



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA  
OFICINA REGIONAL DE SANTA ANA

INFORME DE EXAMEN ESPECIAL POR DENUNCIA SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA ANA, DEPARTAMENTO DE SANTA ANA, RELACIONADAS CON LA EXISTENCIA DE DOS FUNCIONARIOS EN EL MISMO CARGO DE GERENTES, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y AUDITOR INTERNO, POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1 DE MAYO AL 31 DE OCTUBRE DE 2015.



SANTA ANA, 15 DE FEBRERO DEL 2016.



## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	1
II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN	1
1. Objetivo General.	1
2. Objetivos Específicos.	1
3. Alcance.	2
4. Principales procedimientos	2
III. RESULTADOS OBTENIDOS	3



**Señores  
Concejo Municipal de Santa Ana,  
Departamento de Santa Ana.  
Presente**

En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 195 numeral 9 de la Constitución de la República y Artículo 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, realizamos Examen Especial del cual se presenta el informe correspondiente, así:

## **I. INTRODUCCIÓN**

Con base en la denuncia presentada al Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República, esta Oficina Regional, emitió Orden de Trabajo No. OREGSA- 69/2015, de fecha 18 de noviembre del 2015, para realizar Examen Especial por denuncia ciudadana sobre la supuesta irregularidades cometidas por el Concejo Municipal de Santa Ana, Departamento de Santa Ana, relacionadas con la existencia de dos funcionarios en el mismo cargo de Gerentes, Jefes de Departamentos y Auditor Interno, correspondiente al período del 1 de mayo al 31 de octubre de 2015.

## **II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN.**

### **II.1. OBJETIVO GENERAL**

Comprobar la legalidad y veracidad de las supuestas irregularidades cometidas por el Concejo Municipal de Santa Ana, Departamento de Santa Ana, relacionadas con la existencia de dos funcionarios en el mismo cargo de Gerentes, Jefes de Departamentos y Auditor Interno, correspondiente al período del 1 de mayo al 31 de octubre de 2015, presentadas en la Unidad de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República.

### **II.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Los objetivos específicos de nuestro examen especial por denuncia serán los siguientes:

- 1) Comprobar la existencia de 2 funcionarios en el mismo cargo de Gerentes, Jefes de Departamentos y Auditor Interno, por el período comprendido del 1 de mayo a 31 de octubre de 2015.
- 2) Verificar el debido proceso de contratación de los nuevos funcionarios, conforme a la normativa aplicable.
- 3) Comprobar las erogaciones pagadas a Gerentes, Jefes de Departamentos y Auditor Interno, por el período comprendido del 1 de mayo a 31 de octubre de 2015, conforme al Acuerdo, Contrato y presupuesto.





- 4) Verificar el cumplimiento de disposiciones legales aplicables a cada caso denunciado.

### II.3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro trabajo consistirá en efectuar un examen de naturaleza financiera y de cumplimiento legal, por denuncia ciudadana sobre la supuesta irregularidades cometidas por el Concejo Municipal de Santa Ana, Departamento de Santa Ana, correspondiente al período comprendido del 1 de mayo al 31 de octubre de 2015.

Nuestro examen fue desarrollado con base a Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República, en lo aplicable.

### II.4. PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS APLICADOS

1. Verificamos que se haya llevado a cabo el debido proceso para el nombramiento y contratación de los nuevos gerentes, jefes y auditor interno.
2. Verificamos la situación laboral de los antiguos gerentes, jefes y auditor interno y analice el contrato laboral del nuevo personal en estos cargos; verificando el cumplimiento de las cláusulas contenidas en el contrato.
3. Tabulamos y comprobamos los pagos realizados en concepto de salarios para las gerencias, jefaturas y auditor interno en el periodo de examen, verificando monto pagado y cotejado con el valor del contrato y presupuesto.

### III. RESULTADOS OBTENIDOS

#### 1. FALTA DE CONTRATOS DE GERENTE GENERAL Y DIRECTOR DEL CAM

Constatamos que la municipalidad erogó en concepto de salarios \$14,235.00 dólares, sin haberse suscrito los contratos correspondientes, según el detalle siguiente:

Cargo	Periodo de actuación	Salario Mensual	Total periodo
Gerente General	Del 1 de mayo al 31 de octubre 2015	\$1,535.00	\$ 9,210.00
Director del CAM	Del 1 de mayo al 30 de septiembre 2015.	\$1,005.00	\$ 5,025.00
<b>Total</b>			<b>\$14,235.00</b>

El Artículo 18 del Código de Trabajo, establece: "Sin perjuicio de lo que este Código dispone para los casos de excepción, el contrato individual de trabajo, así como su modificación o prórroga, deberá constar por escrito, en tres ejemplares; cada parte contratante conservará uno de éstos y el patrono remitirá el tercero a la Dirección General de Trabajo, dentro de los ocho días siguientes al de su celebración,



modificación o prórroga. La omisión de las anteriores formalidades no afectará la validez del contrato. El contrato escrito es una garantía en favor del trabajador, **y su falta será imputable al patrono**".

