Al contestar refiérase
al oficio n.º **18646**

31 de octubre, 2024
DFOE-CIU-0439

Señor
Marlon Andrés Navarro Álvarez
Presidente
Junta Directiva
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)

Estimado señor:

Asunto: Remisión de orden Nro. DFOE-CIU-ORD-00001-2024 en relación con vacaciones acumuladas en el BANHVI.

Para que se haga del conocimiento de los miembros de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), en la sesión inmediata siguiente al recibo de esta comunicación, se le informa que la Contraloría General de la República, dentro de sus potestades de fiscalización superior, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y las potestades de investigación previstas en el artículo 22 de su Ley Orgánica, realizó una investigación tendiente a determinar la supuesta acumulación de períodos de vacaciones de algunos funcionarios en el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Sobre el particular, se exponen los hechos que a criterio de este órgano contralor, resultan de mayor relevancia en torno a la situación objeto de la investigación realizada; seguido de las consideraciones jurídicas correspondientes.

I. Antecedentes

1. El 15 de julio de 2021, en sesión 53-2021 se aprueba por parte de la Junta Directiva la política de vacaciones PO-INST-RE-005 la cual establece que todos los funcionarios tienen que disfrutar del periodo completo de vacaciones al que tienen derecho en cada año, además para los funcionarios que tengan más de 100 días de vacaciones acumulados deberán, adicionalmente al período completo al que tienen derecho, disfrutar del 15% del período que tienen acumulado por año.

2. El 12 de enero de 2022, mediante memorando DAD-ME-003-2022 la Dirección Administrativa le indica a la Gerencia General que en el plan de vacaciones 2022 la totalidad de funcionarios que poseen más de 100 días de vacaciones acumulados no cumplen con lo definido en la política de vacaciones (PO-INST-RE-005). Adicionalmente, se le indica a la Gerencia General que tome las medidas necesarias para asegurar que 2 funcionarios cumplan con la política, tomando en consideración que son los colaboradores que presentan mayor saldo de vacaciones acumuladas y que se encuentran bajo la subordinación de la citada gerencia, además se recomienda para estos 2 funcionarios que *se programe para ellos al menos, un día de vacaciones por semana (además, del disfrute del período al que tienen derecho), pues como se evidencia en el plan adjunto, no están programando días adicionales suficientes para atender lo requerido en la política vigente o del todo no lo están haciendo*.

3. El 20 de enero de 2022, entra en vigencia el procedimiento PA-GRH-TP-PR01 versión N.° 3, que regula el proceso desde la planificación anual de vacaciones hasta la actualización del saldo de días disponibles y la provisión contable de las vacaciones acumuladas. Adicionalmente detalla los pasos y responsabilidades involucrados en la solicitud, autorización y registro de las vacaciones de los funcionarios. El procedimiento incluye dos anexos, el primero hace referencia a la *Estimación de vacaciones acumuladas por pagar* y el anexo II define las políticas a seguir, las cuales son:

   I. Jefaturas:
   • Deben planear con sus servidores a cargo un plan de vacaciones para el siguiente año, con el formato establecido por él Área de Recursos Humanos.
   • Es la responsable del disfrute completo del periodo de vacaciones en forma anual de los funcionarios a su cargo, para evitar la acumulación de vacaciones (acuerdo 2 art 3 sesión 12-2007).
   • De acuerdo con los lineamientos de la Autoevaluación de Control interno es indispensable que el personal disfrute de al menos tres días consecutivos de vacaciones en fechas diferentes a las vacaciones colectivas.
   • Verificar el saldo disponible a fin de confirmar si goza de saldo positivo en su periodo de vacaciones.

   II. Área de Recursos Humanos:
   • Establece el cálculo para la relación con salarios y vacaciones es de un mes y año comercial (mes de 30 días y año de 360 días)
   • Cálculo de la estimación de Vacaciones Acumuladas por pagar:
   • Vacaciones acumuladas: funcionarios que no disfrutan de este beneficio.
   • Estimación por provisión de vacaciones: el área de recursos humanos calcula un 50% de gasto por vacaciones, sobre el resultado final por pagar de vacaciones.
   • Dicho cálculo se genera quicenalmente (sic)*, desde el Sistema de Recursos Humanos.*
   • El Reporte de vacaciones acumuladas se remite al Depto. Financiero Contable.

III. Personal externo :
• Todo personal externo nombrado con cargo a la partida presupuestaria de Personal Sustituto, que disfrute vacaciones otorgadas por disposición de la administración superior del Banco en la época de navidad o semana santa y cuyo saldo proporcional no compense los días disfrutados, la diferencia de días al descubierto no se rebajará de la liquidación correspondiente.

Por vía excepción se permitirá el fraccionamiento de las vacaciones siempre y cuando cuente con el V°B° del funcionario y la jefatura correspondiente.

