





25 de agosto de 2017 **DGAN-AI-029-2017** 

Señora
Virginia Chacón Arias
Directora General
Dirección General del Archivo Nacional

Asunto: Remisión servicio de advertencia SAD-03-2017 "Fraccionamiento de vacaciones"

## Estimada señora:

Me permito remitirle el Servicio de Advertencia **SAD-03-2017** "Fraccionamiento de vacaciones".

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de los requerimientos, deberá remitirse a esta Unidad de Auditoría Interna para su seguimiento.

Cordialmente,

**AUDITORÍA INTERNA** 

Gioconda/Oviedo Chavarría
Auditora Interna a.i.

c.i. Junta Administrativa Carmen Campos Ramírez, Subdirectora General Archivo



28 AGO 2017







# 1. INTRODUCCIÓN

El derecho a las vacaciones nace como consecuencia de la prestación de la fuerza de trabajo. El objetivo de éstas, radica en el necesario descanso que debe tener todo trabajador, luego de un período efectivo de servicio, mediante el cual se asegura la reposición de las energías empleadas por sus esfuerzos físicos y mentales, para la debida continuación de las labores.

Así, se considera que las vacaciones tienen un carácter profiláctico, dirigido a proteger la salud del trabajador, amén de que garantizan una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, lo cual indudablemente beneficia en forma directa al empleador.

"El descanso de la vacación tiene ciertas características propias...es un descanso periódico, ordinariamente anual; ...es un descanso efectivo, no compensable con un pago en dinero, ni atribuible en períodos como los de enfermedad o preaviso, en los cuales el descanso no puede gozarse; ...es un descanso continuo, lo suficientemente prolongado para que el trabajador pueda cambiar de ambiente, realizar una actividad reparadora de sus energías físicas y mentales y romper con la monotonía de la diaria labor".<sup>1</sup>

## 2. RESULTADOS

Recientemente esta Auditoría Interna realizó revisión de algunos documentos propios de la gestión de recursos humanos de la institución, encontrándose, entre otras cosas, que los funcionarios de la institución se acogen, en reiteradas ocasiones durante el año, al artículo 53 del Reglamento Autónomo del Ministerio de Cultura, pudiendo configurarse esta situación como un fraccionamiento indebido de vacaciones, que riñe con lo que al respecto establece el artículo 32 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, Decreto Ejecutivo Nº 21, del 14 de diciembre de 1954, que reza:

"Artículo 32.- Los servidores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones y sólo podrán dividirlas hasta en tres fracciones por la índole especial de las labores que no permitan una ausencia muy prolongada, tal y como lo regula el artículo 158 del Código de Trabajo; los jefes respectivos están en la obligación de autorizar el pleno goce de este derecho a sus subalternos, y disponer el momento en que éstos lo disfruten, debiendo programarlas dentro de las quince semanas siguientes al advenimiento del derecho y otorgarlas antes de que se cumpla un nuevo período. Por consiguiente queda prohibido la acumulación de vacaciones, salvo cuando las necesidades del servicio lo requieran y a solicitud escrita del servidor, se podrá acumular únicamente un período, mediante resolución razonada de la máxima autoridad que así lo autorice, según los términos del Artículo 159 del citado Código".

(Así reformado por el artículo 2° del Decreto Ejecutivo No.27604 del 5 de enero de 1999)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Caldera, Rafael. Derecho del Trabajo. (Editorial El Ateneo. Buenos Aires. 1981. P. 493)







## SAD-03-2017

Fraccionamiento de vacaciones

A estos efectos, interesa destacar que el Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud dispone, en su numeral 53, las reglas de excepción a considerar en materia de vacaciones de sus servidores, en caso de urgencia o emergencia:

"Artículo 53.—Las ausencias justificadas que no implican pago de salario o de subsidio, según este Reglamento y demás textos legales, podrán asimilarse a vacaciones, siempre y cuando el número de días otorgados no exceda el número de días de vacaciones que le corresponden, a solicitud del servidor interesado y con la aprobación del Jefe inmediato o Director respectivo, según corresponda. En este caso debe pagarse el salario y disminuirse el número de días de vacaciones a que tiene derecho el servidor de que se trate.

Las disposiciones contempladas en este artículo, procederán en casos **muy calificados**, a juicio del Jefe inmediato, debiendo el servidor gestionar ante el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio o del Órgano Desconcentrado cuando lo tenga, la autorización previa. En aquellos casos que por la urgencia no sea posible presentar la gestión con anterioridad, el servidor deberá hacerlo dentro del término de los dos días hábiles siguientes a que se dio la ausencia, de lo contrario se tomará su inasistencia como injustificada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 del presente Reglamento". (El resaltado no es del original)

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 35592 del 13 de julio de 2009)

Es importante agregar que, de conformidad con el artículo 6, incisos d) y e) de la Ley General de la Administración Pública, Ley Nº 6227, del 02 de mayo de 1978, el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil es de rango superior al Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud, por lo que éste último debe ceder a la norma superior.

