4. Instruir y supervisar el ingreso de los montos recibidos y despachados por cada ítem en el sistema de inventarios correspondiente, para garantizar información oportuna y actualizada; coordinar y/o realizar el levantamiento de inventario físico de bodega, con el fin de conocer existencias reales e identificar y gestionar la baja y/o venta de productos que no cumplen con las normas de calidad establecidas o que han sido afectados por factores exógenos. 5. Supervisar el cumplimiento de las normativas y especificaciones técnicas establecidas en el almacenamiento y manejo de granos básicos y productos industriales, así como el desarrollo de las funciones y responsabilidades del personal subordinado, a fin de garantizar la seguridad de los bienes almacenados y el cumplimiento de las metas y objetivos del área. 6. Coordinar con el área de distribución los traslados de existencias para la venta y distribución de los mismos, previa autorización del superior inmediato, a fin de contribuir al flujo efectivo del grano hacia el pueblo consumidor. 7. Mantener informado a las instancias competentes sobre las existencias en almacén, para asegurar el retiro de las mercancías de forma oportuna, reportar diariamente al responsable de inventarios el total de existencias físicas de los granos; asimismo, realizar al final de cada mes conciliación de saldos totales de existencias físicas de productos en bodega para luego remitir informe... sigue expresando el recurrente sobre el concepto de **subordinación Laboral** y señala que la subordinación laboral hace referencia a la relación jerárquica entre un empleador y un empleado; donde el empleado está sujeto a la dirección y control del empleador. Esta relación se caracteriza por los siguientes aspectos: El trabajador realiza sus actividades bajo las instrucciones y supervisión del empleador. El empleador tiene la facultad de dirigir, controlar y sancionar el trabajo del trabajador. El trabajador recibe una remuneración a cambio de su trabajo, la cual es fijada por el empleador. Que, existe una relación de dependencia y subordinación entre el empleado y el empleador. Continúa el



recurrente citando literalmente los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Con respecto arto.19, “*Relación Laboral o de Trabajo: Cualquiera sea la causa que le de origen es la prestación del trabajo de una persona natural subordinada a un empleador mediante el pago de una remuneración. Contrato individual de trabajo es el convenio verbal o escrito entre un empleador y un trabajador, por el cual se establece entre ellos una relación laboral para ejecutar una obra o prestar personalmente un servicio*”. Asimismo, El arto. 20, señala lo que el contrato escrito debe contener: “a) El lugar y fecha de su celebración; b) La identificación y domicilio de las partes y en su caso el nombre y apellido del representante legal de la entidad empleadora; c) Descripción del trabajo y lugar o lugares donde deba realizarse; d) La duración diaria y semanal de la jornada y si esta es diurna, mixta o nocturna; e) Indicación de si el contrato es por tiempo determinado o de duración indefinida; f) La cuantía de remuneración su forma, periodos, y lugar de pago y si se conviene por unidad de tiempo, por unidad de obra, por tarea o destajo, por comisión o participación en los cobros de ventas o en las utilidades y cualquier otro complemento salarial, así como la forma de cálculo en la remuneración; g) Las firmas de los otorgantes o su representante legal o impresión digital o firma a ruego de los que no sepan o no puedan firmar en presencia de dos testigos. La falta de alguno de los elementos indicados no exime a las partes de cumplir con esta disposición. En todo caso, se entenderá completado en lo pertinente por lo dispuesto en la legislación laboral o convención colectiva”. Por lo que, según el recurrente se puede observar que su actuar está enmarcado en las funciones que su empleador a detallado en el contrato laboral; que su empleador a través de su representante era el encargado de evaluar la labor realizada por el, y sancionar utilizando los diferentes mecanismos contemplados en la legislación laboral de lo cual no existe evidencia que se le hiciera observación alguna, dando el beneplácito de forma tácita y expresa como Responsable de Bodega. Continúa con su exposición y expresa en cuanto al **Principio de Legalidad**: Que, el artículo 32 de la Constitución Política establece: Ninguna persona está obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe. Que en el informe se avala de hecho el “hallazgo No.2. sin la documentación soporte para la elaboración del pago de planilla de las cuadrillas del personal siendo los soportes claves la orden de entrada y remisión general que soportan las actividades ejecutadas por el personal de cuadrilla, como es cargue y descargue”; sin embargo, mi empleador nunca bajo ninguna normativa, memorándum o circular me orientó llevar estas órdenes; por lo que, la resolución e informe violentan el principio de legalidad; puesto que nunca tuve una normativa expresa que indicara un procedimiento en la cual yo estaba obligado a llevar estos controles a detalle; y para concluir con sus alegatos señaló definiciones jurídicas con respecto a término salario; **salario por unidad de obra**: Tradicionalmente se ha distinguido entre salario por unidad de tiempo y salario por unidad de obra, conocido este último también con el nombre de salario a destajo. La diferencia fundamental consiste en que, el primero se calcula el salario atendiendo el tiempo de la jornada diaria de labores, semana o mes, independientemente, del resultado que se obtenga. En tanto, que el segundo se toma en cuenta de manera especial el resultado del trabajo o de la obra; este salario no es fijo, sino salario por unidad de obra puede pactarse por pieza, tarea, precio alzado o a destajo.... El artículo 83 del Código del Trabajo expresa las formas principales



