



MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE

AUDITORIA INTERNA

Carmona, 09 de mayo de 2024
Advertencia número 007-ADVAIM-2024

Sr. Teddy Osvaldo Zúñiga Sánchez
Alcalde de Nandayure

Sra. Cynthia Vanessa Núñez Abarca
Vicealcaldesa de Nandayure

Licda. Yeilin Arias Rojas
Encargada de Recursos Humanos

Distinguidos funcionarios:

ASUNTO: Advertencia sobre el incumplimiento del marco jurídico costarricense, en el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario.

Saludos cordiales y deseándole éxito en sus deberes públicos. Esta unidad de auditoría interna en plena facultad de sus competencias y facultades estipuladas en el numeral 22 inciso D de la Ley General de Control Interno número 8292, les efectúa la siguiente **ADVERTENCIA** relacionada con el pago de tiempo extraordinario, de conformidad con los siguientes términos:

1. Sobre el pago de horas laboradas en forma extraordinaria.

En primera instancia, es necesario recordar que los servidores municipales se encuentran sujetos a un régimen de empleo público con regulaciones especiales, tales como las establecidas en los artículos 124 y siguientes del Código Municipal, sin embargo, dicha normativa no ofrece ninguna regulación respecto del trabajo efectivamente ejecutado fuera de los límites de la jornada ordinaria de los funcionarios municipales, por tanto resulta imprescindible recurrir a la regulación general provista por el Código de Trabajo, en los numerales 136 y 138 disponen (al igual que el artículo 58 de la Constitución Política) que el máximo de horas de la jornada laboral no podrá ser mayor de 8 horas diurnas, 7 mixtas y 6 nocturnas.

Del mismo modo, el artículo 140 del Código en mención, señala que la jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de 12 horas.

Adicionalmente, el artículo 139 del citado Código establece que el trabajo efectivo ejecutado fuera de los límites pactados constituye "jornada extraordinaria", ésta deberá ser remunerada con un 50% más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.



MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE AUDITORIA INTERNA

2. Carácter excepcional, no habitual, ni de pago permanente.

En lo atinente a la jornada extraordinaria, el artículo 31 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, dispone que cuando en las instituciones descentralizadas se haya consolidado situaciones laborales, en que un solo individuo trabaja en forma permanente la jornada ordinaria y extraordinaria, su superior jerárquico deberá tomar inmediatamente las medidas correspondientes para que cese tal situación, so pena de ser responsable directo ante el Estado del monto de las jornadas extraordinarias que así se pagaren, y se tomarán medidas para que las funciones que originaron la jornada extraordinaria permanente se asignen a un empleado específicamente nombrado para desempeñarlas, cuando tales funciones fueren de carácter indispensable.

De igual forma, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia 243 del 2 de octubre de 1992 (véanse las sentencias 00244-1992 del 2 de octubre de 1992; 00184-1995 del 14 de junio de 1995; 00742-2000 del 4 de agosto de 2000; y 00010-2017 del 11 de enero de 2017), resolvió que la prolongación de la jornada de trabajo debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa o institución, ya que se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria. Además, esa Sala señaló que las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido.

Bajo esta línea, esa Sala en la sentencia 563 del 8 de noviembre del 2002 (consultar la sentencia 00742-2000 del 4 de agosto de 2000), se determinó que la jornada extraordinaria no constituye un elemento normal y permanente, sino uno de orden excepcional, y se encuentra sujeta a límites y requisitos que buscan proteger al trabajador de jornadas extenuantes que atenten contra su salud física y mental.

Aunado a ello, la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-091-2014 del 20 de marzo de 2014, recalcó el carácter excepcional de este tipo de jornada extraordinaria, siendo que se debe presentar únicamente en casos de trabajos eminentemente ocasionales y discontinuos, que no puedan ser ejecutados durante la jornada ordinaria, esto debido a que el personal se encuentra en la obligación de realizar las funciones habituales dentro de la jornada ordinaria. Bajo esa perspectiva, en el dictamen C-102-2016 del 2 de mayo de 2016, destacó que la característica determinante de la jornada extraordinaria frente a la ordinaria es precisamente la excepcionalidad, siendo ocasional y discontinua, es decir, debe darse una poca habitualidad en su repetición.



MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE

AUDITORIA INTERNA

Al respecto, esta Contraloría General indicó en su oficio 18225 (DJ-2337) del 11 de diciembre de 2015, que la ampliación de la jornada laboral debe revestir un carácter extraordinario y no permanente, produciéndose sólo en situaciones especiales, ocurre que no podría considerarse como una labor diaria y por ende, se advierte la imposibilidad de convertir el pago de horas extraordinarias en una práctica permanente pues ello transgrede su propia naturaleza al no ser considerada una jornada habitual.