Los días disponibles son los que corresponden al período de vacaciones ya acreditado a cada funcionario, es decir, las que se asignan después de las 50 semanas de trabajo continuo.

Los días proporcionales son los días de vacaciones que se van acumulando por cada mes y que, según el Código de Trabajo, se computan y reconocen para que sean tomados en consideración en caso de liquidación.

Todos los funcionarios tiene (sic) ***que disfrutar del periodo completo de vacaciones al que tienen derecho en cada año.***

Los funcionarios que tienen más de 100 días de vacaciones disponibles acumuladas deberán, en forma adicional al disfrute del periodo completo al que tienen derecho cada año, presentar un plan tendiente a disfrutar el 15% del periodo que tienen acumulado por año.

Se podrá utilizar las vacaciones proporcionales, siempre y cuando circunstancias especiales así lo justifiquen a criterio de la jefatura inmediata de cada funcionario, de lo que deberá dejarse constancia en la boleta respectiva. (El resaltado no es del original).

4. El 24 de febrero de 2022, mediante acuerdo N.° 1 de la sesión 15-2022 la Junta Directiva acordó lo siguiente: *(...) 2) (...) Particularmente, deberán someterse al conocimiento de esta Junta Directiva, las acciones que se están implementando, incluyendo el análisis de las diferentes variables, para disminuir el excedente de vacaciones acumuladas que tienen varios funcionarios. (...)* ***Acuerdo Unánime y Firme.-***

5. El 17 de agosto de 2022, mediante circular DAD-CI-01-2022 la Dirección Administrativa instruye a todas las jefaturas y encargados de área del BANHVI, acatar los siguientes lineamientos:

    1. *Se deberá incorporar dentro del plan de metas para la Evaluación de Desempeño de las jefaturas y encargados de área, para el segundo semestre del año en curso y para los siguientes, el disfrute completo del período de vacaciones al que tiene derecho cada uno de los colaboradores de la Unidad.*

2. *Según lo dispuesto en la política citada, deberá ordenarse el disfrute de un día de vacaciones por semana, para aquellos funcionarios que tienen más de 200 días de vacaciones acumulados.*
3. *De conformidad con lo señalado en el punto I del Anexo 2 del Procedimiento de Vacaciones PA-GRH-TP-PR01, deberán asegurarse de que el personal tome al menos 3 días consecutivos de vacaciones, fuera de las vacaciones colectivas que otorga el Banco.*
4. *En caso de que se trate de unidades que, por la naturaleza de sus funciones, consideren que el conceder vacaciones a los trabajadores afectaría directamente los resultados del Banco, deberá la jefatura presentar una propuesta de cómo va a cumplir con la política de vacaciones, la cual deberá contar con la aprobación del superior respectivo. Esta propuesta deberá ser entregada dentro de un plazo de 15 días hábiles.*

6. El 8 de setiembre de 2022, en sesión 47-2022 se aprueba por parte de la Junta Directiva la actualización a la política de vacaciones PO-INST-RE-005 en la cual los funcionarios que tengan más de cien días de vacaciones acumulados deberán, adicionalmente al período completo al que tienen derecho, *presentar un plan tendiente a disfrutar el 5% del período que tienen acumulado por año*[1].

7. El 12 de enero de 2023, mediante oficio BANHVI-DAD-REH-OF-003-2023 el Área de Recursos Humanos le remite a la Dirección Administrativa el plan de vacaciones del personal para el periodo 2023 *con la finalidad de ser remitido a la Gerencia General para su aprobación*, indicando además que *se presentan 10 funcionarios con más de 100 días de vacaciones acumulados,* de los cuales *2 funcionarios no están acatando la política vigente.*

8. El 06 de febrero de 2023, mediante acuerdo N.° 5 de la sesión 07-2023 la Junta Directiva acordó lo siguiente:

> *Instruir a la Administración, para que de conformidad con lo requerido en el acuerdo N° 1 de la sesión 15-2022, presente a esta Junta Directiva un informe actualizado sobre los resultados de las acciones que se han venido implementando para disminuir el excedente de vacaciones acumuladas que presentan varios funcionarios del Banco, según lo indicado por los auditores externos de los estados financieros en la Carta de Gerencia 2-2021.*
> ***Acuerdo Unánime y Firme.-***

9. El 19 de junio de 2023, en sesión 37-2023 se aprueba por parte de la Junta Directiva la actualización a la política de vacaciones PO-INST-RE-005 en la cual se incorpora adicional a lo ya establecido, que las *jefaturas deberán ordenar el disfrute de un día de vacaciones por semana, para aquellos funcionarios que tienen más de 200 días de vacaciones acumulados.*

[1] Anteriormente debían disfrutar un 15% adicional de las vacaciones que tenían acumuladas.

