

**CIRCULAR**

**PANI-DRH-CIR-0023-2021**

**FECHA: 02 de junio del 2021.**

**PARA: Directores Regionales, funcionarios (as) de las Unidades Regionales de Atención Inmediata**

**DE: Eduardo Montero González – Gerente Técnico**

**Guiselle Zúñiga Coto – Gerente Administrativa a.i.**

**Giovanni Leiva Navarro – Coordinador del Departamento de Recursos Humanos**

**ASUNTO: *Lineamientos sobre tiempos de alimentación, tiempos de descanso, reconocimiento de tiempo extraordinario, y reconocimiento de pago de viáticos, a los funcionarios de las Unidades Regionales de Atención Inmediata. (URAIIS).***

---

La Gerencia de Administración, La Gerencia Técnica y El Departamento de Recursos Humanos, con el objetivo de lograr una sana administración en acatamiento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley General de la Administración Pública, la Ley General de Control Interno, el Código de Trabajo, Reglamento Autónomo del PANI y demás normativa que regula el empleo público, procede por este medio a plantear los siguientes lineamientos para las Unidades Regionales de Atención Inmediata, ubicadas en las Direcciones Regionales, a saber:

**I.- Sobre los tiempos de alimentación:**

Sobre los tiempos de Alimentación el Reglamento Autónomo de Servicio del PANI, establece en el Capítulo III “De la prestación de Servicio”, Artículo 9:

“(…) Durante la jornada continua, los servidores disfrutan de un lapso máximo de **quince minutos durante la mañana** para tomar un refrigerio y **de uno de 40 minutos para el almuerzo (…)**” (el subrayado y la negrita no corresponden al original).

La redacción de este artículo se basa en la jornada diurna, sin embargo debe realizarse una interpretación análoga para las otras jornadas establecidas en el PANI (mixta y nocturna) por lo que dichos tiempos aplican para todas jornadas (diurna, mixta y nocturna), por lo cual cada funcionario (a) de las URAI deberá coordinar con su jefatura inmediata el/la directora (a) Regional, las horas en las que se tomarán estos tiempos de comida, para que queden establecidos previamente en los roles, y sean de conocimiento del enlace técnico y sus compañeros de trabajo, para una organización eficiente de la oficina.

## **II.- Sobre la realización de horas extras en las URAI y los tiempos de descanso:**

Los artículos 58 constitucional, 136 y 139 del Código de Trabajo, han señalado que la jornada extraordinaria de trabajo es de carácter **excepcional y temporal**, en virtud de **las tareas especiales e imprevistas** que se suscitan, las cuales resultan ser de naturaleza ocasional a las labores ordinarias, según sea el caso.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen No. C-047 de 20 de febrero del 2003, ha explicado ampliamente:

“..., téngase presente que el reconocimiento de las denominadas "horas extra", nace cuando se supera la jornada laboral ordinaria y se trabaja en jornada extraordinaria. A este efecto, consideramos conveniente examinar lo establecido por nuestro Ordenamiento Jurídico en relación con la jornada laboral que se encuentra instaurada en nuestro medio. Establece el artículo 58 de nuestra Constitución Política, los períodos de tiempo máximo que deben comprender la jornada laboral ordinaria, tanto diurna como nocturna, así como el reconocimiento salarial que tiene que hacerse en el caso de la jornada extraordinaria, definiendo al respecto que:

"ARTICULO 58.- La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. **Sin embargo, estas disposiciones no**

se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley." (El destacado no es del texto original)

En concordancia con dicho precepto constitucional, el Código de Trabajo, en su numeral 136 dispone:

"ARTICULO 136.- La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana. Sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres o peligrosos, podrá estipularse una jornada ordinaria diurna hasta de diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, siempre que el trabajo semanal no exceda de las cuarenta y ocho horas. Las partes podrán contratar libremente las horas destinadas a descanso y comidas, atendiendo a la naturaleza del trabajo y a las disposiciones legales.

