
**ESTUDIO SOBRE REGISTRO Y CONTROL DE VACACIONES
LLEVADOS POR LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS.**

I- INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

El estudio a que refiere este informe se realizó de conformidad con el Plan Anual de Labores del presente año, de esta Auditoría Interna.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

El estudio se realizó con el propósito de evaluar la efectividad y apego de la normativa, en el reconocimiento y disfrute de vacaciones de los funcionarios del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), respecto a sus procedimientos y controles.

1.3 Alcance del estudio.

El estudio abarcó el análisis de los registros llevados por la Oficina de Recursos Humanos en los periodos 2009 al primer trimestre del año en curso, ampliándose a otros períodos cuando se consideró necesario, y se realizó según lo estipulado en el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

2. Resultados.

Para la verificación del disfrute oportuno de las vacaciones de los funcionarios del ICD, se procedió a evaluar el punto 2.2 del informe AI-007-2009, aprobado por los Miembros del Consejo Directivo en la Sesión Ordinaria número uno-dos mil diez, celebrada el día once de febrero del dos mil diez, en donde se acordó en el ACUERDO CERO CERO CATORCE-CERO UNO-DOS MIL NUEVE, en el punto d) que el Director General debía *“Coordinar con la Oficina de Recursos Humanos, para que definiera la situación de los funcionarios que acumulan más de dos períodos de vacaciones, de manera que éstos procedan al descanso del cual no solo tienen el derecho sino también la obligación, siempre en procura de fortalecer los sistemas de control y asegurarse una sana calidad de vida, que en*

todo caso es lo que se busca al otorgar a todo servidor un período anual de descanso”.

2.1 Cumplimiento a la normativa sobre “acumulación de vacaciones.”.

En el punto 2.2 del informe AI-007-2009, se había indicado que seis funcionarios, entre ellos el Director General y la Jefe Administrativo Financiero de ese entonces, actual Directora General Adjunta, tenían a su favor una acumulación de períodos de vacaciones pendientes, y para ese entonces, se recomendó *“Girar instrucciones a la Dirección General para que coordinara con Recursos Humanos de que los seis funcionarios disfrutaran el derecho de las vacaciones, incluidos ambos jefarcas”*, aspecto que fue avalado por el Consejo Directivo, no obstante, con ocasión de este estudio se constata que la situación de los Jerarcas se mantiene, tal y como se comunico en esa oportunidad al Consejo Directivo.

Seguidamente, se representa financieramente los montos aproximados por el no disfrute de vacaciones, aclarando que para el caso del Director General los cálculos fueron considerados a partir de la segunda quincena del 2009; anterior a ese periodo no se conoció los salarios reales de dicho funcionario, limitante para revelar el monto por dicho incentivo en los periodos 2007-2008 con un saldo de 10.5 días y 2008 a julio 2009 de 26 días, para un saldo total de 36.5 días

| DIRECTOR GENERAL | | | | |
|------------------|---------------------------|--------------------|---------------------|--|
| Año | Salario Ordinario Mensual | Salario Diario | Días no disfrutados | Monto aproximado a cancelar ¹ ₡ |
| A julio 2009 | 2.025.391,60 | 67.513,05 | 26 | ₡1.755.339,30 |
| 2009-2010 | 2.298.222,00 | 76.607,40 | 26 | 1.991.792,40 |
| 2011-2012 | 2.698.316,00 | 89.943,87 | 26 | 2.338.540,53 |
| Agosto 2012 | 2.710.684,50 | 90.356,15 | 26 | 2.349.259,90 |
| | | Monto total | 104 | ₡8.434.932.13 |

¹ Estos montos corresponden a los montos por dichos periodos y que en caso de eventual liquidación deben cancelarse al funcionario.

| DIRECTORA GENERAL ADJUNTA | | | | |
|---------------------------|---------------------------|--------------------|---------------------|--|
| Año | Salario ordinario mensual | Salario Diario | Días no disfrutados | Monto aproximado a cancelar ² |
| 2007-2008 | 895.945,50 | 29.864,85 | 14 | 418.107,90 |
| 2008-2009 | 1.296.143,00 | 43.204,77 | 26 | 1.123.323,93 |
| 2009-2010 | 1.505.392,00 | 50.179,73 | 26 | 1.304.673,07 |
| 2010-2011 | 1.962.728,00 | 65.424,27 | 26 | 1.701.030,93 |
| 2011-2012 | 2.336.157,00 | 77.871,90 | 26 | 2.024.669,40 |
| 2012 | 2.371.953,00 | 79.065,10 | 26 | 2.055.692,60 |
| | | Monto Total | 144 | 8.627.497,83 |

De lo detallado, se tiene que a la fecha el funcionario que ocupa el puesto de Director General, no ha gozado de **140.5 días (cuatro meses, veinte días y medio de vacaciones)**, y de esa cantidad de vacaciones se consideraron cálculos financieros a partir del 1° de julio cuando ingresa al ICD, para un total aproximado de **¢8.434.932,13 (ocho millones cuatrocientos treinta y cuatro mil novecientos treinta y dos colones con 13/100)**.