El Artículo 23, numeral 14 del Código de Trabajo, establece: "El contrato escrito contendrá: "Firma de los contratantes".

El Artículo 51, literales b y d, del Código Municipal, establece: "Además de sus atribuciones y deberes como miembro del Concejo, corresponde al Síndico:

- b) Velar porque los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales y a los acuerdos emitidos por el Concejo;
- d) Examinar y fiscalizar las cuentas municipales, proponiendo al Concejo las medidas que tiendan a evitar inversiones ilegales, indebidas o abusos en el manejo de los recursos del municipio;"

El Artículo 105 del Código Municipal, establece: "Los municipios conservarán, en forma debidamente ordenada, todos los documentos, acuerdos del Concejo, registros, comunicaciones y cualesquiera otros documentos pertinentes a la actividad financiera y que respalde las rendiciones de cuentas o información contable para los efectos de revisión con las unidades de auditoría interna respectivas y para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corte de Cuentas de la República. Todos los documentos relativos a una transacción específica serán archivados juntos o correctamente referenciados. La documentación deberá permanecer archivada como mínimo por un período de cinco años y los registros contables durante diez años, excepto aquellos documentos que contengan información necesaria al municipio para comprobar el cumplimiento de otro tipo de obligaciones. Los archivos de documentación financiera son propiedad de cada municipalidad y no podrán ser removidos de las oficinas correspondientes sino con orden escrita del Concejo Municipal."

El Artículo 57 del Código Municipal, establece: "Los miembros del Concejo, Secretario del Concejo, Tesorero, Gerentes, Auditor Interno, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, en el ejercicio de sus funciones responderán individualmente por abuso de poder, por acción u omisión en la aplicación de la Ley o por violación de la misma".

En certificación de Acuerdo Municipal No. 6 de fecha 2 de mayo de 2015 (sin número de Acta), el Concejo Municipal acordó: "Nombrar al Gerente General, Arq. Elizabeth Eugenia Guadalupe Rodríguez de Rebollo, por el período del 1 de mayo al 31 de diciembre del presente año, quien devengará Un mil quinientos treinta y cinco 00/100 dólares (\$1,535.00), según el Presupuesto Municipal vigente, queda autorizado el Departamento de Recursos Humanos a realizar los trámites respectivos para llevar a cabo la elaboración del contrato individual de trabajo y el Síndico Municipal para que lo suscriba. Se autoriza a la Tesorería Municipal, a efectuar el pago mediante planilla debidamente legalizada".





En certificación de Acuerdo Municipal No. 9 de fecha 2 de mayo de 2015 (sin número de Acta), el Concejo Municipal acordó: "Nombrar por Contrato de Trabajo de conformidad al Art. 30 numeral 2 del Código Municipal y Art. 2 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, en el cargo de Director del CAM, al Licenciado Jesús Antonio Aquino Oliva, por el período del 1 de mayo al 31 de diciembre del presente año, quien devengará Un mil cinco 00/100 dólares (\$1,005.00), según el Presupuesto Municipal vigente, queda autorizado el Departamento de Recursos Humanos a realizar los trámites respectivos para llevar a cabo la elaboración del contrato individual de trabajo y el Síndico Municipal para que lo suscriba. Se autoriza a la Tesorería Municipal, a efectuar el pago mediante planilla debidamente legalizada".

La deficiencia se originó debido a que el Jefe del Departamento de Recursos Humanos no realizó los trámites correspondientes consignados en los Acuerdos Número Seis y Número Nueve respectivamente del Acta Uno de fecha dos de mayo del año dos mil quince, en los cuales se autorizaba al Departamento de Recursos Humanos para la elaboración del Contrato Individual de Trabajo tanto para la Gerente General como para el Director del CAM y que posteriormente sería suscrito también por el señor Síndico Municipal. Al no cumplir dichos acuerdos y faltar la firma de las dos personas antes mencionadas, invalida los contratos de trabajo y por consiguiente no puede demostrarse legalmente que existió una relación laboral entre ambas partes.

En consecuencia, la falta de contratos de trabajo de la Gerente General y Director del CAM, generó el uso indebido de los fondos municipales, por la cantidad de \$14,235.00.

#### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN:

El Secretario Municipal, en nota de fecha 15 de diciembre de 2015, manifestó que: "Según nota recibida la cual hace referencia al art. 18 del Código de Trabajo citándolo textualmente, pero es de hacer la aclaración que en materia laboral no solo existen los contratos escritos sino que también los contratos verbales, los cuales son una garantía para el trabajador en virtud de no existir un contrato escrito; en ese sentido el inciso final da la salvedad a la cual hago referencia manifestando lo siguiente: "El contrato escrito es una garantía a favor del trabajador, y su falta será imputable al patrono", esto quiere decir, que es una operación mental consistente en atribuir una consecuencia jurídica a un hecho o situación condicionante; volviéndose un concepto filosófico, porque en materia laboral opera a favor del trabajador todos aquellos principios que tienden a garantizarle el derecho a la estabilidad laboral, principios de mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y prima especialmente el principio de "IN DUBIO PRO OPERARIO", en todos los casos cuando hubiera una duda deberá de resolverse a favor del trabajador. Siguiendo en ese orden de ideas el art. 19 del Código de Trabajo norma: "El contrato de trabajo se probará con el documento respectivo y en caso de no existir el documento, con cualquier clase de prueba"; en este caso si bien es cierto no existe contrato escrito pero si existe el acuerdo municipal tomado en consenso por el Honorable Concejo Municipal en donde se nombra a la Gerente General y al Director del Cuerpo de Agentes Municipales, acuerdos que amparan la contratación así como la contraprestación pecuniaria, ello es así, ya que el art. 34 del Código Municipal establece: "Los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo



Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con fines particular. Surtirán efectos inmediatamente". Por lo que en el presente caso se comprueba la relación laboral con el acuerdo municipal, volviéndose prueba suficiente para el caso que nos ocupa. Asimismo continuando con el análisis jurídico a la petición realizada el art. 20 del Código de Trabajo norma: "Se presume la existencia del contrato individual de trabajo, por el hecho de que una persona preste sus servicios a otra por más de dos días consecutivos. Probada la subordinación también se presume el contrato, aunque fueren por menor tiempo los servicios prestados". Por lo que en el presente caso se presume la existencia del contrato de trabajo ya que la Gerente General y el Director del Cuerpo de Agentes Municipales prestaron sus servicios para la municipalidad por un plazo de seis meses, por ende el Código de Trabajo le brinda una presunción legal al trabajador que ampara y protege los derechos consagrados de éste, tal como se estableció en líneas anteriores.

Por otra parte habiendo desempeñado sus funciones por un lapso de seis meses, cumplieron con lo que establece el art. 31 regla 1ª. y 3ª del Código de Trabajo, en cuanto a las obligaciones que tienen los trabajadores para con el empleador, que son: 1ª) Desempeñar el trabajo convenido. A falta de estipulaciones, el que el patrono o sus representantes les indiquen siempre que sean compatibles con su aptitud o condición física y que tengan relación con el negocio o industria a que se dedica el patrono; en cuanto a la falta de contrato de trabajo escrito, existe el manual descriptor de cargos en el cual se establecen las funciones que deben de desempeñar en la municipalidad tanto la Gerente General como el Director del Cuerpo de Agentes Municipales, y para el cual fueron contratados conforme a sus aptitudes y conocimientos con respecto al Municipalismo; 3ª) Desempeñar el trabajo con diligencia y eficiencia apropiadas y en la forma, tiempo y lugar convenidos; en cuanto al caso que nos ocupa ambas personas realizaron el trabajo en la manera que se les había indicado y en la municipalidad por lo que se continúa manifestando que existe la presunción de la existencia de un contrato de trabajo.

Por otra parte se advierte de la nota enviada que hace mención sobre las atribuciones que le competen al Síndico Municipal señaladas en el art. 51 del código Municipal específicamente en el literal b) "Velar porque los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales y a los acuerdos emitidos por el Concejo"; por otro lado el contrato individual de trabajo fue elaborado a partir del acuerdo municipal que dio origen a la relación contractual, suscrito de igual forma por delegación expresa por el señor Síndico, y el cual no fue firmado por el trabajador, y que no obstante, no haber sido firmado por el trabajador el mismo no pierde su eficacia y pasa de ser un contrato escrito a uno verbal."

El Jefe de Recursos Humanos, mediante nota de fecha 21 de diciembre de 2015, expone que: 1) De conformidad con el artículo 18 del código de trabajo, cabe mencionar que en materia laboral, al igual que en materia civil los contratos pueden ser escritos y verbales, basta con el consentimiento libre y espontáneo en aceptar ambas partes las condiciones contractuales por las que se regirá el contrato, en ese sentido en materia laboral el contrato verbal, se vuelve una garantía en cierto modo para el trabajador, por no existir un contrato por escrito, así lo establece el legislador en el inciso final del art. 18 del código de trabajo: "El contrato escrito es una garantía a favor del trabajador, y su falta será imputable al patrono", este artículo tiene íntima relación con el artículo 413 del





mismo cuerpo normativo, se intuye entonces que puede haber contratación verbal, y en materia laboral operan todo aquellos principios que garantizan la estabilidad laboral, que mejoran las condiciones de vida del trabajador, tal y como lo es el principio: "IN DUBIO PRO OPERARIO", es decir, que en caso de duda, se resuelve lo más favorable para el trabajador.

II) El artículo 19 del código de trabajo, establece que: "El contrato de trabajo, se probará con el documento respectivo, y en caso de no existir el documento, con cualquier clase de prueba", en el caso en cuestión hay que hacer notar, que no obstante no existe contratación por escrito, pero si existe acuerdo municipal tomado por el Honorable Concejo Municipal en pleno, en donde se nombran los cargos de gerente general, y director del CAM, de los cuales la honorable corte de cuentas, tiene pleno conocimiento al respecto. Cabe mencionar que los acuerdos municipales que amparan la contratación, así como la contraprestación pecuniaria, de los cargos en cuestión, tienen su asidero legal en el artículo 34 del código municipal: "Los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal, sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular. Surtirán efecto inmediatamente"; es decir que en este caso en particular, se comprueba la relación laboral (patrono/trabajador) con el respectivo acuerdo municipal, volviéndose éste prueba suficiente, el cual tiene el efecto de hacer plena prueba, por el tipo de documento que este es.

