



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 09 junio de 2021
Advertencia A.I.005-2021

ADVERTENCIA

Señores (as)
Gobierno Municipal
(Alcalde Municipal y Concejo Municipal)
Municipalidad de Acosta

Cordial saludo:

ADVERTENCIA: Contratación por Servicios Especiales en el Departamento de Contabilidad, utilizada para realizar labores recurrentes o sustantivas del Departamento.

La advertencia realizada, cuenta con asidero legal en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, el cual establece como competencia de la Auditoría Interna, “**advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento**”.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, la auditoría interna es la actividad que debe proporcionar seguridad al ente u órgano estatal, procurando validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales. Asimismo, le brinda a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

SITUACIÓN ADVERTIDA:

“Contratación por Servicios Especiales en el Departamento de Contabilidad, utilizada para realizar labores recurrentes o sustantivas del Departamento”

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”
Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

CASO CONCRETO

Según lo señala el artículo 127 del Código Municipal, que literalmente expresa lo siguiente: “...*Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir **ausencias temporales o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales**...*”(lo resaltado no es del original).

Asimismo, la justificación dadas en el Presupuesto Municipal del año 2021, el Concejo Municipal y la Contraloría General de la República, hicieron aprobación de la plaza de Servicios Especiales, donde la administración presupuesto el monto de ¢4,906,068.00 cuya justificación realizada es “*Para contratar un auxiliar de contabilidad, en apoyo a la implementación de las NICSP*”, así consta en los documentos remitidos a dichos órganos superiores (Ver presupuesto ordinario 2021).

Mediante Oficio CM-33-2021 del 07 de junio 2021, el Señor Contador Municipal, remite a esta Auditoría Interna las funciones que desempeña la funcionaria contratada bajo la modalidad de Servicios Especiales, que a continuación detallo:

- Recibe, examina, clasifica, codifica y efectúa el registro contable de documentos.
- Revisa y compara lista de pagos, comprobantes, cheques y otros registros con las cuentas respectivas.
- Archiva documentos contables para uso y control interno. Elabora y verifica relaciones de gastos e ingresos.
- Transcribe información contable en un microcomputador.
- Revisa y verifica planillas de retención de impuestos.
- Revisa y realiza la codificación de las diferentes cuentas bancarias.
- Recibe los ingresos, cheques nulos y órdenes de pago asignándole el número de comprobante.
- Totaliza las cuentas de ingreso y egresos y emite un informe de los resultados.
- Transcribe y accesa información operando un microcomputador.

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”
Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

- Cumple con las normas y procedimientos en materia de seguridad integral, establecidos por la organización.
- Mantiene en orden equipo y sitio de trabajo, reportando cualquier anomalía.
- Elabora informes periódicos de las actividades realizadas.
- Realiza cualquier otra tarea afín que le sea asignada.
- Elabora programas de trabajo, coordina y controla su ejecución.
- Genera información diversa que le requieran los superiores.
- Elabora controles de la gestión a cargo.
- Atiende y resuelve interna y externamente consultas técnicas específicas de la actividad o proceso que coordina.
- Verifica la calidad de los trabajos realizados y ejecuta los ajustes o cambios respectivos.
- Realiza labores administrativas propias de la supervisión que realiza.
- Elabora análisis variados y los informes o reportes respectivos.
- Gestiona los suministros requeridos por el equipo de trabajo para ejecutar los procesos.
- Elabora propuestas de mejora a los procesos realizados.
- Resuelve problemas propios de su equipo de trabajo y con los usuarios, proveedores, cliente-ciudadano.
- Otras responsabilidades por resultados propios del cargo.

Por lo descrito se observa, que la funcionaria contratada por Servicios Especiales, según lo señalado por el Señor Contador realiza funciones recurrentes o sustantivas del área Contable, situación que difiere con el espíritu de las contrataciones realizadas por esta modalidad, un funcionario no puede ser contratado al amparo de esta figura y, que después resulte ejecutando funciones propias del Departamento que la contrata.

La figura de Servicios Especiales, su contratación máxima es por un año y, donde su motivación haya sido para la contratación de carácter especial o eventual, de no ser así resultaría una burla a lo que dispuso el Legislador y un quebranto a las normativas existentes para estos casos.

