



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



02 de setiembre de 2026
CMDP-AI-OF-129-09-2026

Señora:
Jenny Jiménez González
INTENDENTE MUNICIPAL a.i.

ASUNTO: Advertencia sobre el ejercicio de potestades disciplinarias por parte de una persona contratada bajo la modalidad de servicios profesionales y los riesgos asociados a la afectación del ambiente laboral, CMDP-AI-ADV-011-09-2026.

Estimado señor:

La Auditoría Interna, en ejercicio de las competencias conferidas por la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, emite el presente Servicio de Advertencia, con carácter preventivo, ante situaciones que podrían comprometer la adecuada delimitación de competencias administrativas, la correcta utilización de la modalidad de contratación de servicios profesionales, el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal municipal y las condiciones que deben prevalecer en el ambiente laboral.

El propósito de esta advertencia es poner oportunamente los hechos en conocimiento de la Administración, a fin de que se adopten las medidas necesarias para prevenir la materialización de riesgos y evitar eventuales consecuencias administrativas, laborales, patrimoniales o de otra naturaleza para la institución.

1. ANTECEDENTES

En el mes de mayo de 2026, la Auditoría Interna recibió una denuncia relacionada con actuaciones atribuidas a la Ingeniera vinculada con la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) respecto del personal que desarrolla funciones en dicha unidad.

Como parte de las actuaciones realizadas, la Auditoría cuenta con evidencia documental, testimonial y registros de audio relacionados con los hechos denunciados, identificándose manifestaciones improcedentes, advertencias de amonestación, expresiones intimidatorias y faltas de respeto dirigidas al personal de la UTVG.

Aunado a lo anterior, el día de hoy la Ingeniera procedió a dejar constancia por escrito de una "llamada de atención", sin ostentar la competencia legal para ejercer la potestad disciplinaria respecto de dicho funcionario.

Este último hecho trasciende una eventual diferencia de criterio técnico, pues la amonestación constituye materialmente una actuación de naturaleza disciplinaria y, por tanto, debe ser ejercida por la autoridad legalmente competente.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



2. POSICIÓN INFORMADA POR LA INTENDENCIA

Mediante oficio IMP-689-2026, de fecha 30 de junio de 2026, la Intendencia informó sobre las contrataciones vigentes de servicios profesionales y señaló, con base en la información suministrada por Proveeduría, que ninguno de los profesionales contratados mantiene relación directa con los funcionarios ni existe subordinación jerárquica expresa, no obstante, la ausencia de una relación de subordinación jerárquica formalmente establecida en el contrato no resulta suficiente, por sí sola, para descartar los riesgos identificados. También debe analizarse la forma en que las funciones son ejercidas materialmente y si las actuaciones desarrolladas corresponden al objeto contractual o, por el contrario, suponen el ejercicio de funciones propias de la Administración activa.

En particular, la realización de una amonestación a un funcionario municipal constituye un elemento que debe ser valorado por la Administración, debido a que supone el ejercicio material de una potestad disciplinaria.

Por ello, resulta necesario diferenciar entre el control que corresponde ejercer a la Administración sobre el cumplimiento del contrato y el ejercicio de potestades jerárquicas o disciplinarias sobre el personal municipal.

3. NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES

La Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, regula en su artículo 78 la contratación de servicios especializados.

Esta modalidad procede cuando la Administración no pueda suplir la necesidad mediante su propio personal y debe utilizarse de manera temporal. Asimismo, el contrato de servicios profesionales no genera una relación de empleo entre la Administración y el contratista.

De esta regulación se desprende que el profesional contratado externamente no se incorpora por esa sola condición a la estructura jerárquica de la institución, ni adquiere potestades de mando, dirección o disciplina sobre los funcionarios municipales.

En concordancia con lo anterior, el artículo 212 del Reglamento a la Ley N.º 9986 establece que los servicios técnicos o profesionales pueden contratarse cuando se trate de servicios especializados que la Administración no pueda realizar con su propio personal y reafirma que esta contratación no genera una relación de empleo.

