



09 de diciembre de 2020.

ADV-AI/MSM-06-2020

Licenciado

Jairo Guzmán Soto

Alcalde Municipal

Municipalidad de San Mateo

Asunto: *Advertencia con respecto a detener el acto de reconocimiento de horas extras en aquellos casos que no se apegan al bloque de legalidad y hasta que se cumpla con la implementación de mejoras en el Sistema de Control Interno para el reconocimiento del pago de horas extras al personal municipal.*

Saludos Cordiales;

Con el afán de ir mejorando algunos procedimientos que vienen a fortalecer el Sistema de Control Interno y algunas situaciones de riesgo en la Municipalidad de San Mateo, según lo menciona la Ley General de Control Interno:

“Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. *Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento”.*

En el mismo orden de ideas y, como responsabilidad de la administración activa, de llevar las riendas de la institución, manejando todo el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar básicamente), el control de las operaciones institucionales recae dentro del ámbito de las competencias otorgadas por el Legislador, descritas en las siguientes normativas.

Según el Artículo 17, del Código Municipal que literalmente nos expresa

“a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.

En el Artículo 10, de la Ley General de Control Interno, donde hace mención de los deberes del Jерarca y los Titulares Subordinados:

“Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento”.

1. CASO CONCRETO

1.1 Reconocimiento de pago de horas extras a los funcionarios municipales

De acuerdo a la revisión de una muestra de las planillas de salarios desde el II semestre del 2018 hasta Noviembre 2020, en esta municipalidad se les ha venido reconociendo el pago de horas extras a funcionarios, en las siguientes circunstancias que no se apegan al bloque de legalidad en esa materia, entre algunos casos están:

1. Que se han venido cancelando horas extras de forma continua y por varios años a las mismas personas, cuyos oficios de solicitud no tienen el visto bueno de aprobación de la Jefatura.
2. Que en uno de los casos, la mayoría de las horas extraordinarias son de los días sábados, de lo cual no hay evidencia de marcas de hora de ingreso y salida en el reloj.
3. Que existe normativa legal donde indica que en algunos casos de Jefaturas o Encargados de Departamentos no se le reconocen horas extras y aun así se están cancelando horas a este tipo de personal.
4. Que se han cancelado horas extras a una misma persona en forma sucesiva por más de tres meses.
5. Que las horas extras no son para hacer labores que corresponde realizar durante el horario normal, ni para corregir errores cometidos durante el día.
6. Que al tener un horario de jornada acumulativa, las horas de los días sábados laborados, se deben cancelar de forma sencilla, ya que



en el salario mensual ya están contemplados todos los días de descanso.

7. En algunos casos no se están aplicando los porcentajes de la cuota obrera al monto reconocido por horas extras.

1.2 Tipo de labores en que se justifica la autorización del pago de horas extras.

De acuerdo a lo que indica la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-049-2010 del 23 de marzo de 2010:

*“De manera que, fuera de las horas de esa jornada acumulativa, la Administración puede utilizar a sus servidores para laborar en una jornada extraordinaria, siempre y cuando se cumplan los cánones de los artículos 139 y 140 del Código de Trabajo[2]; es decir, la jornada extraordinaria, **sirve solamente para la realización de tareas excepcionales, temporales y de imperiosa necesidad** de la institución, **sin que pueda existir ninguna posibilidad de convertirla en habitual y permanente**, pues de lo contrario, no sólo se reñiría contra su naturaleza propia, y el derecho a la salud del trabajador, sino que se contravendrían principios y normas como las ya mencionadas, amén de la contenida en el artículo 31 de la Ley No. 6955 de 24 de febrero de 1984, denominada “Ley para el Equilibrio Financiero del Sector público”, que prescribe:*

“ARTICULO 31.- Cuando en los poderes del Estado, en las instituciones descentralizadas y en las empresas públicas se haya consolidado situaciones laborales, en que un solo individuo trabaja en forma permanente la jornada ordinaria y una jornada extraordinaria, **su superior jerárquico inmediato, 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.**

De acuerdo a lo que dicta el Reglamento Autónomo de Organización y Funcionamiento de la Municipalidad de San Mateo:



“Artículo 14.