III) El artículo 20 del código de trabajo expresa: "Se presume la existencia del contrato individual de trabajo, por el hecho de que una persona preste sus servicios a otra por dos días consecutivos. Probada la subordinación también se presume el contrato, aunque fueren por menor tiempo los servicios prestados". En el caso en cuestión, se presume la existencia de contrato individual de trabajo, puesto que las personas que ostentaron esos cargos (gerente general y director del CAM), prestaron sus servicios para la municipalidad en el periodo al que hace alusión la honorable corte de cuentas, presunción legal que el código de trabajo le otorga al trabajador, para su beneficio, es decir para garantizar y proteger los derechos laborales de estos.

IV) Es de hacer notar que las personas que ostentaron los cargos antes mencionados, laboraron para esta municipalidad en el periodo al que hace referencia la honorable corte de cuentas, es decir que cumplieron por más de dos días, tal y como lo establece la ley, para que se demuestre la subordinación, y la relación laboral; esto lo confirma el art. 31 ordinales 1º y 3º, del código de trabajo, ex decir que estas personas "desempeñaron el trabajo convenido, y desempeñar el trabajo con diligencia y eficiencia apropiadas y en la forma, tiempo y lugar convenidos", en este caso convenido en el contrato verbal, se aclara que para hacer efectivo las contrataciones de las personas que ostentaron los cargos en cuestión, se buscaron los perfiles más idóneos en esa oportunidad, para el desempeño de esos cargos municipales.

V) En relación a lo establecido en el artículo 51 del código municipal, literal b), efectivamente, es menester del Síndico Municipal, velar por el cumplimiento de esa situación; responsabilidad que hizo en el periodo de actuación de las personas que ostentaron los cargos en cuestión, porque el contrato individual de trabajo, nació a la



vida jurídica, por acuerdo municipal, el cual dio origen a la relación contractual. El contrato individual de trabajo fue elaborado y firmado, por las autoridades competentes de la municipalidad, no así por las personas que ostentaron los cargos en cuestión, pero estas al desempeñar actividades y funciones propias de su cargo, perfeccionaron el contrato, el cual pasó de ser escrito, a verbal, sin perder su eficacia, es decir que se configuraron todos los elementos inmersos en los contratos, como lo son los elementos de su esencia, naturaleza y forma.

VI) Cabe mencionarle a la Honorable Corte de Cuentas de la República, oficina regional con sede en esta ciudad, que lo establecido en el art. 57 del código municipal, es para otra clase de circunstancias, pues, en ningún momento ha habido ABUSO DE PODER, tal como lo hace saber este ente contralor, porque en lo que al caso compete, se demuestra la relación contractual, laboral, y de subordinación, lo cual gestó la contra prestación pecuniaria en concepto de salarios tal y como lo establece el art. 119 y de más aplicables, del código de trabajo; en ese sentido los verbos rectores y los elementos que rigen el ABUSO DE PODER, no se configuran, es decir que se vuelve atípica y maliciosa la acusación del mencionado ente contralor, a favor del Honorable Concejo Municipal actual, y más cuando en este momento en la referencia de mérito solo se cuentan con indicios y suposiciones.

En nota del 21 de enero de 2016, firmada por el Concejo Municipal, exceptuándose del 7º. Regidor al 10º y el 12º. Regidor y manifestó que: "Consideramos los miembros del Concejo que la presente auditoria especial no cumple con un principio básica reglado en la ley y la constitución nos referimos al "Principio de Congruencia" en el sentido que si analizamos los objetivos planteados en el borrador los mismo no son congruentes con el hallazgo encontrado puesto que la auditoria iría enfocada a comprobar la existencia de dobles funcionarios en un cargo o puesto determinado; situación que no ocurre puesto que al no encontrar dichas irregularidades terminan argumentando cosas que no estaban planteadas en el plan de trabajo con el cual se formuló la referida auditoria; al referirnos al principio de congruencia hemos de mencionar que el mismo impone que las resoluciones que deban de dar las autoridades o funcionarios las mismas deberán de ir encaminadas a resolver sobre lo que se les ha pedido quedando impedidos de dar una resolución "Extra Petita" otorgando un resultado completamente diferente a lo denunciado, considerando estos miembros del concejo que dicha resolución atenta contra los Principios de Defensa, principios de contradicción y principios de inmediación en virtud que se están tomando resoluciones sin hacer un análisis integral de la ley y hacer en el mismo informe una integración de la norma, no obstante hagan en dicho informe alusión a disposiciones legales, sin que con ello conlleve a una plena interpretación e integración como manifestamos de la norma. Siguiendo esos análisis del borrador notificados a nosotros coma miembros del concejo podemos hacer las acotaciones y análisis siguientes:

