

**MS-AI-207-2022**  
13 de mayo 2022

Doctor  
Pedro González Morera  
Director  
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD

<b>ASUNTO:</b> ADVERTENCIA SOBRE EL DISFRUTE DE LOS PERIODOS DE VACACIONES DE LOS FUNCIONARIOS EN LOS TRES NIVELES DE GESTIÓN Y LA ACUMULACIÓN DE ESTAS.
--

Estimado Doctor:

Dentro de las competencias atribuidas a la Auditoría Interna mediante el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno N°8292, así como en la norma 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009) y el artículo 51, inciso b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Auditoría, Decreto Ejecutivo N°42345-S, se establecen los servicios preventivos que debe prestar la Auditoría Interna a la administración activa por lo que, bajo el fundamento legal citado, se procede a emitir la siguiente advertencia en relación al manejo de los periodos de vacaciones de los funcionarios y su acumulación en la institución.

La Auditoría Interna en el año 2019 emitió el informe DGA-159-2019 sobre el Proceso de solicitud, otorgamiento y registro de las vacaciones de los funcionarios del Ministerio de Salud, en el cual se emitieron una serie de recomendaciones para mejorar el control de las vacaciones en lo concerniente al rebajo, el accionar frente a los periodos dictados por decreto, las condiciones que deben aplicarse al ejecutar el fraccionamiento y la acumulación de vacaciones, recomendaciones a las que, se les ha venido realizando el correspondiente seguimiento.

En relación con el seguimiento de las recomendaciones 4.2 y 4.4 sobre *“realizar una revisión exhaustiva y actualización del manual de procedimientos de Programación y Control de Vacaciones a efectos de promover la suficiencia requerida en los lineamientos y lograr establecer acciones que permitan una gestión eficaz y eficiente de las vacaciones de los funcionarios del Ministerio de Salud, y Dictar un lineamiento institucional que defina las acciones que deben ejecutarse para la eliminación pronta de la acumulación de vacaciones en*

*sus tres niveles de gestión, cuanto ésta traspase los límites permitidos y sea una transgresión directa al artículo 158 y 159 del Código de Trabajo, artículo 32 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil y, 49 y 50 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Salud” continúan pendientes, a pesar de las acciones que se han informado posterior a la emisión del informe, que se resumen en lo indicado recientemente en el oficio MS-DDH-769-2022 de fecha 21 de abril por parte de la Dirección de Desarrollo Humano tales como:*

- El desarrollo e implementación de un “Sistema de Gestión de Vacaciones para los funcionarios del Ministerio de Salud”, el cual se encuentra validado en todas sus etapas, siendo la última sesión el 04 de febrero del 2022, de donde se desprende que a la fecha aún se encuentra en proceso. Ese día se acordó un plan piloto con 4 funcionarios de las Unidades de Apoyo logístico y Administrativo, de las Direcciones Regionales de Rectoría de la Central Sur y Central Norte, para iniciar con las pruebas prácticas finales en el sistema iniciando el 26 abril del 2022. Actualmente se encuentran analizando la cantidad de sesiones de trabajo necesarias para poder alcanzar la totalidad de los 11 módulos.
- Con respecto al “Manual de Procedimiento Programación, Registro y Control de Vacaciones para funcionarios de Nivel Regional y Local”, dada la emisión de solo el manual para nivel central, se indicó que por las diferentes actividades que se realizan en la Unidad de Recursos Humanos, no ha sido posible retomar esta tarea, ya que los esfuerzos que se realizaron el año anterior estaban enfocados a completar el proceso de validación de los módulos del sistema en desarrollo.
- De igual forma se indicó que como complemento para el manejo adecuado de los periodos de vacaciones de todos los niveles de gestión, se estaba remitiendo al despacho del señor Ministro, un borrador de lineamiento para atender algunos vacíos que en este momento tienen las Direcciones de Rectoría y sus áreas, que no están contempladas en el procedimiento que se encuentra vigente para ellos, por lo que este documento vendría a ser una herramienta que facilite el control de este tema, mientras se solventa el tema de actualización del procedimiento.

Por otro lado, en relación con el lineamiento institucional que definiera las acciones que deben ejecutarse para la eliminación pronta de la acumulación de vacaciones en los tres niveles de gestión fue según oficio DM-4939-2019 del 25 de junio 2019 solicitado a la MRH. Miriam Valerio Bolaños el apoyo para su elaboración, y de acuerdo con oficio MS-DA-0685-2019 de fecha 2 de setiembre 2019, dicho lineamiento fue presentado al señor Ministro, además de la propuesta de herramienta informática que podría ser valorada y adoptada como plataforma la gestión del proceso de vacaciones en los tres niveles de gestión, sin embargo, no fue recibido el documento oficial y comunicado a los demás niveles.

