



DNCC-AI-SAD-003-2026

Servicio preventivo de advertencia sobre las horas extras pagadas durante los años 2024 y 2025”.

14 de abril del 2026

Realizado y aprobado por:
Mauren Navas Orozco



Colaboración:
Ivett Salas Villalobos





1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina en atención a denuncia recibida ante esta Auditoría Interna.

El servicio preventivo se realiza en uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, y según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público².

Asimismo, dicho servicio se ejecutó en el tiempo reservado para Servicios Preventivos de Advertencia, del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna 2026, dado a conocer a la Directora Nacional de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (DNCC).

1.1 Objetivo

Advertir sobre el control interno en las jornadas extraordinarias, las cuales deben ser de orden excepcional, temporal y ocasional, sin que se produzca una especie de hábito o regularidad en los trabajadores.

2. Antecedentes

2.1 Principio de legalidad

El principio de legalidad establece que toda actuación de la Administración Pública debe estar respaldada por una norma jurídica previa. Es decir, ningún órgano público puede actuar por voluntad propia, sino únicamente en virtud de lo que la ley le permite. Dicho principio encuentra su fundamento legal en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica: *“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir el ordenamiento jurídico y no pueden excusarse en órdenes superiores para justificar actos ilegales.”* Y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que reitera que la Administración está sujeta al ordenamiento jurídico, y solo puede realizar actos autorizados por este.

¹ Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

² Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.



2.2 Normativa relacionada

Constitución Política de Costa Rica

Artículo 11

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

Artículo 58

La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de lo sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.

Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos – Ley 8131

ARTÍCULO 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa



Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

g) La autorización o realización de egresos manifiestamente innecesarios, exagerados o superfluos.

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No8422

Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Reglamento autónomo de servicio de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral

*Artículo 25.—Para que el pago de horas extras proceda, debe existir previa autorización de la Dirección Nacional de CEN-CINAI. Asimismo, el funcionario que lo solicite **debe presentar ante la autoridad competente el informe mensual** con la debida autorización y justificación del superior inmediato, para esto **debe cumplir con las directrices administrativas** que al efecto se emitan.*

Sobre este tema, la Sala Constitucional ha dicho:

*“La realidad es que en diversos centros de trabajo existe la mala práctica de abusar de la jornada extraordinaria como simple medio para procurar un complemento salarial. Es claro que esta **actitud desnaturaliza los propósitos del instituto, y -lo que es más delicado- constituye una seria amenaza para la salud de los trabajadores y su integración familiar.** Pero no obstante encontrarnos ya ante transgresiones suficientemente graves por sí mismas, es incuestionable que el problema se ve magnificado cuando -además- se involucra el uso (más bien, abuso) de los fondos públicos. Desde esta óptica, no estima la Sala que medie vicio alguno de inconstitucionalidad en los esfuerzos que, dentro del marco constitucional y legal, realicen las autoridades para racionalizar -que no eliminar- el pago de horas extras en la Administración Pública. **De lo que se trata es de procurar la más correcta gestión de un recurso escaso, donde "correcta" necesariamente implica autorizar el ejercicio y pago de las jornadas extra justificables, y denegar las injustificables.**” (Resolución N° 835 de las 17:33 horas del 10 de febrero de 1995). (El énfasis no es del original).*

De las citas anteriores se desprende que la jornada extraordinaria tiene un carácter excepcional y temporal. En consecuencia, no resulta procedente utilizarla para la realización de labores que, por su naturaleza, deberían cumplirse de manera regular dentro de la jornada ordinaria. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el reglamento autónomo, los funcionarios deben presentar un informe mensual, de acuerdo con las directrices administrativas establecidas.