Los Auditores encargados Manifiestan que según el art. 18 del Código de Trabajo citándolo textualmente, y de igual forma citando el artículo 23 Código de Trabajo y artículo 51 b y d del Código Municipal, y así sucesivamente relacionando artículos en dicho apartado del referido informe preliminar; sabré la base de esas argumentaciones es menester que nos expresemos sobre lo





siguiente: el derecho laboral según las corrientes doctrinadas es considerado un derecho social el cual está protegido y establecido desde la constitución de la república vigente en nuestro País, razón por la cual va acompañado de una serie de principios y presunciones que van encaminadas a proteger al trabajador en virtud de estar en una posición desigual frente a su empleador, ya que lo (mucha) que él tiene es su fuerza de trabajo ante el poder económico de su empleador, así la breve reseña; es necesario hacer un análisis jurídico más profundo que va encaminado a contestar los argumentos esgrimidos por parte del equipo de auditores y el cual desarrollamos así; antiguamente se manejaba que el contrato individual de trabajo era creador de una relación jurídica e imponía que el trabajador no solo aceptara sino que también el contrato mismo se materializara para que pudiera surtir efectos jurídicos de lo contrario estamos en presencia de una no obligación patronal, a ese pensamiento se le conocía como "TEORIA RELACIONISTA" las nuevas teorías sobre el derecho de trabajo cambian de manera radical dicho pensamiento y con la entrada en vigencia del código de trabajo se otorga una preeminencia a la presunción legal sobre la existencia del contrato de trabajo tal como lo preceptiva el artículo 20 del Código de Trabajo *"se presume la existencia del contrato individual de trabajo, por el hecho de que una persona preste sus servicios a otra por más de dos días consecutivos"* porque se establece eso? Se establece porque en el comentario de los auditores indican que los argumentos esgrimidos por la administración no son suficientes para desvanecer el hallazgo encontrado por la auditoría especial, y sobre la base de esos argumentos nos permitimos realizar los nuestros ante los comentarios realizados por los auditores en el sentido siguiente "ya que establecen que el artículo 2 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, tanto la gerente como el director del CAM están excluidos de la Carrera Administrativa" sobre la base de eso es de aclarar que están excluidos de la carrera para gozar de estabilidad laboral para ser estos cargos eminentemente de confianza, razón por la cual no podrían ingresar a la referida carrera y ostentar estabilidad ahora bien con respecto al comentario de que "su contratación necesariamente reviste el carácter de bilateral y por lo tanto su formalización debido ser mediante contrato de trabajo escrito"; sobre la base de eso es necesario referirnos nuevamente al contenido del derecho laboral ya que no solo existen los contratos escritos sino que también los contratos verbales, los cuales son una garantía para el trabajador en virtud de no existir un contrato escrito; en ese sentido el inciso final del artículo 18 del Código de Trabajo da la salvedad a la cual hacemos referencia manifestando lo siguiente: "El contrato escrito es una garantía a favor del trabajador, y su falta será imputable al patrono", esto quiere decir que no siempre los contratos serán escritos sino que pueden ser por mandato imperativo es decir contratos verbales, insistiendo hasta el cansancio que en materia laboral operan a favor del trabajador todos aquellos principios que tienden a garantizarle el derecho a la estabilidad laboral, principios de mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y prima especialmente el principio de "IN DUBIO PRO OPERARIO", así las cosas el código de trabajo establece que en los casos cuando hubiere una duda deberá de resolverse a favor del trabajador. Siguiendo en ese orden de ideas el art. 19 del Código de Trabajo normas: "El contrato de trabajo se probará con el documento



respectivo y en caso de no existir el documento, con cualquier clase de prueba"; en este caso si bien es cierto tanto el contrato de la gerente y el director del CAM no están firmados por ellos desconocemos cuales son las razones para la cual no lo hicieron es de aclarar que los mismos fueron elaborados por el Departamento de Recursos Humanos y fueron los mismos suscritos por el Síndico Municipal tal como consta en los contratos entregados por la administración a petición de los auditores; de igual manera existe el Acuerdo Municipal tornado por nosotros los miembros del Concejo Municipal en donde se nombra a la Gerente General y al Director del Cuerpo de Agentes Municipales, acuerdos que amparan es contratación así como la contraprestación pecuniaria, ello es así, ya que el art. 34 del Código Municipal establece: "Los Acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular. Surtirán efectos inmediatamente". Por lo que en el presente caso se comprueba la relación laboral con el Acuerdo Municipal, volviéndose prueba suficiente para el caso que nos ocupa

