

**Al contestar refiérase  
al oficio Nro. 16815**

22 de setiembre, 2025  
**DFOE-DEC-5787**

Licenciada  
Yerlin Zúñiga Céspedes  
Presidenta Ejecutiva  
**INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU)**

Estimada señora:

**Asunto:** Remisión de orden **Nro. DFOE-DEC-ORD-00012-2025** sobre el pago de tiempo extraordinario y su regulación en el INAMU.

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la Hacienda Pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en atención a una denuncia, realizó una investigación relacionada con presuntas irregularidades en el reconocimiento de horas extras a funcionarios de esa institución.

Una vez concluida la investigación citada, se hace necesario comunicar a esa Presidencia Ejecutiva, algunas consideraciones que permiten justificar la emisión de una orden de carácter vinculante, según se desarrolla en los siguientes apartados.

### 1. Antecedentes

Esta Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana en el ejercicio de sus competencias, conoció los siguientes documentos emitidos por el Departamento de Recursos Humanos del INAMU, en los cuales se realizó la devolución de las solicitudes de liquidación de horas extra, debido a que dicho departamento identificó aparentes indicios de perpetuidad en la asignación de la jornada extraordinaria.

Nro. de oficio	Fecha	Dirigido a:
INAMU-DAF-DRH-0192-2024	19 de abril del 2024	Presidencia Ejecutiva
INAMU-DAF-DRH-0215-2024	7 de mayo del 2024	Coordinación del Departamento de Desarrollo Regional.

DFOE-DEC-5787

2

22 de setiembre, 2025

INAMU-DAF-DRH-0230-2024	15 de mayo del 2024	Jefatura de la Delegación de la Mujer
INAMU-DAF-DRH-0257-2024	3 de junio del 2024	Jefatura de la Unidad de Informática
INAMU-DAF-DRH-0258-2024	3 de junio del 2024	Dirección Administrativa Financiera
INAMU-DAF-DRH-0259-2024	3 de junio del 2024	Coordinación Departamento de Servicios Generales y Transportes
INAMU-DAF-DRH-0499-2024	17 de setiembre del 2024	Jefatura de la Delegación de la Mujer
INAMU-DAF-DRH-0672-2024	9 de diciembre del 2024	Departamento de Desarrollo Regional
INAMU-DAF-DRH-0684-2024	9 de diciembre del 2024	Departamento de Violencia de Género

## 2. Criterio jurídico y técnico

### 2.1 Sobre el pago de horas laboradas en forma extraordinaria

En primera instancia, es necesario recordar que los servidores públicos respecto del trabajo efectivamente ejecutado fuera de los límites de la jornada ordinaria, se encuentran sujetos a la regulación provista por el Código de Trabajo<sup>1</sup>, en los numerales 136 y 138 (al igual que el artículo 58 de la Constitución Política) de los cuales se desprende 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 mismo cuerpo normativo 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.

### 2.2 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<sup>2</sup>, dispone que cuando se hayan 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

<sup>1</sup> Ley 2 del 29 de agosto de 1943

<sup>2</sup> Ley 6955 del 2 de marzo de 1984

DFOE-DEC-5787

3

22 de setiembre, 2025

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<sup>3</sup>, resolvió que la prolongación de la jornada de trabajo debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa, ya que se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales de manera que se contemplen como parte 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 00563 del 8 de noviembre de 2002<sup>4</sup>, 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<sup>5</sup>, 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.

Al respecto, esta Contraloría General indicó en su oficio Nro. 18225 (DJ-2337) del 11 de diciembre de 2015<sup>6</sup>, 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.

<sup>3</sup> En ese mismo sentido, 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.

<sup>4</sup> En esa línea, se puede consultar la sentencia 00742-2000 del 4 de agosto de 2000.

<sup>5</sup> En concordancia, se pueden ver los dictámenes C-314-2017 del 15 de diciembre del 2017, C-317-2018 del 14 de diciembre del 2018, y C-043-2021 del 17 de febrero de 2021.

<sup>6</sup> También se puede consultar el oficio 01341-2010 (DJ-0173-2010) del 15 de febrero de 2010.

