

Referencia N° 0559

DAJ-C-54-4-2019
05 de abril del 2019

Señora
Yaxinia Díaz Mendoza
Directora
Dirección de Recursos Humanos

Asunto: Respuesta a oficio DRH-4753-2016-DIR

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Se atiende la consulta planteada en el oficio de cita.

1. Objeto de la consulta

La gestionante realiza la consulta sustancialmente relacionada a la aplicación del disfrute de vacaciones a distintas categorías de funcionarios pertenecientes a este Ministerio.

2. Antecedentes:

El tema de vacaciones ha sido objeto de consulta por diferentes instancias a lo largo del tiempo, por lo cual esta Dirección lo ha abordado en distintas oportunidades, por consiguiente se adjunta a manera de ilustración, algunos de los criterios jurídicos más recientes: DAJ-066-C-2017, DAJ-024-C-2018 y DAJ-C-164 2018.

3. Sobre las vacaciones:

Previo a dar respuesta a sus interrogantes, se analizará brevemente el tema de las vacaciones, de acuerdo a lo establecido por nuestro Ordenamiento Jurídico,

por cuanto esta Dirección se ha referido reiteradamente sobre el tema en cuestión, tal y como se mencionó en líneas anteriores.

Se puede definir el término de vacaciones como un derecho y una necesidad biológica de toda persona trabajadora. Consisten en un descanso anual remunerado, que tiene como propósito permitir a la persona trabajadora reponer el desgaste de energías realizado durante el año de labores.

Nuestra Carta Magna contempla el derecho constitucional a las vacaciones, para todos los trabajadores de la siguiente manera:

“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.”

Los funcionarios públicos se rigen bajo la cobertura del Estatuto de Servicio Civil, y en ausencia de normas específicas, se complementan con las del Código de Trabajo.

En cuanto a esta Cartera Ministerial, los servidores administrativos se rigen por el Título I y los funcionarios docentes se rigen por el Título II del Estatuto de Servicio Civil (Ley N° 1581) y el Reglamento de la Carrera Docente (Decreto Ejecutivo N° 2235).

En relación a los administrativos, el artículo 28 y 29 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N°21), señala:

“Artículo 28.- Todo servidor regular disfrutará de una vacación anual de acuerdo con el tiempo servido, en la forma siguiente:

- a. Si ha trabajado durante un tiempo de cincuenta semanas a cuatro años y cincuenta semanas, gozará de quince días hábiles de vacaciones;*
- b. Si ha prestado servicios durante un tiempo de cinco años y cincuenta semanas a nueve años y cincuenta semanas, gozará de veinte días hábiles de vacaciones;*
- y*
- c. Si ha trabajado durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más, gozará de un mes de vacaciones.*

Artículo 29.- Para obtener derecho a la vacación anual, es necesario que el servidor haya prestado sus servicios durante cincuenta semanas continuas. Sin embargo, si por cualquier causa el servidor no completara dicho período por terminación de su relación de servicio, tendrá derecho a vacaciones proporcionales...”

El cual se encuentra relacionando con el numeral 153 del Código de Trabajo, que indica dentro de lo concerniente:

“ARTICULO 153.- Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuyo mínimo se fija en dos semanas por cada cincuenta semanas de labores continuas, al servicio de un mismo patrono...”

Por otra parte, los servidores docentes se rigen por una legislación especial, establecida en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, perteneciente a la Ley y al Reglamento de la Carrera Docente, como se indicó en líneas anteriores, los cuales se clasifican en: funcionarios propiamente docentes, funcionarios técnico-docentes y funcionarios administrativo-docente, según lo detalla el artículo 2 del Reglamento de la Carrera Docente:

“ARTICULO 2. Se consideran servidores docentes los comprendidos por el artículo 54 de la Ley de Carrera Docente y que, para los efectos que la presente reglamentación, se dividen en: a) Funcionarios propiamente docentes, que son los profesores que en el ejercicio de su profesión, imparten lecciones en cualquiera de los niveles de la enseñanza de acuerdo con los programas oficiales; b) Funcionarios técnico- docentes, que son los que realizan fundamentalmente labores de planificación, asesoramiento, orientación o cualquier otra actividad técnica, íntimamente vinculada con la formulación de la política en la educación

pública nacional; y c) Funcionarios administrativo-docentes, que son los que realizan primordialmente labores de dirección, supervisión y otras de índole administrativa, relacionadas con el proceso educativo y para cuyo desempeño se requiere poseer título o certificado que faculte para la función docente.” (El subrayado no pertenece a su original)