Así mismo continuando con el análisis jurídico quedo establecida y probada la subordinación tanto de la Gerente General así como la del director del Cuerpo de Agentes Municipales. Par lo que en el presente caso no solo se presume la existencia del contrato de trabajo, sino que es comprobada su existencia ya que ambos prestaron sus servicios para la Municipalidad por un plazo de seis meses, por ende el código de trabajo le brinda una presunción legal al trabajador que ampara y protege los derechos consagrados de este, tal como se estableció en líneas anteriores. Por otra parte habiendo desempeñados sus funciones pares un lapso de seis meses, cumplieron con lo que establece el art. 31 reglas 1a y 3g del Código de Trabajo, en cuanto a las obligaciones que tienen los trabajadores para con el empleador, que son: 1º.) Desempeñar el trabajo convenido. A falta de estipulaciones, el que el patrono o sus representantes les indiquen siempre que sea compatible con su aptitud o condición física y que tengan relación con el negocio a industria a que se dedica el patrono; en cuanto a la falta de contrato de trabajo escrito, existe el Manual Descriptor de cargos en el cual se establece las funciones que deben de desempeñar en la Municipalidad tanto la Gerente General como el Director del Cuerpo de Agentes Municipales, y para lo cual fueron contratados conforme a sus aptitudes y conocimientos respecto al Municipalismo; 3º.) Desempeñar el trabajo con diligencia y eficiencia apropiadas y en la forma, tiempo y lugar convenidos; en cuanto al caso que nos ocupa ambas personas realizaron el trabajo de la manera que se les había indicado y en la municipalidad por lo que se continúa manifestando que existe la presunción de la existencia de un contrato de trabajo.

Por otra parte manifiestan que la contratación reviste de un carácter bilateral y por la tanto su materialización debía ser mediante contrato de trabajo par escrito; hemos de referirnos a ese panto en particular hacienda alusión a cuales son los Características de los contratos que nuestra legislación impone: a) Consensual, es decir que basta con el consentimiento, no precisa de ninguna solemnidad. b)





oneroso, ambas partes reciben beneficio de dicho contrato por la prestación. c) principal, porque no depende de otro. d) tracto sucesivo, porque tiene ejecución diaria y esto permite modificaciones y cambios.

Una vez analizados las características es necesario revisar los elementos de los contratos: a) acuerdo de voluntades, b) remuneración salarial, c) subordinación, el patrono está facultado para dar Ordenes siempre y cuando respete la dignidad del trabajador, insistiendo que la legislación laboral permite la formulación de contratos verbales que válidamente dan villa jurídica a una relación laboral.

Por otra parte se indica en el informe preliminar acerca de las atribuciones que le compete al Síndico Municipal señaladas en el art. 51 del código municipal específicamente en el literal b) "Velar porque los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales y a los acuerdos emitidos por el Concejo"; por otro lado el contrato individual de trabajo fue elaborado a partir del acuerdo municipal que dio origen a la relación contractual, suscrito de igual forma por delegación expresa por el señor Síndico, y el cual no fue firmado por el trabajador, y que no obstante, no haber sido firmado por el trabajador el mismo no pierde su eficacia y pasa de ser un contrato escrito a uno verbal. A manera de conclusión no puede obviarse el hecho de que, según se ha comprobado con la exhibición de los respectivos contratos individuales de trabajo, estos han sido suscritos por parte del señor Síndico Municipal por delegación del Concejo Municipal, por tanto no existe irregularidad o incumplimiento alguno en ese sentido. El dictamen de los Auditores especifica que ante la falta de suscripción del contrato individual por parte del empleado, en este caso la Arquitecto Elizabeth Eugenia Rodríguez de Rebollo, esta no podía conocer fehacientemente a de manera clara cuales eran sus atribuciones, funciones y obligaciones y en todo caso el total alcance en el desempeño de su cargo; criterio no correcto y con el cual discrepamos puesto que, de forma específica dicha profesional ejerció su cargo y desempeño sus labores durante el periodo comprendido en los meses de mayo a octubre de dos mil quince; para el caso o para manera de ilustración documental, basta revisar los libros de correspondencia despachada que durante esos meses fueron llevados en la Gerencia General de esta Alcaldía Municipal para encontrar la cantidad de QUINIENTOS QUINCE folios suscritos por la Arquitecto Rodríguez de Rebollo ejerciendo su cargo de Gerente General desde el día seis de Mayo hasta el día tres de Agosto de dos mil quince, eso solo en el primer libro; en el segundo libro de control de correspondencia despachada, fueron encontrados SEISCIENTOS OCHO FOLIOS que de igual forma, fueron suscritos por la Arquitecto Rodríguez de Rebollo en su calidad de Gerente General de esta comuna, actuando y efectuando funciones propias de su cargo, ejerciendo sus atribuciones, reconociendo cuales eran sus obligaciones y dándolas por hecho incluso girando Ordenes y todo tipo de instrucciones; así pues no es cierto que dicha empleada desconocía sus funciones, obligaciones y atribuciones por el solo hecho de no haber ella suscrito su contrato individual de trabajo, el cual como se ha dicho si se encontraba suscrito por el señor Síndico Municipal. Y lo único que atañe es la falta de firma de parte de la Arquitecto en su contrato lo cual se



desconoce ya que ninguno de los miembros del Concejo pueden inferir o especular por que no firma su contrato pues es un análisis propiamente subjetivo que solo ella puede conocer aclarando que esta administración no ha efectuado ningún tipo de incumplimiento de ninguna índole por esta situación que no tiene mayor relevancia.