La Directora General Adjunta mantiene **144 días** acumulados (**cuatro meses y veinticuatro días**), representando un monto aproximado de **¢8.627.497,83 (ocho millones seiscientos veintisiete mil cuatrocientos noventa y siete colones con 83/100)**.

Es importante señalar, que sobre este tema “acumulación de vacaciones”, existe suficiente normativa que no está siendo atendida por la administración de este Instituto, misma que se transcribe:

a) Artículo 159 del Código de Trabajo, establece:

Queda prohibido acumular las vacaciones pero podrán serlo por una sola vez cuando el trabajador desempeñe labores técnicas, de dirección, de confianza u otras análogas, que

² Estos montos corresponden a los montos por dichos periodos y que en caso de eventual liquidación deben cancelarse a la funcionaria.

dificulten especialmente su reemplazo, o cuando la residencia de su familia quedare situada en provincia distinta del lugar donde presta sus servicios. En este último caso, si el patrono fuere el interesado en la acumulación, deberá sufragar al trabajador que desee pasar al lado de su familia las vacaciones, los gastos de traslado, en la ida y regreso respectivos. (La negrita no es del original).

b) Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del ICD, publicado mediante Decreto No. 37162-MP, en La Gaceta N° 128 del 03 de julio del 2012, señala:

*Artículo 19.-**Período de disfrute de las vacaciones.** Las vacaciones se disfrutarán dentro del período anual correspondiente, salvo excepciones debidamente justificadas. Cualquier acumulación deberá regirse por el Estatuto del Servicio Civil y el artículo 32 de su Reglamento.*

c) Artículo 32 del Reglamento de Estatuto del servicio Civil indica:

*Artículo 32: Los servidores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones y sólo podrán dividirlos 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 prohibida 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.** (La negrita no es del original).*

d) Dictamen C-217-2008 del 25 de julio del 2008, la Procuraduría General de la República, establece que al no existir disposición jurídica que regule

todavía las vacaciones de funcionarios considerados de confianza, como lo enmarca el artículo 4, inciso g) del Estatuto del Servicio Civil que establece que "... los cargos de directores y directores generales de los ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros, son funcionarios regulares de la administración, por lo que serán sujetos al artículo 159 del Código de Trabajo. (el subrayado no es del original)

Por otra parte, la misma Procuraduría en el Dictamen No. C-038-2005, de 28 de enero del 2005, ha indicado que aún no se encontrare regulado legalmente el derecho de las vacaciones de la clase funcional, ya sea por ley, decreto o acuerdo especial, la forma del disfrute de las vacaciones de esos altos cargos dentro de la Administración Pública, es un derecho que tienen a descansar durante un tiempo prolongado de al menos dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo. Derecho que obviamente es calificado como fundamental y humano, tutelado no solo en la citada norma superior, sino en los artículos 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2 y 7 literal d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para enunciar algunos.

e) La Sala Constitucional, en el voto N.º 5969-93 del 16 de noviembre de 1993, se refirió a la prohibición de acumular vacaciones por más de dos períodos, como lo establece el artículo 159 mencionado anteriormente, expresando lo siguiente:

*"El beneficio de las vacaciones responde a una doble necesidad, tanto del trabajador como de su empleador: a) 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** (artículo 21 de la Constitución), b) por la otra, las vacaciones del primero benefician también al segundo, ya que el descanso de aquél 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." (Las negritas no corresponden al original).*

Del mismo modo la Procuraduría señala en el dictamen C-444-2007 del 14 de diciembre del 2007, lo siguiente: *“La posibilidad de compensar las vacaciones durante la vigencia de la relación laboral, está contemplada en el inciso c) del artículo 156 del Código de Trabajo, que dispone que en circunstancias calificadas, el funcionario y la Administración podrán convenir el pago de las vacaciones sobre el exceso del mínimo de dos semanas de vacaciones, siempre que la suma no supere los tres periodos acumulados y que el trabajador no hubiera recibido ese beneficio en los dos años anteriores. (El subrayado no es del original).*

La doctrina que informa la prohibición de la compensación económica de vacaciones como regla de principio, explica dicha prohibición en la naturaleza misma del derecho de vacaciones. *“El beneficio personal, tanto físico como espiritual, que las vacaciones presentan para el trabajador conduce a que no solo constituyan un derecho, sino casi una obligación. Por ello existe una fuerte tendencia doctrinal y legislativa que se opone a que se paguen las vacaciones no disfrutadas, con el objeto de restarle al trabajador la tentación de lucrarse en contra de su salud.”* (Cabanellas de Torres, Guillermo, Op. Cit, Pág. 598)