Asimismo, el servicio debe encontrarse delimitado en cuanto a su objeto, plazo, metodología, productos y demás obligaciones contractuales.

Por consiguiente, la actuación del profesional debe mantenerse dentro de los límites establecidos por el contrato y no puede extenderse, de hecho, al ejercicio de funciones permanentes propias de la estructura administrativa.

4. DIFERENCIA ENTRE CONTROL CONTRACTUAL Y POTESTAD DISCIPLINARIA

La Procuraduría General de la República ha diferenciado el control que puede ejercer la Administración sobre el contratista para verificar el cumplimiento del objeto contractual, de la subordinación propia de una relación de empleo, además, ha señalado que los servicios



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



profesionales deben responder a necesidades específicas y temporales y que esta modalidad no debe utilizarse para cubrir necesidades permanentes de la Administración.

En este sentido, el hecho de que la Administración pueda exigir al profesional el cumplimiento de las obligaciones pactadas **no convierte al contratista en superior jerárquico del personal municipal.**

La Contraloría General de la República ha sostenido una posición similar al señalar que los servicios profesionales deben responder a un objeto determinado, constatable y exigible, sin que exista una relación de dependencia o subordinación y, deben atender necesidades puntuales y no permanentes.

Por tanto, debe distinguirse claramente entre:

- a) *Control contractual*: La Administración verifica que el profesional cumpla con el objeto, productos y obligaciones establecidos en el contrato.
- b) *Dirección administrativa*: Corresponde a las autoridades y jefaturas institucionales legalmente competentes.
- c) *Potestad disciplinaria*: Debe ser ejercida por la autoridad que legalmente tenga atribuida dicha competencia, de conformidad con el Código Municipal y demás normativa aplicable.

Esta diferenciación resulta esencial para evitar que una contratación de servicios profesionales se transforme materialmente en una relación de subordinación o en una delegación informal de potestades administrativas.

5. COMPETENCIA DE LA INTENDENCIA EN MATERIA DE PERSONAL

El Código Municipal, Ley N.º 7794, establece las competencias de la Alcaldía en materia de administración del personal municipal.

El artículo 17, inciso a), le atribuye la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales.

Asimismo, el inciso k) establece, entre sus atribuciones, nombrar, promover, remover al personal municipal, conceder licencias e imponer sanciones, de conformidad con el Código y los reglamentos respectivos.

En el caso de los Concejos Municipales de Distrito, estas competencias deben analizarse conjuntamente con la Ley N.º 8173, que establece las atribuciones de la Intendencia como órgano ejecutivo del Concejo Municipal de Distrito.

De esta manera, las potestades disciplinarias atribuidas por el ordenamiento jurídico a la autoridad competente **no pueden ser asumidas de hecho por una persona contratada bajo servicios profesionales que carezca de habilitación legal para ejercerlas.**



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



6. AMONESTACIÓN REALIZADA POR LA INGENIERA

De acuerdo con la evidencia que obra en poder de la Auditoría Interna, la Ingeniera procedió a emitir un documento en que deja constancia de una llamada de atención a un funcionario municipal, con copia a su expediente administrativo, sin ostentar la competencia legal para imponer dicha medida disciplinaria.

La actuación descrita no puede ser considerada únicamente como una observación técnica o una recomendación profesional; ya que una amonestación dirigida a un funcionario constituye una actuación de naturaleza disciplinaria. En consecuencia, debe ser emitida por la autoridad legalmente competente y dentro del procedimiento que corresponda.

El conocimiento técnico especializado de la profesional, su participación en actividades de la UTGV o su eventual responsabilidad respecto de determinados productos contractuales no le confieren, por sí mismos, la condición de superior jerárquico ni la potestad para sancionar al personal municipal.