de estipular el salario son: a) Por unidad de tiempo, cuando solo se tiene en cuenta el trabajo realizado en determinado número de horas o de días sin la estimación de su resultado. b) Por unidad de obra por pieza o destajo cuando se tiene en cuenta lo realizado por el trabajador sin consideración del tiempo que empleó en la ejecución...”. Que, ese control no era su responsabilidad realizarlo o calcularlo, puesto que una vez que finalizaba la labor, realizaba el reporte general al área de operaciones y este de acuerdo a la producción realizaba emitía a Recursos Humanos para que esta dependencia se encargara de generar la planilla, calcular el pago al trabajador, realizar el cálculo de las prestaciones sociales y generar las deducciones de ley como INSS e IR, en caso de aplicar. Que, no comprende por qué se le imputa esta responsabilidad si su gestión era meramente operativa y funcional, el recurrente señaló también, lo resuelto en la Sentencia Número 1054, del veinte de junio del año dos mil doce, dictada por la Corte Suprema de Justicia, que es del criterio y la convicción de que el derecho formal y escrito del trabajo no tiene la capacidad de resolver taxativa y expresamente todas las situaciones de hecho que a diario se presentan o que pueden presentarse en la prestación de los servicios subordinados que puedan acordarse; sentencia que según el recurrente remarca la potestad de los trabajadores y de las partes, de tratar de ajustar las disposiciones laborales a sus realidades concretas; y que por todo lo antes descrito, solicita a este Consejo Superior resuelva el presente recurso de revisión y revierta su decisión por no encontrarse ajustada a la realidad de la empresa e inoperancia de las autoridades de la Gerencia de Operaciones que establecían las directrices. Que se le absuelva de toda responsabilidad al respecto de las glosas generadas, así como, la multa imputada. Que conforme las razones de hecho y de derecho expuesta se suspendan lo efectos del acto recurrido en lo que corresponde a su responsabilidad.

III. ANÁLISIS DE LOS ALEGATOS:

Los alegatos esgrimidos por el recurrente se centraron en cuatro aspectos: a) Funciones específicas asignadas al puesto. b) Subordinación laboral. c) Principio de legalidad y d) Salario por unidad de obra; solicitando a su vez que se suspendan los efectos del acto recurrido. Ante los señalamientos expresados por el recurrente, corresponde analizarlos y valorar si constituyen suficientes elementos para acceder a su petición de revocar la responsabilidad administrativa, la sanción impuesta y el proceso de glosas. Que, en la Resolución Administrativa con código RIA-UAI-671-2024, objeto del presente recurso, en el **Resuelve Tercero** se le estableció **Responsabilidad Administrativa** a cargo del recurrente y se le impuso como sanción administrativa multa equivalente a **dos (2) meses de salario**, por haber incumplido con el ordenamiento jurídico relacionado a su cargo. Con relación, a los aspectos referidos a las funciones que desempeñaba, la subordinación y salario por unidad de obra; se limitó a transcribir algunas actividades desarrolladas en el marco de sus funciones, sin hacer ninguna relación o desvirtuando las actividades que realizó en torno a la elaboración de planillas y haber firmado las órdenes de trabajo, que dio lugar a la erogación que no está debidamente soportada, por lo que dichos alegatos no tienen conexión con la resolución