De acuerdo a las normas de cita, en cuanto a jornadas laborales se refiere, se denota la existencia de la jornada ordinaria laboral diurna (que se realiza entre las cinco y las diecinueve horas), la jornada ordinaria de trabajo nocturna (comprende entre las diecinueve y las cinco horas), la jornada mixta (combinación de las dos anteriores, y que de acuerdo al numeral 138 del Código Laboral no puede exceder de siete horas) y la jornada extraordinaria, que según el artículo 139 del mismo Código, es "El trabajo efectivo que se ejecuta fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte(...)"

Es importante tener en consideración, que el constituyente y el legislador se han preocupado por regular los límites de tiempo máximos que deben comprender las jornadas laborales, según se trate de un tipo u otro. Y ello, encuentra su mayor fundamentación, según palabras del tratadista Juan Pozzo, "*...la limitación de las horas de la labor se funda, no sólo en razones de orden ético –humanización de las condiciones de trabajo-, sino también en razones de orden social –conservación de la salud de quienes trabajan- y en razones económicas: obtener la mayor capacidad de producción del individuo, sin que experimente el agotamiento de prolongadas jornadas...*" (Pozzo, Juan D., Derecho del Trabajo, Bs. As. Ediar, 1948, T II, p.111.).

Es por lo anteriormente expuesto, que, para procurar un descanso efectivo de las personas trabajadoras, la jornada ordinaria sumada a la jornada extraordinaria no debe sumar más 12 horas, de esta misma forma cuando se da el cambio de rol **se debe garantizar que el(la) funcionario(a) tenga un descanso mínimo de 12 horas, aun cuando el(la) funcionario (a) manifieste estar anuente a trabajar por más tiempo, pues el PANI debe ser garante de la salud física de sus funcionarios.**

También debe tenerse presente que el Código de Trabajo, establece algunas excepciones a las normas dichas, citando al respecto el numeral 139 de dicho Cuerpo Normativo, que dispone:

*"ARTICULO 139.- El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.*

*No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables sólo a él, cometidos durante la jornada ordinaria".*

Con respecto a la jornada extraordinaria, se denota que el legislador reconoce el carácter excepcional de este tipo de jornada, precisamente porque tal y como lo ha señalado la doctrina, ésta se presenta en casos de trabajos **eminente y ocasionales y discontinuos**, que no pueden ser ejecutados durante la jornada ordinaria por el personal correspondiente, pues se entiende que las funciones habituales de la administración, deben realizarse en el transcurso de la jornada ordinaria de labores, y de no ser posible debe la administración tomar las medidas correspondientes.

En esos términos, es que se ha pronunciado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia número 243, de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, al indicar que:

*"La mayor parte de la doctrina, considera que la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. Se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...). Tal y como se señaló en los considerandos precedentes, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido".*

Ha quedado claro que las jornadas ordinarias de trabajo, no pueden sobrepasar los límites constitucionales y legales, sino es en contravención con los más elementales principios de la razonabilidad, justicia y equidad. Pese a ello, la misma normativa, prevé excepciones a la regla, en tanto se autoriza laborar fuera de las jornadas comunes, al presentarse situaciones en una institución o empresa que verdaderamente califican como excepcionales, específicas e imperiosas, las cuales no hay otra alternativa que atenderlas transitoriamente y de manera extraordinaria, sin que ello signifique convertirlas en labores habituales y permanentes; pues de lo contrario, se desnaturalizaría y quebrantaría toda la protección jurídica que alrededor de la limitación de las jornadas de trabajo existe, a tenor de lo que disponen los artículos 58 y 74 de la Carta Política, y los artículos 136 y 139 del Código de Trabajo, así como la doctrina que les informa.