Cuando necesidades imperiosas de la Municipalidad lo requieran, los servidores quedan en la ineludible obligación de laborar en horas extraordinarias, salvo impedimento grave, hasta por un tiempo máximo de horas permitidas por Ley, sea que la jornada ordinaria sumada con la extraordinaria no podrá exceder de doce horas diarias. En cada caso concreto el patrono deberá comunicar a los servidores con cuatro horas de anticipación como mínimo, la jornada extraordinaria que deben laborar teniéndose la negativa injustificada a hacerlo, para efectos de sanción, como falta grave”.

1.3 Cuando el reconocimiento de horas extras figura de forma permanente en un funcionario.

Sobre el particular, la “Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público”, establece lo siguiente:

“Artículo 31.- *Cuando en los poderes del Estado, en situaciones descentralizadas y en las empresas públicas se haya consolidado situaciones laborales, en que un solo individuo trabaja en forma permanente la jornada ordinaria y una jornada extraordinaria, **su superior jerárquico inmediato, deberá tomar inmediatamente las medidas correspondientes para que cese tal situación, su pena de ser responsable directo ante el Estado del monto de las jornadas extraordinarias que así se pagaren**”.*(el texto en negrita no es del texto original).

En el pronunciamiento C-047-2003 la Procuraduría General de la República:

“Finalmente, procede señalar que –tal y como se indicó supra- la Administración Pública está sujeta al principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y su homónimo de la Ley General de la Administración Pública). En tal sentido, y de reciente data, fue promulgada la “Ley de Contingencia Fiscal” (Ley número 8343 de 18 de diciembre de 2002), que en su artículo 6º regula, de modo especial, el pago de la jornada extraordinaria en las instituciones públicas. Efectivamente, establece dicho numeral:

“Artículo 6º—Pago de la jornada extraordinaria. No podrán autorizarse jornadas extraordinarias a una misma persona **en forma**



sucesiva durante más de tres meses, en virtud de que desnaturaliza el carácter extraordinario de este tipo de jornada. Salvo justificación expresa y conforme a dichos criterios, la autorización de los pagos de horas extras por parte de las instancias de recursos humanos y los jefes de cada institución del Estado, deberá realizarse con estricto apego a los criterios de necesidad, razonabilidad y racionalización del gasto público."

Obviamente, amén de lo expuesto, en principio no puede ser considerada como una determinación "racional y razonable", el autorizar el pago de horas extras o de jornada extraordinaria, a un Jefe de Departamento.

En conclusión, es improcedente la autorización de jornada extraordinaria para que durante la misma se efectúen labores ordinarias, que se encuentren enmarcadas dentro de las funciones inherentes a su cargo, así como también resulta legalmente improcedente la autorización de jornadas extraordinarias de manera continua y permanente".

En el dictamen DJ 2337-2015 de la Contraloría General de la República, con relación a las horas extras menciona lo siguiente:

*"Por lo que siendo 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.** (Ver en este sentido los oficios n.º 01341-2010 (DJ-0173-2010) del 15 de febrero de 2010, 7847-2002 (DAGJ-1128-2002) del 4 de julio de 2002, y 13142-1999 (DAGJ-324-99) del 16 de noviembre de 1999; todos emitidos por esta Contraloría General de la República".*

Igualmente, mediante la sentencia n.º 243 de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha mantenido la posición en el mismo sentido, resolviéndose que:

*"(...) la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. 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, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...). Tal y como se señaló en los considerandos precedentes, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma 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 (...)".

En el mismo tema el Código de Trabajo se refiere a los trabajos que no se deben hacer en el tiempo extraordinario:

“ARTÍCULO 139.-

(...)No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables sólo a él, cometidos durante la jornada ordinaria.