3. Resultados

De conformidad con la información aportada por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, se indica que la normativa utilizada para regular la materia objeto de análisis se circunscribe al **Reglamento Autónomo del CEN-CINAI**, el **Código de Trabajo** y la **Constitución Política**. Al respecto, corresponde efectuar las siguientes consideraciones técnicas y jurídicas.

a. Existencia y alcance de la normativa aplicable

El **Código de Trabajo** y la **Constitución Política** constituyen el marco jurídico general en materia laboral, toda vez que regulan principios, derechos y obligaciones fundamentales, tales como la jornada laboral, el reconocimiento de horas extraordinarias, los principios de razonabilidad, legalidad, control del gasto público y el derecho a una remuneración justa.

Asimismo, el **Reglamento Autónomo del CEN-CINAI** constituye normativa interna de carácter general que regula aspectos organizativos y funcionales de la institución y, en términos amplios, puede contener disposiciones relacionadas con la gestión del recurso humano.

b. Inexistencia de directrices internas específicas

Según lo manifestado por la propia Unidad de Gestión de Recursos Humanos, no existen directrices internas, manuales de procedimiento, instructivos o lineamientos específicos que regulen de manera detallada:

- Los criterios objetivos para la autorización de horas extraordinarias.
- Los responsables de aprobarlas y supervisarlas.
- Los mecanismos de control y verificación de su efectiva utilización.
- La forma en que debe documentarse y justificarse la necesidad institucional que origina dichas horas.

Esta situación constituye una debilidad relevante del sistema de control interno, en tanto la sola aplicación de normativa general no garantiza, por sí misma, una gestión uniforme, transparente y verificable del uso de recursos públicos asociados al reconocimiento de horas extra.

c. Falta de evidencia documental e informes formales

Adicionalmente, se determinó que no fueron suministrados a la Auditoría informes formales que evidencien de manera clara, objetiva y sistemática qué labores específicas se realizaron, en qué periodos, por cuáles funcionarios y con qué resultados concretos se utilizaron las horas extraordinarias autorizadas. Lo aportado y/o indicado se limita a correos electrónicos e informes, sin que de su

contenido se desprenda, de manera clara y detallada, una comparación entre las horas extraordinarias aprobadas y las efectivamente ejecutadas.

Esta omisión adquiere especial relevancia desde la perspectiva técnico-laboral, toda vez que el reconocimiento de horas extraordinarias en la función pública tiene carácter excepcional y se encuentra condicionado a que las labores ejecutadas no correspondan a funciones ordinarias, habituales o previsibles propias del puesto, ni a cargas de trabajo que razonablemente deban atenderse dentro de la jornada ordinaria.

La ausencia de dicha documentación implica que:

- No existe trazabilidad suficiente sobre el uso efectivo de las horas extras.
- No se cuenta con evidencia objetiva que permita verificar la razonabilidad, necesidad y legalidad del gasto incurrido.
- Se limita la capacidad de fiscalización, supervisión y evaluación ex post por parte de la Auditoría Interna y de otras instancias de control.

Este vacío documental no solo contraviene buenas prácticas de gestión pública, sino que también debilita el cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y control del gasto público.

d. Horas extras pagadas durante el año 2024 y 2025

Con base en la información analizada y enviada por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, se determina que durante los años 2024 y 2025 el pago de horas extraordinarias ascendió a un monto total acumulado de **₡105 008 380,49**, lo cual refleja una erogación de **alta materialidad** para la Administración. Del total señalado, **₡88 576 882,01 (84,36 %)** corresponden al **nivel central**, mientras que **₡16 431 498,48 (15,64 %)** se asignaron al **nivel regional**, lo que evidencia una **alta concentración del gasto en el nivel central**, pese a que este debería contar, en principio, con mayor capacidad estructural para atender sus labores dentro de la jornada ordinaria.

Asimismo, al analizar la evolución interanual, se observa que el gasto por horas extraordinarias pasó de **₡29 794 159,02 en 2024 a ₡75 214 221,47 en 2025**, lo que representa un **incremento absoluto de ₡45 420 062,45**, equivalente a un **crecimiento del 152,5 %** en tan solo un año. Este aumento significativo resulta especialmente relevante si se considera que, conforme al marco normativo aplicable, la jornada extraordinaria debe responder a **situaciones excepcionales, temporales y debidamente justificadas**, condición que no se logra acreditar plenamente con la evidencia aportada, la cual se limita principalmente a correos electrónicos e informes generales, sin un desglose claro y verificable entre **horas aprobadas versus horas efectivamente ejecutadas**, ni con detalle de labores extraordinarias distintas de las funciones ordinarias.