10. El 31 de julio de 2023, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-091-2023 la Dirección Administrativa le comunica a la Gerencia General que en lo que respecta al disfrute de las vacaciones, le corresponde a los titulares subordinados la atención de las disposiciones definidas en la política de vacaciones (PO-INST-RE-005)[2], además se le recomienda a esa Gerencia General tomar las previsiones del caso para asegurar que el personal bajo su cargo tome, durante el segundo semestre del 2023, el número de días de vacaciones necesarios que le corresponde para cumplir con la política.

11. El 6 de noviembre de 2023, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-131-2023 la Dirección Administrativa le comunica a la Gerencia General las medidas tomadas por el Banco para buscar una disminución paulatina en la acumulación de vacaciones por parte del personal, dichas medidas son:

> *a) Ajustar la política de vacaciones, de forma tal que todo el personal deba disfrutar el período completo al que tiene derecho cada año y, además, los que tienen más de 100 días de vacaciones acumuladas deber disfrutar al año, además del período completo al que tienen derecho, un 5% de los días que tienen acumulados.*
> *b) Incorporar las consecuencias del incumplimiento en la política, lo que implica que las jefaturas o encargados de área que no atiendan lo establecido en la política de vacaciones podrías ser sujetos a las sanciones que contiene el Estatuto de Personal.*
> *c) Ordenar un día de vacaciones por semana, para los funcionarios que tienen más de 200 días de vacaciones acumuladas.*
> *d) Incluir en la Evaluación del desempeño de los titulares subordinados el cumplimiento de lo establecido en la política de vacaciones.*

Al respecto, indica que un *hecho importante a señalar es que, para el corte que nos ocupa,* ***muchos funcionarios*** *que se encuentran en el régimen de 15 días hábiles de vacaciones* ***presentan la acumulación de dos o más períodos de vacaciones*** *(sumando los disponibles y los proporcionales).* (El resaltado no es del original).

12. El 28 de noviembre de 2023, mediante oficio BANHVI-DFC-OF-237-2023 se remitió a esta Contraloría General de la República[3] un reporte con corte al 30 de junio de 2023 en el cual se visualiza el detalle de vacaciones acumuladas de 129 funcionarios, los cuales alcanzaban un saldo acumulado de vacaciones por la suma de ₡144,1 millones, de este monto el 48,6% de los recursos estaba concentrado en 16 funcionarios.

---

[2] 1) Todos los funcionarios tienen que disfrutar del periodo completo de vacaciones al que tienen derecho en cada año. 2) Los funcionarios que tienen más de 100 días de vacaciones disponibles acumuladas deberán, en forma adicional al disfrute del período completo al que tienen derecho cada año, presentar un plan tendiente a disfrutar el 5% del período que tienen acumulado por año. 3) Las jefaturas deberán ordenar el disfrute de un día de vacaciones por semana, para aquellos funcionarios que tienen más de 200 días de vacaciones acumulados.

[3] Información remitida como parte del proceso de aprobación del Presupuesto Inicial 2024 del BANHVI.

13. El 25 de enero de 2024, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-012-2024 la Dirección Administrativa le remite a la Gerencia General el reporte del estado de las vacaciones de los funcionarios del BANHVI del periodo 2023, donde se señala que los porcentajes de cumplimiento por unidad administrativa de la política de vacaciones fueron los siguientes: 8 unidades mantienen un porcentaje de cumplimiento menor o igual al 50%, 7 unidades cumplieron con la política entre un 51% y un 90% y 5 unidades administrativas cumplieron con la política en un porcentaje mayor al 91%. Se indica además que según este reporte*, al 31 de diciembre, únicamente 7 funcionarios presentan un saldo disponible de vacaciones superior a los 100 días, y dos funcionarios más superan esa suma si se toma en cuenta el saldo de sus vacaciones proporcionales (...),* al respecto, indica el oficio que ***únicamente uno de ellos cumplió lo dispuesto en la política de vacaciones****, dos más, aunque no atendieron la instrucción, disfrutaron más de 30 días, lo que significa que al menos no acumularon nuevos días de vacaciones.* ***Los 6 restantes sí acumularon nuevos días de vacaciones durante el año 2023****.* (El resaltado no es del original). Adicionalmente se comunica que de los funcionarios que pertenecen al régimen de 15 días de vacaciones y que ya habían acumulado al menos dos períodos de vacaciones, *4 funcionarios atienden lo dispuesto en la política de vacaciones, en tanto que los 13 restantes* ***sí están aumentando el número de vacaciones acumuladas en el período.*** (El resaltado no es del original).

