



16 de febrero del 2023  
**DNCC-AI-OF-012-2023**

Señora  
**Yesenia Williams González**  
**Directora Nacional DNCC**

**Asunto:** Remisión de servicio preventivo de advertencia número DNCC-AI-SAD-001-2023.

Estimada señora:

En uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno<sup>1</sup> a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: “*Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento*”; conforme la Norma 1.1.4 y otros atributos definidos en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>2</sup>; y de conformidad con la Norma 205 *Comunicación de resultados*, inciso 02, de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público<sup>3</sup>, y lo definido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la DNCC<sup>4</sup>, se procede a comunicar el **servicio preventivo de advertencia número DNCC-AI-SAD-001-2023** sobre la obligación de programar las vacaciones de los funcionarios de la DNCC de manera oportuna, y la prohibición de acumular períodos de vacaciones.

En caso de requerir la presentación oral de dicho documento favor indicarlo a esta Auditoría.

Se solicita de manera expresa, comunicar y documentar a esta Auditoría, las acciones tomadas al respecto de esta advertencia, de conformidad con los artículos 33 inciso b) y 39 de la Ley General de Control Interno; siendo el Jerarca, junto con los titulares subordinados el llamado a establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, de conformidad con el artículo 10 de dicha Ley.

<sup>1</sup> Ley N°8292. Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

<sup>2</sup> Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

<sup>3</sup> Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo N°41789. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta N° 176 del 18 de setiembre del 2019.



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN  
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES  
DE ATENCIÓN INTEGRAL



Auditoría  
INTERNA CEN-CINAI

16 de febrero del 2023  
DNCC-AI-OF-012-2023

Se solicita remitir el plan de acción correspondiente en un **plazo no mayor a diez días hábiles**, sea el día **jueves 2 de marzo del 2023**, para efectos del programa de seguimiento que lleva esta Unidad.

Atentamente,



**Mauren Navas Orozco**  
**Auditora Interna**

AM  
C archivo

Dirección Nacional de CEN-CINAI  
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14  
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr

## DNCC-AI-SAD-001-2023

**Servicio preventivo de advertencia sobre la obligación de programar las vacaciones de los funcionarios de la DNCC de manera oportuna, y la prohibición de acumular períodos de vacaciones.**

Realizado por:  
Adrián Montoya Arias

Revisado y aprobado:  
Mauren Navas Orozco



15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

## 1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina en atención a varias denuncias presentadas ante la Auditoría Interna con relación a la presunta acumulación de períodos de vacaciones de forma reiterativa.

El servicio preventivo se realiza en uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: *Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento*; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>1</sup>, y según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público<sup>2</sup>.

### 1.1 Objetivo

Señalar las bases del ordenamiento jurídico sobre la obligación de programar las vacaciones de los funcionarios de la DNCC de manera oportuna, y la prohibición de acumular períodos de vacaciones.

## 2. Antecedentes

### 2.1 Sobre el derecho a vacaciones

Las vacaciones anuales pagadas pueden ser definidas como *“el derecho al descanso ininterrumpido que tiene el trabajador, con goce de su remuneración, al cumplir determinado lapso de prestación de servicios”*<sup>3</sup>. Se le reconoce como la *“temporada, desde algunos días a varios meses, en que se cesa en el trabajo habitual, en los negocios, estudios, servicios, procesos y demás actividades, a fin de disponer de tiempo para un descanso reparador, para entregarse a ocupaciones personales necesarias o a las distracciones”*<sup>4</sup>.

El derecho a las vacaciones anuales pagadas está contemplado como un derecho humano en la

<sup>1</sup> Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

<sup>2</sup> Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

<sup>3</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tomo I, Editorial Heliasta, 2001, pág. 590.