1.4 Reconocimiento de horas extras a las Jefaturas.

Asimismo, mediante dictámenes C-383-83 del 15 de noviembre de 1983, C-193-94 del 16 de diciembre de 1994 y C-224-95 del 26 de octubre de 1995, la Procuraduría General de la República, señaló que, en principio, **las jefaturas que ejercen cargos de dirección y vigilancia superior están excluidas del límite de la jornada ordinaria de trabajo, siempre y cuando sus titulares trabajen sin fiscalización superior inmediata, indicando así también que, la determinación de cuáles jefaturas se encuentran bajo ese tipo de fiscalización y cuáles no, es asunto que compete a la Administración activa, pues se debe examinar caso por caso, atendiendo las circunstancias especiales de cada uno de los puestos.**

*De lo anterior se desprende que la tendencia es la de **eliminar el pago de horas extra** a aquellos funcionarios que no están sujetos a fiscalización superior inmediata, o sobre los que no es posible verificar documentalmente el trabajo. Esta situación, nacida del Código de Trabajo, **es aplicable a los jefes de departamento**, de allí que se les pueda exigir hasta una jornada de doce horas diarias. Pero es de advertir que no se trata de que en virtud de esa disposición se pueda obligar a un jefe a trabajar permanentemente doce horas, sino que tratándose de jefaturas se le puede obligar ocasionalmente a trabajar hasta ese máximo, sin necesidad de pago extraordinario. (...) Si se llegara a exceder ese límite tendrían derecho, de acuerdo con la jurisprudencia de nuestros Tribunales de la materia, a una remuneración adicional sencilla calculada con base en su salario ordinario*

(Oficio 8961 de 25 de setiembre de 1984). Finalmente, debemos señalar que existen también algunos casos en que las horas laboradas en exceso de la jornada máxima establecida, no ameritan el pago de horas extraordinarias, entre las que se pueden enumerar: 1) Cuando el patrono no haya autorizado ni solicitado la jornada extraordinaria; 2) Cuando el trabajador ocupe su tiempo en subsanar errores imputables sólo a él y cometidos durante la jornada ordinaria; 3) Cuando se trate de los auxilios prestados a la entidad patronal en ocasión de peligro inminente por desastre ocurrido en las propiedades de aquélla; 4) En las explotaciones agrícolas y ganaderas, en las cuales las labores ejecutadas voluntariamente y durante las horas diurnas no ameritan el pago de la jornada extraordinaria (artículos 140 y 139 del Código de Trabajo)". (Ver el oficio n.º 7847 (DAGJ-1128-2002) del 4 de julio de 2002).

En el evento de que se determine algún pago improcedente, es obligación de la respectiva Administración requerir su reintegro, conforme lo dispone la ley.

1.5 Del pago de horas laboradas los días sábados en horario de jornada acumulativa

De acuerdo al horario que tiene la Municipalidad de San Mateo, se clasifica en horario de jornada acumulativa, y para lo cual el reconocimiento de las horas extras de los días sábados se calculan diferente, de acuerdo al dictamen C-049-2010 del 23 de marzo 2010:

Oportuno es señalar, que la jornada acumulativa en la Administración Pública, fue establecida desde vieja data por razones prácticas, la cual ha sido analizada por esta Procuraduría en reiterados pronunciamientos. Verbigracia, en Dictamen No. C-032, de 10 de febrero de 1986, se ha señalado:

“1- JORNADA ACUMULATIVA SEMANAL: Al respecto debe tenerse en consideración que la jornada ordinaria laboral contenida en el artículo 136 de nuestro Código de Trabajo, es entendida como aquélla en la que el trabajo efectivo a desplegar, en forma subordinada y remunerada, no puede sobrepasar el límite de ocho horas en el día, seis nocturna y cuarenta y ocho semanal. De modo que esta última es considerada como la jornada ordinaria semanal diurna, y cubre seis días. Ahora bien, dentro de la Administración Pública, dicha jornada ha sufrido en la práctica sustanciales modificaciones (autorizadas por el mismo



artículo 136, párrafo II), ya que en un primer momento el sábado era un día efectivamente laborable, y se cumplía con la jornada diaria de trabajo de ocho horas en ese día. Luego, en la mayoría de los casos, se redujo a la mitad (cuatro horas), de modo que los servidores públicos en general laboraban la mañana de ese día. Posteriormente, ha sido costumbre administrativa de muchos años el compensar en los otros días laborables de la semana (lunes a viernes), el tiempo de trabajo efectivo que debía suplirse el día sábado. Así, dicha práctica ha permitido que el día sábado se convierta en un día de descanso semanal, como lo es el domingo.