En concreto, estas dependencias contaban originalmente con un total de **78 plazas**, a las cuales se les asignaron **41 nuevas plazas durante el período 2024-2025**, alcanzando un total de **119 plazas**, lo que representa un **incremento global del 52,6 % en la capacidad instalada de personal**. El crecimiento no fue homogéneo entre las unidades, observándose incrementos relevantes, tales como:

- Unidades que pasaron de **15 a 27 plazas**, lo que equivale a un **incremento del 80 %**.
- Otras que aumentaron de **8 a 18 plazas**, con un **incremento del 125 %**.
- Dependencias que pasaron de **6 a 10 plazas**, reflejando un **incremento del 66,7 %**.
- Unidades que crecieron de **14 a 17 plazas**, con un **incremento del 21,4 %**.

Este fortalecimiento estructural resulta particularmente relevante si se considera que, paralelamente, el pago de horas extraordinarias mostró incrementos significativos y sostenidos, sin que la evidencia aportada permita identificar de forma clara y verificable que dichas horas respondieran a labores extraordinarias distintas de las funciones ordinarias ni que existiera una correlación detallada entre horas aprobadas y horas efectivamente ejecutadas.

El incremento posterior de personal constituye un **indicio objetivo** de que la Administración reconoció implícitamente una necesidad estructural de recurso humano, lo cual refuerza la hipótesis de que, durante los años analizados, las horas extras pudieron haber sido utilizadas como un mecanismo compensatorio para suplir deficiencias en la planificación del personal, en lugar de atender situaciones excepcionales, tal como lo exige la normativa aplicable.

Este crecimiento sustantivo en el recurso humano permite inferir, razonablemente, que la Administración cuenta actualmente con personal suficiente para asumir el desarrollo de las actividades recurrentes dentro de la jornada ordinaria, lo cual refuerza el criterio de que una parte relevante de las horas extras reconocidas podría haber estado destinada a cubrir funciones permanentes o habituales, en contravención del carácter excepcional que debe regir este tipo de jornadas.

4. Conclusión

En conclusión, si bien la Unidad de Gestión de Recursos Humanos se apoya en normativa de rango constitucional, legal y reglamentario general, dicho marco resulta insuficiente, por sí solo, para regular de manera adecuada y específica el tema analizado. La inexistencia de directrices internas y la falta de informes formales que respalden el uso de horas extraordinarias evidencian una brecha normativa y operativa, así como una debilidad en el sistema de control interno, que impide demostrar con claridad y certeza el uso correcto y justificado de los recursos públicos involucrados.

Del análisis efectuado a la información correspondiente a los años 2024 y 2025 se evidencia que el pago de horas extraordinarias se concentra de manera significativa en el Nivel Central. En el año 2024, del total pagado por este concepto (¢29 794 159,02), el Nivel Central absorbió ¢24 136 547,33, equivalente al 81,0 %, mientras que el Nivel Regional representó el 19,0 % (¢5 657 611,69). Esta



concentración se intensificó en el año 2025, cuando el gasto total ascendió a ₡75 214 221,47, de los cuales ₡64 440 334,68 (85,7 %) correspondieron al Nivel Central, frente a ₡10 773 886,79 (14,3 %) asignados al Nivel Regional.

De forma acumulada, el pago de horas extraordinarias en el período analizado alcanzó ₡105 008 380,49, concentrándose ₡88 576 882,01 (84,36 %) en el Nivel Central y ₡16 431 498,48 (15,64 %) en el Nivel Regional. Este patrón sostenido permite concluir que es en el Nivel Central donde se materializa mayoritariamente la utilización de la jornada extraordinaria.

