

DAJ-064-C-2017

27 de junio, 2017.

Señores

Carmen Villalobos Arias

Anabelle Vargas Monge

Dirección Financiera

Asunto: Respuesta a oficio DF-093-2017

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. Se conoce la solicitud de criterio planteada en el oficio de cita, donde hace referencia a una serie de situaciones a raíz de las cuales consulta sobre los siguientes puntos:

- a) ¿El lineamiento utilizado por la Administración, donde se da por presentada una liquidación dentro de los 7 días hábiles, cuando se ingresa al Sistema Automatizado es correcto?
- b) ¿Las “responsabilidades disciplinarias”, de la presentación extemporánea que establece la normativa, aplican en los casos donde el funcionario de su peculio sufraga los gastos de una gira para el desempeño de sus funciones?
- c) ¿Cuál es el plazo máximo que tiene el funcionario para solicitar a la Administración la retribución del gasto por concepto de viáticos, dentro de un ejercicio económico?
- d) ¿Puede un funcionario, mantener el dinero depositado por el adelanto de gastos de viáticos, siendo que la gira siempre se va a llevar a cabo en otra fecha? ¿Cuánto es el tiempo máximo?

- e) Cuando se indica posposición de gira, ¿a qué término de tiempo se refiere (tres, cinco, quince días)? ¿Puede la Administración autorizar al funcionario conservar el dinero adelantado y cuál sería el tiempo máximo?
- f) De existir un tiempo definido para la posposición que la Administración autorice conservar el dinero ¿qué pasa, donde se mantiene la actividad, pero cambia la localidad dentro o fuera de la misma zona, o cambian los días y horas y por lo tanto los montos varían?
- g) El funcionario posterior a la remisión de los documentos para el rebajo de planilla a la Dirección de Recursos Humanos, se presenta con el formulario de liquidación en la ventanilla de este Departamento. Actualmente no se le recibe el formulario y se le informa que el mismo se encuentra en trámite para rebajo de planilla. ¿Es correcto no recibirlo?
- h) ¿El funcionario tiene derecho a cobrar la liquidación de viáticos vía resolución de pago?”

Se procederá a realizar una explicación sobre la temática para ir abordando dentro de la misma, una a una las consultas expuestas, a fin de brindar mayor claridad a lo que se expondrá.

FUNDAMENTO JURIDICO

La Ley No. 3462, Ley Reguladora de Gastos de Viaje y Transporte de Funcionarios del Estado y El Reglamento de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, Resolución No. 4-DI-AA-2001, emitida por la Contraloría General de la República (en adelante el Reglamento) de conformidad con las funciones establecidas en dicha Ley constituyen la base normativa que regula la materia de viáticos para los servidores en su función pública.

El Reglamento dicho desarrolla de forma más concreta las reglas generales de las erogaciones surgidas bajo este concepto, que para nuestros efectos interesa analizar con más detenimiento los artículos 7, 8, 9, 10, 12 y 13.

En primera instancia, debe tenerse claro que los viáticos son originados a raíz de la necesidad institucional de la realización de giras, definidas como el desplazamiento temporal del funcionario fuera de su centro de trabajo para cumplir obligaciones de su cargo, en aras de garantizar el fin público de la entidad.¹ De manera que las giras implican un planeamiento anterior a su ejecución y deben contar con la autorización previa correspondiente. En este sentido, los viáticos buscan satisfacer gastos adicionales en lo que deba incurrir el servidor fuera de su lugar de trabajo, cumpliendo con las funciones inherentes a su cargo y en aras de contribuir a la eficaz realización de la gira, por lo que es posible que se den varios panoramas.

El primero de ellos consiste en que posterior a la aprobación de la actividad, los funcionarios que efectuarán la gira solicitan el adelanto de dinero que se estima cubrirá los gastos programados, de acuerdo a las tablas de montos establecidas por el ente Contralor. Aquí es necesario resaltar, que es factible que la Administración gire adelantos para varias giras, pero para ello se requiere que tal circunstancia sea autorizada, documentada y razonada, ya que se trata de una situación de excepción.²

La segunda posibilidad se refiere a que es dable que una gira se realice sin mediar adelanto de viáticos, de modo que el servidor asume los gastos con recursos propios.

¹ Procuraduría General de la República, criterio C-118-2016.

² Resolución No. 4-DI-AA-2001, art. 8.