DFOE-DEC-5787

4

22 de setiembre, 2025

En resumen, la ampliación extraordinaria de la jornada laboral debe revestir un carácter excepcional, ocasional, discontinua y no permanente, lo cual supone que sucedería solamente en situaciones especiales o extraordinarias, de manera que no es dable convertir el pago de horas extraordinarias en una práctica permanente, dada su propia naturaleza, por lo que no puede establecerse como una habitualidad en la labor prestada por el trabajador, lo que sería contrario a la naturaleza de la jornada extraordinaria.

### **2.3 Sobre un posible cambio de horario y el ius variandi**

La Procuraduría en el dictamen C-201-2018 del 21 de agosto de 2018, indicó que el número de horas que comprende la jornada laboral es un aspecto invariable de forma unilateral por el patrono, porque un incremento de esta implicaría una disminución del salario devengado por el trabajador, pero que un eventual cambio de horario no constituye un ejercicio abusivo del ius variandi, siempre que se respeten los derechos del trabajador (lo cual implica no causar perjuicios graves).

### **2.4 No es un derecho adquirido**

También, la Procuraduría General mediante el dictamen C-272-2009 del 2 de octubre de 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 de 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"*.

## **3. Análisis del caso concreto**

Para el caso particular, además de la normativa previamente citada, el INAMU dispone de su propio cuerpo regulatorio en relación con la compensación salarial correspondiente a las horas laboradas fuera de la jornada ordinaria, el cual se denomina *"Reglamento para el pago de la jornada extraordinaria en el Instituto Nacional de las Mujeres"*<sup>7</sup>, fundamentado en los principios establecidos por la Constitución Política, en su artículo 58, y en los artículos 139, 140 y 143 del Código de Trabajo.

En ese sentido, se hace necesario analizar lo preceptuado en dicho reglamento en relación con la naturaleza de la jornada extraordinaria, su definición y las condiciones bajo las cuales debe ser reconocida y remunerada; tal como se detalla en el apartado de las disposiciones generales:

---

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial La Gaceta Nro. 39 del 25 de febrero de 2013.

DFOE-DEC-5787

5

22 de setiembre, 2025

**“Artículo 3º—Definiciones./ (...) o. Tiempo extraordinario, horas extras o jornada laboral extraordinaria: Es la jornada de trabajo que se desarrolla fuera de los límites de la jornada ordinaria y debe obedecer a una necesidad por parte de la Administración; es decir, se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que lo amerite, ajustándose a las disposiciones legales y técnicas vigentes, y en función de que no existe un medio alternativo para solventar la necesidad del servicio por medio de otra persona funcionaria o en la jornada ordinaria, de ahí que no se convierta en habitual, en perjuicio de la jornada ordinaria establecida para responder a las necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud de las personas funcionarias.”.** (La negrita pertenece al original).

Respecto de las responsabilidades, las limitaciones y del pago, resulta importante traer a colación:

**Artículo 30. -- Responsabilidades de las jefaturas que autorizan labores en jornada extraordinaria.** Son responsabilidades de las personas funcionarias que autoricen laborar en tiempo extraordinario: / a. Velar por la observancia de la normativa y los procedimientos establecidos. / (...) f. Implementar y vigilar porque el tiempo extraordinario que autorice, se ajuste a la normativa, procedimientos y presupuesto para su cancelación./ g. Asumir la responsabilidad, de los pagos por concepto jornadas extraordinarias que no procedan conforme con la normativa, procedimientos o presupuesto./ h. Revisar que las autorizaciones de trabajo en tiempo extraordinario y las liquidaciones del tiempo laborado en forma extraordinaria cumplan con lo establecido en el presente reglamento.”.

Ahora bien, como parte de la investigación preliminar, esta Área llevó a cabo un estudio fundamentado en los reportes proporcionados por el Departamento de Recursos Humanos del INAMU, en los cuales se brindó un detalle de los pagos realizados por concepto de horas extraordinarias para el periodo comprendido del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, para todos los funcionarios de la institución. En dichos reportes se revisó la cantidad de horas, los montos erogados, las jefaturas que brindaron la autorización y las justificaciones presentadas, con el fin de comprender a fondo cómo se gestionó la aprobación y el reconocimiento de dichas horas.