recurrida. En cuanto al **Principio de Legalidad**, señaló como norma infringida; el artículo 32 de la Constitución Política que establece: Ninguna persona está obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe; sobre este alegato, se hace necesario recordarle al recurrente que esta disposición constitucional, garantiza al ciudadano el ejercicio de sus propios derechos, que no es aplicable a los servidores públicos, quien no podrá actuar con plena autonomía de la voluntad en el ejercicio del cargo por cuanto las funciones son taxativas, es decir, está determinada por la ley (Constitución Política) en sentido amplio y en sentido estricto a su propia normativa (Ley Orgánica) así está claramente dispuesto en el artículo 130 que ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que aquéllas atribuidas por la Constitución y las leyes. Todo funcionario público actuará en estricto respeto a los principios de constitucionalidad y legalidad. Tal disposición también está en concordancia con el artículo 183 de la misma Carta Magna que reza “Ningún Poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República. Basado en lo anterior, el recurrente tenía la obligación de hacer lo que la ley disponía que hiciera y no lo hizo, lo que quedó técnicamente demostrado en el proceso de auditoría; por lo que, no existe tal violación al artículo señalado. En razón de lo anterior, deberá negársele su petición de revocar la responsabilidad administrativa con su respectiva sanción administrativa; en cuanto al proceso administrativo de pliegos de glosas, será en esa etapa en la que debe presentar las justificaciones y si éstas prestan méritos para su desvanecimiento, podría revocársele la responsabilidad administrativa y la sanción que se le estableció.

IV. POR LAS RAZONES EXPUESTAS:

Con los anteriores antecedentes y con fundamento en el artículo 81, de la Ley No. 681, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado; los suscritos miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, en sede administrativa y en uso de las facultades que la ley les confiere,

ACUERDAN:

PRIMERO: **NO HA LUGAR** al Recurso de Revisión interpuesto por el señor **JOSÉ DAVID AGUIRRE JIMÉNEZ**, en su calidad de Responsable de Bodega de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), en contra de la resolución administrativa número **RIA-UAI-671-2024**, de las diez y veintiocho minutos de la mañana del día siete de marzo del año dos mil veinticuatro, dictada por el Consejo Superior de la Contraloría General de la República en sesión ordinaria número mil trescientos setenta (1,370). En consecuencia, se confirma en todas y cada una de sus partes, así como el proceso administrativo de glosas.



SEGUNDO: De conformidad con el artículo 81 parte in fine, de la citada Ley No. 681, se previene al recurrente que, de acuerdo con la ley de la materia, podrá impugnar esta resolución ante la vía jurisdiccional mediante el Recurso de Amparo o de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, si así lo estima conveniente.

TERCERO: Notifíquese la presente resolución a la máxima autoridad de la **Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS)**, a efectos de que inicie el proceso de recaudación de la multa, una vez firme la presente resolución administrativa.

La presente resolución administrativa está escrita en seis (6) páginas útiles de papel bond tamaño carta con el logotipo de la Contraloría General de la República y fue votada y aprobada por unanimidad de votos en sesión ordinaria número mil trescientos ochenta (1,380), de las diez de la mañana del día veintitrés del mes de mayo del año dos mil veinticuatro, por los suscritos miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República. Cópiese y Notifíquese.

Dr. Luis Alberto Rodríguez Jiménez
Presidente en Funciones del Consejo Superior

Dr. Vicente Chávez Fajardo
Miembro Propietario del Consejo Superior

MSc. Elba Lucía Velásquez Cerda
Miembro Propietaria del Consejo Superior

Lic. María Dolores Alemán Cardenal
Miembro Propietaria del Consejo Superior

DALCH/AJTV/MLZH/JCSA