Ahora bien, una vez finalizada la gira, el servidor debe cumplir con la presentación de cuentas, independientemente si ha recibido o no adelanto de viáticos, para ello tiene un plazo de siete días hábiles que corren a partir del momento de su regreso a la sede de su trabajo regular (Art. 10 del Reglamento)³. Tal presentación debe efectuarse en el formato establecido por

³ “Artículo 10º.- *Presentación de cuentas. El funcionario que haya concluido una gira deberá presentar, dentro de los siete días hábiles posteriores al regreso a su sede de trabajo o a su incorporación a éste, el formulario de liquidación del viaje y hacer el reintegro respectivo en los casos en que proceda, para que la institución pueda, luego de revisar y aprobar la liquidación:*

- a) Pagar al funcionario el gasto reconocido no cubierto por la suma adelantada.*
- b) Pagar al funcionario la totalidad del gasto reconocido, en los casos en que éste no haya solicitado y retirado el respectivo adelanto.*
- c) Exigir al funcionario el reintegro del monto girado de más, cuando se le haya girado una suma mayor a la gastada o autorizada.*

La Administración contará con un plazo máximo de diez días hábiles para tramitar y resolver la liquidación presentada, término que iniciará a partir del momento en que la liquidación cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 9, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias internas que ese incumplimiento pueda acarrear. La Administración deberá recibir cada liquidación presentada y en caso de estar incompleta, en el plazo máximo de tres días hábiles, apercibirá por escrito al funcionario el cumplimiento de todos los requisitos omitidos, para lo cual dará un plazo único de tres días hábiles, vencido el cual, se tendrá por no presentada la liquidación con las sanciones que dicho incumplimiento amerite, conforme al artículo 12 de este Reglamento y el párrafo penúltimo de este artículo.

Al regreso de una gira, sólo se aceptarán aquellos gastos de viaje y de transporte, que estén debidamente autorizados por el funcionario u órgano que indica el artículo 7º, según corresponda. Dichos funcionarios u órganos podrán autorizar -ante casos excepcionales comprendidos dentro del concepto de viáticos del artículo 2 de este Reglamento- gastos no previstos por el acuerdo de viaje o en este Reglamento, para lo cual dejarán constancia escrita de las razones o fundamentos para aprobarlos. En tal supuesto, el o los funcionarios que hicieron la gira, presentarán una solicitud por escrito ante sus superiores, explicando la necesidad del gasto y presentando los comprobantes o facturas de respaldo.

La cancelación o posposición de una gira, da lugar al reintegro inmediato (dentro del término máximo de tres días), por parte del funcionario, de la totalidad de la suma recibida en calidad de adelanto. Si una vez iniciada una gira, ésta se suspende, el funcionario deberá reintegrar en igual término, las sumas no disfrutadas del adelanto, conforme a la liquidación presentada.

Cuando un funcionario no presente dentro del plazo establecido la respectiva liquidación, la Administración le requerirá su presentación por una única vez, para lo cual dará un término improrrogable de tres días hábiles, vencido el cual, autoriza a la Administración para exigir el reintegro inmediato, por parte del funcionario, de la totalidad de la suma recibida en calidad de adelanto. La Administración regulará la forma de hacer exigible dicho reintegro, de manera formal, previa y general.

En aquellos casos en que el funcionario viaje diariamente a atender un mismo asunto o actividad, o que en razón de ello deba permanecer regular y transitoriamente en un mismo lugar, siendo procedente el pago de viáticos, la Administración podrá autorizar por vía de excepción, la presentación de la respectiva liquidación con la periodicidad que ella determine, ya sea semanal, quincenal o a lo sumo mensualmente. La Administración deberá regular estos casos de manera formal, previa y general.”

la Contraloría, o bien, **utilizando el modelo definido de previo por la Administración activa, en el ejercicio de la facultad conferida en el numeral 9 del Reglamento en mención, lo que determina el cómputo del plazo indicado.** Así, tal afirmación nos permite dar respuesta a la **pregunta a), ya que al establecer los lineamientos de este particular, el Ministerio de Educación Pública actuó cubierto por una autorización del ente competente, según se extrae de la norma.**

