



29 de abril del 2026
DNCC-AI-OF-094-2026

SAS-005-2026

Señor
Ronald León Chacón
Jefe, Unidad Gestión Regional
Dirección Nacional de CEN CINAI

Asunto: Asesoría Horas Extra

Estimados señores (as):

En ejercicio de las competencias conferidas a la Auditoría Interna por el artículo 22, inciso d), de la Ley General de Control Interno (Ley 8292), que establece la facultad de asesorar al jerarca y advertir sobre eventuales consecuencias de determinadas actuaciones administrativas, y conforme con la Norma 1.1.4 de las *Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público*, así como la Norma 205 de las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*, se emite el presente servicio preventivo de asesoría. Lo anterior se brinda además de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la DNCC.

El presente insumo tiene como finalidad brindar una asesoría objetiva y preventiva acerca de lo indicado en el SAD-002-2026.

De acuerdo con lo indicado en la Circular DNCC-DRHN-CIR-002-2026, la solicitud y utilización de horas extraordinarias no constituye una decisión unilateral del funcionario, sino un proceso coordinado y necesariamente compartido entre el funcionario y su jefatura inmediata.

- El funcionario identifica y expone una eventual necesidad.
- La jefatura analiza, valida y autoriza dicha necesidad antes de su ejecución.
- Posteriormente, la jefatura verifica y avala lo realmente ejecutado mediante el informe mensual.

Este diseño no es accesorio ni meramente administrativo, sino que responde a la lógica del principio de legalidad y control del gasto público, donde ninguna erogación puede producirse sin una decisión administrativa válida, fundada y documentada.

Carácter excepcional de las horas extraordinarias según normativa y jurisprudencia

Tanto la Circular como el Servicio Preventivo de Advertencia DNCC-AI-SAD-003-2026 reiteran que la jornada extraordinaria es excepcional, temporal y ocasional, y no puede convertirse en un mecanismo regular o habitual de trabajo.

La Sala Constitucional, ha indicado que, el abuso de la jornada extraordinaria, como medio para complementar salario, desnaturaliza su finalidad, afecta la salud del trabajador y agrava el problema cuando involucra fondos públicos [...] siendo legítimo que la Administración autorice solo las horas justificables y deniegue las injustificables.



Esta jurisprudencia traslada el eje del análisis desde el trabajador hacia la Administración, y particularmente hacia la jefatura, como autoridad responsable de racionalizar y justificar el uso de este recurso excepcional.

Responsabilidad indelegable de la jefatura inmediata

El marco normativo citado en el servicio preventivo es claro:

- Artículo 11 de la Constitución Política: los funcionarios son depositarios de la autoridad y responden personalmente por sus actos.
- Ley General de Control Interno (8292): asigna a los jefes y titulares subordinados el deber de proteger el patrimonio público y evitar erogaciones innecesarias.
- Ley de Administración Financiera (8131): considera falta administrativa la autorización de gastos manifiestamente innecesarios.
- Ley 8422: impone el deber de probidad y uso eficiente de los recursos públicos.

En este contexto, la jefatura:

- No se limita a “firmar” solicitudes, sino que:
 - Evalúa la necesidad real.
 - Determina si la labor no puede realizarse en jornada ordinaria.
 - Verifica que la tarea no forme parte de funciones normales o previsibles.
 - Asume responsabilidad directa y personal por la autorización concedida.

Por ello, la carga de la prueba no recae únicamente en el funcionario, sino principalmente en la Administración que autoriza y paga.

Riesgo institucional de trasladar la responsabilidad solo al funcionario

El Servicio Preventivo evidencia que, históricamente, la falta de controles, directrices claras y análisis previo debilitó el sistema de control interno, generando riesgos significativos.

Los hallazgos más relevantes confirman que:

- No existía trazabilidad clara entre horas aprobadas y ejecutadas.
- Se utilizaron correos e informes generales sin respaldo técnico suficiente.
- El volumen de horas extras aumentó incluso cuando la institución incrementó significativamente su personal, lo que sugiere problemas de planificación más que necesidades extraordinarias.

Este contexto refuerza que no es jurídicamente admisible ni técnicamente defendible atribuir la responsabilidad únicamente al funcionario, cuando la jefatura:

- Autoriza,
- No documenta análisis objetivo,
- No supervisa adecuadamente,
- Y avala el pago con su firma.