**En el caso particular de la realización de jornada extraordinaria y tiempos de descanso de las URAI, se indica que:**

1. El reconocimiento de la jornada extraordinaria solo aplica en casos excepcionales y temporales, con un límite de la jornada ordinaria más la jornada extraordinaria NO puede superar las 12 horas.
2. En los cambios de rol se debe tomar en cuenta el descanso del empleado, el cual corresponde a una necesidad física y al resguardo de la conservación de su salud. La persona trabajadora debe tener libre al menos un periodo de **doce horas**.
3. Para la aplicación de la jornada extraordinaria que, por motivo de fuerza mayor o caso fortuito, deba superar las 12 horas, se deberá contar con la autorización del Director Regional y cumplir con los lineamientos previamente establecidos en las circulares PANI-PE-DIR-015-2018 y PANI-DRH-CIR-042-2019, o las normas institucionales vigentes que regulen el pago del tiempo extraordinario. Cabe destacar que no aplica en el caso de las URAI, que, sin una debida justificación, se alegue que el motivo que es la atención de una emergencia. Pues esa es la naturaleza misma de estas unidades, la atención de emergencias, por lo que al surgir una emergencia finalizando una jornada de trabajo, se deben tomar las medidas necesarias para que quien esté en la jornada laboral finalizando, vaya realizando y adelantando los preparativos para la atención de la emergencia, pero ésta sea atendida por quien entra en la próxima jornada. Para eso los roles de trabajo cuentan con personal las 24 horas.
4. Es importante tener en cuenta que, de no respetarse este límite de las jornadas laborales, las jefaturas inmediatas se exponen en lo personal, y exponen a la Administración y a quien autorice estas horas extra a un proceso de infracción a las normas laborales. Con la reforma procesal laboral, aquellas infracciones que

provengan de una persona física, su responsabilidad será puramente subjetiva, es decir, que será responsable personalmente de dicha falta, y el juez valorará la intención que haya tenido la persona de cometer o no la infracción. Por su parte, si la falta la comete una persona jurídica, la responsabilidad será de carácter objetivo, es decir, bastará la constatación de la falta para que proceda la sanción correspondiente. Asimismo, si la infracción la origina un representante patronal de dicha persona jurídica, ambos (representante patronal y persona jurídica) serán solidariamente responsables de las sanciones económicas que puedan caber. La reforma procesal laboral, mantiene el sistema de sanciones económicas, como medio para castigar las faltas, las cuales oscilan entre uno y hasta 23 salarios base utilizando como referencia la remuneración percibida por quien ocupa el puesto del Oficinista 1 del Poder Judicial.

### **III.- Sobre el reconocimiento del pago de Viáticos a las URAI:**

El Patronato Nacional de la Infancia forma parte de la Administración Descentralizada del Estado, encontrándose regulada y sujeta a los principios y normativa del Derecho Administrativo, que en el ámbito nacional tiene como marco de referencia primario a la Ley General de la Administración Pública.

En virtud de lo anterior y a pesar de que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, se establece que la Institución cuenta con presupuesto propio, la ejecución y control del mismo se encuentran sujetos a los principios y regulaciones que deben acatar los demás entes y órganos de la Administración Pública. Así, la totalidad de las actuaciones del Patronato Nacional de la Infancia deben apearse al Principio de Legalidad regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, establece como norma el primero de ellos, que los funcionarios públicos son depositarios y no detentadores de la autoridad del Estado, debiendo cumplir con los deberes y obligaciones que la ley les atribuye, sin que puedan arrogarse facultades que esta no les conceda. Dicha norma se ve complementada por el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone expresamente:

*“Artículo 11.- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”.*

De lo indicado, debe tenerse por establecido que el desarrollo de la actividad de la Institución no faculta a esta para utilizar figuras, en este caso el Viático, cuyo concepto y presupuestos se encuentran definidos por normativa expresa, para la solución puntual de situaciones que podrían ser consideradas como no previstas en forma expresa, ya que dicha práctica podría considerarse un uso inadecuado del presupuesto de la Institución, el cual está constituido por fondos públicos.