<sup>4</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición 2006. Pág. 481.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

mayoría de los instrumentos de derechos humanos suscritos por Costa Rica, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En nuestra Constitución Política, el derecho es reconocido por el artículo 59, según se indica:

**ARTÍCULO 59.-** *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.*

Según señaló la Procuraduría General de la República<sup>5</sup>, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia sobre las vacaciones anuales pagadas, éstas tienen una doble finalidad:

*“...en tanto **no sólo viene a recuperar la energía física y síquica de la persona, si no (sic) 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 (sic) 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.”** (Pronunciamento 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*

---

<sup>5</sup> Dictamen N° 415-2007. Dirigido a la Auditoría Interna de la Junta de Protección Social de San José. 21 de noviembre 2007.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

*diciembre del 2005, OJ-109-2004 del 06 de setiembre del 2004, OJ-107-2004 del 31 de agosto del 2004, entre otros)*

## 2.2 Sobre la acumulación de vacaciones.

Como se señaló anteriormente, las vacaciones tienen por finalidad lograr el descanso del trabajador, y es precisamente en atención a esta finalidad que el Código de Trabajo<sup>6</sup> prohíbe la acumulación de los periodos de vacaciones, así como el fraccionamiento por más de dos ocasiones.

Al respecto, el artículo 155, sobre la programación de las vacaciones, el artículo 158 sobre la ininterrupción de las vacaciones y el artículo 159 sobre la acumulación de vacaciones, señalan lo siguiente:

**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.**

**Artículo 158.- Los trabajadores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones. Estas se podrán dividir en dos fracciones, como máximo, cuando así lo convengan las partes, y siempre que se trate de labores de índole especial, que no permitan una ausencia muy prolongada**

**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.**

Lo resaltado no corresponde al original.

<sup>6</sup> Ley N°2. Código de Trabajo. Asamblea Legislativa. La Gaceta N°192 del 29 de agosto de 1943. Versión 51 del 05 de mayo del 2022.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

Asimismo, el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil<sup>7</sup>, al respecto señala lo siguiente:

**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.**

Lo resaltado no corresponde al original.

### 2.3 Las vacaciones en la Dirección Nacional de CEN-CINAI

En armonía con lo señalado por el ordenamiento jurídico, el Reglamento Autónomo de Servicio de la DNCC<sup>8</sup>, establece en sus artículos del 34 al 41, su propia normativa al respecto de las vacaciones, y en lo que interesa indica lo siguiente:

**Artículo 34.- Todos los servidores de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, tendrán vacaciones remuneradas de acuerdo con lo dispuesto por la Dirección General de Servicio Civil, de la siguiente manera:**

- a) Si han trabajado durante cincuenta semanas y hasta cuatro años y cincuenta semanas, gozarán de quince días hábiles.
- b) Si han trabajado durante cinco años y cincuenta semanas hasta menos de diez años y cincuenta semanas, gozarán de veinte días hábiles.

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo N° 2. Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. Poder Ejecutivo. Colección de leyes y decretos. Año 1954, Tomo 1, Página 481. Versión 27 del 16 de octubre del 2019.

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo N°39487-S. Reglamento Autónomo de Servicio de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°45 del 04 de marzo del 2016. Alcance N°34.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

*c) Si han trabajado durante diez años y cincuenta semanas o más, gozarán de veintiséis días hábiles si se fracciona o un mes calendario.*

**Artículo 35.-** *Para obtener derecho a la vacación anual, es necesario que el funcionario haya prestado sus servicios durante cincuenta semanas continuas. Sin embargo, si por cualquier causa no completara ese plazo por terminación de su relación de servicio, tendrá derecho a vacaciones proporcionales (...)*

**Artículo 36.-** *Las jefaturas inmediatas de las respectivas unidades organizacionales señalarán la época en que los funcionarios disfruten de sus vacaciones, tratando de que no se altere la buena marcha de la unidad organizativa, ni que sufra menoscabo la efectividad del descanso. La fijación deberá hacerla dentro de las quince semanas posteriores al día en que se cumpla al derecho correspondiente.*

*Si transcurridas las quince semanas no se ha fijado la fecha correspondiente, el funcionario podrá solicitarlas por escrito ante el jefe de la unidad o dirección respectiva. En tal caso, se deberá conceder el disfrute de vacaciones a más tardar dentro del mes posterior a la solicitud.*

**Artículo 37.-** *Excepto los fraccionamientos decretados por el Poder Ejecutivo, los servidores de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, gozarán sin interrupción del período de vacaciones y éstas solo podrán dividirlas en dos fracciones como máximo y en aquellos casos en que la ausencia prolongada del servidor pudiese causar detrimento en las actividades que se desarrollan en la respectiva dependencia.*

**Artículo 38.-** *Sólo se pagarán vacaciones cuando concluya la relación de servicios del funcionario con la Dirección Nacional de CEN-CINAI y existan saldos pendientes de disfrutar. (...)*