En cuanto al tema de la distribución de las vacaciones para los servidores pertenecientes al Título II, el artículo 88 del Reglamento de la Carrera Docente, el artículo 176 del Título II del Estatuto de Servicio Civil, el artículo 46 de la Convención Colectiva de Trabajo MEP-SEC-ANDE-SITRACOME y la citada Circular DM-0087-12-2018 de fecha 17 de diciembre del 2018, lo viene a definir de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 88. *Se tendrá como vacación, para los servidores propiamente docentes, el lapso comprendido entre el cierre de un curso y la apertura del próximo, excepto en cuanto a la celebración del acto de clausura, la práctica de pruebas de recuperación y demás labores inherentes a la apertura y cierre del curso. Si por causa imprevista, el curso lectivo se interrumpiere, el Ministerio podrá reducir dichas vacaciones hasta por un mes.*

Los servidores técnico y administrativo-docentes, gozarán de un mes de vacaciones anuales, de acuerdo con las normas del artículo 32 del Reglamento del Título Primero del Estatuto.

Todos los servidores docentes comprendidos en el artículo 54 de este Estatuto, cuyas labores sean desempeñadas en los centros de enseñanza, gozarán, además, de dos semanas de descanso en el mes de julio.

El Director de cada institución asignará los trabajos indispensables que habrán de cumplir, durante los citados períodos de vacaciones anuales y de descanso a medio curso, los servidores no comprendidos en la Carrera Docente, tales como oficinistas, auxiliares de laboratorio, personal de limpieza y mantenimiento y quienes desempeñen puestos de índole similar.

“Artículo 176.-*En todos los niveles de la enseñanza, el curso lectivo se iniciará el primer lunes de marzo y terminará el último sábado de noviembre. El lapso comprendido entre el cierre de un curso y la apertura del próximo, se tendrá como vacación para quienes impartan lecciones, excepto en cuanto a labores inherentes a la apertura y cierre del curso, celebración del acto de clausura y la práctica de pruebas de recuperación. Cuando por causa imprevista, el curso se interrumpiere, el Ministerio de Educación Pública podrá reducir las vacaciones hasta por un mes.*

Los servidores no comprendidos en la anterior disposición gozarán, en este lapso, de un mes de vacaciones anuales.

El personal docente y docente-administrativo de las instituciones de enseñanza, también tendrán dos semanas de descanso en el mes de julio.

El Director de cada institución asignará los trabajos que habrán de cumplir, durante este período de vacaciones, los oficinistas, auxiliares de bibliotecas y laboratorios, el personal de limpieza y mantenimiento y quienes desempeñen puestos de índole similar...”

“Artículo 46. Vacaciones de Semana Santa. EL MEP otorgará vacaciones colectivas durante los días laborales (lunes, martes y miércoles) de Semana Santa a las personas trabajadoras de los centros educativos, Direcciones Regionales de Educación y Oficinas Centrales, con excepción de aquellas dependencias y puestos que por la naturaleza de sus funciones requieran laborar.”

4. Análisis de fondo:

Se atienden sus consultas numeradas siguiendo el orden de su oficio:

- 1) Los Directores Regionales, Asesores Supervisores y Asistentes de Supervisión ¿Deberán materializar (disfrutar) sus vacaciones y cargar período en el mes de enero? O bien ¿disfrutar sus vacaciones en el mes de enero y cargar el mes correspondiente de acuerdo a sus anuales?

Los Directores Regionales, Asesores Supervisores y Asistentes de Supervisión según el Manual Descriptivo de Clases de Puestos Docentes, el cual contiene las especificaciones de las clases de puestos, que integran el Título II del Estatuto de Servicio Civil, se ubican como **administrativo-docentes**, por cuanto realizan principalmente labores de planeamiento, coordinación, dirección, supervisión y otras de naturaleza administrativa, concernientes con el proceso educativo.

