

DGAN-AI-005-2023

Señores

Junta Administrativa del Archivo Nacional
Dirección General del Archivo Nacional

Set Durán Carrión
Director General del Archivo Nacional

Asunto: Informe de la evaluación del control interno en materia de acumulación y disfrute de vacaciones acumuladas en la DGAN.

Estimados señores(as)

Reciban un cordial saludo y los resultados de la Evaluación de controles internos críticos en materia de acumulación y disfrute de vacaciones acumuladas en el DAF y realización de pruebas sustantivas de confirmación.

El estudio se realizó como parte del plan de labores planificado para 2022 y en el proceso de seguimiento de recomendaciones emitidas por entes de fiscalización superior y evaluación de control interno.

Se obtuvieron los siguientes resultados:

- a. En el Archivo Nacional se continúa violentando lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil. La acumulación de vacaciones, como trámite excepcional no es autorizada mediante una resolución razonada firmada por el máximo jerarca. Esta situación ha sido objeto de reiteradas recomendaciones de entes de fiscalización superior desde 2012 y hasta la fecha, no ha sido corregida la deficiencia.
- b. El procedimiento institucional de vacaciones adolece de roces de legalidad con el artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil.

"Archivo Nacional, institución esencial para la vida en democracia"



www.archivonacional.go.cr
archivonacional@dgan.go.cr



Tel: (506) 2283-1400
Fax: (506) 2234-7312



Curridabat, 900 mts sur y
150 mts oeste de Plaza del Sol

- c. En relación con los funcionarios que cuentan con varios períodos de vacaciones no disfrutadas, se ha verificado un esfuerzo de la Administración Activa para mejorar la programación de vacaciones y se ha reducido significativamente los días acumulados de vacaciones por disfrutar.

Para subsanar las debilidades del sistema de control interno se recomendó que en un plazo de tres meses contados a partir de la recepción del informe:

1. Se analice el Procedimiento de Solicitud de vacaciones, se ajuste al ordenamiento jurídico y se incluyan controles para evitar la acumulación ilegal de vacaciones.
2. El jerarca institucional emita para cada caso que lo amerite, la resolución de acumulación de vacaciones que corresponda para cumplir con el ordenamiento jurídico.
La motivación de la resolución emitida por el máximo jerarca debe indicar que se fundamenta en la solicitud de empleado afectado, explicar las razones que motivan el acto de acumulación de vacaciones (cumpliendo específicamente con lo señalado en el art. 159 CT) y citar que existe un plan remedial¹ para el disfrute de las vacaciones.
3. A los funcionarios a quienes se les acumulen vacaciones, debe aprobárseles un plan remedial para asegurar el disfrute de vacaciones de períodos acumulados y tomar las previsiones correspondientes para que no se repita esta irregularidad.
4. Se informe a la Auditoría Interna sobre la aplicación de los correctivos correspondientes para ajustarse al ordenamiento jurídico, sea, cumplimiento del artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil.

Atentamente.

Auditoría Interna

NOEMY LIZBETH MENDEZ MADRIGAL (FIRMA)
PERSONA FÍSICA, CPF-01-0595-0084.
Fecha declarada: 27/02/2023 10:20:42 PM
Esta es una representación gráfica únicamente,
verifique la validez de la firma.

Noemy Méndez Madrigal
Auditora Interna

Anexo: **SACI-01-2022**

C. Correspondencia
nmm/NMM

¹ La jefatura del funcionario deberá presentar al jerarca un plan remedial que contemple las medidas para que esta situación no se vuelva repetir. Este plan debe ser aceptado y dotado de contenido presupuestario por el jerarca.



SACI-01-2022

Informe de la evaluación del control interno en materia de acumulación y disfrute de vacaciones acumuladas en la DGAN.

1. Objetivo general:

Evaluación de controles internos críticos en materia de acumulación y disfrute de vacaciones, no gozadas en el año o años anteriores y que se adicionen a los días de tal carácter correspondientes al año en curso.

Objetivos específicos:

- a. Determinar si se mantiene en la unidad correspondiente, el archivo de normativa relativa a vacaciones debidamente actualizado.
- b. Evaluar el procedimiento aprobado.
- c. Evaluar el cumplimiento del artículo 12 de la Ley General de Control interno relativo a una gestión adecuada de la actividad de la gestión a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas ante la evidencia de irregularidades y analizar e implementar de inmediato, las recomendaciones de los órganos de control. Para tal fin se verificará:
 - Si se ha implementado el uso de resoluciones razonadas emitidas por el máximo jerarca para la acumulación de vacaciones
 - Si se esté realizando el proceso de disfrute de vacaciones y haya cesado la acumulación de vacaciones.