Dada la importancia del artículo 32 supra, se tiene que "...el beneficio de las vacaciones responde a una doble necesidad, tanto del trabajador como de su empleador, ya que, por una parte, es evidente el derecho del cual debe disfrutar toda persona, de tener un descanso que a nivel constitucional puede, inclusive, entenderse como derivado del derecho a la salud y, por la otra, las vacaciones del primero benefician también al segundo, ya que el descanso del empleado por un período, favorece su mayor eficiencia, al encontrarse, luego de ese lapso razonable de reposo, en mejores condiciones físicas y psíquicas para el desempeño de sus labores. Con base en ello, se concluye que las vacaciones tienen la ambivalencia de ser derecho y deber del trabajador, pudiendo incluso su empleador obligarlo a disfrutarlas en tiempo".<sup>2</sup>.

Así lo externado, siendo que el Estado, como patrono, detenta posibilidad legal para definir aspectos como el disfrute de las vacaciones de sus funcionarios, debe tenerse claridad en cuanto a que el otorgamiento de beneficios laborales, en general, solamente puede darse con base en fundamentos razonables, es decir, debe cumplir con las exigencias de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar que un beneficio se convierta en privilegio al no encontrar una justificación razonable que lo ampare.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sala Constitucional, Nº 5969 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, Considerando VII)







## SAD-03-2017

Fraccionamiento de vacaciones

No basta entonces con que el Reglamento Autónomo permita que, en casos debidamente justificados, se pueda recurrir a la solicitud de un día de vacaciones fuera de la programación ya establecida y presentada a las jefaturas, sino que su autorización debe analizar la razonabilidad y necesidad imperiosa de éste y, ajustarse a las normas laborales existentes, además, valga advertir, que en tratándose de la Administración Pública, la potestad no es irrestricta, ya que estas autorizaciones no pueden ir en detrimento del servicio público que se presta.

En relación con lo anterior, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-217-2008, del 25 de junio de 2008, evacúa una consulta del Ministerio de Cultura y Juventud, sobre la posibilidad de fraccionar las vacaciones más de tres períodos, a petición expresa del servidor, siempre y cuando ello le genere un beneficio y no un perjuicio.

"En consecuencia, y en virtud del principio de legalidad que rige a todas las actuaciones de la Administración Pública, según claramente lo disponen los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, aunado al carácter que tienen las vacaciones en nuestro ordenamiento jurídico, no es posible fraccionar la vacaciones de los funcionarios públicos, más de tres períodos, tal y como lo establece el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, en plena concordancia con el artículo 158 del Código de Trabajo."

Por lo anteriormente expuesto, es claro que la Administración no tiene autorizado fraccionar las vacaciones de sus colaboradores, ya que éstas deben gozarse sin interrupción y, el permitir que las mismas sean divididas en más de tres oportunidades en un período, podría quebrantar su razón de ser e ir en contra de lo que permite el ordenamiento jurídico; además, con esta práctica o costumbre³, el funcionario le estaría imponiendo a la Administración la época en que disfrutará de sus vacaciones, cuando, de conformidad con el numeral 155 del Código de Trabajo, esa potestad corresponde al patrono.

#### 3. CONCLUSIONES

- 3.1 El Reglamento al Estatuto del Servicio Civil señala que las vacaciones de los funcionarios no pueden fraccionarse más que en tres momentos.
- 3.2 El Artículo 53 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud refiere a que, en casos calificados, las ausencias que no implican pago de salario o subsidio, podrán ser descontadas de los días de vacaciones del trabajador, debiendo éste, en el plazo requerido, gestionar lo que corresponda.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> "Todo esto indica que la costumbre en Derecho Administrativo es fundamentalmente la práctica administrativa, y sólo marginal e infrecuentemente un módulo de conducta entre particulares".

<sup>&</sup>quot;Costumbre: Norma jurídica no escrita consagrada por el uso. La costumbre es una norma jurídica que no resulta de una manifestación de voluntad, sino de un simple comportamiento uniforme y constante, practicado con la convicción de que responde a una obligación jurídica".







- 3.3 Se observa que, acogidos al artículo supra, los funcionarios del Archivo Nacional podrían estar fraccionando las vacaciones a que tienen derecho, sin que conste justificación razonada para disfrutar de estos días.
- 3.4 La Administración ha permitido que se mantenga esta práctica en el tiempo.

## REQUERIMIENTOS

### A la Directora General:

- 4.1 Solicitar criterio a la Asesoría Jurídica para que se pronuncie en cuanto a:
- a) Si es legal y procedente que, amparados en el Artículo 53 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud, los funcionarios soliciten, durante el año, hasta 5 días de vacaciones, en diferentes momentos, para atender asuntos urgentes y personales, sin que medie justificación formal que lo respalde.
- b) Si se podría estar ante una situación de fraccionamiento de vacaciones, contrario a lo estipulado en el artículo 32 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil y artículo 59 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Cultura y Juventud.
- c) Si la institución podría estar incurriendo en error al permitir esta práctica y, si es así, qué concierne.
- 4.2 Que con base en el criterio que externe la Asesoría Jurídica, se tomen las acciones pertinentes que correspondan.
- 4.3 Informar a esta Auditoría Interna de lo actuado por la Administración.

AUDITORÍA INTERNA

Gioconda Oviedo Chavarría Auditora Interna a.i.

ci. Junta Administrativa Sra. Carmen Campos Ramírez, Subdirectora General Archivo