Si la profesional identifica incumplimientos, deficiencias técnicas o situaciones que eventualmente puedan generar responsabilidad, corresponde que las comunique formalmente a *la autoridad competente y aporte los elementos que sustenten su apreciación*, para que esta determine las acciones administrativas que correspondan, con observancia del debido proceso.

7. MANIFESTACIONES IMPROCEDENTES Y AFECTACIÓN DEL AMBIENTE LABORAL

Además del hecho anteriormente señalado, la Auditoría cuenta con elementos documentales, testimoniales y de audio relacionados con manifestaciones improcedentes, advertencias de amonestación, expresiones intimidatorias y faltas de respeto hacia personal de la UTGV.

Las diferencias de criterio técnico, observaciones sobre el desempeño o eventuales incumplimientos deben canalizarse mediante los mecanismos institucionales correspondientes, dentro del ámbito de competencia de cada persona y utilizando medios respetuosos y objetivos.

El profesional externo puede formular observaciones técnicas, emitir criterios, realizar recomendaciones y comunicar situaciones que considere irregulares, siempre que ello se encuentre comprendido dentro del *objeto contractual*. Lo que no resulta procedente es que utilice dichas facultades para asumir una posición de autoridad o ejercer potestades disciplinarias que no le han sido atribuidas.

8. RIESGO DE DESNATURALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Los hechos descritos también generan un riesgo relacionado con la correcta utilización de la modalidad de servicios profesionales.

Si un profesional externo dirige personal, imparte órdenes laborales, actúa como jefe, controla directamente a funcionarios, amenaza con sanciones, impone amonestaciones o desarrolla permanentemente funciones propias de una jefatura, puede producirse una desnaturalización de la contratación, al apartarse su ejecución material de las características propias de esta modalidad.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



Por ello, la Administración debe verificar no solamente el contenido formal del contrato, sino también que las funciones efectivamente desarrolladas guarden correspondencia con su objeto.

Esta revisión resulta particularmente necesaria en el caso analizado, dada la existencia de una actuación concreta de naturaleza disciplinaria atribuida a la profesional.

9. RIESGO DE HOSTIGAMIENTO O ACOSO LABORAL

Las situaciones relacionadas con amenazas, intimidaciones, presión indebida, descalificaciones o faltas de respeto también deben ser valoradas desde la perspectiva de la protección del ambiente laboral.

La reiteración o sistematicidad de este tipo de conductas, dependiendo de su contexto y demás circunstancias, podría configurar un supuesto de hostigamiento o acoso laboral.

La Auditoría Interna no determina mediante este Servicio de Advertencia que exista acoso laboral, pues ello requiere una valoración integral de los hechos y, cuando corresponda, el procedimiento previsto por la normativa institucional y el ordenamiento jurídico; sin embargo, la existencia de evidencia documental, testimonial y de audio, aunada a la actuación concreta de una amonestación escrita realizada por una persona que no ostentaba la competencia disciplinaria, constituye un elemento suficiente para justificar la adopción de medidas preventivas por parte de la Administración.

La falta de atención oportuna de estas situaciones podría incrementar los riesgos institucionales y eventualmente generar consecuencias administrativas, laborales o patrimoniales.

10. ADVERTENCIA DE LA AUDITORÍA INTERNA

Con fundamento en los antecedentes expuestos y en el marco jurídico aplicable, la Auditoría Interna **ADVIERTE**:

Primero. Que las personas contratadas bajo la modalidad de servicios profesionales deben circunscribir su actuación al objeto y condiciones de la contratación y no pueden asumir, por iniciativa propia, potestades de mando, dirección o disciplina sobre el personal municipal cuando carezcan de atribución legal para ello.

Segundo. Que la actuación identificada respecto de la Ingeniera vinculada con la UTGV, consistente en la amonestación de un funcionario municipal, debe ser objeto de valoración por la Administración, debido a que dicha actuación corresponde materialmente al ejercicio de una potestad disciplinaria y la profesional no ostentaba la competencia legal para imponerla.