14. El 31 de enero de 2024, mediante oficio BANHVI-GG-OF-0118-2024 la Gerencia General remite a los miembros de la Junta Directiva *el oficio BANHVI-DAD-OF-012-2024 suscito* (sic) *por la MBA Margoth Campos Barrantes, jefe de la Dirección Administrativa, mediante el cual presenta informe sobre el estado y resultado de acciones para la reducción de las vacaciones del personal, con corte al pasado 31 de diciembre.*

15. El 8 de febrero de 2024, mediante sesión extraordinaria 10-2024 de la Junta Directiva del BANHVI, se conoció el tema denominado *Observaciones de los miembros de la Junta Directiva al borrador de propuesta de reforma integral al Estatuto de Personal del Banco.* Al respecto, sobre la acumulación de vacaciones se visualiza que los directivos tienen conocimiento de la problemática que existe en la institución y hacen referencia de ello en el acta, al terminar la sesión no se tomó ningún acuerdo sobre el tema.

16. El 29 de febrero de 2024, mediante sesión extraordinaria 16-2024 de la Junta Directiva del BANHVI, dentro de los asuntos conocidos en la sesión estuvo el tema *Continuación de análisis de la propuesta de reforma integral al Estatuto de Personal del Banco.* Sobre el particular, en el acta se mencionó la preocupación sobre la acumulación de vacaciones del personal, al terminar la sesión no se tomó ningún acuerdo sobre el tema.

17. El 21 de marzo de 2024, mediante acuerdo N.° 5 de la sesión 23-2024 la Junta Directiva acordó sobre reforma integral al Estatuto de Personal del Banco Hipotecario de la Vivienda lo siguiente:

CONSIDERANDO:

*(...) / **Segundo:** Que conocida y suficientemente discutida la propuesta de la Administración y una vez atendidas las observaciones planteadas por este Órgano Colegiado en las sesiones 10-2024 y 16-2024 de fechas 08 y 29 de febrero de 2024 respectivamente, lo que corresponde es aprobar la indicada reglamentación, como una adecuada herramienta de gestión para integrar el desempeño de los servidores, en el marco de sus funciones y responsabilidades, con la misión y visión institucional y el logro de los objetivos estratégicos y operativos de la organización.*

***POR TANTO,** de conformidad con los motivos expuestos y según lo dispuesto en los artículos 26, inciso ch) de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y 103.1 de la Ley General de la Administración Pública, se acuerda aprobar y emitir el siguiente:*

ESTATUTO DE PERSONAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

*(...) / **Artículo 30. Vacaciones:** El Banco concederá 18 días hábiles de vacaciones a sus servidores.*
Los funcionarios deberán disfrutar el período completo de vacaciones que tienen durante cada año. De conformidad con lo dispuesto en el Código de Trabajo, es prohibida la acumulación de vacaciones.

***Artículo 31. Disfrute de las vacaciones:** Los servidores del Banco deberán gozar sin interrupciones de su período de vacaciones. Previo acuerdo con su superior inmediato, podrán fraccionar las vacaciones tomando en consideración el mutuo interés del servidor y de la institución.*
El jefe inmediato dispondrá la época en que cada servidor disfrutará de sus vacaciones procurando hacerlo dentro de las quince semanas posteriores al día en que se cumpla el derecho a disfrutarlas.

*(...) / **TRANSITORIO UNICO:** En lo que respecta a las vacaciones, los funcionarios que ingresaron a laborar al Banco antes del 29 de noviembre del 2006 mantienen el derecho de disfrutar el número de días hábiles de vacaciones que se encontraba vigente hasta ese momento.*
Acuerdo por Mayoría.-

18. El 29 de abril de 2024, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-040-2024 la Dirección Administrativa le comunica a la Gerencia General que *de los funcionarios que presentan saldos de vacaciones acumuladas superiores a los 200 días, **únicamente uno de ellos** está atendiendo la instrucción de tomar un día de vacaciones por semana (....).* (El resaltado no es del original). Al respecto, la Dirección Administrativa le recomienda a la Gerencia General solicitar a las jefaturas y encargados de área tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de la política de vacaciones, en virtud que el señalamiento de esa Dirección no ha sido suficiente para alcanzar el resultado esperado.

19. El 14 de junio de 2024, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-061-2024 la Dirección Administrativa remitió a esta Contraloría General el detalle de los saldos de vacaciones acumuladas de los funcionarios del BANHVI, para el año 2021 un total de 97 funcionarios acumularon 4.605,8 días pendientes de disfrutar, cifra que la Administración estimó que representaron un monto económico de ₡264,3 millones, para el año 2022, 98 funcionarios acumularon vacaciones por 4.928,3 días estimándose un monto de ₡284,9 millones, durante el 2023, 111 funcionarios acumularon 4.803,8 días de vacaciones los cuales representaron la suma de ₡313,4 millones y para el año 2024 un total de 114 funcionarios alcanzaron la suma de 5.155,3 días de vacaciones acumulados, cifra que la Administración estima representa un monto económico de ₡307,1 millones, tal y como se expresa en la información adjunta a dicho documento identificada como “Vacaciones Acumuladas 12-06-2024 .xlsx”.