En igual situación se encuentra el caso del Licenciado Jesús Antonio Aquino, quien se desempeñó como Director del Cuerpo de Agentes Municipales CAM y quien de igual forma que la Gerente General antes aludida ejecuto, ejerció y se desempeñó en su cargo conociendo fehacientemente sus atribuciones, obligaciones, responsabilidades y alcances del mismo, los cuales conocía perfectamente aun y cuando este tampoco había firmado su contrato individual de trabajo y el cual, al igual que en el caso anterior, si se encontraba suscrito por el señor Síndico Municipal, para el caso basta ver el registro de correspondencia despachada por el aquel entonces Director del CAM para dilucidar sin lugar a dudas o equivocaciones que este si conocía sus funciones y las ejercía plenamente; para el caso aun y cuando como se ha dicho en repetidas ocasiones, el contrato individual de trabajo del Licenciado Aquino no suscribía dicho contrato. Para ambos casos se presentan fotocopias simples de estas correspondencias libradas por ambos empleados en el ejercicio de sus funciones con lo cual demostramos la relación laboral efectiva que se materializó entre estos y el Municipio. Por tanto, consideramos que la irregularidad a deficiencia acotada par sus auditores son inexistentes y que el hecho de que estos empleados no hayan suscrito sus contratos no es óbice para que los mismos ejercieran su cargo legalmente y desempeñaran las atribuciones respectivas, cumplieran las obligaciones derivadas del cargo que ostentaban y sobre todo se sometieran a los horarios y vinculación laboral que existido entre ellos y el Municipio.-

De igual forma y pata abonar a lo anterior se presentan también fotocopias de las planillas pagadas al Instituto Salvadoreño del Seguro Social con las que se demuestra que se cumplieron y pagaron las obligaciones de previsión laboral que la ley exige con estos trabajadores y que por lo tanto la relación y vincula laboral estaba más que clara y no había dudas ni entre empleados y empleador acerca de las responsabilidad, obligaciones y facultades de cada quien".

En nota del 28 de enero de 2016, firmada por el señor Alcalde Municipal y manifestó que: "Hace efectiva la remisión de evidencia recabada como soporte con el objeto de desvanecer los hallazgos encontrados en la auditoría".

Documentación presentada por el señor Alcalde:

- 2 notificaciones entregadas personalmente, una a la Arq. Elizabeth Eugenia Guadalupe Rodríguez Urrutía de Rebollo, Gerente General y la otra notificación al Licdo. Jesús Antonio Aquino Oliva, director del CAM, y las mencionadas notificaciones también fueron enviadas vía electrónica.
- 2 actas notariales, 2 fotocopias de DUI de los notificados y 2 fotografías de pegado de notificación.
- 2 escritos notariales.





## COMENTARIO DE LOS AUDITORES:

Analizamos los comentarios presentados por el Secretario Municipal, los cuales están relacionados con el artículo 18, 19, 20 y 31 del Código de Trabajo y 34 y 51 del Código Municipal, las argumentaciones jurídicas relativas a teorías del derecho laboral y a garantías constitucionales reconocidas en favor de los empleados; sin embargo, al analizar tales argumentos, no es suficiente para desvanecer la deficiencia, ya que al analizar los hechos observados, el Artículo 2 de la Ley de la carrera Administrativa Municipal, éstos están excluidos de la carrera Administrativa Municipal, en el sentido, que su contratación necesariamente reviste el carácter de bilateral y por lo tanto, su formalización debió ser mediante contrato de trabajo escrito, y no por un acuerdo municipal (el cual únicamente aplica para los nombramientos administrativos de los empleados de carrera), el acuerdo municipal, no es suficiente para suponer que efectivamente las personas relacionadas hayan dado su consentimiento y hayan cumplido con las obligaciones inherentes del cargo; además no se puede calificar una vinculación laboral sobre presunciones. Por otra parte el artículo 104, literales c y d, del Código Municipal, establece que: "El municipio está obligado a: c) Establecer los mecanismos de control interno que aseguren el resguardo del patrimonio municipal y la confiabilidad e integridad de la información, dentro de lo que al respecto defina la contabilidad gubernamental y la Corte de Cuentas de la República; d) Comprobar que la documentación que respalda las operaciones contables cumpla con los requisitos exigibles en el orden legal y técnico", por lo que la municipalidad, no obstante haber emitido los acuerdos municipales correspondientes, éstos son para dar pie a que se estipulen los contratos respectivos, que son los que permiten sustentar los hechos económicos que en esta ocasión estamos verificando. Por otra parte el Jefe de Recursos Humanos y el Concejo Municipal no dieron comentarios, por lo anterior, la observación se mantiene.

El Jefe de Recursos Humanos de la municipalidad de Santa Ana, en nota de fecha 21 de diciembre de 2015, expresa similares argumentos a los expuestos por el Secretario Municipal (en nota de fecha 15 de diciembre de 2015); en el documento de contrato faltó la firma del contratado y por ello no se enteró de las cláusulas descritas en dicho formato y deja claramente que lo contenido en el acuerdo no fue atendido, ya que el acuerdo autorizó al Jefe de Recursos Humanos a realizar los trámites respectivos para llevar a cabo la elaboración del contrato individual de trabajo y el Síndico Municipal para que lo suscriba. En cuanto a lo expuesto en el numeral VI, el Jefe de Recursos Humanos, hace alusión a que se está señalando que hubo "abuso de poder" lo cual no está relacionado, tal frase la incluye el artículo 57 del Código Municipal, sin embargo, la normativa también enuncia que los funcionarios responderán por omisión de ley, que es en lo que hemos hecho énfasis, al citar la falta de firma del contratado, situación no solventada, y por ello, la observación se mantiene.