En este mismo orden de ideas, como resultado al desacato al deber antes dicho, el Reglamento de marras, dispone dos **consecuencias directas, aplicables independientemente de la existencia o no de adelantos:** por una parte, no se autoriza la realización de un nuevo viaje ni adelanto de viáticos, y por otra, **da lugar al empleo de las sanciones disciplinarias** contenidas en las normas aplicables (Numeral 12 del Reglamento)⁴, lo que soluciona la **interrogante b), pues las responsabilidades de índole disciplinario se aplican SIEMPRE ante el incumplimiento del plazo.** En aquellos supuestos donde media adelanto de viáticos, corresponde a la Administración prevenirle al servidor la presentación de la liquidación por una única vez, para lo cual se le otorgará un término improrrogable de tres días hábiles, de no cumplirse con lo requerido, la Administración queda facultada para exigir el reintegro inmediato, del monto brindado como adelanto de viáticos, según los lineamientos establecidos a lo interno. (Artículo 10 del Reglamento)

⁴ “Artículo 12º.- No presentación de cuentas. No se autorizará un nuevo viaje ni se podrá girar adelanto alguno al funcionario que no hubiera presentado en el plazo establecido la liquidación del viaje anterior o que no hubiere aportado la información requerida conforme al párrafo segundo del artículo 10 de este Reglamento, excepto en aquellos casos en que no resulte posible efectuarla por la cercanía de un próximo viaje -situación que deberá ser debidamente autorizada por la Administración superior- en cuyo caso, las liquidaciones pendientes deberán ser presentadas dentro del término que señala el artículo 10º de este Reglamento. El incumplimiento en la presentación de la liquidación de gastos dentro del plazo establecido en el Artículo 10º obligará a la Administración a aplicar las sanciones disciplinarias que establezcan las leyes, reglamentos u otras disposiciones internas del órgano u ente público de que se trate. De requerirse, la Administración incluirá en sus estatutos o reglamentos de trabajo internos disposiciones para sancionar este tipo de inobservancia.”

Cabe mencionar que este aspecto específico del plazo de presentación de liquidación, ha sido analizado por la Contraloría General de la República en su carácter de órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización en la materia, concluyendo que sin detrimento de las sanciones y consecuencias de incumplimiento previstas, **dicho plazo no es perentorio, lo que implica que una vez vencido, no extingue la facultad o derecho de su presentación, de modo que la Administración no se encuentra facultada para rechazar el trámite de liquidación presentado fuera de tiempo y por el contrario, debe gestionarlo como corresponda (Numerales 12 y 13),⁵ afirmaciones que responden a las preguntas g) y h), siendo que de requerirse resolución de pago, la Administración debe indicarlo formalmente al interesado para que proceda con el mismo.**

No obstante lo expuesto, el Reglamento bajo análisis exceptúa del plazo indicado, a aquellos casos en que resulte imposible efectuar la liquidación respectiva por mediar otra gira cercana, para lo cual debe constar la autorización por parte de la Administración superior⁶, en cuyo caso, las liquidaciones

⁵ Contraloría General de la República, oficios DI-AA-2707(14891) del 26 de noviembre de 2004, FOE-SAF-117 (2856) del 4-4-2008 y DFOE-SAF-0248 (06996) del 11 de julio de 2012.

⁶ “Artículo 7º-Competencia para extender autorizaciones. En el caso de viajes al interior del país, corresponderá dar las autorizaciones de éstos y del adelanto para los gastos de viaje y de transporte, al respectivo jefe de división, de dirección general, de departamento, o, en su defecto, al funcionario que designe el órgano competente de la entidad de que se trate. Por su parte, corresponde a la Autoridad Superior Administrativa del ente público respectivo, dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior, así como del adelanto correspondiente, en la forma que señala el Artículo 31º de este Reglamento. Se entiende como Autoridad Superior Administrativa: presidente ejecutivo, gerente general, alcalde o funcionario administrativo de mayor rango dentro de la institución u organización, según corresponda. A su vez corresponderá al jerarca dictar el acuerdo de autorización de viajes al exterior cuando se trate de la Autoridad Superior Administrativa, del auditor y subauditor internos y de los miembros del órgano colegiado. Se entiende por jerarca el superior jerárquico, unipersonal o colegiado del órgano o ente, quien ejerce la máxima autoridad. En el caso de los Ministerios, el dictado y firma del acuerdo que autoriza los viajes al exterior de los respectivos funcionarios públicos, corresponde al Ministro. Por su parte, el acuerdo que autoriza los viajes al exterior de los ministros deberá ser dictado y firmado por el Presidente de la República.”

pendientes deberán ser presentadas dentro del término que señala el artículo 10. (Art. 12 del Reglamento)