Metodología:

Para el desarrollo de la auditoría se siguió la siguiente metodología, en cumplimiento de las normas que regulan el ejercicio de la Auditoría Interna del sector público:

1. Entrevista con la Coordinadora de la Unidad y con los funcionarios atinentes.
2. Análisis de normativa.
3. Análisis de documentos de fuentes internas y externas.
4. Verificaciones in situ e interacciones por medios telemáticos.

A. Sobre la gestión de vacaciones en el Archivo Nacional.

1. Análisis del archivo de normativa.

"Archivo Nacional, institución esencial para la vida en democracia"



www.archivonacional.go.cr
archivonacional@dgan.go.cr



Tel: (506) 2283-1400
Fax: (506) 2234-7312



Curridabat, 900 mts sur y
150 mts oeste de Plaza del Sol

La Unidad Auxiliar de Gestión de Recursos Humanos del Archivo Nacional, remitió a la Auditoría Interna, vía correo electrónico, el legajo de normativa relativo a vacaciones, y se observa que la regulación pertinente para la gestión de vacaciones está completa:

- a. Código de Trabajo. Al respecto de gestión, control y acumulación de vacaciones es relevante estudiar el artículo 159 CT que dispone en lo que interesa lo siguiente: *“Queda prohibido acumular 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”*
- b. Reglamento al Estatuto de Servicio Civil (RESC), Decreto Ejecutivo No.21 de 14 de diciembre de 1954. Según el artículo 32 del RESC para producirse la acumulación de vacaciones debe seguirse el siguiente procedimiento:
 - Solicitud fundamentada del funcionario en las necesidades del servicio, por una única vez de la acumulación de sus vacaciones.
 - Resolución razonada de la máxima autoridad que autorice acumular únicamente un período, según los términos del art. 159 del Código de Trabajo.

- c. Directriz N° 072-H. de 8 de enero de 2020: Programación del disfrute de periodos acumulados de vacaciones.

Esta directriz ordena a las administraciones del gobierno central a realizar las *“coordinaciones internas necesarias, a efectos de asegurar que los servidores disfruten las vacaciones que les corresponden, evitando la acumulación de períodos de vacaciones existentes que puedan generar una erogación presupuestaria derivada del cese de la relación laboral”*.

Se cuenta con un criterio de la Asesoría Jurídica institucional referente a acumulación de vacaciones:

- d. DGAN-DG-AJ-193-2017 de la Asesoría Jurídica del Archivo Nacional de 28 de setiembre de 2017, dirigido a la señora Virginia Chacón Arias, oficio en el cual se analiza los alcances de la acumulación de vacaciones y la obligatoriedad de asegurar el disfrute de las vacaciones acumuladas a los funcionarios aun cuando estas deban ser fraccionadas en varios tractos para satisfacción del interés público y sobre todo en resguardo del equilibrio entre la eficiencia de la Administración y el respeto de la libertad, dignidad y demás derechos fundamentales de los administrados (arts. 8 de la L.G.A.P).

2. Análisis del procedimiento aprobado.

El procedimiento vigente denominado: “Solicitud de Vacaciones”. (Procedimiento 70-2011) fue revisado por las señoras: Virginia Chacón Arias, directora general y Carmen Campos Ramírez, subdirectora general. Recibió aprobación de la Junta Administrativa en el acuerdo # 9 de la sesión 36-2011 de 26 de octubre de 2011.

Se observa que es un procedimiento parcial que se limita a la solicitud de vacaciones y aprobación de las mismas. No incluye controles preventivos para evitar fraudes, derivado de la acumulación de vacaciones sin cumplir con la normativa.

Violenta lo dispuesto en el art. 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil al omitir la obligación legal de que sea el máximo jerarca quien autorice la acumulación de vacaciones, mediante resolución razonada para cada caso en cuestión, previa solicitud del funcionario afectado.

La Política tercera indica:

"Archivo Nacional, institución esencial para la vida en democracia"



“De ser estrictamente necesario que un funcionario acumule un período de vacaciones deberá llenar la resolución respectiva debidamente razonada”.

Esta política, violenta lo dispuesto por el artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, al otorgar ilegalmente la competencia al mismo funcionario que emita a su favor, una resolución de acumulación de vacaciones. Dado que la competencia ha sido otorgada por el ente rector vía Decreto Ejecutivo al jerarca, cualquier resolución realizada por funcionario distinto es nula por ser disconforme con el ordenamiento jurídico.

Se concluye que el procedimiento no es conforme con el ordenamiento jurídico y su redacción no incluye los controles necesarios para evitar el fraude, asegurar el disfrute de las vacaciones a los empleados, garantizar la eficiencia de la función y la legalidad de la gestión de vacaciones en la DGAN. Consecuentemente, este procedimiento genera riesgos: legales, de ineficiencia y de corrupción.