3. No es un derecho adquirido.

La Procuraduría General mediante el dictamen C-272-2009 del 2 de octubre del 2009 señaló que laborar fuera de la jornada ordinaria con su respectiva remuneración no constituye un derecho adquirido de quien la realiza. Por su parte, el dictamen C-279-2020 del 13 de julio del 2020 indicó que la jornada extra no puede ser permanente, pues se convertiría lo extraordinario en ordinario, razón por la cual, no puede el patrono exigirla, ni pueden los trabajadores reclamarla, de manera que no se constituye un “**derecho adquirido a la jornada extraordinaria**”.

4. Sobre el caso concreto de la Municipalidad de Nandayure.

Como parte de una indagatoria realizada por esta unidad de auditoría interna con el área de tesorería municipal, se determinan las siguientes falencias en el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario a los funcionarios de la institución, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- a) **Ausencia de normativa interna que dicte y estipule los procedimientos internos para el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario.**
- b) **Los formularios para el cobro de horas extras no se encuentran estandarizados, se logró comprobar que la unidad de acueducto, unidad técnica de gestión vial y la secretaría del concejo, utilizan formatos completamente distintos.**
- c) **Ausencia de una justificación razonable y lógica, que motive la autorización del pago extraordinario.**
- d) **Se han aprobado el pago de tiempo extraordinario a funcionarios por ejecutar labores ordinarias y habituales.**
- e) **No existe un procedimiento de revisión por parte del departamento de recursos humanos, sobre las solicitudes de reconocimiento de horas extras.**



MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE

AUDITORIA INTERNA

5. Conclusión.

Considerando la naturaleza de la jornada extraordinaria y sus limitaciones (tema desarrollado en párrafos anteriores) estima esta unidad de auditoría, que es preciso destacar que la Administración Activa como parte de una política de eficiencia del uso del recurso humano y principios que rigen la gestión financiera, en particular a los principios de eficacia, eficiencia, economicidad y racionalidad en la gestión de los recursos públicos, **es un deber y obligación** primeramente a partir de un análisis minucioso, responsable y objetivo, determinar cuántos y cuáles funcionarios son pertinentes y necesarios para la correcta ejecución de todas aquellas tareas y labores que no se puedan ejecutar dentro de la jornada laboral ordinaria; de manera tal que, se garantice que la inversión del tiempo laboral extraordinario, pagado con fondos públicos a través de sus salarios, tenga una justificación razonable y lógica; y que solamente con carácter excepcional y por situaciones transitorias se originen las horas extraordinarias.

Por lo consiguiente, se tiene que la Municipalidad de Nandayure podría estar incurriendo en pagos habituales de jornada extraordinaria contrarios a los límites establecidos legal y jurisprudencialmente, ello en detrimento al principio de legalidad, del eficiente y correcto uso de la Hacienda Pública Municipal, y sin dejar de lado el posible impacto en temas de salud ocupacional de los funcionarios municipales.

De manera que, considera esta Área que teniendo en consideración los resultados obtenidos en la indagatoria respectiva y la ausencia de normativa interna que regule el proceso de tiempo extraordinario, que este conjunto de particularidades no promueven el debido control interno en el procedimiento seguido por nuestro gobierno local para tales erogaciones, y ello desprende una serie de debilidades e insuficiencias en lo que respecta a la regulación del pago de horas extras, situación que requiere ser atendida de forma inmediata.

Por tales razones, esta unidad de auditoría interna emite la presente **ADVERTENCIA** con el propósito que ustedes dentro del marco de sus facultades y competencias, ejecuten las acciones administrativas de forma **INMEDIATA**, en respeto al principio de legalidad, deber de probidad, protección de los intereses institucionales y la sana decisión en la gestión del empleo público, recomendando lo siguiente:

- a) **Tomar las acciones de control interno necesarias e inmediatas para que en la Municipalidad de Nandayure se garantice que las jornadas**



MUNICIPALIDAD DE NANDAYURE AUDITORIA INTERNA

extraordinarias no sean de carácter permanente, y su ejecución sea de únicamente por carácter excepcional o por situaciones transitorias, en donde existan mecanismos de control y fiscalización que acrediten adecuadamente que el tiempo laborado por cada funcionario es fuera de su jornada laboral ordinaria.

- b) Reglamentar y promulgar la normativa interna (políticas, reglamentos, manuales, entre otros) en la cual se regule adecuadamente la tramitación y proceso respecto al tema al pago de las jornadas extraordinarias para los funcionarios municipales, con el objeto de que contenga todos los elementos de control requeridos para tales efectos, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
- c) Estandarizar un solo formulario para la solicitud de reconocimiento y pago de hora extras en la Municipalidad de Nandayure.

Quedo a su disposición ante cualquier duda o consulta al respecto.

Atentamente,

Lic. Jorge Alfredo Pérez Villarreal
Auditor Interno
Municipalidad de Nandayure

cc. Archivo Digital
Licda. Grace Ruiz Baltodano, Tesorera Municipal
Licda. Marlen Moreno Vallejos, Gestión Jurídica
Licda. Xinia María Cambronerero Castro
Ing. Tedy Núñez Morantes, Coordinador UTGV
Licda. Amalia Vega Rodríguez, Administradora Acueducto Municipal
Concejo Municipal de Nandayure