El marco regulatorio de los Viáticos se circunscribe a la Ley N° 3462 del 26 de noviembre de 1964, Ley Reguladora de los Gastos de Viajes y Gastos por concepto de transportes para todos los funcionarios del Estado, la cual establece:

“Los gastos de transporte y viáticos de los funcionarios y empleados del Estado que en función pública deban viajar dentro o fuera del país, se regularán por una tarifa y un reglamento que elaborará la Contraloría General de la República, en un plazo no mayor de tres meses a partir de la vigencia de la presente ley. Son funcionarios y empleados del Estado los que dependan de cualquiera de los tres Poderes, del Tribunal Supremo de Elecciones, de las instituciones autónomas o semiautónomas, de las Municipalidades o de cualquier otro organismo del sector público”.

De Acuerdo a la anterior norma se determina que el órgano a cargo de la reglamentación y actualización del mismo, es la Contraloría General de la República, mediante el “Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos”, cuya versión vigente fue dictada por la Contraloría General de la República mediante la resolución R-DC-111-2011 del siete de julio de 2011 y cuya última actualización se realizó mediante la resolución R-DC-63-2019 de las catorce horas del cinco de julio de dos mil diecinueve, publicada en La Gaceta No 150 del 12 de agosto del 2019. A nivel conceptual es dicho reglamento el que viene a dar una definición de la figura, específicamente en el artículo 2º establece:

*“Concepto. Por viático debe entenderse aquella suma destinada a la atención de gastos de hospedaje, alimentación y otros gastos menores, que los entes públicos reconocen a sus servidores cuando éstos deban desplazarse en forma **transitoria de su centro de trabajo** con el fin de cumplir con las obligaciones de su cargo.”*

Asimismo, el Reglamento citado establece presupuestos de carácter subjetivo, concretando quienes pueden ser beneficiarios de este, a saber:



*“(...) funcionarios que prestan sus servicios a algún ente público, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.”(artículo 3º) y de carácter teleológico, al establecer que el pago de dicho viático se limita a “,..., erogaciones que, por concepto de gastos de viaje y transporte, deban realizar los funcionarios o empleados del Estado y de las instituciones y empresas públicas, en adelante entes públicos, ..., cuando, en cumplimiento de sus funciones, deban desplazarse dentro o fuera del territorio nacional.” (Artículo 1º)*

Conforme con lo anterior, la figura del viático se encuentra circunscrita por su contenido, su destinatario y finalidad, sin que exista la posibilidad para la Administración de concederlos en supuestos diferentes de los que la normativa autoriza en forma expresa. Al respecto existen reiterados pronunciamientos de la Contraloría General de la República, que han señalado que:

*“(,...) se trata de cubrir los gastos en que incurran los funcionarios públicos para cumplir con las funciones inherentes a su cargo, en aras de coadyuvar a su eficaz realización, **cuando éstas se efectúen fuera del lugar habitual de trabajo** -el de radicación de la oficina en la que el funcionario desempeña normalmente su cometido-. De suerte tal, que solo se otorgarán viáticos al personal cuyo puesto y función así lo justifiquen plenamente dentro del ámbito de sus competencias. En ese sentido los oficios, 04784 (DI-AA- 0848) del 28 de abril de 2005 emitido por la entonces Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones, de la División de Desarrollo Institucional, el 9776 (FOE-SAF-423) y el 12397 (FOE-SAF-0423) del 3 y 19 de octubre de 2007, emitidos por el Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, oficio 00169 (DJ-0031-2011) del 14 de enero de 2011 y oficio 8202(DJ-0609-2013) del 08 de agosto de 2013, emitidos los dos últimos por la División jurídica de la Contraloría General de la República.*

De lo antes expuesto se concluye que el reconocimiento de viáticos a los funcionarios de la Institución, solo puede considerarse procedente, cuando el mismo se da con ocasión del desplazamiento de dichos funcionarios a un lugar distinto de **su centro ordinario de trabajo**, en el cumplimiento de las funciones que corresponden, al ejercicio del cargo en el que se encuentran nombrados y de conformidad con los parámetros que establecen los artículos 16 y 17 del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos.



