



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 cuatro minutos de la mañana.

I. RELACIÓN DE HECHOS:

Visto el escrito presentado ante este Órgano Superior de Control a las dos y quince minutos de la tarde del seis de mayo del año dos mil veinticuatro, por el señor **MARVIN JOSÉ REYES GARCÍA**, mayor de edad, casado, titular de cédula de identidad número seis, uno, seis, guion, uno, uno, uno, uno, siete, cinco, guion, cero, cero, cero, tres letra E (616-111175-0003E), quien actúa en su propio nombre y en su calidad de responsable de la Bodega Central de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), a través del cual 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 cuadrillas 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 y por avalar que las cuadrillas realizaran las actividades de cargue y descargue, sin existir la orden de entrada y remisión general...”, el recurrente manifestó sus agravios en cinco (5) hojas, con documentos que anexó a su solicitud de revisión que corresponden a fotocopia de la cédula de identidad, descripción de puestos, comunicación de fecha cinco de julio del dos mil diecinueve, orden de trabajo, correo electrónico de fecha tres de febrero del dos mil quince, listado denominado, “producto que se cargan y descargan por las cuadrillas para los diferentes planes de bodega”, cédulas de notificación de la Resolución Administrativa codificada “RIA-UAI-671-2024”; y auto de apertura del proceso administrativo de pliegos 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 **arto. 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 posterior tramitación. El señor **MARVIN JOSÉ REYES GARCÍA**, expresó que fue notificado de la resolución administrativa, a través de la cual se le determinó responsabilidad por haber elaborado y firmado ordenes de trabajo, hasta por la suma de CUATROCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES CÓRDOBAS CON TREINTA Y DOS CENTAVOS (C\$460, 983.32), sin la documentación soporte de elaboración del pago de planilla de las cuadrillas del personal, teniendo como fundamento la responsabilidad en el hallazgo número dos del informe de auditoría de cumplimiento de fecha veinte de septiembre del año dos mil diecinueve identificado con código de referencia EM-008-001-19, emitido por el Auditor Interno de ENABAS y contenido en Resolución Administrativa RIA-UAI-671-2024. Continúa exponiendo el recurrente, y dice, que fue contratado por la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), desde el año dos mil diez, bajo el cargo de Responsable de Bodega de la Sede Central, siendo un trabajo meramente operativo y técnico y no de carácter administrativo, teniendo entre sus funciones específicas asignadas al puesto las siguientes: **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 y rotulación y ubicación de los granos básicos y productos industriales en la bodega de almacén; asimismo, 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) 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, asimismo, 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. 4) **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.** 5) 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. 6) Supervisar y controlar el buen funcionamiento y resguardo de las instalaciones físicas y existencias en almacén, conforme procedimiento establecidos, así como realizar la programación de vacaciones del personal subalterno y solicitar a la instancia superior la contratación del personal de cuadrilla según necesidad del área. 7) Orientar a la cuadrilla el empaque de los granos recibidos en bolsas plásticas según las cantidades requeridas por los clientes, estibar las bolsas en sacos para su debido despacho, asimismo, supervisar y controlar a las cuadrillas a fin de minimizar pérdidas de granos, controlar el peso y la cantidad del producto, y 8) Elaborar y emitir informe periódico a la



instancia superior, sobre actividades realizadas, los movimientos de las mercancías en almacén y resultados obtenidos. **Concluyendo el recurrente, que en sus funciones no se encontraban las que le son imputadas como parte de su función y que dieron origen a la sanción impuesta.** Sigue en sus alegatos expresando su criterio legal sobre el concepto de **Subordinación Laboral**, la que, según su dicho, 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. Existe una relación de dependencia y subordinación entre el empleado y el empleador. El recurrente señala los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Artículo 19, referente al concepto de relación Laboral o de Trabajo, cualquiera que sea la causa que le de origen y al concepto de contrato individual del trabajo, sus características y requisitos. Expone que, su actuar está enmarcado bajo las funciones que su empleador le ha detallado en su contrato individual y en el manual de funciones del cargo que ostenta. Dice 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 el recurrente y expresa que nuestra máxima norma Suprema en su artículo 32 relacionado al principio de legalidad, establece que ninguna persona está obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe. Que, en ese sentido, en el informe de auditoría se avala sobre el hecho siguiente: *“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, según su dicho, su empleador nunca bajo ninguna normativa, memorándum o circular le orientó llevar a cabo estas órdenes; por lo que, la resolución e informe violentan el principio de legalidad; puesto que nunca tuvo una normativa expresa que indicara un procedimiento que lo obligara a llevar estos controles a detalle. En sus alegatos establece el concepto de salario por unidad de obra, exponiendo que 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 estaba bajo 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. Y para concluir sus alegatos el recurrente señala lo resuelto en la Sentencia Número 1054, del veinte de junio del año dos mil doce, dictada por la Corte Suprema de Justicia, quien 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 los 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 **tres (3) meses de salario**, por haber incumplido con el ordenamiento jurídico relacionado a su cargo. Que, en relación a los aspectos relacionados a las funciones que desempeñaba 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 dicho alegato no tiene conexión con la resolución recurrida. Con relación al tema de la subordinación, refirió que existían órdenes superiores, las que eran recibidas de manera verbal, correos electrónicos o por teléfono; esta aseveración, carece de veracidad por cuanto no



presentó ninguna evidencia que nos permitiera corroborar que cumplió órdenes verbales; de tal manera, que, en este señalamiento, debemos aplicar lo establecido en el arto. 74 de la Ley N° 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”, en el sentido que cuando el servidor público no compartiera los criterios de las órdenes superiores, *dará cumplimiento a las mismas dejando constancia por escrito de su inconformidad, lo que no sucedió en el presente caso*. 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, lo cual 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; 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 **MARVIN JOSÉ REYES GARCÍA**, en su calidad de responsable de bodega central de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), en contra de la resolución administrativa con referencia **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