La Sala Constitucional mediante resolución número 3835-96 de las once horas treinta y seis minutos del día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis). (Sala Constitucional, resolución número 2001-05418 de las quince horas con catorce minutos del veinte de junio del dos mil uno), al analizar la constitucionalidad de la reforma operada al artículo 156 del Código de Trabajo, señaló:

“Dentro de las excepciones a las que se refiere la Constitución Política debe admitirse la posibilidad de compensación de las vacaciones con el reconocimiento de una suma dineraria, sin embargo, para no hacer nugatorio este derecho fundamental, éstas deben responder a "excepciones muy calificadas". Desde esta perspectiva, es claro que el disfrute efectivo de las vacaciones es la regla y no la excepción, de ahí que pueda hablarse de un derecho fundamental a las vacaciones pero no de un derecho fundamental a su compensación. Esta conclusión no se deriva únicamente de la literalidad del artículo 59 constitucional, sino de una realidad social en la que los trabajadores podrían preferir, aún en contra de la finalidad básica del derecho a las vacaciones, su compensación a cambio de una suma dineraria que pudiera mejorar momentáneamente su condición económica. La posibilidad de enfocar un derecho fundamental a la compensación de las vacaciones implicaría negar "la situación económica de los trabajadores, en ocasiones especialmente deteriorada, (que) hace que aquéllos cuenten con la compensación de sus

vacaciones, para hacerse con unos ingresos adicionales" (El subrayado es del original)

Por lo indicado, es importante que Recursos Humanos del ICD, informe a los jefes sobre la prohibición de acumulación de vacaciones, pues se evidencia que no existe documento alguno de dicha advertencia, pues solamente existe tal y como se puede corroborar en el expediente de la actual Directora General Adjunta, que en mayo del 2008 mediante oficio RH-205-2008, el entonces encargado de dicha Unidad le informó al Director General de ese momento, la importancia de que los funcionarios gozarán de su derecho de vacaciones.

También, el Consejo Directivo en Acuerdo CERO TREINTA-CERO TRES-DOS MIL NUEVE, Sesión Ordinaria Número Tres del catorce de mayo del dos mil nueve, consideró que al existir un solo jefe no podía ausentarse de la Institución y eso contemplaba las vacaciones, por lo que acordaron en el punto c) *El Director General y el Director General Adjunto no podrán ausentarse del Instituto por viaje o vacaciones de manera conjunta*"; sin embargo, desde hace años se mantienen dos jefes dirigiendo el Instituto, lo cual podría ser una opción para que los funcionarios se acojan del derecho de vacaciones y cumplir con la normativa que rige la materia.

Bajo este panorama, se considera necesario analizar lo enunciado en este hallazgo, sobre la prohibición de acumular más de dos períodos de vacaciones, por parte de funcionarios en puestos de confianza, de manera que se atiendan los criterios jurídicos ya citados, pues en razón de presentarse a futuro una liquidación representa una erogación total para el Estado de **¢17.062.429.96 (diecisiete millones sesenta y dos mil cuatrocientos veintinueve colones con 96/100)**.

Nuevamente, esta Auditoría en su función de advertencia, insta al Consejo Directivo valorar lo expuesto, con el propósito de que los jefes disfruten del derecho de vacaciones.

III. CONCLUSIONES.

Durante varios periodos la Dirección General y la Dirección General Adjunta han venido comunicando la necesidad de que los funcionarios no acumulen más

de un período de vacaciones, así lo han manifestado mediante circulares internas y actualmente en la modificación al “Reglamento de Organización y Servicio de Instituto Costarricense sobre Drogas”, publicada en el Alcance Digital N° 86 del Diario Oficial La Gaceta del martes 03 de julio de 2012, mediante Decreto Ejecutivo N° 37162-MP; sin embargo, se determina que los mismos jefes tienen más de dos periodos de vacaciones acumulados.

Por otra parte, tanto el Código de Trabajo al igual que las demás normas jurídicas y dictámenes de la Procuraduría General de la República, establecen que no se pueden acumular más de dos períodos de vacaciones, pero el Reglamento de Organización y Servicio de ICD, va más allá de los dos periodos e indica que las vacaciones deben disfrutarse dentro del período anual que le corresponde. Al ser un Reglamento que regula las funciones propias de los trabajadores del ICD, es de acatamiento obligatorio para todos los funcionarios del Instituto, situación que se contrapone con lo actuado por los Jefes en materia vacacional.

IV. RECOMENDACIONES

1. Dictar directrices por parte del órgano colegiado, estableciendo la obligación de que los funcionarios que ocupan los puestos de Director General y Directora General Adjunta, cumplan con las normas establecidas sobre el incentivo de vacaciones.

2. Tomar las medidas necesarias para subsanar la omisión del cumplimiento al goce de vacaciones por parte del Director General y a la Directora General Adjunta, tal y como lo establece las normas jurídicas que rigen la materia.