Por lo tanto, sus vacaciones deberá, cargarse en el mes que le corresponde su anualidad, es decir en el mes que entró a laborar - y que tengan continuidad en la relación de servicio en la Administración Pública-, de acuerdo a nuestra legislación y en aplicación de la Circular DM-0087-12-2018 de fecha 17 de diciembre del 2018, suscrita por las Viceministras de esta Cartera Ministerial, gozarán de un mes de

vacaciones fraccionadas sustentado en la normativa indicada, disfrutando del periodo de vacaciones colectivas de fin de año e inicio de año, las vacaciones colectivas de Semana Santa, y si cuentan con vacaciones adicionales acumuladas, deberán ser tramitadas por el superior jerárquico inmediato. Dejando claro que los *“Administrativo docentes y Técnico-docentes; quienes NO laboren en centros educativos, tienen derecho a un mes de vacaciones anuales. Este es el caso de supervisores (as) o funcionarios (as) de la clase docente de Direcciones Regionales y Oficinas Centrales”*.¹

2) En cuanto a los docentes que pasan a cumplir labores administrativas ¿deben cumplir período de vacaciones en el mes que ingresan a la administración pública o en el mes que pasan a funciones administrativas?

Los docentes que pasan a cumplir labores administrativas, deben cumplir periodo de vacaciones en el mes que ingresaron a laborar a la administración pública, -y hayan trabajado de manera continua-, lo anterior encuentra su sustento en la Teoría del Estado como Patrono Único, el cual consiste en reconocer todo el tiempo laborado por el trabajador o funcionario, sin importar el lugar donde labore, o haya laborado dentro del Sector Público, en razón de que el patrono Estado es el mismo.

Al respecto, mediante la sentencia número 2007-000996 de las nueve horas y treinta y cinco minutos del diecinueve de diciembre del dos mil siete la Sala Segunda, ha manifestado:

“ VI.- SOBRE EL ESTADO PATRONO ÚNICO. Reprocha el recurrente la aplicación por parte del Tribunal de la teoría del Estado patrono único. En forma reiterada esta Sala ha dicho que la Ley N° 6835 vino a poner de manifiesto la

¹ Aclaración realizada por la Junta Paritaria, de la Circular DM-0087-12-2018, sobre período de vacaciones aplicables al personal de Título I y Título II al servicio del MEP.

vigencia, en toda la Administración Pública, de la teoría del “Estado patrono único”, cuya aplicación práctica busca un propósito bien claro, cual es el de corregir la injusticia que sufrían las personas que se trasladaban a trabajar de una institución a otra y por la distinción formal que se hacía, no se les permitía disfrutar de los beneficios que se obtienen de la antigüedad en la prestación del servicio en el sector público, con lo que se busca evitar discriminaciones chocantes, por eso la generalidad de esa ley, sea la aplicación extensiva, con independencia de la normativa estatutaria o de otra índole que rija en el sector público del que se trate, porque el reconocimiento de la antigüedad laboral, para todos los servidores de los distintos Ministerios del Estado, está basada en esa teoría.”

Por su parte la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen C- 381-2006 ha señalado:

“es claro que el tiempo laborado por un funcionario en cualquiera de las instituciones que conforman a la Administración Pública, es útil para los efectos del reconocimiento de diferentes rubros salariales, como serían para el caso de los aumentos anuales, vacaciones, pensiones, así como las denominadas comúnmente “prestaciones legales”.

Asimismo, mediante el Dictamen C-314-2018 del 14 de diciembre del 2018, la Procuraduría estima que el reconocimiento de los años laborados por un funcionario en cualquier ente de la Administración Pública, incide en el cómputo de las vacaciones escalonadas, a las cuales tendría derecho por sus años de servicio.

“... Importante mencionar que el reconocimiento de todos los años laborados por el servidor o funcionario en cualquier institución pública que compone el Sector Público, no se agota, en cuanto efectos, sólo en el reconocimiento y pago de las anualidades que establece el tantas veces citado artículo 12, inciso d) de la Ley de Salarios de la Administración Pública, sino que también sirve para los efectos del cómputo de rubros como las vacaciones y el auxilio de cesantía, por ejemplo. Así que, para los efectos propios de esta consulta, en cuanto a la duración de las vacaciones, aquel reconocimiento puede incidir en el cómputo vacacional escalonado (...) Pero en todo caso, debe estimarse que, por su carácter cíclico y periódico, por regla general, el punto de partida del disfrute de las vacaciones lo será, indistintamente, la fecha de ingreso al ente municipal.”

3) Periodo acumulado de vacaciones. En el entendido de que un funcionario cuente con períodos acumulados, y debe tomar sus vacaciones antes del cumplimiento del próximo período, ¿las debe disfrutar de forma continua o se puede fraccionar?