**Artículo 39.-** *Si durante el disfrute de sus vacaciones el servidor se enfermase o accidentare y por tal razón es incapacitado para trabajar por la Caja Costarricense de Seguro Social o el Instituto Nacional de Seguros, el periodo se interrumpe, continuando su disfrute, al término de la incapacidad.*

**Artículo 40.-** *Cuando se presentare una situación de especial naturaleza que requiera la presencia del funcionario que se encuentra disfrutando de su periodo de vacaciones, el jefe inmediato podrá solicitarle su regreso. Si estuviere anuente a tal solicitud, se interrumpirá el disfrute por el tiempo que*

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

*sea necesario para atender dicha situación continuando luego con el disfrute de su derecho.*

Lo resaltado no corresponde al original.

#### **2.4 Sobre la responsabilidad administrativa y civil, por permitir la acumulación de vacaciones**

Las normas antes mencionadas no señalan una sanción específica que deba aplicarse a los jefes y/o titulares subordinados cuando se incumple la prohibición de acumular más de un periodo de vacaciones, sin justificación alguna; a efectos de determinar la eventual responsabilidad del funcionario, se debe acudir al régimen general de responsabilidad del funcionario público establecido en la Ley General de la Administración Pública; de tal manera que, según el artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública, el servidor público **responde personalmente ante terceros cuando haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo**, aunque solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.

En dicha Ley, de manera expresa se califica la gravedad de la infracción y el tipo de responsabilidad en que se incurre, por ejemplo: la ejecución de actos absolutamente nulos (art. 170); la emisión de actos manifiestamente ilegales (art. 199); el retardo grave e injustificado en la conclusión de procedimientos administrativos (art. 225).

Según ha manifestado la Procuraduría General de la República<sup>9</sup>, en lo demás supuestos, incluidos la omisión de actuar con una diligencia debida o la omisión de un deber funcional, será necesario analizar, en cada caso concreto, si el servidor actuó con culpa grave o dolo, a efectos de determinar el tipo de responsabilidad.

*En todo caso, habrá que considerar si con dicha omisión el servidor produjo un daño que sólo afectó a la Administración o causó un daño a terceros, porque en el primer supuesto deberá seguirse un procedimiento administrativo a efecto de determinar la responsabilidad del funcionario y, eventualmente, proceder al cobro de la suma correspondiente, sirviendo como título ejecutivo la certificación expedida por el jefe del ente respectivo. Mientras que en el otro caso, la Administración será solidariamente responsable junto con el funcionario (art. 201), lo que significa que el afectado puede decidir si dirige su*

<sup>9</sup> Dictamen N° 415-2007. Dirigido a la Auditoría Interna de la Junta de Protección Social de San José. 21 de noviembre 2007.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

*acción contra el funcionario, la Administración, o contra ambos, sin que pueda alegarse, en los dos primeros supuestos la existencia de un litis consorcio pasivo necesario, tal y como lo ha considerado, en forma reiterada, la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte. (C-055-2001 del 27 de febrero del 2001).*

### 3. Advertencia

De conformidad con los párrafos anteriores, se puede concluir que los trabajadores deben disfrutar de todos sus periodos de vacaciones sin interrupciones, pues dicho descanso contribuye no sólo con el bienestar del trabajador, sino también beneficia a la Administración al contar con funcionarios que han recuperado sus fuerzas posterior al descanso disfrutado. Adicionalmente, el disfrute oportuno de las vacaciones permite la rotación de tareas entre otros funcionarios, que a su vez permite replicar el conocimiento y contribuye a la fiscalización de actividades que habitualmente realiza el funcionario ausente.

De esta manera, tal y como lo ha indicado la Procuraduría General de la República, la posibilidad de acumular por una única vez los periodos de vacaciones, constituye una excepción a la regla general, y por lo tanto, debe ser aplicada de forma restrictiva, de manera que sea en aquellos casos que realmente revistan ese carácter excepcional.

Asimismo, las vacaciones solo podrían dividirse hasta en tres fracciones por la índole especial de las funciones; sin embargo, pese a dicha posibilidad de fraccionarlas, las interrupciones no deberían ser muy prolongadas.