20. El 3 de julio de 2024, mediante oficio BANHVI-GG-OF-0706-2024 la Gerencia General del BANHVI informó a este órgano contralor[4] que del 2019 al 2024, han dejado la institución un total de 73 funcionarios, a los cuales se les canceló un monto total de ₡169,7 millones, cifra que representó un total de 2.241,5 días de vacaciones acumuladas, tal y como se expresa en la información adjunta a dicho documento identificada como “BANHVI-GG-OF-0706-2024 Anexo.xls”.

21. El 30 de julio de 2024, mediante oficio BANHVI-DAD-OF-075-2024 la Dirección Administrativa informó a este órgano contralor[5] que:

> *1. En relación con la respuesta dada por la Gerencia a los siguientes oficios de la Dirección Administrativa:*
>
> *a. DAD-ME-686-2021 del 13 de octubre de 2021. Se trata del oficio que traslada un informe del estado de las vacaciones en el Banco, con corte a octubre del 2021. El informe fue analizado y discutido por la Gerencia General y su personal de apoyo, acordándose el seguimiento periódico del tema. No se generó ningún oficio relacionado con el mismo.*
> *b. DAD-ME-003-2022 del 12 de enero de 2022. Corresponde este documento a la remisión del Plan de Vacaciones del año 2022, la Gerencia lo recibe para conocimiento y seguimiento. No se generó ningún oficio relacionado con el mismo.*
> *c. BANHVI-DAD-OF-091-2023 del 31 de julio de 2023. Este oficio contine* (sic) *el reporte de vacaciones del personal subordinado a la Gerencia General, con corte a junio del 2023. El documento fue analizado por la Gerencia, a partir de lo cual se tomaron las previsiones para el disfrute de vacaciones del personal a su cargo. No se generó ningún oficio relacionado con el mismo.*

[4] Consulta formulada bajo oficio N.° 10753 (DFOE-CIU-0270) del 26/06/2024.
[5] Consulta formulada bajo oficio N.° 12080 (DFOE-CIU-0316) del 26/07/2024.

d. BANHVI-DAD-OF-131-2023 del 06 de noviembre de 2023. Corresponde al informe general de vacaciones, con corte a octubre del 2023. El informe fue analizado y discutido por la Gerencia General y su personal de apoyo y fue remitido a la SUGEF, por medio de correo electrónico.
e. BANHVI-DAD-OF-012-2024 del 25 de enero de 2024. Se trata del informe general de vacaciones con corte al 30 de diciembre del 2023. El informe fue remitido para conocimiento de la Junta Directiva, mediante BANHVI-GG-OF-0118-2024. Adicionalmente fue remitido a la SUGEF, por medio de correo electrónico.
f. BANHVI-DAD-OF-040-2024 del 29 de abril de 2024. Corresponde al informe general de vacaciones con corte a abril del 2024, este documento fue remitido a la SUGEF, por medio de correo electrónico.

Adicionalmente la Gerencia solicitó se agendara en las sesiones de Junta Directiva 11-2023 del 20 de febrero del 2023, 35-2023 del 12 de junio del 2023 y en la 58-2023 del 20 de noviembre del 2023, la presentación del comportamiento de las vacaciones a partir de las medidas adoptadas en el Banco. Se adjuntan las presentaciones realizadas.

Adicionalmente, con respecto a indicar si se han generado las sanciones tipificadas en el capítulo IX del Estatuto de Personal y el Reglamento de Evaluación de Desempeño, de conformidad con la circular DAD-CI-01-2022 del 17 de agosto de 2022, la Dirección Administrativa informó que *(...) De momento no se ha recibido para archivo en el expediente de ningún funcionario medidas disciplinarias por la no atención de las políticas de vacaciones. Sí consta en las evaluaciones del desempeño de algunos funcionaros* (sic) *la afectación en su evaluación por el no cumplimiento de la política en el caso de algunos funcionarios subordinados. Finalmente, le informo que la Gerencia General ha remitido la circular BANHVI-GG-CI-0023-2024 a las jefaturas del Banco, reiterando las instrucciones sobre la aplicación de la política interna sobre vacaciones del personal y solicitando la valoración de medidas alternas para contener la acumulación de vacaciones, así como recordándoles que este aspecto forma parte de la evaluación de su gestión.*

22. El 30 de julio de 2024, mediante la circular BANHVI-GG-CI-0023-2024 la Gerencia General solicita a los Jefes y Encargados de Área *1. Realizar una revisión del estado de vacaciones de los funcionarios a su cargo y valorar a la luz de lo establecido en dicha política acciones complementarias, para lograr reducir la cantidad de días acumulados de vacaciones o en su defecto contener el aumento de esos días. / 2.Proponer en los casos que se consideren necesario medidas alternas a la ya establecidas en la política para contener o disminuir la acumulación de vacaciones. / 3. Dar un estricto seguimiento a la aplicación de la política y disfrute de vacaciones de los funcionarios a su cargo, toda vez que este aspecto debe ser valorado como parte de la gestión a su cargo.*

La comunicación preliminar de los resultados producto de la investigación a la que alude la presente orden, se realizó a Marlon Navarro Álvarez, Presidente de la Junta Directiva; Dagoberto Hidalgo Cortés, Gerente General; Guillermo Bolaños Sandoval, Subgerente Financiero y Margot Campos Barrantes, Directora Administrativa, mediante sesión oficial virtual, la cual fue convocada mediante correo electrónico del 16 de octubre de 2024.