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente de acuerdo al régimen estatutario, que rige a los funcionarios de la Administración Pública, en el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo No.21), se indica la forma en que los trabajadores deben gozar de su periodo de vacaciones:

“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 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.”

En principio los funcionarios deben de disfrutar de sus períodos de vacaciones sin interrupciones, pues dicho descanso contribuye no sólo con el bienestar del trabajador, sino también permite una mayor eficiencia de la Administración, que puede contar con funcionarios que han recuperado sus fuerzas, luego de un tiempo de descanso prolongado. Salvo las excepciones muy calificadas, que ameriten un tratamiento especial, de acuerdo al artículo precitado. ²

² Dictamen C-043-2019 del 20 de febrero del 2019 de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, en cuanto al fraccionamiento del disfrute de vacaciones acumuladas, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-415-2007 del 21 de noviembre de 2007, determinó:

"El fraccionamiento de las vacaciones hace referencia al período actual que se está disfrutando, y no a los períodos que, por diversas circunstancias, no han sido disfrutados oportunamente por el trabajador, supuestos estos últimos en los que sí resulta procedente efectuar los fraccionamientos necesarios para que el trabajador disfrute de su período de vacaciones, sin desmerito del servicio público eficiente que debe brindarse."

En este mismo sentido, el Departamento de Asesoría Externa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el oficio DAJ-AE-163 -2011 ha indicado:

*"Tratándose de vacaciones actuales, **todo el período vacacional vigente (sea que supere las dos semanas mínimas establecidas en el Código de Trabajo), deberá disfrutarse en no más de tres fracciones.** Y, si se trata de períodos acumulados al actual - que no debe ser más de uno por señalarlo así la normativa-, **podrán disfrutarse de forma fraccionada** en las veces que se determine por las partes, con el consentimiento previo del funcionario, en resguardo de sus derechos laborales y siempre que la prestación del servicio público no se vea interrumpido por dichos fraccionamientos. Por lo anterior, el fraccionamiento debe operar a partir del acuerdo de partes, y no por la imposición de una de ellas, de manera que se descarta la legalidad de establecer medidas unilaterales en torno a la fijación fraccionada de vacaciones acumuladas."*

Por lo tanto, el periodo actual de vacaciones puede fraccionarse hasta en tres periodos, sin tomar en cuenta las vacaciones colectivas que lleguen a decretarse; mientras que las vacaciones acumuladas –es decir, las que no fueron disfrutadas oportunamente por el servidor– así como las vacaciones que excedan el plazo mínimo de dos semanas constitucional y legalmente reconocido, sí podrían fraccionarse en más períodos con el fin de atender, por una parte, las necesidades particulares de cada servidor y, por otra, la continuidad y la eficiencia en la prestación del servicio público. En caso de que no exista acuerdo en cuanto a la fecha en que ha de

disfrutarse el periodo de vacaciones -tanto en lo relativo al periodo actual como en lo concerniente a los periodos acumulados-, corresponderá a la Administración definir esa fecha, con sujeción a los parámetros expuestos.

4) Puestos de confianza. ¿Qué cantidad de días tendrán derecho los puestos de confianza?

El régimen de empleo público se fundamenta en dos principios básicos: el ingreso al régimen por idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo, según lo establecido por el artículo 192 de la Constitución Política, el cual señala:

“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”

A pesar que esta es la regla general, nuestra Constitución Política también faculta la creación de puestos de confianza dentro del Estado, que no estén cubiertos por aquellos principios básicos, por lo tanto permite al Poder Ejecutivo nombrar y remover libremente a los funcionarios de confianza, según lo establece el artículo 140 inciso 1:

*“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:
1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil...”*

La Sala Segunda, mediante la Resolución N° 2010-000503 de las nueve horas treinta minutos del siete de abril de dos mil diez, ha precisado el concepto de empleado de confianza de la siguiente manera:

“el carácter de confianza puede ser atribuido ante las responsabilidades depositadas en el trabajador, por el tipo de tareas que desempeña; o bien, por exigirse un grado mayor de honradez o de lealtad, con absoluta reserva o confidencialidad, en el ejercicio de sus funciones. Se habla también de personal de confianza, respecto de aquellos trabajadores que realizan labores de dirección o de supervisión o porque están vinculados con los trabajos personales que realiza el empleador en la empresa o en una institución.”