Del análisis efectuado, se evidenció un patrón recurrente en el reconocimiento de horas extraordinarias, se observó que, en varios departamentos, a un mismo funcionario se le cancelaron horas extraordinarias de forma consecutiva durante múltiples meses, lo que sugiere una posible asignación prolongada y constante de jornada extraordinaria.

Aparte de la revisión efectuada en dichos reportes, se tuvo conocimiento de oficios emitidos por el Departamento de Recursos Humanos del INAMU, citados en el apartado de antecedentes, en los cuales se alertó a las jefaturas que autorizaron horas

DFOE-DEC-5787

6

22 de setiembre, 2025

extraordinarias sobre aparentes casos de indicios de perpetuidad en su asignación, en los cuales se referenció sobre la normativa interna del Instituto, la cual define la naturaleza de la jornada extraordinaria como aplicable únicamente en circunstancias excepcionales. Asimismo, en dichos documentos se señalaron algunas presuntas irregularidades relacionadas con ciertos funcionarios, los cuales al parecer, excedían las 12 horas continuas de trabajo en algunas jornadas, laboraban fuera de su horario regular por varios meses sin justificación aparente, sumado a un progresivo incremento en la asignación de horas extraordinarias en los departamentos.

Para el caso particular, del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (COAVIFMU) del INAMU, se identificó en el periodo de estudio, un patrón de reconocimiento de horas extraordinarias para la totalidad de los funcionarios del Centro durante varios meses consecutivos, el cual merece revisión por las razones antes expuestas, no obstante, por la naturaleza del servicio que brinda este centro, corresponderá a la administración determinar los mecanismos para asegurar la prestación del servicio y el respeto al marco normativo que regula el pago de tiempo extraordinario.

Desde la perspectiva de la gestión de recursos públicos, se formula con el firme propósito de fortalecer la eficiencia del servicio, sin menoscabar en absoluto las operaciones o continuidad del COAVIFMU, es decir, se persigue robustecer la operatividad del Centro, asegurando la correcta asignación de sus recursos sin que ello implique, de forma alguna, cuestionar su esencial función o permanencia, lo cual puede traducirse en una mejora sustancial del servicio ofrecido que no dependa de la prolongación constante de su jornada, en consecuencia, continúe operando con la máxima eficiencia en la atención de la población meta, optimizando sus recursos y fortaleciendo el bienestar de su personal.

Es importante comprender, que el pago de horas extraordinarias está diseñado para reconocer el trabajo realizado en situaciones verdaderamente excepcionales e imprevistas, no para ser un componente habitual y agregado al salario.

Considerando la naturaleza de la jornada extraordinaria y sus limitaciones (tema desarrollado en párrafos anteriores), estima esta Área que es preciso destacar que la Administración Activa como parte de una política de eficiencia del uso del recurso humano, debe realizar un análisis minucioso que determine cuántos y cuáles funcionarios son requeridos para la correcta ejecución de todas aquellas tareas o labores que no se puedan ejecutar dentro de la jornada laboral ordinaria; de manera que, se adopten las medidas para asegurar razonablemente que se ejecuten dentro de la jornada ordinaria del funcionario, a efecto de que solamente con carácter excepcional y por situaciones transitorias se origine el pago de horas extraordinarias.

Finalmente, siendo que como resultado de las indagaciones realizadas se tiene que el INAMU podría estar incurriendo en pagos habituales de jornada extraordinaria contrarios a los límites establecidos legal y jurisprudencialmente, en detrimento del

DFOE-DEC-5787

7

22 de setiembre, 2025

eficiente y correcto uso de la Hacienda Pública, y sin dejar de lado el posible impacto en temas de salud ocupacional de los funcionarios, esta Contraloría General estima necesario girar una orden a esa institución para tomar las acciones pertinentes, como se detalla en el siguiente apartado.