Es importante destacar que el Reglamento en mención, deja **abierta la posibilidad para la Administración, que regule de manera formal, previa y general, vía excepción, casos donde sea conveniente la presentación de una liquidación periódica, sea semanal, quincenal o mensual, esto cuando es fundamental que el funcionario viaje diariamente a atender un mismo asunto o actividad, o que en razón de ello deba permanecer regular y transitoriamente en un mismo lugar. (Art. 10 del Reglamento)**

Ahora bien, en cuanto al tema del plazo para solicitar la retribución de viáticos dentro de un mismo ejercicio económico, consultado en la pregunta c), es menester mencionar que por ejercicio económico entendemos *“cada uno de los sucesivos períodos de tiempo de igual duración en que a efectos contables y de gestión se fracciona el desarrollo temporal de la actividad económico-financiera de la empresa mercantil y de las instituciones privadas y públicas, en general... En las instituciones públicas sometidas al régimen de gestión presupuestaria, es el período de tiempo durante el cual está vigente legalmente el presupuesto... La duración del ejercicio económico, que suele ser de doce meses y coincidir con el año natural, se halla prevista por la legislación contable, presupuestaria y fiscal...”*⁷ Por ello, la consulta efectuada es de naturaleza técnica y no conlleva análisis legal, ya que compete a la autoridad respectiva fijar los plazos para que cada gestión sea considerada dentro de un ejercicio económico por el trámite que implique.

⁷Economía48 (2009) *La Gran Enciclopedia de Economía* Recuperado de <http://www.economia48.com/spa/d/ejercicio-economico/ejercicio-economico.htm>

Por otra parte, y con el fin de abordar las **preguntas d) y e)** es necesario mencionar que como toda actividad, **es posible que** una vez que se haya aprobado y girado un adelanto de viáticos, **se cancele la gira** que los originó, o bien esta **se posponga, situación para la cual, la norma ha definido la obligación del funcionario de reintegrar a la Administración el monto percibido como adelanto, para ello cuenta con un término de 3 días como máximo (Artículo 10)**. En este sentido, debemos entender por posponer a *“dejar de hacer algo momentáneamente, con idea de realizarlo más adelante,”*⁸ de modo que **como posposición se califica a cualquier cambio de fecha después de la señalada y autorizada para la gira. De ahí que el servidor no está autorizado para mantener el rubro en su poder independientemente del número de días que implique la posposición. En igual sentido, no se extrae legitimación alguna para la Administración de autorizar a un funcionario a conservar el dinero de adelanto de viáticos para su uso posterior.**

Finalmente, en respuesta a la **pregunta f) debe tenerse claro que si se da un cambio de localidad, días y horas de la actividad de la gira autorizada, se requiere efectuar un nuevo trámite, pues es claro que se trata de una operación distinta a la ya autorizada y debe ser analizada como corresponde para contar con las aprobaciones respectivas para el adelanto de viáticos.**

En conclusión:

- a) Al establecer los lineamientos de presentación de liquidación, el Ministerio de Educación Pública actuó cubierto por una autorización del ente competente, según se extrae de la norma.

⁸ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Edición del Tricentenario.

- b) Las responsabilidades de índole disciplinarias se aplican SIEMPRE ante el incumplimiento del plazo en la presentación de liquidación de viáticos.
- c) La consulta sobre plazos para cobro dentro de un ejercicio económico es de naturaleza técnica y no conlleva análisis legal, ya que compete a la autoridad respectiva fijar los plazos para que cada gestión sea considerada por el trámite que implique.
- d) El servidor no está autorizado para mantener el rubro de adelanto de viáticos en su poder independientemente del número de días que implique la posposición de la gira para el cual estaban autorizados.
- e) No se extrae legitimación alguna para la Administración de autorizar a un funcionario a conservar el dinero de adelanto de viáticos para su uso posterior.
- f) Un cambio de localidad, días y horas de la actividad de una gira autorizada implica efectuar un nuevo trámite, pues se trata de una operación distinta a la ya autorizada y debe ser analizada como corresponde para contar con las aprobaciones respectivas para el adelanto de viáticos.
- g) La Administración no se encuentra facultada para rechazar la gestión de liquidación presentado fuera de tiempo, por lo que debe recibirlo y darle el trámite que corresponda.
- h) El caso en que un trámite de liquidación de viáticos requiera resolución de pago, la Administración debe indicarlo formalmente al interesado para que proceda con el mismo.

Cordialmente,

Enrique Tacsan Loría

Director

Realizado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Asesora Legal
Revisado por: MSc. María Gabriela Vega, Jefe Dpto. Consultas y Resoluciones