**Auditoría Interna**

[auditoria.interna@misalud.go.cr](mailto:auditoria.interna@misalud.go.cr)

2233-9516 / 2257-7692

Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR

[www.ministeriodesalud.go.cr](http://www.ministeriodesalud.go.cr)

Posteriormente a través de los oficios MS-DGA-435-2019, MS-AI-048-2019, MS-AI-080-2020 y MS-AI-283-2021, se recibe respuesta del señor Ministro<sup>1</sup> donde le solicita al señor Jorge Araya Madrigal, retomar el cumplimiento de la recomendación, un informe actualizado de las acciones tomadas, debiendo informarle al Despacho las acciones, además se le solicitaba también revisar y/o actualizar en conjunto con la Dirección de Asuntos Jurídicos y Dirección de Desarrollo Humano, el borrador de la directriz que había sido presentada en su oportunidad, así mismo referirse a la propuesta de la herramienta informática que podría ser valorada y adoptada como plataforma para la gestión del proceso de vacaciones en los tres niveles de gestión.

Mediante oficio MS-DA-0386-2021 el Lic. Araya remite el oficio MS-DDH-2061-2021 de fecha 29 de setiembre de 2021 en el cual la MRH. Miriam Valerio señala información sobre los controles implementados para promover la no acumulación de vacaciones, enlistándose información de oficios antes de la emisión del informe de esta auditoría y del año 2020 sobre saldos remitidos a algunas direcciones, sin embargo, no se hace mención del lineamiento a emitir y que incluso se había realizado una propuesta al Despacho Ministerial.

Considerando que dentro de las directrices que se tienen vigentes los oficios DM-5142-2015 del 28 de mayo de 2015 y DM-8239-2015 del 23 de setiembre de 2015 suscritos por entonces Ministro de Salud Dr. Fernando Llorca que hacían un recordatorio de las responsabilidades de las jefaturas de velar por el cumplimiento de la normativa sobre el tema y para el disfrute de las vacaciones por parte de los funcionarios, señalando que son los directores y jefes de cada Unidad que deben establecer medidas a lo interno para evitar la acumulación de vacaciones, sin embargo, como fue evidenciado en el informe DGA-159-2019 estas no fueron lo suficientemente robustas para que en cada unidad lograrse evitar la acumulación de vacaciones.

Del estado del lineamiento institucional recomendado por esta Auditoría Interna se tiene que se trabajó en una actualización de la nueva Directriz para ser presentada ante las Autoridades Ministeriales.

Como puede observarse se han comunicado acciones en aras de implementar las recomendaciones emitidas, pero, a la fecha no se han concretado y según revisión efectuada en el sistema INTEGRAL se observa que la acumulación de vacaciones persiste en estos momentos, existiendo funcionarios con más de 3 periodos acumulados, e incluso funcionarios que tiene hasta 8 periodos acumulados según se puede observar en la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> Oficio MS-DM-5135-2021

Imagen N°1  
Funcionarios con mayor acumulación de vacaciones  
en términos de periodos  
al 30 de marzo de 2022

N° Cedula	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Total Periodos	Total días Disponibles *
105290962			1	1	1	1	1	1		6	146
105610337		1	1	1	1	1	1	1		7	157
110770535			1	1	1	1	1	1		6	131
111260081			1	1	1	1	1	1		6	108
113730983		1	1	1	1	1	1	1		7	137
204880826			1	1	1	1	1	1		6	145
205320226		1	1	1	1	1	1	1		7	175
205360981	1	1	1	1	1	1	1	1		8	157
401590811			1	1	1	1	1	1		6	152
401710263	1	1	1	1	1	1	1	1		8	205,5
603670843			1	1	1	1	1	1		6	109

Fuente: Elaboración propia con la información extraída del Sistema Integra al 30 de marzo de 2022

\* Contempla los días disponibles del periodo 2020-2021 los cuales podrían corresponder al periodo vigente según fecha de ingreso del funcionario o bien un periodo más acumulado

En la Imagen N°2 se muestra la distribución de los 575 funcionarios registrados al 30 de marzo en Integra según cantidad de periodos y días acumulados a disfrutar, es importante tomar en cuenta que el periodo 2020-2021 podría ser el vigente según fecha de ingreso del funcionario o bien un periodo más acumulado.