Conclusión

Desde una perspectiva estrictamente objetiva y experta, se concluye que:

1. La solicitud de horas extras debe ser coordinada obligatoriamente entre funcionario que solicita las horas extra y jefatura, porque constituye un acto administrativo previo al gasto público.
2. La jurisprudencia constitucional exige una utilización racional y restrictiva de las horas extraordinarias, excluyendo su uso como práctica habitual.
3. La jefatura inmediata es corresponsable, no solo porque autoriza, sino porque:
 - o Analiza la necesidad institucional.
 - o Evalúa la razonabilidad.
 - o Resguarda la legalidad del gasto.
4. Trasladar la responsabilidad exclusivamente al funcionario contraviene los principios de legalidad, probidad, control interno y rendición de cuentas.
5. La correcta gestión de horas extraordinarias es, en esencia, una obligación de la Administración, ejercida a través de sus jefaturas, y no una prerrogativa individual del funcionario.

Cuadro de algunos riesgos identificados sobre horas extraordinarias

Riesgo identificado	Descripción técnica del riesgo	Causa principal	Consecuencia institucional	Responsable primario del riesgo
Uso indebido de horas extraordinarias	Reconocimiento y pago de horas extraordinarias sin acreditarse que las labores fueran excepcionales, urgentes o no previsibles, desnaturalizando su finalidad legal	Falta de análisis previo y criterios objetivos para autorizar horas extra	Posible pago indebido de fondos públicos y vulneración del principio de legalidad	Jefaturas que autorizan
Debilitamiento del sistema de control interno	Ausencia de directrices internas específicas y de procedimientos formales para autorizar, supervisar y verificar horas extraordinarias	Inexistencia de normativa interna detallada	Fragilidad del control, incremento del riesgo de errores, posibles irregularidades y abuso	Jerarcas y titulares subordinados
Falta de trazabilidad y evidencia documental	No existe documentación suficiente que permita verificar la relación entre horas aprobadas, horas ejecutadas y labores realizadas	Uso de correos e informes generales en lugar de registros formales	Imposibilidad de fiscalización efectiva y rendición de cuentas	Jefaturas y unidades administrativas
Riesgo de gasto público innecesario	Autorización de horas extra que podrían corresponder a funciones	Deficiente planificación del recurso humano	Erogaciones innecesarias contrarias a la Ley 8131	Jefaturas autorizantes



Auditoría
INTERNA

Riesgo identificado	Descripción técnica del riesgo	Causa principal	Consecuencia institucional	Responsable primario del riesgo
	ordinarias o cargas laborales previsibles			
Uso de horas extra como sustituto de planificación	Indicios de que las horas extraordinarias se utilizaron para cubrir necesidades estructurales de personal	Falta de análisis integral de cargas de trabajo	Dependencia indebida de horas extra y aumento sostenido del gasto	Jerarcas y jefaturas
Incremento injustificado del gasto	Crecimiento del 152,5% en el pago de horas extraordinarias en un año, sin evidencia proporcional de necesidades excepcionales	Falta de control, supervisión y evaluación ex post	Afectación a la eficiencia y economía del gasto público	Jerarcas y jefaturas
Riesgo de responsabilidad administrativa	Autorización de pagos sin respaldo técnico suficiente, configurando posibles hechos generadores de responsabilidad	Omisión de deberes de control y probidad	Eventuales sanciones administrativas, civiles o disciplinarias	Jefaturas inmediatas y jerarquía superior
Traslado indebido de la responsabilidad al funcionario	Riesgo de atribuir la irregularidad solo al funcionario, ignorando que la decisión de gasto es administrativa	Interpretación errónea de roles y responsabilidades	Exoneración ilegítima de la jefatura y debilitamiento del control	Jefaturas inmediatas, Jerarquía superior y funcionarios solicitantes

Por último, la Circular DNCC-DRHN-CIR-002-2026 corresponde a una actuación emitida por el Titular Subordinado de la región, en el ejercicio de sus competencias administrativas. Sin que ello implique valoración alguna sobre su contenido, alcance o suficiencia, es pertinente señalar que si el personal responsable de aplicar la circular considera que existen dudas, confusiones o interpretaciones distintas respecto a su aplicación o a los instrumentos que deben utilizarse, lo procedente es plantear dichas inquietudes y coordinar directamente con esa jefatura regional. Lo anterior con el único objetivo de que, mediante una coordinación clara y oportuna, todas las personas llamadas a aplicar la circular cuenten con un entendimiento común y uniforme del mensaje que se transmite, y actúen en consonancia con este. Este señalamiento se formula de manera respetuosa, objetiva e independiente, y no supone en modo alguno una labor de coadministración, sino una referencia técnica orientada a prevenir errores derivados de posibles interpretaciones disímiles.



Auditoría

INTERNA

Este criterio se emite con plena independencia técnica, objetividad y apego al ordenamiento jurídico vigente, y resulta consistente con la normativa, la jurisprudencia y las mejores prácticas en control del gasto público.

Cordialmente,



Mauren Navas Orozco
Auditora Interna

MNO/

C Sra. Yesenia Araya Huertas, Directora Regional Huetar Norte
archivo