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”
Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
"La imparcialidad nos hace objetivos"

La Procuraduría General de la República, en su Dictamen C-099-2008 del 03 abril 2008, en su figura de Asesora del Estado, con respecto a este tema, ventiló lo siguiente:

"Servicios especiales:

*Servicios especiales, incluye las remuneraciones al personal profesional, técnico o administrativo, contratado por un período no mayor de un año (salvo lo dispuesto en el [artículo 118](#) del Código Municipal), **para realizar trabajos de carácter especial o eventual**, su creación debe ser justificada y su salario debe estar en concordancia con el que se paga al personal fijo y fundamentado en un estudio técnico de clasificación y valoración." (El resaltado no es del original y el artículo 118 según el Código Municipal reformado debe leerse como 127).*

Sigue argumentando la Procuraduría en dicho Dictamen:

*"Incluso, de varios oficios cursados a esa municipalidad por la División de fiscalización Operativa y evaluativo, Área de Servicios Municipales, de la Contraloría General de la República, se pueden inferir requisitos esenciales que esa y otras corporaciones territoriales deben cumplir al momento de someter a aprobación presupuestaria del órgano contralor, tanto la creación como la determinación de las retribuciones o incrementos de puestos por servicio especiales; entre ellos podemos enunciar los siguientes: 1) aprobación del Concejo municipal (acuerdo municipal); 2) **acreditación de estudios técnicos que lo justifiquen – interesa destacar en este punto que no pueden hacerse este tipo de contrataciones para cumplir funciones propias de un puesto de carácter permanente u ordinario-**; 3) la viabilidad financiera de la municipalidad para hacerle frente al compromiso presente y futuro; 3) cálculo del impacto que el incremento salarial o el establecimiento de un salario específico tendrá en las finanzas municipales y en la prestación de los servicios; información que deberá estar disponible para las funciones*

"De la palabra a la acción prevengamos la corrupción"

Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

de fiscalización que pueda realizar la Contraloría General (Oficios 08667, 08562, 17360 y 14911).” El resaltado no es del original

En el mismo orden de ideas, nos señala el Abogado Asesor del Estado en el Dictamen N°089-2019 del 03 abril 2019:

B) Contrataciones por servicios especiales:

“... “servicios especiales” alude situaciones de excepcionalidad, y en concreto, a contrataciones laborales por obra o a plazo determinado de personal profesional, técnico o administrativo, para realizar trabajos ocasionales, de carácter especial o eventual, que se extinguen una vez cumplidos el objeto o plazo pactados (Dictámenes C-099-2008, de 3 de abril de 2008; C-119-2009, de 4 de mayo de 2009; C-331-2009, de 1 de diciembre de 2009; C-047-2011, de 28 de febrero de 2011; C-048-2011, de 2 de marzo de 2011; C-102-2013, de 17 de junio de 2013, C-148-2015, de 12 de junio de 2015 y C-207-2018, de 27 de agosto de 2018). Y sólo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso (dictamen C-097-2018, de 11 de mayo de 2018). Resultando abiertamente ilegal utilizar prórrogas como instrumento para mantener indefinidamente laborando a un servidor así contratado (C-237-2015, de 07 de setiembre de 2015). (El resaltado no es del original).

Por la naturaleza excepcional de sus servicios, los trabajadores y empleados contratados por “servicios especiales” están expresamente excluidos de la carrera administrativa, lo cual implica que no se encuentran amparados al régimen de estabilidad contemplado en el ordinal 192 constitucional,

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”
Teléfono: 2410-7279



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

conforme a exclusión expresa de los arts. 127 y 161 del Código Municipal vigente, y por regla de principio, sus relaciones –ya sean laborales o profesionales- se rigen por el derecho privado (de trabajo o civil). De modo que las regulaciones propias de aquella relación jurídica debieran de establecerse propiamente en el contrato suscrito con el empleador, la cual podría remitir excepcionalmente a la normativa administrativa interna en aquellas materias que resulten compatibles con su condición de empleados ocasionales. (Dictámenes C-048-2011 y C-207-2018, op. cit.)(El resaltado no es del original).