II. Criterio jurídico y técnico

En lo atinente al tema de vacaciones, el Código de Trabajo, Ley N.° 2[6] establece lo siguiente:

> ***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.*

En concordancia con la normativa antes señalada el Estatuto de Personal del Banco Hipotecario de la Vivienda[7], establece:

> *"Artículo 30.—Vacaciones: El Banco concederá 18 días hábiles de vacaciones a sus servidores.*
> *Los funcionarios deberán disfrutar el período completo de vacaciones que tienen durante cada año. De conformidad con lo dispuesto en el Código de Trabajo,* ***es prohibida la acumulación de vacaciones***. (El resaltado no es del original).

También a nivel interno el BANHVI generó la política de vacaciones PO-INST-RE-005 la cual establece que todos los funcionarios que tengan más de cien días de vacaciones acumulados deberán, además del período completo al que tienen derecho, disfrutar del 15% del período que tienen acumulado por año. Posteriormente, la política fue actualizada con el fin de que los funcionarios que tienen más de cien días de vacaciones disponibles acumuladas debían de forma adicional al disfrute del periodo completo al que tienen cada año, presentar un plan tendiente a disfrutar el 5% del periodo acumulado por año, de lo cual las jefaturas deben ordenar de un día de vacaciones por semana, para aquellos funcionarios que tienen más de doscientos días de vacaciones acumulados.

---

6 Del 27 de agosto de 1943.
7 Reforma integral aprobada por la Junta Directiva del BANHVI mediante acuerdo N.° 5 de la sesión 23-2024 del 21 de marzo de 2023 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.° 75 del lunes 29 de abril 2024.

Por otra parte y en relación con la acumulación de días de vacaciones la Procuraduría General de la República (PGR) mediante el criterio N.° C-043-2019 del 20 de febrero del 2019, concluyó entre otras cosas y de particular relevancia para el caso concreto que nos ocupa, lo siguiente:

> *"1.- 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 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, (...). /2.- (...), a nuestro criterio la programación del disfrute del período legal de vacaciones, deberá realizarlo la jefatura inmediata de cada funcionario, una vez que se adquiera el derecho a gozar de las vacaciones anuales remuneradas, procurando en todo momento que no se perjudique la efectiva prestación del servicio público y en coordinación con cada colaborador. Empero, si por alguna circunstancia no es factible consensuar dicha programación, resulta ser un deber de las jefaturas de cada servidor, en coordinación con la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio consultante elaborar dicha programación, (...). /3.- En virtud del carácter que posee el instituto vacacional en nuestro ordenamiento jurídico, es dable que la administración consultante, en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales,* ***pueda obligar de manera planificada a los servidores que poseen vacaciones no disfrutadas en años anteriores o con el derecho cumplido para el disfrute de su período actual, para que procedan a tomarlas en su propio beneficio. Lo anterior, bajo una programación racional y ordenada, donde indudablemente la Oficina de Recursos Humanos juega un papel preponderante, en coordinación con cada jefatura, de forma tal que puedan programarse las vacaciones de los funcionarios, sin menoscabo del servicio que allí se presta,*** *habida cuenta que ese derecho no prescribe mientras subsista la relación de servicio entre el funcionario y la Administración Pública. /4.- El cumplimiento de otorgar las vacaciones a cada uno de los servidores, al tenor de los parámetros legales y reglamentarios mencionados en este dictamen,* ***evitaría además que ante una eventual liquidación por las no disfrutadas oportunamente, se tenga que cancelar cuantiosas sumas de dinero por concepto de indemnización,*** *al encontrarse el trabajador dentro del supuesto taxativo del inciso a) del artículo 156 del Código de Trabajo.* (El subrayado es del original, el resaltado no).

Sobre el Ambiente de Control Interno

La Ley General de Control Interno, N.° 8292, en su artículo 1° (**Contenido y ámbito de aplicación.**) establece los criterios mínimos que deben observar las entidades públicas en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno. Asimismo el sistema de control interno es definido por esta misma Ley (N.° 8292), como *"la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y*

oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico" (**Artículo 8° -Concepto de sistema de control interno.**).