La jornada acumulativa ha dado lugar a que las horas de trabajo que correspondería cumplir el día sábado, sean "acumuladas" o "compensadas" en el resto de los días de la jornada ordinaria semanal (lunes a viernes), de tal suerte que en esos días se observe un incremento en cuanto a tiempo efectivo de trabajo, a fin de reponer materialmente, con la extensión en cada jornada de trabajo diario, el trabajo que legalmente debiera prestarse el día sábado. En ese sentido, en la mayor parte de las instituciones públicas, se sirve diariamente más de las ocho horas diarias.

Este concepto de la jornada acumulativa semanal es ciertamente un ejemplo típico de las relaciones de servicio públicas, por cuanto en ningún modo encierra un tipo de jornada extraordinaria; al contrario, es una concesión de la Administración para los servidores públicos, a fin de que se extienda el período de descanso semanal, sin que ello signifique un menoscabo del servicio público, puesto que el día sábado se compensa con más tiempo de trabajo efectivo en los restantes días. “

Si bien se ha establecido ese tipo de jornada acumulativa ordinaria de trabajo en la Administración Pública, ciertamente ese sistema es acorde con los límites de la jornada diaria que tutela el artículo 58 de la Constitución Pública y 136 del Código de Trabajo, cuando en lo que interesa a este estudio, “*La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana...*” Por lo que, en modo alguno, y como se indicó en el dictamen de cita, esa modalidad de jornada encierra una clase de jornada extraordinaria. *De inmediato, también, se tomarán medidas por parte del Poder, institución o empresa, para que las funciones que originaron la jornada extraordinaria permanente se asignen a un*



empleado o funcionario específicamente nombrado para desempeñarlas, cuando tales funciones fueren de carácter indispensable.”

En ese sentido, es conteste la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal del Derecho de Trabajo, al subrayar:

“La mayor parte de la doctrina, considera que la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. 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, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...)”

(Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, No. 243, de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, entre otras)

*Luego de la anterior transcripción, se observa, con fundamento en las razones y consideraciones en allí contenidas, **que efectivamente el día sábado perdió, en nuestro medio, toda condición de día hábil, para convertirse en otro día de descanso para un gran sector de la comunidad laboral, fundamentalmente en el denominado Sector Público, aunque también, pero en menor medida, en el privado. De allí resulta que, si por razones fundadas es necesaria la prestación del servicio en ese día, la remuneración que corresponde será la establecida en el artículo 152 del Código de Trabajo, concretamente en la forma dispuesta en el párrafo segundo de dicho artículo, en relación con el párrafo cuarto del mismo, esto es, una retribución del doble del salario. Sin embargo, en este punto cabe indicar que, de conformidad con el marco jurídico aplicable (art. 59 de la Constitución Política y 152 del Código de Trabajo) y jurisprudencia mencionada, el descanso semanal puede disfrutarse cualquier día de la semana. Siendo ello así, en los casos en que es necesaria la prestación de servicios el día domingo, la obligación del patrono es compensarlo por otro día de la semana.”***

Puede parafrasearse de lo allí dispuesto, que en virtud de la forma como desde tiempo pasado se ha impuesto la jornada