Imagen N°2  
Distribución de funcionarios según cantidad de periodo acumulados  
al 30 de marzo de 2022

Cantidad Funcionarios que tienen acumulados periodos	Cantidad de Periodos acumulados
21	0
335	1
165	2
33	3
7	4
3	5
6	6
3	7
2	8
<b>Total 575</b>	

Fuente: Elaboración propia con la información extraída del Sistema Integra al 30 de marzo de 2022

**Auditoría Interna**

auditoria.interna@misalud.go.cr  
2233-9516 / 2257-7692  
Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR  
www.ministeriodesalud.go.cr

Al respecto, sobre el derecho a las vacaciones que ostentan los trabajadores de nuestro país que emana de la Constitución Política en su artículo 59 al señalar que:

*“todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca.”*

En ese sentido debe tenerse presente que el legislador lo que buscó al consagrar este derecho era brindar un tiempo de descanso a los trabajadores con el propósito de recuperar energías físicas y que permiten mejorar también la eficiencia en las funciones desarrolladas, al respecto ha indicado la Procuraduría General de la Republica en Dictamen C-043-2019 del 20 de febrero de 2019:

*“También, este órgano consultivo, en atención a la doctrina y la jurisprudencia que informan este instituto, ha dispuesto que las vacaciones anuales pagadas tienen una doble finalidad:*

*“...en tanto no sólo viene a recuperar la energía física y síquica de la persona, sino que al reintegrarse a sus labores, cuenta con mayor disposición y rendimiento para continuar prestando sus servicios, y en ese sentido, también se beneficia el patrono, sea éste privado o público. Por ello, es reiterado el criterio de los Altos Tribunales de señalar que este tipo de derecho no solo es un derecho sino también un deber del trabajador de disfrutarlo. Así, en la resonada sentencia constitucional, No. 5969-93, de las quince horas con veintiún minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, la Sala del Derecho de la Constitución, explicó, en lo que interesa:*

*“...pues 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.” (Pronunciamiento C-493-2006 del 14 de diciembre del 2006. En sentido similar, es posible ver los dictámenes C-503-2006 del 21 de diciembre del 2006, C-466-2006, C-433-2005 del 16 de diciembre del 2005, OJ-109-2004 del 06 de setiembre del 2004, OJ-107-2004 del 31 de agosto del 2004, C-415-2007 del 21 de noviembre del 2007, C-444-2007 del 14 de diciembre del 2007, entre otros)”*

El párrafo anterior expone ese derecho y deber del trabajador, pero también, la obligación de la jefatura de velar por que se disfruten en el tiempo establecido, ya que, incluso su empleador podría obligarlo a tomarlas, con esto vemos que lo ideal según lo establecido en la normativa es el disfrute sin que exista una acumulación de vacaciones, puesto que, nuestro ordenamiento jurídico establece de manera expresa la prohibición de acumular vacaciones, al respecto indica el artículo 159 del Código de Trabajo:

**Auditoría Interna**

auditoria.interna@misalud.go.cr

2233-9516 / 2257-7692

Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR

www.ministeriodesalud.go.cr

*Artículo 159. Queda prohibido acumular las vacaciones, pero podrán serlo por una sola vez cuando el trabajador desempeñare labores técnicas, de dirección, de confianza u otras análogas, que 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 de 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.*

De igual manera establecen los artículos 32 y 49 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil y del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Salud (RAS) respectivamente:

*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. (El resaltado no pertenece al original)***

*Artículo 49.- Queda prohibido la acumulación de vacaciones, salvo cuando el servicio público así lo requiera y a solicitud del servidor, se podrá acumular únicamente un periodo, mediante resolución razonada de la máxima autoridad que así lo autorice, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 159 del Código de Trabajo*

Nótese que el artículo 32 del Reglamento al Estatuto establece que 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, aspecto que también se encuentra regulado en el artículo 48 de del RAS y 155 del código de trabajo.

*Artículo 48. Las jefaturas, dispondrán la fecha en que sus colaboradores disfrutarán de sus vacaciones. Sin embargo esto se deberá hacer dentro de las quince semanas posteriores a la fecha en que se cumplan las cincuenta semanas de servicio continuo y otorgarlas antes que se acumule con otro período, procurando con esto que no se afecten las actividades de la dependencia, la continuidad en el servicio público, ni la efectividad del descanso del servidor.*

*Artículo 155. El patrono señalará la época en que el trabajador gozará de sus vacaciones, pero deberá hacerlo dentro de las quince semanas posteriores al día en que se cumplan las cincuenta de servicio continuo, tratando de que no se altere la buena marcha de su empresa, industria o negocio, ni la efectividad del descanso.*

De dichos artículos se puede concluir que los trabajadores deben disfrutar, como regla de principio, de todos sus períodos de vacaciones sin interrupciones, pues dicho descanso contribuye no sólo con el bienestar del trabajador, sino también permite una mayor