Ahora bien, pero de particular relevancia para la presente gestión, es oportuno reseñar lo dispuesto en el artículo 13 (**Ambiente de control**) inciso e), en el cual se señala como deber del jerarca y de los titulares subordinados, establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Por lo tanto, de conformidad con lo anterior y lo señalado en el apartado II del presente memorial, conviene hacer mención a algunas de las consideraciones de la PGR expuestas en el criterio antes referido (C-043-2019):

> *"(...) 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 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, en atención a lo dispuesto en la citada normativa. Ergo, 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. /Bajo esta inteligencia, 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. (...)"* (El resaltado no es del original).

Resulta entonces que el jerarca y los titulares subordinados de cada una de las Administraciones, son los llamados a definir y ejecutar todas aquellas buenas prácticas en materia del manejo del recurso humano en cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico dispuesto al efecto.

III. Consideraciones Finales

En el caso particular se identifica que parte del personal que labora en el BANHVI han acumulado vacaciones por más de un periodo anual, aspecto que contraviene la norma legal del Código de Trabajo, si bien es cierto la Administración y el Jerarca son conscientes de esto, las medidas tomadas a lo interno reportan pocos avances en cuanto procurar el disfrute de las vacaciones para aquellos funcionarios que acumulan vacaciones no disfrutadas de periodos anteriores y disminuir así tal acumulación, situación que se refleja también a nivel presupuestario y en el manejo eficiente de sus recursos en relación con los fines legales para el cual el BANHVI fue instaurado.

Cuadro N.° 1
Vacaciones acumuladas
2024[8]

Rango de Días	2024		
	Cantidad Funcionarios	Días Acumulados	Millones de colones
500 a 549	1,00	529,5	45,4
400 a 499	-	0,0	0,0
300 a 399	1,00	394,0	25,0
200 a 299	2,00	495,5	25,1
100 a 199	6,00	773,0	44,9
50 a 99	19,00	1.255,0	81,1
1 a 49	79,00	1.730,8	86,3
Saldo negativo	6,00	-22,5	-0,7
Total	**114,00**	**5.155,3**	**307,1**

Fuente: *Elaboración CGR con datos del oficio BANHVI-DAD-OF-061-2024 del 14/06/2024.*

Del cuadro anterior y tomando en consideración los antecedentes, entre los años 2021 y 2024, se observa una tendencia al alza en las vacaciones acumuladas por los funcionarios. El número de funcionarios pasó de 97 en 2021 a 114 en 2024, lo que representa un incremento. Los días acumulados aumentaron de 4.605,8 en 2021 a 5.155,3 al mes de mayo de 2024, mientras que el monto estimado en millones de colones ascendió de ₡264,3 millones en 2021 a ₡307,1 millones en 2024. Es notable el aumento en el rango de días entre 100 a 199 de vacaciones no disfrutadas, donde los días acumulados se incrementaron considerablemente, pasando de 585,5 en 2021 a 773 en 2024. Como se evidencia, este panorama refleja un aumento sostenido tanto en las vacaciones pendientes como en el costo asociado a ellas, habiéndose incurrido en el pago de vacaciones por el cese de 73 funcionarios durante el periodo 2019-2024, reflejando de esta forma la materializaron de los riesgos por acumulación de vacaciones, contraviniendo la prohibición establecida de acumulación así como desnaturalizando la finalidad que constitucional y legalmente se ha establecido en favor de los funcionarios en el disfrute de las vacaciones como periodos de descanso para su bienestar personal como también para el logro de una prestación de servicios eficiente.

Se destaca de los hechos anteriormente enlistados que la Administración ha modificado su normativa interna y tiene una política que pretende administrar la acumulación de vacaciones en sus funcionarios, sin embargo, no se evidencia la sistematización de las causas que generan este fenómeno, así como las acciones concretas que a nivel preventivo las contengan, ni aquellas actividades que sirvan eficientemente para que los funcionarios puedan disfrutar sus vacaciones conforme lo exige el marco legal vigente y sobre todo disminuir el monto de acumulación de aquellas que en periodos anteriores no pudieron ejecutar, aspecto que es contrario a Derecho. De igual manera, existen en las múltiples circulares tramitadas por la Gerencia a los titulares

[8] Los datos del año 2024 tienen corte al mes de mayo.

subordinados la delegación de responsabilidad en cuanto a cumplir con la política que a lo interno se identificó para tratar esta temática, sin embargo, tal discrecionalidad no refleja los resultados esperados, motivo por el cual aún no se aprecian resultados positivos, viendo algunos casos no sólo la reiterada acumulación, o el incremento de las vacaciones no disfrutadas.

Lo anterior expone a la Administración no sólo a riesgos de incumplimiento de derechos fundamentales de los trabajadores a nivel legal, los cuales podría exponerle a procesos administrativos o judiciales, sino que a nivel presupuestario a disponer de una especie de reserva por eventuales indemnizaciones, las cuales se dejan sin ejecutar año a año, distrayendo esos recursos de otros gastos administrativos o el costeo de sus fines sustantivos, aspecto que no resulta coherente bajo el principio de eficacia y eficiencia en la administración de fondos públicos. En este sentido, es tanto el jerarca como la propia Administración los responsables de generar no solamente los lineamientos para administrar estos riesgos, sino procurar las acciones que de forma oportuna y coherente atiendan los parámetros legales, así como darle el seguimiento debido, garantizando en todo momento, el disfrute del derecho de sus funcionarios como la continuidad de los servicios que se prestan en el BANHVI.

IV. Conclusiones

Actualmente el BANHVI incumple el ordenamiento legal en cuanto a garantizar a su personal el disfrute pleno del período de vacaciones anuales, dicha situación, lo expone a eventuales demandas a nivel laboral. Además, el Banco reserva en cada periodo anual recursos con el fin de cubrir eventualmente indemnizaciones a quienes mantienen un cúmulo de vacaciones no disfrutadas, lo cual repercute a nivel financiero, ya que dicha reserva no es utilizada para cubrir directamente los gastos administrativos ni los fines de los fondos que administra la entidad.

El panorama expuesto, evidencia la falta de valoración por parte de la Administración de las causas que provocan que su personal no disfrute sus vacaciones en tiempo y forma cada periodo anual, así como la omisión de los titulares subordinados en el seguimiento, control y cumplimiento de las políticas respecto al personal a su cargo, sin ningún tipo de consecuencia. Asimismo, impide que la entidad gestione adecuadamente los riesgos y con ello la creación de estrategias efectivas para prevenir que cada periodo se sigan acumulando vacaciones sin disfrutar. No basta el establecimiento de las políticas si no hay un real compromiso en todos los niveles de la entidad en su observancia; se requieren de controles efectivos y mecanismos de seguimiento que garanticen su cumplimiento de manera que se promueva y ejecute una gestión eficiente y transparente de los recursos humanos apegada a la legalidad.

V. Órdenes y plazo de cumplimiento

Esta Contraloría General, con fundamento en las consideraciones vertidas a lo largo del presente memorial y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 12 y 22 de su Ley Orgánica, n.° 7428, gira las siguientes órdenes:

A la Junta Directiva

1. Tomar el acuerdo necesario que determine las acciones a ejecutar para ajustar conforme a Derecho la excesiva acumulación de vacaciones sin disfrutar del personal de la institución. Dado que el panorama mostrado en el presente oficio se ha mantenido sin resolverse por varios periodos, el acuerdo deberá al menos establecer un plazo meta para que durante el periodo 2024 se puedan visualizar avances sustanciales en la disminución de los saldos.

   Remitir a más tardar el 18 de noviembre de 2024, a la Contraloría General, una certificación en la que conste el acuerdo tomado con las acciones a ejecutar, plazos y los responsables de su ejecución.

2. Tomar los acuerdos que establezcan e implementen un mecanismo de control sostenible que permita garantizar el cumplimiento de la normativa y políticas establecidas, a corto y mediano plazo con el fin de prevenir a futuro que la situación identificada no continúe. Dicho mecanismo de control debe evidenciar al menos:

   - Las acciones a ejecutar.
   - Los plazos de ejecución.
   - Los responsables de su ejecución.
   - Así como los encargados de supervisar y dar seguimiento a su debido cumplimiento.

   a. Remitir a más tardar el 18 de diciembre de 2024, a la Contraloría General, una certificación en la que consten los acuerdos tomados en firme sobre el establecimiento del mecanismo de control.

   b. Remitir a más tardar el 18 de marzo de 2025, a la Contraloría General, una certificación en la que conste la implementación del mecanismo de control instaurado de acuerdo a las condiciones fijadas en el acuerdo anterior.

Asimismo, se comunica que el Área de Seguimiento para la Mejora Pública dará seguimiento al cumplimiento de las acciones que se adopten para atender lo ordenado por el Órgano Contralor. Por lo anterior, se requiere a los miembros de la Junta Directiva el correo electrónico que será utilizado como medio oficial para notificaciones de las órdenes en referencia.

Por otra parte, se debe designar y comunicar, los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Además, se le solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien(es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los **cinco (5) días hábiles** siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

Por otra parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.° 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución. De conformidad con el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública, la interposición de recursos no suspende la presente orden.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Yorleny Rojas Ortega
Asistente Técnico

Victor Marín Bermúdez
Fiscalizador

José F. Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

/mrp

Ce: David López Pacheco, Secretario de Actas, Junta Directiva, BANHVI.
G-P: 2024002147-2
Ni: 10109, 11541, 11772, 12053, 12665, 14087, 16042, 16310, 16313.