Tercero. Que la existencia de evidencia relacionada con manifestaciones improcedentes, amenazas o advertencias de sanción, expresiones intimidatorias y faltas de respeto hacia personal de la UTGV requiere la adopción de medidas preventivas y de control por parte de la Administración.

Cuarto. Que la Administración debe garantizar una adecuada separación entre las funciones de los profesionales externos y las competencias propias de las autoridades y jefaturas municipales.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



Quinto. Que debe prevenirse cualquier conducta que pueda afectar la dignidad de los funcionarios o generar condiciones susceptibles de configurar, según corresponda y previa valoración integral, situaciones de hostigamiento o acoso laboral.

11. REQUERIMIENTOS

Con el propósito de mitigar los riesgos identificados, la Auditoría Interna considera necesario que la Intendencia adopte las siguientes medidas:

11.1. Revisar el contrato, términos de referencia, decisión inicial, productos y funciones efectivamente desarrolladas por la profesional vinculada con la UTGV, con el propósito de verificar su correspondencia con el objeto contractual.

Plazo: 5 días naturales.

11.2. Solicitar a la asesoría jurídica de la Administración que analice la legalidad, validez y efectos administrativos de la amonestación realizada, considerando la competencia de quien la emitió, el objeto contractual, las funciones efectivamente desarrolladas, el procedimiento seguido y la autoridad legalmente competente para ejercer la potestad disciplinaria.

Plazo: 5 días naturales.

11.3. Establecer formalmente los límites de actuación de las personas contratadas bajo servicios profesionales, dejando claramente establecido que no podrán ejercer potestades de mando, dirección o disciplina sobre funcionarios municipales cuando no cuenten con atribución legal para ello.

Plazo: 10 días naturales.

11.4. Disponer que los profesionales externos que identifiquen posibles incumplimientos del personal municipal deberán comunicarlos a la autoridad competente, absteniéndose de realizar amenazas, advertencias de sanción o actuaciones que puedan interpretarse como ejercicio directo de potestad disciplinaria.

Plazo: 30 días naturales.

11.5. Adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar que las relaciones entre profesionales externos, jefaturas y funcionarios municipales se desarrollen bajo parámetros de respeto, objetividad, razonabilidad y profesionalismo, evitando amenazas, intimidaciones, descalificaciones, expresiones ofensivas o faltas de respeto.

Plazo: inmediato.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



12. CONCLUSIONES

La situación advertida requiere atención de la Administración desde las perspectivas jurídica, administrativa y de control interno, debido a que confluyen tres riesgos que deben mantenerse claramente diferenciados: el ejercicio de potestades disciplinarias por quien carece de competencia para ello, la eventual desnaturalización de una contratación de servicios profesionales y la afectación del ambiente laboral.

La modalidad de servicios profesionales no confiere al contratista la condición de funcionario municipal ni, por sí misma, potestades de mando, dirección o disciplina sobre el personal. Su actuación debe circunscribirse al objeto contractual y, ante eventuales incumplimientos, corresponde comunicar los hechos a la autoridad institucional competente.

La Auditoría Interna advierte que la reiteración o sistematicidad de determinadas conductas podría generar un riesgo de hostigamiento o acoso laboral, además de otras eventuales responsabilidades, según corresponda.

En consecuencia, corresponde a la Intendencia adoptar las medidas necesarias para garantizar que las potestades administrativas y disciplinarias sean ejercidas exclusivamente por quienes legalmente estén facultados para ello, que los profesionales externos se mantengan dentro de los límites de sus respectivos contratos y, que las relaciones con el personal municipal se desarrollen en un ambiente de respeto y profesionalismo.

La presente advertencia se emite con carácter preventivo, con el propósito de evitar la repetición de situaciones similares, fortalecer los controles institucionales y reducir los riesgos jurídicos, administrativos, laborales y patrimoniales asociados.

Dejándolos informados, se despide.

AUDITORÍA INTERNA

Gioconda Oviedo Chavarría
AUDITORA INTERNA

Ci. *Expediente denuncia*
Archivo