En relación con este tema, la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República, en su criterio DAGJ-0637-2008, explica lo siguiente:

*“Como asunto de primer orden, nos corresponde definir el concepto de viático, según lo menciona el numeral 2 del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos. “Concepto. Por viático debe entenderse aquella suma destinada a la atención de gastos de hospedaje, alimentación y otros gastos menores, efectivamente realizados, que los entes públicos reconocen a sus servidores cuando éstos deban desplazarse en forma transitoria de su centro de trabajo con el fin de cumplir con las obligaciones de su cargo.”. En este orden de ideas, los sujetos beneficiarios de los viáticos son los funcionarios que prestan sus servicios a un ente público, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con total independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva<sup>1</sup>. Por otro lado, según lo dispone el numeral quinto de ese cuerpo reglamentario, para que proceda el gasto por viático, debe existir una relación directa entre el viaje que se realiza y el puesto que el funcionario ocupe.*

*De las anteriores consideraciones se puede concluir que para el reconocimiento de viáticos se requiere que el funcionario público se desplace fuera de su lugar ordinario de trabajo, en el cumplimiento de funciones propias de su cargo; es decir, que exista una relación directa entre el motivo del viaje y el puesto que el funcionario desempeña.*

*Ahora bien, para la aplicación del gasto por viático, otro concepto que debemos tener claro es el del centro de trabajo del funcionario, entendido éste como el domicilio legal en donde fue contratado el funcionario para desempeñar sus funciones. En oficios anteriores, este órgano contralor ha señalado lo siguiente:*

*Domicilio legal es pues, el fijado por la Ley, y para nuestro interés, **el lugar donde el funcionario ejecutará, de ordinario, sus labores para las que fue contratado**, independientemente del lugar de su residencia o morada efectiva. Es el lugar de contratación, entendido como aquella*

*circunscripción territorial en la que el contrato determina que el empleado desplegará su actividad laboral, lo cual no debe confundirse con el lugar donde se firma el contrato de trabajo.*

*Es así como cuando el funcionario, por funciones propias a su cargo, se ve obligado a desplazarse **de forma temporal y transitoria** a otro sitio, este desplazamiento se constituye en el primer supuesto para el reconocimiento del pago del viático”.*

En el caso específico de las URAI, al ser unidades de atención de emergencias, su centro de trabajo no se circunscribe únicamente al espacio físico donde se encuentra ubicada la oficina de la URAI, sino a la competencia territorial que tiene cada una de ellas, por lo cual, el desplazamiento para la atención de emergencias dentro de su competencia territorial, no es una actividad transitoria, temporal y no se cataloga como fuera de su centro de trabajo, **por lo cual no debe generar el pago de Viáticos.**

De esta forma se establece que no corresponde reconocer por concepto de Viáticos, la alimentación en la que incurran a las (as) los funcionarios (as) de las URAI, cuando su jornada laboral se extiende por la atención de una emergencia, nos encontramos ante la situación de que no existe ningún fundamento legal ni reglamentario que autorice al Patronato Nacional de la Infancia a suministrar los alimentos o cancelar el costo de éstos al personal que labora en jornada extraordinaria, sería legalmente improcedente que la Administración incurra en dicho gasto, toda vez que estaría disponiendo de fondos públicos sin una norma habilitante para tales efectos.

Sin otro particular,

GLN/GZC/EMG/ilc.

C. Presidencia Ejecutiva

Auditoría Interna

Gerencia Técnica

Gerencia Administrativa

Archivo

**Circulares 2021/CIRCULARES/PANI-DRH-CIR-0023-2021. Lineamientos sobre viáticos, reconocimiento de tiempo extraordinario, tiempos de descanso, tiempos de alimentación.**