ordinaria de trabajo en la mayoría de las instituciones públicas, consistente en una jornada acumulada de lunes a viernes, sin extralimitarse con ello los límites constitucionales y legales en lo que a horas de trabajo diario se refieren, ciertamente, el día sábado ha perdido la característica de día hábil de trabajo, y se ha convertido en un día de descanso semanal, aunado al descanso dominical que disfrutan la generalidad de los servidores o funcionarios públicos. Y, en esa medida, se puede concluir que si el trabajador o colaborador labora ese día sábado, -en virtud de las necesidades imperantes y excepcionales de la institución que así lo justifique- **es claro que la respectiva remuneración debe ser la estipulada en el párrafo segundo del artículo 152 del Código de Trabajo, es decir le correspondería el pago doble del salario que ordinariamente percibe, con la aclaración que en tratándose de alguna de las instituciones públicas como la consultante, la retribución consistiría en un pago adicional , pues el salario que se cancela a los servidores públicos quincenal o mensualmente, cubre todos los días del mes, incluyendo los días de descanso, por lo que solo procedería un pago sencillo, tal y como se enfatizó en el precitado pronunciamiento, cuando al referirse a los días feriados que se laboran, subraya:**

“...Cabe aclarar que cuando el salario es quincenal o mensual, en cuyos casos, es sabido, se cubren los salarios de todos los días, feriados y no feriados de dichos períodos, la entidad patronal cumple con la doble retribución cancelando un pago adicional a la obligación sencilla.”

2. CONCLUSIÓN

Se advierte a la Administración su ineludible obligación de **detener el acto** del reconocimiento del pago de horas extras en todos los casos que no se apeguen a la normativa legal existente, y hasta que se emitan los lineamientos internos a cumplir en materia de tiempo extraordinario (Reglamentos, Políticas y Procedimiento), a fin de dirigir, orientar, asesorar y controlar las acciones a seguir en esta materia, y además efectuar el registro, verificación y control del uso y reconocimiento de la jornada extraordinaria.

Las situaciones descritas anteriormente tienen como resultado un riesgo inherente para la Administración ante una actuación fraudulenta, al no aplicarse de forma apropiada la normativa vigente en relación con el pago de tiempo extraordinario, lo que podría generar la apertura de una investigación.

Ante la presentación de dicho Informe de advertencia a la Administración, no exime que este Órgano Fiscalizador, inicie una investigación profunda sobre las acciones incluidas en este documento.

Para finalizar, se realizan las siguientes observaciones:

- a-** Las horas extras deben programadas y solicitadas a la administración por parte de cada jefatura, donde se indique que los trabajos que se van a realizar en ese tiempo no son parte del quehacer diario del funcionario, ni muchos menos para reparar errores cometidos en esas labores diarias.
- b-** La jefatura inmediata debe cotejar las horas extras reportadas por el funcionario, contra las marcas en el reloj marcador y al mismo tiempo contra el trabajo que se le encomendó realizar.
- c-** La Jefatura debe ser quien traslade el visto bueno de pago de las horas extras a recursos humanos del funcionario bajo su cargo.
- d-** Del análisis realizado, se detectaron deficiencias en el control ejercido por las partes involucradas, por cuanto se autorizaron pagos de tiempo extraordinario que incumplen el bloque de legalidad, como lo indica el punto 1.1 de este informe de advertencia.



- e- Se determinó que las justificaciones dadas para tramitar el pago de horas extras, incumplen todo lo normado en lo referente al pago de tiempo extraordinario.
- f- Que la Municipalidad de San Mateo, carece de normativa interna para regular el reconocimiento de horas extras a su personal.

Así las cosas, es importante mencionar que las advertencias que realiza la Auditoría Interna, cuentan con la intención de que agreguen valor a los procesos institucionales y, de ella se derive una acción correctiva, en el sentido legal, aunque la advertencia no resulte de obligado acatamiento por parte del jerarca, es de esperar que éste actúe de manera congruente con lo advertido, toda vez que el artículo 12 de la LGCI, le impone, entre otros, en sus deberes en su calidad de jerarca y responsable del adecuado funcionamiento del sistema de control interno, resaltados en los incisos b) y c) de dicho articulado, el que se mencionan:

“b) Tomar de inmediato las acciones correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”.

Favor comunicar a esta Auditoría Interna, las acciones tomadas en relación con la presente Advertencia, en un plazo de 3 días hábiles.

Licda. Ana Lucrecia Montero Jiménez
Auditora Interna

Cc: Concejo Municipal
Archivo