Lo anterior adquiere especial relevancia al considerar que, durante el período 2024-2025, las unidades que registraron los mayores pagos por horas extras fueron fortalecidas con un incremento significativo de plazas, las cuales entran a regir a mediados del año 2025. En ese contexto, desde la perspectiva del control interno, resulta pertinente que la Administración analice la reorganización y redistribución formal de tareas, de manera que las funciones ordinarias puedan ser atendidas prioritariamente con el personal regular disponible, reduciendo la dependencia de horas extraordinarias y asegurando que estas se utilicen únicamente para **situaciones verdaderamente excepcionales**. Esta revisión contribuiría a un uso más eficiente de los recursos públicos y a una adecuada alineación entre la planificación del recurso humano y la autorización de jornadas extraordinarias.

Esta situación amerita la adopción de medidas correctivas orientadas a la emisión de normativa interna específica y al fortalecimiento de los mecanismos de documentación, control y rendición de cuentas.

5. Advertencia

Por lo analizado, esta Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte que:

Desde un enfoque experto en gestión de recursos humanos y control del gasto público, la ausencia de evidencia documental que detalle y justifique las labores realizadas impide acreditar que dichas actividades:

- Respondieran a necesidades imprevistas, urgentes o extraordinarias.
- Excedieran efectivamente la jornada ordinaria por causas objetivas y verificables.
- No formaran parte de las funciones normales asignadas al puesto, de la planificación regular del trabajo o de deficiencias estructurales en la asignación de cargas laborales.
- Al no demostrarse de manera fehaciente que las tareas desarrolladas fueron extraordinarias, se configura un riesgo sustantivo de que las horas reconocidas y pagadas correspondan, en realidad, a labores ordinarias, lo cual no justifica legal ni técnicamente el pago de tiempo extraordinario. La carga de la prueba recae en la Administración, que debe documentar y respaldar cada reconocimiento de horas extra con fundamento en criterios objetivos, verificables y previamente definidos.



- La falta de informes formales, registros detallados y análisis técnico de las labores ejecutadas debilita gravemente la razonabilidad y legalidad del pago, impide a la Auditoría Interna ejercer una fiscalización efectiva y contraviene los principios de legalidad, control interno, eficiencia en el uso de los recursos públicos y rendición de cuentas.

En síntesis, sin evidencia suficiente en cada expediente que acredite que las labores realizadas no eran ordinarias, no resulta posible validar que el pago de horas extraordinarias se ajustara a los supuestos excepcionales que exige la normativa laboral aplicable, lo que refuerza la conclusión de que la gestión efectuada carece de sustento técnico y documental requerido y expone a la institución a riesgos administrativos y financieros relevantes.

5. Requerimiento

Informar a esta Auditoría Interna, en un plazo de **cinco días hábiles**, las medidas adoptadas para atender esta advertencia.

1. Responsabilidad del Control Interno

Desde la competencia de esta Auditoría Interna, es deber recordar a la administración, lo establecido en la Ley General de Control Interno, 8292, artículos 39 y 41, los numerales 38, inciso d) y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, 8422 y demás normativa aplicable, en cuanto a que, todas las personas funcionarias públicas (titulares subordinados) que debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable o que incumplan injustificadamente con sus deberes y funciones en materia de control interno; incurrirán en responsabilidad administrativa y civil según corresponda.

Se reitera que la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley, conductas contrarias al orden público o faltas cometidas en el ejercicio de un cargo público. Es decir, la Administración debe cumplir con su finalidad de velar por el orden social y los intereses de todos los administrados, por un lado; y por el otro, el Estado funge como patrono que debe velar por el correcto funcionamiento institucional, censurando conductas perjudiciales y contrarias a los intereses de la institución, por lo cual goza de potestad disciplinaria hacia sus funcionarios.

Las observaciones emitidas en este servicio preventivo se realizan con la intención de que se conviertan en insumos para la Administración Activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