#### **4. Orden y plazo de cumplimiento**

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Nro. 7428, se ordena a la señora Yerlin Zúñiga Céspedes, en su condición de **Presidenta Ejecutiva**, o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

**4.1** Emitir y comunicar una directriz de reiteración a las jefaturas del INAMU facultadas para la aprobación de horas extraordinarias, con el fin de reiterar la necesidad de revisar rigurosamente las autorizaciones, asegurando que las horas aprobadas cumplan con los criterios de ser imprevisibles, ocasionales y excepcionales, donde se analice la disponibilidad de su personal a cargo y la viabilidad de implementar roles de trabajo que se ajusten al estricto cumplimiento del Reglamento para el pago de la jornada extraordinaria en el INAMU y a la normativa vigente, con el fin de procurar que la jornada extraordinaria se utilice exclusivamente para atender situaciones puntuales y excepcionales, y no se convierta en una extensión permanente de la jornada laboral ordinaria. Para el cumplimiento de esta orden, sírvase remitir al **Área de Seguimiento para la Mejora Pública**, una certificación donde se acredite la emisión y comunicación de la directriz a todas las jefaturas facultadas para la aprobación de horas extraordinarias de la institución a más tardar el **03 de noviembre de 2025**.

**4.2** Elaborar, formalizar, divulgar e implementar un mecanismo de control para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, con el fin de que el trabajo ordinario se realice dentro de la jornada laboral regular y así impedir la perpetuidad de las horas extraordinarias. Este mecanismo debe garantizar que los superiores jerárquicos tomen medidas correctivas inmediatas en los casos donde un solo individuo trabaje permanentemente jornadas extraordinarias. Para el cumplimiento de esta orden, sírvase remitir al **Área de Seguimiento para la Mejora Pública**, una certificación del mecanismo de control establecido en el cual se acredite lo requerido y las acciones para su formalización y divulgación, a más tardar el **28 de noviembre de 2025**; y una certificación en la que conste la verificación de su implementación a más tardar el **31 de julio de 2026**.

DFOE-DEC-5787

8

22 de setiembre, 2025

El acatamiento de lo ordenado es obligatorio, queda bajo la exclusiva responsabilidad de esa Presidencia Ejecutiva, la atención oportuna, diligente, objetiva e independiente de lo solicitado en este oficio y deberá cumplirse dentro del plazo establecido; de manera que, su incumplimiento injustificado, constituye causal de responsabilidad. Asimismo, este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de esta orden.

Además, se solicita informar al **Área de Seguimiento para la Mejora Pública** en el plazo de los **cinco (5) días hábiles** siguientes a la comunicación de lo ordenado, lo que se indica a continuación:

- Aportar un correo electrónico para ser utilizado como medio oficial para notificaciones relacionadas con la presente orden.
- Designar y comunicar el nombre, puesto, número de teléfono y demás datos de quien asuma el rol **enlace oficial** con la Contraloría, y a un **encargado del expediente** de cumplimiento de la Presidencia Ejecutiva, a efectos de atender cualquier consulta o enviar información requerida por esta Contraloría General, a propósito de la presente orden. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo.
- Dicha persona, tendrá la responsabilidad de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente (cuando y a quien en derecho corresponda).

La información la puede adjuntar mediante el módulo para la presentación de documentos en línea ingresando al siguiente hipervínculo: [CGR en Línea - Presentación de documentos ante la Contraloría General de la República](#). En caso de que la documentación supere los 35 archivos (400 Mbs cada uno), deberá solicitar la habilitación de un repositorio electrónico mediante el formulario que encontrará en el siguiente enlace: [Habilitar repositorio electrónico](#).

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Investigación, en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

DFOE-DEC-5787

9

22 de setiembre, 2025

En atención de lo anterior, el Área de Seguimiento para la Mejora Pública llevará a cabo las verificaciones que se consideren pertinentes para llevar a cabo el seguimiento de la orden y asegurar su cumplimiento. En caso de acreditarse, un eventual incumplimiento, se procederá a realizar las acciones establecidas en el ordenamiento jurídico para el establecimiento de responsabilidades.

Atentamente,

Lic. Rafael Picado López  
**Gerente de Área**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

MAQG/MSG/SVS/MRAB/dam

**Ce:** Expediente  
**G:** 2024005055-3  
**C:** 1052-2024  
**NI:** 22729-2024