3. Análisis de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 , incisos a), b), c) y d)² , en relación con el artículo 10³ y conexos de la Ley General de Control Interno N° 8292 de 31 de julio de 2002:

Antecedentes:

1. En 2012 según el informe AU-I-46-2012, la Auditoría Interna de la Dirección General del Servicio Civil reveló el incumplimiento en la Dirección General del Archivo Nacional del artículo 32 RESC, relativo a acumulación de vacaciones sin resolución razonada del máximo jerarca. Dicho estudio recibió seguimiento de esta Auditoría Interna en 2013, 2014 y 2021. Los procedimientos de gestión de vacaciones del Archivo Nacional no se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 32 RESC en violación a las recomendaciones emitidas por los entes de fiscalización superior. No se conoce de seguimientos de recomendaciones sobre el tema entre 2015 y 2020.
2. La Auditoría Interna realizó en 2021 el Seguimiento de la gestión de la implementación transversal de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Dirección General del Archivo Nacional⁴. En el informe del estudio se muestra una gestión satisfactoria con la excepción de la norma NICSP 39 en lo relativo a: registro del pasivo por vacaciones⁵ y cesantía. Este informe fue comunicado a los jerarcas administrativo y colegiado.

² Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

³ Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

⁴ Informe IAS-01-2021 “Seguimiento de la gestión de la implementación transversal de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Dirección General del Archivo Nacional”, dirigido a los jerarcas colegiado y administrativo.

⁵ Los pasivos por vacaciones fueron registrados incompletos y además no estaban debidamente justificados en la resolución de acumulación de vacaciones para una decena de funcionarios.



3. La Junta Administrativa del Archivo Nacional según acuerdo 4 de la sesión ordinaria N°46-2021, DGAN-JA-622-2021 de 9 de noviembre de 2021, comisiona al señor director general, señor Javier Gómez Jiménez para que aplique las recomendaciones realizadas por la Auditoría Interna, en lo relativo a gestión de vacaciones del informe IAS-01-2021 *"Seguimiento de la gestión de la implementación transversal de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Dirección General del Archivo Nacional"*
4. En la Dirección General se recibieron de la Auditoría Interna previo a ese acuerdo, los oficios:
 - a) DGAN-AI-57-2021 de 12 de agosto de 2021. Traslada los resultados obtenidos en el estudio titulado *"Monitoreo de cumplimiento de normativa relativa a gestión de vacaciones y cumplimiento de disposiciones del informe AU-I-046-2012 de la Dirección General del Servicio Civil"*
 Como parte de dicho estudio le solicitamos a la Dirección General que, para el 23 de agosto de 2021, hiciera llegar lo siguiente:
"La resolución razonada que autorizó la acumulación de vacaciones en cada uno de las siguientes personas funcionarias y el programa aprobado de disfrute de vacaciones con el objetivo de gastar las vacaciones acumuladas y de planificar el correspondiente descanso anual de estos funcionarios para evitar que esta deficiente práctica administrativa continúe."
 La información solicitada no fue remitida y se reiteró la solicitud, mediante el oficio DGAN-AI-67-2021 de 20 de setiembre de 2021, como recordatorio a la Dirección General por no haber respondido el DGAN-AI-57-2021 de 12 de agosto de 2021. Tampoco fue respondida.
 Para 2022 se programó dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de los informes emitidos y además se fijó como objetivo evaluar los controles críticos, relativos a acumulación de vacaciones en el Archivo Nacional, definiéndose los objetivos supra indicados.
 En 2022 se hicieron diversas gestiones ante el Departamento Administrativo Financiero Contable y sus unidades a fin de obtener la información necesaria para desarrollar el informe. Se hicieron entrevistas y se giraron varias comunicaciones, entre ellas:
 En respuesta, a solicitud de información, se recibió el oficio DGAN-DAF-105-2022 de 17 de marzo de 2022 firmado digitalmente por señor Víctor Murillo Quirós, jefe del Departamento Administrativo Financiero donde indica que en el Archivo Nacional no se acumulan vacaciones emitiendo la resolución razonada firmada por el máximo jerarca institucional.
 Se continúa con el estudio y se recibe información verbal de la coordinadora de la UAGRH sobre la presunta existencia de normativa que exonera al Archivo Nacional de la obligación legal establecida en el artículo 32 RESC, relativa a la emisión por parte del jerarca de resolución motivada para cada caso de acumulación de vacaciones.
 Con fecha, 28 de setiembre de 2022, se responde memorándum enviado por la señora Coordinadora, Helen Barquero Durán el día 27 de setiembre, enviando copia a su jefatura inmediata y a los jefarcas colegiado y administrativo.
 En dicha respuesta, se le indica textualmente en relación con la acumulación de vacaciones:
"7. Concluyo que no existe norma especial que exonere a la Institución del cumplimiento del artículo 32 del Estatuto de Servicio Civil, del artículo 159 del Código de Trabajo o del cumplimiento de las disposiciones de los informes de entes fiscalizadores y recomendaciones de los informes de Auditoría Interna. Lo resaltado no es del original
8.El documento remitido por la Administración como "resolución de vacaciones" es un resumen de las vacaciones generalizado para todo el personal, para efectos de actualizar los registros contables firmado en el Departamento Administrativo Financiero y por tanto no es lo dispuesto por el art. 32 RESC y art. 159 CT. Lo resaltado no es del original



