

**Al contestar refiérase
al oficio N° 11331**

23 de junio, 2025
DFOE-IAF-0121

Señor
Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
auditoria.interna@conavi.go.cr

Estimado(a) señor(a):

Asunto: Emisión de criterio sobre el alcance de las convenciones colectivas en relación con la figura de viáticos

Se atiende su oficio n.º CARTA-CONAVI-AUOF-22-2025-0288 (0232), del 12 de mayo de 2025, relativo al alcance de las convenciones colectivas en relación con la figura de viáticos.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a esta Contraloría General en relación con el alcance de las convenciones colectivas, específicamente sobre la posibilidad de que estas contengan cláusulas sobre materias que son competencia del Órgano Contralor y por ende, su validez jurídica. Adicionalmente, consulta sobre la procedencia y reconocimiento económico del *viático corrido* a funcionarios (as) que están adscritos a una convención colectiva.

Es criterio del consultante que, de conformidad con lo dispuesto en la *Ley Reguladora de Gastos de Viaje y Transporte de Funcionarios del Estado*, n.º. 3462, la *Ley General de la Administración Pública*, n.º. 6227, y la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*, n.º. 8422, la Contraloría General es la entidad competente para regular lo concerniente a gastos de viaje y transporte para las personas servidoras públicas y que las regulaciones internas que al efecto emita cada Administración deben respetar lo dictado por el Órgano Contralor, sin conceder más derechos, beneficios y prerrogativas que las autorizadas en el ordenamiento jurídico; caso contrario, resulta aplicable las sanciones respectivas.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n° 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el órgano contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta No. 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo al consultante, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. Regulación sobre gastos de viaje y de transporte

La Contraloría General, conforme a la Ley N.° 3462, es la entidad competente para determinar y modificar las tarifas para el reconocimiento de gastos de viaje y de transporte para las personas servidoras públicas. Esta función se ha atendido a través de la emisión, y actualización continua del Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos (en adelante el “Reglamento”), que establece los criterios generales para la aplicación y el reconocimiento de los gastos de viaje (viáticos), y por otro lado para efectos de los gastos de transporte; siendo viable que cada Administración dicte regulaciones internas al efecto, que estén acordes con ese Reglamento.

En ese sentido, en el artículo 2 del Reglamento, la figura de viáticos se ha conceptualizado como: “...*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*”. (El resaltado no es de su original)

Los viáticos, son un rubro único que abarca hospedaje, alimentación y otros gastos menores, y se justifican únicamente para actividades extraordinarias que requieren el desplazamiento transitorio de la persona funcionaria pública fuera del centro de trabajo habitual. En consecuencia, cuando los traslados se vuelven rutinarios y cotidianos, en lugar de transitorios, su reconocimiento resulta improcedente, ya que se desnaturaliza su carácter excepcional.

Asimismo, el Reglamento no contempla subcategorías ni diferenciaciones dentro de la figura de viáticos, por lo que cualquier intento de clasificación interna por parte de las administraciones resulta jurídicamente improcedente. En este contexto, es preciso reiterar que toda erogación con recursos públicos debe observar estrictamente el principio de legalidad, conforme lo disponen los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, que establece la sujeción obligatoria de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico; así como los artículos 7 y 8 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, en cuanto al deber de legalidad, razonabilidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por tanto, corresponde a cada entidad garantizar la conformidad de sus disposiciones internas con el ordenamiento jurídico, bajo riesgo de incurrir en eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales..

b. Naturaleza y contenido de las convenciones colectivas en el Sector Público, específicamente respecto a los gastos de viaje (viáticos)

Las convenciones colectivas responden al ejercicio del derecho constitucional de negociación colectiva, reconocido en el numeral 62 de la Constitución Política y como tal, forma parte de aquellos derechos fundamentales que “... *persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos...*” y “... *tiene como fin inmediato la revisión del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de superar ese mínimo esencial.*”¹

Para efectos de su materialización en el Sector Público, el mismo encuentra una serie de límites, que de acuerdo con la amplia jurisprudencia constitucional, se centran en la estricta observancia de principios constitucionales, como los de razonabilidad, proporcionalidad, economía, eficiencia y legalidad.

¹ Sentencia n.º. 17098-2021 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sobre el particular, en el voto 17098-2021, la Sala Constitucional expuso:

“Al estar involucrados entes públicos que administran fondos públicos, su contenido se encuentra también subordinado a las normas y principios constitucionales. De esta forma, la validez de la negociación colectiva en el sector público no queda únicamente sujeta a la mera verificación del procedimiento de adopción, sino también a un análisis de fondo de los controles de legalidad y constitucionalidad, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y buen uso y manejo de los fondos públicos, lo anterior, con el objeto de evitar que a través de una convención colectiva, desproporcionadamente sean limitados o lesionados los derechos de los propios trabajadores, o para impedir que se haga un uso abusivo de fondos públicos. En la Administración Pública, la autorización para negociar colectivamente no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que se deben respetar las leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, así como las competencias legales de los entes públicos, atribuidas con fundamento en la jerarquía normativa o en las especiales condiciones de la Administración Pública en relación con sus trabajadores.”

Adicionalmente, en relación con el contenido, ese mismo Tribunal ha reiterado que: *“... las convenciones colectivas, por disposición constitucional, tienen como fin inmediato la revisión, inter partes y con el carácter de ley, del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de superar ese mínimo esencial”.²*

Así las cosas, se evidencia que los viáticos, como erogación económica en la que incurre una Administración Pública para reconocer gastos de viaje a sus funcionarios y funcionarias, cuando corresponda, no son objeto de negociación colectiva y por ende, no es viable su regulación mediante el instrumento jurídico de la convención colectiva, ya que su naturaleza difiere de la de un derecho o beneficio legal de la persona trabajadora.

IV. CONCLUSIONES

1. De acuerdo con la Ley N.º 3462, la Contraloría General es la autoridad competente para establecer y ajustar las tarifas de viáticos y transporte para personas servidoras públicas. Lo anterior, sin menoscabo de las regulaciones internas que cada entidad pública dicte e implemente, siempre y cuando estas últimas sean acordes con la regulación emitida por el Órgano Contralor.

² Sentencia número 1355 del 22 de marzo de 1996, reiterada en el voto n.º. 6794 de las 9:34 horas del 4 de agosto del 2000

DFOE-IAF-0121

5

23 de junio, 2025

2. El Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos no prevé una categorización para la figura de viáticos, por lo que cualquier clasificación que una Administración establezca a lo interno es incompatible con las normativa base emitida por el Órgano Contralor.

3. Los viáticos, como erogación económica en la que incurre una Administración Pública para reconocer gastos de viaje a sus funcionarios y funcionarias, cuando corresponda, no son objeto de negociación colectiva y por ende, no es viable su regulación mediante el instrumento jurídico de la convención colectiva.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Alexa González Chaves
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

AGC/MSMG/mmd

Ce: Expediente

G: 2025002458-1

NI: 10106-2025

P: 2025013644