Analizamos el comentario presentado por el Concejo Municipal en nota de fecha 21 de enero de 2016, menciona criterios legales del Código de Trabajo y Código Municipal que antes ya habían sido presentados y algunos términos como principio de congruencia, la palabra congruencia proviene del latín *congruent* que significa coherencia o relación



lógica y que, en su sentido natural y obvio, la concebimos como la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio. Doctrinariamente la congruencia se ha definido como "un principio normativo que limita facultades resolutorias del juez, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico. En tal sentido considero que está fuera de contexto la aplicación de dicho principio, sin dejar de mencionar que la Corte de Cuentas como Ente Contralor y siendo su principal objetivo la fiscalización de los fondos públicos, está en la obligación de investigar todas las evidencias necesarias que le permitan obtener una perspectiva clara y suficiente de los hechos que se relacionan en las Auditorías realizadas esta Corte de Cuentas; por tal razón para poder determinar el porqué de los dos funcionarios en el mismo cargo, se procedió a revisar los contratos de dichos trabajadores, razón por la cual se verificó que no existían los contratos respectivos y además objeto de comprobación de la existencia laboral tanto de la Gerente General, como del Director del Cuerpo de Agentes Municipales, por consiguiente las erogaciones emitidas por la Municipalidad en concepto de pago por el desempeño de los cargos antes citados, no pudo comprobarse por no existir documento alguno que demostrara la asistencia y permanencia a sus labores, como bien lo reconoce la Administración, en nota de fecha 21 de enero del presente año, que aparte de ejercer su cargo legalmente y desempeñar las atribuciones respectivas, cumplirán las obligaciones derivadas del cargo que ostentaban y sobre todo se sometieran a los horarios y vinculaciones laborales existentes entre ellos y el Municipio; en cuanto a la documentación mencionada a manera de ilustración como citan textualmente, consistente en los Libros de Correspondencia despachada y los folios suscritos por la Arquitecto Rodríguez de Rebollo, en calidad de Gerente General; y el Registro de Correspondencia Despachada por el entonces Director del CAM, Licenciado Jesús Antonio Aquino, los cuales no se tienen a la vista ni tampoco fueron presentados, no constituyen evidencia que pueda desestimar la deficiencia contenida en el Informe. también presentaron fotocopias de la documentación siguiente: Acuerdo Municipal No. 6 del 2 de mayo de 2015 del Acta No. 1, relacionado con nombramiento con el nombramiento de los gerentes municipales, planillas de pago al ISSS, solicitudes de transporte y combustible, nota de antigüedad del personal del CAM para exonerarles del pago de Vialidad, nota del personal que ya no labora en la Alcaldía Municipal, memorándum sobre temas de capacitaciones al personal del CAM, notas de instrucciones y otras similares, de los cuales no están relacionados con la observación, por lo anterior la observación se mantiene.

Después de haber analizado los comentarios contenidos en nota del 28 de enero de 2016 y revisada la documentación antes descrita presentada por el señor Alcalde Municipal, consideramos que la documentación presentada no es suficiente para desvanecer la deficiencia antes descrita; ya que en cuanto a lo manifestado por la Administración, consideramos que con la documentación presentada, lo único que se puede demostrar, es que ambos trabajadores laboraron en los cargos antes citados, desconociendo por cuanto tiempo, horarios, términos, etc. entre otros; pero lo que no puede desestimarse es la existencia de dos tipos de incumplimiento a) Incumplimiento de Tipo Legal, por no acatar una orden emanada por la máxima autoridad como lo es el Concejo Municipal, lo cual afecta la legalidad de las actuaciones realizadas por dichas



personas; y b) Incumplimiento de Control Interno, que afecta el soporte documental para las erogaciones realizadas. También agregamos que las notificaciones son requerimientos del Concejo Municipal para que los notificados se apersonaran al despacho municipal de Santa Ana, para solventar o corregir omisiones en el contrato individual de trabajo; y tal petición no se concluyó por no haberse apersonado los notificados al citado despacho a solventar omisiones de contrato laboral, así consta en las 2 actas notariales; por lo anterior, la observación se mantiene.

Este informe se refiere al Examen Especial por denuncia ciudadana sobre la supuestas irregularidades cometidas por el Concejo Municipal de Santa Ana, departamento de Santa Ana, correspondiente al período del 1 de mayo al 31 de octubre de 2015 y ha sido elaborado para ser comunicado al Concejo Municipal y para uso de la Corte de Cuentas de la República.

Santa Ana, 15 de febrero de 2016.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



JEFE OFICINA REGIONAL DE SANTA ANA.