En cuanto a la cantidad de días que tienen derecho los funcionarios que ocupan puestos de confianza, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-217-2008 del 25 de junio del 2008, ha determinado:

“Ciertamente, el artículo 192 constitucional autoriza al legislador excepcionar del régimen estatutario de empleo, aquellos puestos de confianza que por sus especiales características son necesarios para la marcha efectiva y eficiente del servicio público. Por ende, las personas que lleguen a ocuparlos, deben reunir también especiales atributos de carácter intui personae, u objetivos y técnicos, de manera que resulten idóneas para el ejercicio de las funciones correspondientes. De ahí que, el párrafo cuarto del artículo 586 del Código de Trabajo, establece que mientras no se dicten las normas que regulen los derechos de esa clase singular de funcionario como la de análisis, “...gozarán de los beneficios que otorga este Código, en lo que a juicio del Poder Ejecutivo, o en su caso, de los Tribunales de Trabajo, sea compatible con la seguridad del Estado y la naturaleza del trabajo que sirvan.

(...) En ese orden de ideas, esta Procuraduría ha tenido oportunidad de analizar el derecho de las vacaciones que tienen esos funcionarios, señalando, que al no existir disposición jurídica que regule todavía las vacaciones a este grupo de funcionarios a que hace mención el artículo 586 Ibid, no se les podría aplicar la legislación o reglamentación que regula el derecho de las vacaciones progresivas a los funcionarios regulares de la Administración, según la antigüedad del servicio prestado a la Administración Pública.”

(...)

“De manera que, pese que el funcionario de confianza ha ocupado otros puestos regulares en la Administración Pública, es claro que para los efectos del disfrute de sus vacaciones, no es útil el tiempo laborado anteriormente, pues por el carácter del puesto que ocupa, no le resulta aplicable la normativa que rigen las vacaciones progresivas del resto del funcionariado regular. En consecuencia, solo tendría derecho a disfrutar de las vacaciones de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo, tal y como lo establece el artículo 59 de la Constitución Política.”

Por lo tanto, los empleados de confianza, forman parte de un régimen de empleo especial, excluido del estatutario, en razón de las características particulares de la relación de empleo que ostentan y ante la ausencia de norma que regule a estos servidores, debe aplicarse el Código de Trabajo, no así, lo dispuesto para los funcionarios regulares. Por lo cual, lo relacionado a vacaciones les corresponde el mínimo de dos semanas de vacaciones, por cincuenta laboradas -artículo 153 Código de Trabajo-.³

5) El mes de cumplimiento. ¿Debe ser el propio mes que ingresa independientemente del día?

Como se mencionó en líneas anteriores, el funcionario obtiene su derecho de disfrutar sus vacaciones anuales, después de cincuenta semanas de labores continuas, cuyo cómputo comienza, una vez que inicia su relación laboral con la Administración Pública.

6) Los docentes reubicados por funciones especiales, ¿deben incluirse en el Sistema Digital de vacaciones?

Los servidores docentes reubicados por funciones especiales, son destacados con carácter temporal para realizar labores especiales en las Oficinas Centrales o Direcciones Regionales de Educación de este Ministerio, siendo su función atender programas especiales, cuya ejecución sea impostergable para el normal desarrollo del proceso educativo.

³ Dictamen C-354-2015 del 17 de diciembre del 2015 de la Procuraduría General de la República.

En cuanto a la condición de los funcionarios reubicados, en reiterados criterios esta Dirección ha señalado que la “reubicación de docentes no cambia la naturaleza jurídica, deberes y derechos de la clase de puesto profesional que se tiene.”⁴

Así las cosas, partiendo de esta premisa, los funcionarios docentes reubicados por funciones especiales, conservan en idénticas condiciones su derecho al goce de sus vacaciones, ya que su puesto continúa siendo el mismo, por lo cual el control de vacaciones que disponga la administración será el mismo que para el resto de docentes.

Cordialmente,

Mario Alberto López Benavides

Director

Realizado por: Licda. Kathya Jara Ríos, Asesora Legal

Revisado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Coordinadora

V.B.: Mba. Maritza Fuentes Quesada, Jefa Dpto. Consultas y Asesoría Jurídica

Aprobado por: Mba. María Gabriela Vega Díaz, Subdirectora DAJ

Adjuntos: Copia de los criterios jurídicos DAJ-066-C-2017, DAJ-024-C-2018 y DAJ-C-164-2018.

Archivo/Consecutivo

⁴ Criterio DAJ-024-C-2018 del 26 de febrero del 2018, emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos.