

DAJ-AE-163-2011  
30 de mayo de 2011

Señores  
Walter Esquivel Meléndez  
**Secretario General**

Nelson Soto Araya  
**Secretario de Actas y Correspondencia**  
**Sindicato de Empleados del Banco de Costa Rica**  
**Presente**

Estimados señores:

Nos referimos a su oficio SE-298-2011, de fecha 7 de abril de 2011, en el que consultan si los trabajadores del Banco Central de Costa Rica y de sus Órganos de Desconcentración Máxima, pueden de forma voluntaria, fraccionar sin restricciones los períodos de vacaciones que excedan de las dos semanas que, como es sabido, deben disfrutarse tal y como lo prescribe el artículo 158 del Código de Trabajo.

De importancia para la atención de su atenta consulta, vamos a proceder a revisar el texto de los artículos 158 y 159 del Código de Trabajo, pues para el tema en consulta, guardan íntima relación:

*“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.”*

El artículo 158 se refiere al fraccionamiento de las vacaciones, que procede solo en un máximo de dos –luego veremos que en el Sector Público se admite el fraccionamiento en tres partes para el período vacacional actual y vigente, aplicando normativa referente a las instituciones sujetas al Régimen de Servicio Civil–, con el acuerdo de las partes, siempre que las labores que realiza el trabajador sean de índole especial, que no permita ausencias muy prolongadas. Es la excepción expresa al disfrute continuo y sin interrupciones que el legislador y el constituyente dieron a las vacaciones anuales.

Por su parte, el numeral 159 está dedicado a la acumulación de vacaciones, que al igual que el fraccionamiento, está sujeta a condiciones especiales para su aplicación, de manera que se trata de un excepción y, por tanto, de aplicación restrictiva. El espíritu del período vacacional lleva implícito que sea disfrutado en el momento oportuno, es decir, cuando el trabajador por el agotamiento físico y mental de las labores que desarrolla, necesite biológicamente del mismo para recuperarse. Por esto es que el legislador, estimara en quince semanas, una vez cumplido el derecho, el plazo dentro del cual el trabajador disfrute su derecho a descansar anualmente. Dejando para casos absolutamente excepcionales, la acumulación de las vacaciones, por una sola vez, en los supuestos descritos por la norma del artículo 159.

Su consulta lleva inmersa la posible coexistencia de ambos institutos, por lo que la atención de esta Asesoría, debe darse tomando en cuenta esta situación. En este sentido, debemos tener en consideración también, que el exceso de las dos semanas de vacaciones puede producirse, no sólo por la acumulación de un período vacacional anterior, sino porque exista normativa (legal, reglamentaria o convencional) que establezca una cantidad de días superior a las dos semanas que como mínimo establece el Código de Trabajo. Por lo tanto, sin que sus personas hayan especificado cuál de ambos supuestos está presente en su institución, para efectos del presente pronunciamiento, se abarcarán las dos situaciones.

Ahora bien, habiendo realizado estas precisiones y aclaraciones de inicio, consideramos oportuno y necesario revisar qué ha dicho la Procuraduría General de la República al respecto, pues no sólo sus dictámenes son vinculantes para la Administración Pública consultante, sino que se constituyen en una importante guía, para realizar la labor interpretativa de instancias públicas que consultan sobre temas eminentemente laborales que operan en su interior. Asimismo, no debemos perder de vista el hecho que el Banco Central es una entidad pública y, por tanto, los criterios esgrimidos por la Procuraduría son perfectamente aplicables.

Dentro del cúmulo de pronunciamientos emitidos por el ente procurador, deseamos destacar cuatro de ellos por su atinencia con lo consultado, pues revelan lineamientos precisos y muy claros en el actuar de entidades públicas, tanto del Gobierno Central como de entes descentralizados.

---

El primero de ellos, es el dictamen C-415-2007, del 21 de noviembre de 2007, en el cual la Junta de Protección Social de San José, consultó si bajo el principio de legalidad se podía programar fraccionadamente el disfrute de vacaciones acumuladas de los funcionarios públicos que tengan uno o más periodos acumulados y cómo procede el disfrute de las vacaciones si la institución ha permitido acumularlas más de un período. La Procuraduría concluyó lo siguiente:

*“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.”*

La Procuraduría en el mismo dictamen, en su argumentación, indicó lo siguiente de importancia para fundamentar la anterior conclusión:

*“En el caso de los períodos de vacaciones acumulados, el principio de continuidad y eficiencia en el servicio público nos obliga a interpretar que sí podrían fraccionarse los períodos anteriores, de manera que el trabajador no se ausente por períodos prolongados si las necesidades del servicio público así lo requieren...Bajo esta inteligencia, 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. No obstante lo dispuesto, debe insistirse en que la acumulación únicamente es permitida por un único período, por lo que las medidas adoptadas deben procurar regularizar este instituto de manera que los trabajadores disfruten de su derecho a vacaciones de conformidad con lo establecido por el ordenamiento jurídico.”*

El criterio vertido por la Procuraduría se refiere a la acumulación de vacaciones y a la posibilidad de fraccionar dicha acumulación. Como se aprecia, el mismo fraccionamiento de los períodos acumulados debe manejarse con cuidado, pues, por un lado, deben tomarse en cuenta los intereses y derechos de los funcionarios y, por otro, la eficiencia en el servicio público, a la vez que llama la atención sobre la toma de medidas para regularizar la acumulación de vacaciones cuando se haya procedido en más de una oportunidad con esta práctica. Esto implica llegar a un justo medio entre no vulnerar los derechos subjetivos de los funcionarios y la continuidad de la prestación del servicio público. Esta labor de definición, le corresponde a la Administración Activa del Banco.

Por su parte, en el dictamen C-217-2008, del 25 de junio de 2008, la Procuraduría evacúa una consulta del Ministerio de Cultura, sobre la posibilidad de fraccionar las vacaciones más de tres períodos, a petición expresa del servidor, siempre y cuando ello le genere un beneficio y no un perjuicio. En cuanto a este punto, el ente asesor concluyó lo siguiente:

*“En consecuencia, y en virtud del principio de legalidad que rige a todas las actuaciones de la Administración Pública, según claramente lo disponen los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, aunado al carácter que tienen las vacaciones en nuestro ordenamiento jurídico, no es posible fraccionar la vacaciones de los funcionarios públicos, más de tres períodos, tal y como lo establece el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, en plena concordancia con el artículo 158 del Código de Trabajo.”*

Traemos a colación este importante dictamen, toda vez que presenta una particularidad –diferencia- especial con relación al régimen general que establece el Código de Trabajo. Sabemos que en materia de empleo privado, el Código de Trabajo rige plenamente, no así en un régimen de empleo público, donde es el Derecho Administrativo o Estatutario el que impera, con regulación específica, basada incluso en principios que se contraponen al Derecho Laboral. No obstante, el Código de Trabajo es una fuente normativa que se aplica en algunos aspectos en las relaciones de servicio por disposición expresa de la norma de derecho público que se trate, y puede llegar a aplicarse en ausencia de norma particular, por representar el régimen general de empleo.

Bajo el anterior esquema, el Estatuto de Servicio Civil, aplicable a los servidores del Gobierno Central, presenta una disposición particular con relación al régimen general de fraccionamiento de vacaciones, señalando que es posible el fraccionamiento de las vacaciones en tres partes, bajo los demás lineamientos que establece el artículo 158 del Código de Trabajo. Lo anterior, se debe, muy posiblemente, a que el personal sujeto a ese régimen tiene una escala de vacaciones dependiente de su antigüedad, que puede llevarle incluso a disfrutar de hasta 26 días hábiles de vacaciones por año, muy por encima de los 12 días que tienen derecho normalmente los trabajadores del sector privado. Entonces, el fraccionamiento en el Régimen de Servicio Civil es mayor, atendiendo a que los funcionarios poseen un derecho vacacional (traducido en días) muy superior al resto de trabajadores, y que permite un disfrute adecuado aunque fuera hecho en tres partes.

Además, el criterio es importante porque niega la posibilidad de fraccionar las vacaciones en más de tres oportunidades, aunque sea solicitada por el propio funcionario y le genere un beneficio. Aquí impera, según el ente procurador, el principio de legalidad administrativa, que impide un fraccionamiento superior al autorizado en la norma.

---

La conclusión a que podemos llegar a partir de dicho dictamen, es que en el análisis y valoración del fraccionamiento y acumulación de vacaciones, debe revisarse la normativa que rige el actuar de la entidad pública que se trate, a fin de determinar si estipula un tratamiento diferenciado de dichos institutos, del dado por el régimen general contemplado en el Código de Trabajo. Evidentemente, para que ese tratamiento tenga validez debería tener la norma rango legal y, además, estar reglamentada, pues de ser una convención colectiva, tratándose de una entidad pública, en tesis de principio, ésta debe respetar la normativa de orden público del Código de Trabajo, en lo referente al fraccionamiento y acumulación de las vacaciones del personal. No obstante, ya veremos como a juicio de la Procuraduría, el fraccionamiento de vacaciones tiene un tratamiento distinto en cuanto a la cantidad que se permite como máximo.

En el dictamen C-493-2006, del 14 de diciembre de 2006, la Procuraduría contesta una consulta del Museo Nacional, acerca de si las vacaciones decretadas por el Estado, forman parte de los tres tractos en los que se pueden dividir aquellas, concluyendo lo siguiente de importancia para el presente asunto:

*“De manera que, bajo esos parámetros constitucionales y legales, y en virtud del principio de legalidad regente en todo el actuar de la Administración Pública, es razonable concluir que las vacaciones decretadas por el Estado en los días festivos de fin de año o en los días de Semana Santa, forman parte de los tres tractos en los que se pueden dividir las vacaciones, según lo prescribe el artículo 32 del Reglamento recién mencionado 3, pues el Estado como patrono puede disponer el momento del disfrute vacacional con el consentimiento previo y en principio, del trabajador, de acuerdo con la normativa arriba citada.”*

Lo destacable de la anterior transcripción del dictamen, es que el fraccionamiento de las vacaciones debe darse, en principio, con el consentimiento previo del trabajador. Si bien este fraccionamiento se refiere al período vigente o actual, y no a los períodos acumulados, no vemos que la aceptación expresa del trabajador no pueda darse también para el disfrute fraccionado de los períodos acumulados, que excedan de las dos semanas o de la cantidad de vacaciones del período respectivo. De esta manera, como alternativa para el fraccionamiento de períodos que exceden al derecho vacacional, es recomendable contar con el consentimiento del funcionario, pues además, como se vio con el primer dictamen reseñado, el fraccionamiento debe respetar los intereses y derechos subjetivos de los servidores públicos.

Finalmente, deseamos destacar lo señalado en el dictamen C-239-97, del 11 de diciembre de 1997, en el cual la Procuraduría analiza la viabilidad jurídica de que se fraccione el derecho vacacional vigente en la convención colectiva Instituto Tecnológico de Costa Rica. En lo conducente, consideró lo siguiente:

---

---

*“Si es posible .jurídicamente distribuir en los tres períodos calendarizados por ese Instituto, el disfrute de los treinta y un días hábiles que por concepto de vacaciones se ha establecido en la Institución como una cláusula normativa de la Convención Colectiva de Trabajo que rige las relaciones de servicio con sus servidores.”*

También, este dictamen reviste especial importancia, en cuanto a la aplicación de la disposición sobre fraccionamiento vigente en el Régimen de Servicio Civil –hasta tres fracciones-, en instituciones ajenas a ese régimen, a pesar que la ley orgánica del Instituto dispone que en lo atinente al fraccionamiento de vacaciones, aplica lo dispuesto en el Código de Trabajo:

*“En cuanto al citado fraccionamiento, y conforme con la normativa jurídica señalada, y en particular la que contiene el artículo 32 del Reglamento a la ley estatutaria, sí es posible distribuir el disfrute de las vacaciones en tres períodos, tal y como lo tiene establecido el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Consideramos que a pesar de la limitación señalada en el numeral 158 del Código de Trabajo, en el sentido de que no podrán dividirse las vacaciones en más de dos períodos, cede ante la disposición estatutaria, la cual por su especialidad inspira la relación de servicio entre el Estado, visto como toda la administración pública, y sus servidores.*

*Ahora bien, y no obstante que por disposición del artículo 15 de la Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, No. 4777 de 10 de Junio de 1971, se dispuso que las relaciones de servicio de la Institución con sus empleados se regiría por el Código de Trabajo, y los reglamentos que dicte el órgano directivo superior, y aunque el Estatuto de Servicio Civil establece en su artículo primero que regulará las relaciones de servicio entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, es un hecho notorio que la intención del legislador al promulgar el contenido del Artículo 191 Constitucional, fue la de que ‘un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.’”*

Con base en lo anterior, aplicando las disposiciones del Servicio Civil, para los funcionarios públicos funcionaría el fraccionamiento de vacaciones hasta en tres períodos, indistintamente que la institución esté sujeta a ese régimen o no. En este aspecto, somos conscientes que se trata de la posición del ente procurador y que, indistintamente estemos de acuerdo o no con su posición, lo cierto es que este representa el marco a seguir por las instituciones públicas.

Además de lo anteriormente apuntado, la importancia de la alusión a este dictamen, viene por la eventualidad que vía convención colectiva, el personal de una institución pública tenga derecho a períodos vacacionales que excedan las dos semanas dispuestas

---

---

como mínimo en el Código de Trabajo. Entonces, debemos, necesariamente, hacer la separación entre las vacaciones que exceden las dos semanas de vacaciones del período actual y vigente, y las vacaciones de períodos anteriores no disfrutados, que se han acumulado al período actual.

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.

En conclusión, de acuerdo a la normativa del Código de Trabajo y a los criterios emanados de la Procuraduría General de la República en torno al tema, el exceso de dos semanas de vacaciones puede producirse por la acumulación de períodos vacacionales anteriores, o bien, porque normativamente (sea por una ley, reglamento o convención colectiva) exista un derecho a vacaciones superior a las dos semanas para los funcionarios de una entidad pública determinada, de manera que el derecho vacacional exceda el mínimo establecido en el Código de Trabajo.

Si el exceso de las dos semanas se debe a la acumulación de períodos anteriores, cabe el fraccionamiento, siempre que coexista la voluntad de ambas partes, se respeten los derechos de los funcionarios y no se obstaculice con ello la prestación del servicio público. En cambio, si el exceso de las dos semanas se debe al reconocimiento de un derecho vacacional superior a las dos semanas de vacaciones, el fraccionamiento de todo el derecho a vacaciones estaría limitado a tres partes o fracciones, tratándose del período vacacional actual o vigente, sin que se tenga validez la aceptación expresa y voluntaria de un servidor de un fraccionamiento superior al indicado.

En este último sentido, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 158 del Código de Trabajo, en el que el fraccionamiento procede con el acuerdo de las partes, siempre que las labores que realiza el trabajador sean de índole especial, que no permita ausencias muy prolongadas.

Finalmente, como nuestro pronunciamiento se ha basado en dictámenes del ente asesor del Estado, sugerimos que ante cualquier duda puntual, se recurra a esa instancia asesora, que además de estar obligada a evacuar las consultas que las entidades públicas le sometan, su criterio será de acatamiento obligatorio para la Administración del Banco.

---

---

Sobre esto, les recordamos que la consulta debe ser realizada por el Jerarca Institucional, acompañado del criterio de la Asesoría Jurídica del Banco.

De usted con toda consideración,

Lic. Kenneth Cascante Mora

**Asesor**

Licda. Ana Lucía Cordero Ramírez

**Jefa a.i.**

KCM/lsr  
Ampo10D