**Auditoría Interna**

auditoria.interna@misalud.go.cr  
2233-9516 / 2257-7692  
Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR  
www.ministeriodesalud.go.cr

eficiencia de la Administración, al contar con funcionarios que han recuperado sus fuerzas, luego de un tiempo de descanso, y salvo las excepciones muy calificadas, que ameriten un tratamiento especial atendiendo siempre a lo establecido en la citada normativa podrá realizar acumulación de un periodo, sin embargo, como se señala en el Dictamen C-043-2019:

*“la posibilidad de acumular por una única vez los periodos de vacaciones, constituye una excepción a la regla general, por lo tanto, debe ser aplicada de forma restrictiva, de manera que sea en aquellos casos que realmente revistan ese carácter excepcional, en los que se proceda a acumular las vacaciones.*

*...se debe resaltar que, en el caso de períodos de vacaciones acumulados, la Administración deberá tomar las acciones pertinentes para que los empleados disfruten de los períodos acumulados por encima del máximo permitido, considerando en cada caso que la acción tomada no tenga como efecto una desmejora o paralización en el servicio público que brinda la institución. Debe advertirse, además, que la acumulación de vacaciones requiere de una solicitud previa del trabajador y de una resolución debidamente razonada que justifique la medida adoptada.*

Tanto el Código de Trabajo, el Reglamento al Estatuto del Servicio Civil como el Reglamento Autónomo del Ministerio contemplan una excepción a la regla de no acumular periodos, la acumulación únicamente un periodo, situación que como se puede ver en el cuadro “Funcionarios con mayor acumulación de vacaciones” no se cumple en la institución y del cual podría derivarse también que los mecanismos para el registro, otorgamiento y control de las vacaciones no han sido suficientes, y que, a pesar de que la administración ha venido realizado acciones para lograr la implementación de las recomendaciones del informe de auditoría a la fecha ninguna de las dos recomendaciones se ha concretado lo que incide en la situación presentada con la acumulación de las vacaciones.

Al tenor de lo anterior debe tenerse presente lo establecido en los artículos 10 y 39 de la Ley de Control Interno sobre la responsabilidad del Jерarca y titulares subordinados velar por sistema de control interno:

*“Artículo 10. Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jерarca 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”*

*“Artículo 39. Causales de responsabilidad administrativa. El jерarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esa Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.*

*El jерarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando 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.*

**Auditoría Interna**

auditoria.interna@misalud.go.cr

2233-9516 / 2257-7692

Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR

www.ministeriodesalud.go.cr

*Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.*

*Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser impuestas civil y penalmente.*

*El jerarca, titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.”*

Así mismo debe considerarse que en aras del control y fiscalización del uso de fondos públicos, así como de garantizar el uso racional, austero y transparente de los mismos, en beneficio del desarrollo económico y social del país, se han emitido Directrices<sup>2</sup> en relación a la Programación del disfrute de periodos acumulados de vacaciones que buscan racionalizar la ejecución del gasto público, y siendo la acumulación de vacaciones un rubro que podría incidir en los presupuestos al tener que contemplar el pago de estas en escenarios donde los funcionarios dejan la institución ya sea por jubilación, renuncia o despido y cuentas con varios periodos acumulados la Administración debe cancelar este rubro.

De lo anteriormente citado y considerando el riesgo financiero que representan para la institución la acumulación de vacaciones, así como el riesgo de una inadecuada gestión que afecta la eficiencia en las funciones desarrolladas producto del desgaste físico y psíquico por la falta de descanso, se advierte a efectos de que, en estricto apego al bloque de legalidad, se subsanen las situaciones descritas según corresponda.

Para efectos del seguimiento que corresponde ejercer a la presente advertencia, se le solicita comunicar a esta Auditoría Interna, en un plazo máximo de 20 días posterior al recibido de la presente, las acciones efectuadas para corregir la situación expuesta.

---

<sup>2</sup> La más reciente y vigente: Directriz 072-H del 8 de enero de 2020 Programación del disfrute de periodos acumulados de vacaciones

Saludos cordiales

**AUDITORÍA INTERNA**

MSc. Bernardita Irola Bonilla  
**AUDITORA INTERNA**

C: *Dra. Joselyn Chacón Madrigal-Ministra de Salud-Despacho*  
*MBA. Jorge Araya Madrigal Director-División Administrativa*  
*MRH. Miriam Valerio Bolaños-Directora-Desarrollo Humano*  
*MBA. Alonzo Hernández Montero Jefe de Recursos humanos*

*JLF/OAM/BIB/xzc\**

**Auditoría Interna**

auditoria.interna@misalud.go.cr  
2233-9516 / 2257-7692  
Apdo. Postal 10123 - 1000 SJ.CR  
[www.ministeriodesalud.go.cr](http://www.ministeriodesalud.go.cr)