Finalmente, aclara la Procuraduría que: “(...) *el fraccionamiento de las vacaciones hace referencia al periodo actual que se está disfrutando, y no a los periodos que, por diversas circunstancias, no han sido disfrutados oportunamente por el trabajador. (...) En el caso de los periodos de vacaciones acumulados, el principio de continuidad y eficiencia en el servicio público nos obliga a interpretar que sí podrían fraccionarse los periodos anteriores, de manera que el trabajador no se ausente por periodos prolongados si las necesidades del servicio público así lo requirieren*”.

Para determinar si el servidor público ha incurrido en alguna falta, sea por dolo o culpa grave, al permitir la acumulación de vacaciones, deberá analizarse cada caso concreto para definir si existe o no responsabilidad administrativa o civil de su parte, en cuya determinación necesariamente deberá considerarse el tiempo en que se efectuó la acumulación de vacaciones y si se dio la necesidad de adoptar dicha decisión con el fin de mantener la continuidad del servicio público.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

Por lo analizado y expuesto en los apartados anteriores, esta Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte que:

1. El jerarca y los titulares subordinados deben velar porque el personal a cargo programe oportunamente las vacaciones sin interrupciones dentro de las quince semanas (aproximadamente 3 meses y medio) posteriores al día en que se cumplan las cincuenta semanas de servicio continuo; acordando la época y tratando de que no se altere la buena marcha de la DNCC.
2. El jerarca debe velar porque los titulares subordinados cumplan con la programación de las vacaciones de su personal a cargo y no permitir la acumulación de más de un período de vacaciones sin respaldar dicho acto mediante resolución razonada por escrito. En caso que se logre determinar que el titular subordinado actúa al margen de la normativa existente en esta materia, el jerarca es responsable de seguir los procedimientos administrativos que correspondan.
3. El jerarca y los titulares subordinados, en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, pueden obligar a que los servidores que poseen vacaciones no disfrutadas en años anteriores, procedan a disfrutarlas en su propio beneficio.
4. El jerarca y los titulares subordinados podrían autorizar hasta tres fraccionamientos por la índole especial, en aquellas labores donde no es viable una ausencia muy prolongada del puesto; de conformidad con el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.
5. El jerarca y los titulares subordinados podrían autorizar la acumulación de un único período de vacaciones, respaldando dicho acto mediante resolución razonada por escrito.
6. De acuerdo con lo manifestado por la Procuraduría, el fraccionamiento de las vacaciones hace referencia al periodo actual que se está disfrutando y no a los periodos que no hayan sido disfrutados oportunamente por el trabajador; por ende, los periodos de vacaciones acumulados sí podrían fraccionarse, de manera que el trabajador no se ausente por periodos prolongados si las necesidades del servicio público así lo requieren; de acuerdo al principio de continuidad y eficiencia en el servicio público.
7. El jerarca y la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos deben garantizar el registro oportuno de los días de vacaciones acumulados, disfrutados y sus saldos; lo cual incluye el registro oportuno de los nuevos períodos de vacaciones adjudicados a cada funcionario en la fecha correspondiente.

15 de febrero del 2023  
DNCC-AI-SAD-001-2023

8. El Jerarca en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, podría contratar servidores interinos para sustituir por un tiempo determinado a los servidores titulares que, por diversas razones, deben ausentarse del puesto por un tiempo muy prolongado; con el fin de respetar el derecho de descanso del trabajador a sustituir, y con el fin de prestar el servicio público de manera continua y eficiente, al tenor de los principios estipulados en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública.
9. La Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos debe analizar de manera inmediata el saldo de vacaciones que tienen los funcionarios que están pronto a cumplir con los requisitos para su jubilación, y establecer un monitoreo de al menos dos años antes de que se cumplan dichos requisitos, con el fin de que se tomen las acciones respectivas para el disfrute de vacaciones y no se incurra en pagos por este concepto, en protección del Erario Público.

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos de la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de señalar los principales aspectos a considerar sobre la obligación de programar las vacaciones de los funcionarios de la DNCC de manera oportuna, y la prohibición de acumular períodos de vacaciones.

Se solicita de manera expresa, comunicar y documentar a esta Auditoría, las acciones tomadas al respecto de esta advertencia, de conformidad con los artículos 33 inciso b) y 39 de la Ley General de Control Interno; siendo el Jerarca, junto con los titulares subordinados el llamado a establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, de conformidad con el artículo 10 de dicha Ley.