*Además, hemos sido claros en señalar que dicho personal debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de determinado horario de trabajo, y que en materia retributiva, sus remuneraciones deben establecerse en concordancia con el que se paga al personal fijo o permanente, **fundamentada en un estudio técnico** y de acuerdo con la clasificación y valoración salarial del régimen que corresponda (Dictamen C-099-2008, C-119-2009, C-331-2009, C-047-2011, C-048-2011, C-102-2013, C-148-2015 y C-207-2018, op. cit.)(El resaltado no es del original).*

Ha de considerarse entonces que objetivamente las contrataciones por servicios especiales son excepcionales y/u ocasionales, pues responden a necesidades específicas, conceptualmente delimitadas por un plazo u obra determinados.** Por lo que debemos insistir en que a través de tales mecanismos excepcionales y específicos de contratación, **no puede pretenderse suplantar la prestación de servicios permanentes para la gestión ordinaria y habitual de la institución, que

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

inexcusablemente, por regla de principio, debieran ser prestados por servidores regulares bajo una típica relación de empleo público. En caso de hacerlo, con ello no sólo se desvirtúa la naturaleza jurídica de dicha contratación en detrimento del régimen de empleo público; quebrantando los principios de juridicidad administrativa y de buen manejo de los fondos públicos al derivarse eventuales obligaciones patrimoniales impropias de dicho régimen de contratación (Dictámenes C-237-2015, op. cit. y C-097-2018, de 11 de mayo de 2018), sino que también podría estarse incurriendo en fraude de ley (art. 5 de la Ley No. 8422, denominada Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) o desviación de poder como patología administrativa, cuando se utiliza un acto perfecto, válido o inválido, para perseguir un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico (arts. 49 constitucional, 131.3 LGAP y 1.2 del CPCA), al encubrir una relación de empleo mediante este otro tipo de contratación. (El resaltado no es del original).

Por consiguiente, en caso de requerir esa corporación territorial, servidores para desempeñar funciones permanentes o continuas, debe seguir el procedimiento establecido en el Código Municipal para emplear servidores regulares (Dictámenes C-237-2015 y C-097-2018 op. cit.). (El resaltado no es del original)”

CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de los hechos y, según lo ventilado por la Procuraduría General de la República, el contratar Servicios Especiales argumentando que se va utilizar para una actividad o un proceso determinado, como es el caso que nos ocupa de la contratación de un Auxiliar de Contabilidad dando la motivación

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

que va a realizar funciones en apoyo a la implementación de NICSP y, al momento determinado lo que viene a realizar son labores recurrentes o sustantivas del proceso de contabilidad, resultaría una burla a lo dispuesto por el Legislador, debido a que se le da un viraje al fin de dicha contratación, asimismo se podría estar incurriendo en un fraude de Ley y una desviación de poder como patología administrativa.

La improcedencia de recurrir a la contratación por Servicios Especiales , para la contratación de personal para la realización de funciones recurrentes u ordinarias de la Municipalidad, estas contrataciones son para asuntos concretos , no es procedente para cuando se requieren servicios de manera continua y permanente, por lo que se desvirtúa la figura de contratación, asimismo existe el Principio de la Primacía de la Realidad o Contrato Realidad, donde la relación material y no contractual es la que rige, por ejemplo si es contratado por Servicios Especiales, pero al momento de prestar los servicios, se encuentran todos los elementos de una relación laboral, la situación jurídica cambiará, de manera que podrían esas personas, reclamar todos los derechos de un funcionario contratado a la luz del Código Municipal, Código de Trabajo y eventualmente hasta los privilegios de la Convención Colectiva vigente.

Para esta auditoría, el acudir a contrataciones por servicios especiales para ejercer labores recurrentes o sustantivas de un proceso, además de la posible ilegalidad, genera un riesgo de judicialización de conflictos, y asimismo podría generar responsabilidades a los funcionarios que lo autorizaron.

Se agradece informar al respecto las acciones que se tomarán con respecto al asunto advertido, **en el plazo de cinco días** de conformidad con el inciso b) artículo 33, Ley General de Control Interno N°8292.

Cordialmente,

Lic. Pedro M. Juárez Gutiérrez
Auditor Interno

Cc/Archivo
ANEXO 1

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”
Teléfono: 2410-7279

auditoria@acosta.go.cr