9. Se ha detectado que la Coordinación a su cargo incumple con el marco de legalidad apuntado supra y con el suministro oportuno de la información para registros contables. Lo anterior, según revisión de los estados financieros recientes y en relación con el informe citado en el punto 7.

10. Le recuerdo que desde hace una década, he alertado a la Institución sobre el incumplimiento del art. 159 CT y art. 32 RESC, en relación con acumulación de vacaciones. Este tema no es facultativo y la Administración no tiene potestad de decidir si cumple o no con la ley y además, este incumplimiento genera responsabilidad administrativa.

11. De su amable respuesta concluyo que la Institución **continúa en violación de lo dispuesto en el artículo 32 Reglamento al Estatuto de Servicio Civil y 159 Código de Trabajo y que no está en capacidad de suministrar ninguna normativa que la exonere de su aplicación.** “

En fecha 28 de setiembre de 2022 se emite un memorándum al señor Set Durán Carrión, director general, alertándole de la responsabilidad administrativa que tiene como máximo jerarca administrativo, por el buen funcionamiento del sistema de control interno de vacaciones y su obligación de apegarse al marco legal. El señor Director, responde el 28 de setiembre de 2022 : “..., acusando recibo e indicando al respecto de la responsabilidad que el suscrito tiene con respecto a esta tarea, de inmediato me permito realizar una instrucción a la OAGIRH del Archivo Nacional y su jefatura para lo que corresponda y le estaré dando el seguimiento correspondiente.”

Al 23 de diciembre de 2022, fecha de cierre de este informe no se ha recibido del Departamento Administrativo Financiero o de la Dirección General, las copias de las resoluciones de acumulación de vacaciones debidamente razonadas y firmadas por el máximo jerarca administrativo de los períodos 2020-2022. Estas deberían haber sido acompañadas con el programa de vacaciones aprobado para que los funcionarios puedan disfrutar en 2023 los períodos acumulados.

Hechos posteriores al cierre del informe, se conoce que al 31 de diciembre de 2022, existen funcionarios con saldos de vacaciones acumulados superiores a 26 días, según reporte entregado por la Unidad Financiero Contable.

Conclusión:

En la Dirección General del Archivo Nacional desde 2012 y hasta la fecha se violenta lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil y el artículo 159 del Código de Trabajo que dispone la acumulación de vacaciones como un **acto extraordinario y único** que debe ser objeto de resolución administrativa, emitida por el máximo jerarca y requiere estar debidamente motivada⁶.

Es importante indicar que se ha realizado una política institucional de disfrute de vacaciones no gozadas durante 2022, no obstante, no existen resoluciones que soporten las respectivas obligaciones.

Recomendaciones:

Para subsanar las debilidades del sistema de control interno se recomendó que en un plazo de tres meses contados a partir de la recepción del informe:

1. Se analice el Procedimiento de Solicitud de vacaciones, se ajuste al ordenamiento jurídico y se incluyan controles para evitar la acumulación ilegal de vacaciones.

⁶ Se recuerda que el ARTÍCULO 159 CT indica “.- 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”.



2. El jerarca institucional emita para cada caso que lo amerite, la resolución de acumulación de vacaciones que corresponda para cumplir con el ordenamiento jurídico.
La motivación de la resolución emitida por el máximo jerarca debe indicar que se fundamenta en la solicitud de empleado afectado, explicar las razones que motivan el acto de acumulación de vacaciones (exclusivamente las establecidas en el art. 159 CT) y citar que existe un plan remedial⁷ para el disfrute de las vacaciones.
3. A los funcionarios a quienes se les acumulen vacaciones, debe aprobárseles un plan remedial para asegurar el disfrute de vacaciones de períodos acumulados y tomar las previsiones correspondientes para que no se repita esta irregularidad.
4. Se informe a la Auditoría Interna sobre la aplicación de los correctivos correspondientes para ajustarse al ordenamiento jurídico, sea, cumplimiento del artículo 32 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil.

⁷ La jefatura del funcionario deberá presentar al jerarca un plan remedial que contemple las medidas para que esta situación no se vuelva repetir. Este plan debe ser aceptado y dotado de contenido presupuestario por el jerarca.

