

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al Oficio No. **4932**

22 de mayo, 2014
DJ-0387-2013

Señor
Msc. Edgardo Herrera Ramírez
Auditor Interno
Instituto Mixto de Ayuda Social.
(IMAS)

Estimado señor:

ASUNTO: *Se atiende consulta de la Auditoría Interna del Instituto Mixto de Ayuda Social sobre el uso y resguardo de vehículos administrativos.*

Damos respuesta a su oficio N° AI-151-03-2014 del 28 de marzo del 2014, recibido en esta Contraloría General el pasado 31 de marzo del año en curso, mediante el cual la Auditoría Interna del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), plantea varias interrogantes sobre el uso y resguardo debido de los vehículos de uso administrativo de dicha administración, a la luz del Título VII de la “Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial”, Ley N° 9078 (en adelante denominada Ley de Tránsito).

I. ACLARACIÓN PRELIMINAR.

Con el panorama anterior, resulta pertinente señalar, en primera instancia, que en el ejercicio de la potestad consultiva atribuida a la Contraloría General (artículo 29 de nuestra Ley Orgánica), y el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, promulgado mediante la resolución N° R-DC-197-2011, de las 8:00 horas del día 13 de diciembre del año 2011, (publicada en el diario oficial La Gaceta no. 244 del 20 de diciembre del 2011), este Órgano Contralor no tiene por norma referirse a casos o situaciones concretas que deben ser resueltas por la administración respectiva y tampoco resulta procedente el pronunciamiento de este Despacho *-mediante la potestad consultiva-* respecto de la legalidad de las actuaciones o conductas que haya adoptado esa administración consultante, sino que en el ejercicio de sus funciones (competencia consultiva) se limita a emitir criterios generales que deben orientar a las administraciones en la toma de sus decisiones.

No obstante lo anterior, por estar relacionada la temática en consulta con el adecuado manejo de bienes que forman parte la Hacienda Pública, dada la importancia que el tema encierra, se estima pertinente formular las siguientes consideraciones y observaciones, lo cual se hace mediante la emisión del presente **criterio vinculante**, que deberá ser de utilidad para el adecuado análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas efectuadas por la administración activa y su normativa interna emitida para tales efectos, sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras

atribuidas a este Órgano Contralor, así como de las funciones propias de la misma Auditoría Interna.

II. Objeto de la consulta.

En la consulta que se atiende, el Auditor Interno del IMAS señala que existen serias reservas sobre la forma en que se han utilizado los vehículos de uso administrativo en dicha institución. Adicionalmente, indica que esa institución cuenta con el “*Reglamento para la Administración y Prestación del Servicio de Transportes en el IMAS*”, donde se estipula tanto las clasificaciones de los vehículos que se utilizan, como los mecanismos de control y el uso asignado para cada caso en particular.

Por tal motivo, solicita a este Órgano Contralor que aclare las interrogantes que se transcriben a continuación:

1. *“Se encuentra conforme a derecho, a sanas prácticas administrativas, normas éticas y buen uso de los bienes de la Hacienda Pública, las disposiciones que contienen los artículos 11 y 17 del “Reglamento para la Administración y Prestación del Servicio de Transportes del IMAS”, publicado en La Gaceta N° 53 del día 17 de marzo del año 2014?”*
2. *La autorización a ciertos funcionarios o titulares subordinados, para que guarden en sus casas de habitación u otros sitios, los vehículos de uso administrativo asignados a las dependencias bajo su cargo, con el consecuente traslado diario de los vehículos desde la casa de habitación de esos funcionarios a sus respectivos lugares de trabajo y viceversa, podría enmarcarse dentro de un uso particular no autorizado, o no acorde con la adecuada administración o uso de los bienes de la Hacienda Pública?*
3. *La autorización de utilizar los vehículos de uso administrativo para trasladar a los miembros del Consejo Directivo del Instituto desde sus casas de habitación u oficinas a las instalaciones del IMAS y viceversa, cuando se celebren las sesiones de ese Órgano Colegiado, podría enmarcarse dentro de un uso particular no autorizado, o no acorde con la adecuada administración o uso de los bienes de la Hacienda Pública?*
4. *En el caso de que se llegare a determinar que la respuesta a las tres interrogantes anteriores o a alguna de ellas fuera afirmativa, qué acciones administrativas específicas debería implementar el IMAS para ajustar su actuación conforme a derecho, a sanas prácticas administrativas y de buen uso de los bienes de la Hacienda Pública?”*

Ahora bien, esta Contraloría General aclara que, a la luz del artículo 8, inciso 7), del “*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*”, al tratarse de una consulta planteada de forma directa por el Auditor Interno de la

institución consultante, no será necesario que se aporte criterio legal sobre los aspectos sometidos a consulta.

III. Criterio de este Despacho.

Como punto de partida, esta Contraloría General aclara que, en el ejercicio de la potestad consultiva, no sería posible referirse a un caso concreto o específico, pues corresponde a cada administración pública resolver todos aquellos asuntos que le son inherentes a sus funciones y competencias. Lo anterior, se estipula de forma clara en la resolución N° R-DC-197-2011 previamente identificada; específicamente en su inciso 2) del artículo 8, donde se indica, como requisitos para la prestación de consultas, que estas deben ser planteadas en términos generales.

De la anterior aclaración se desprende con claridad que existe una imposibilidad legal para que, en atención a una consulta, este Órgano Contralor emita criterio sobre la legalidad y/o congruencia entre *Reglamento para la Administración y Prestación del Servicio de Transportes en el IMAS* y la normativa vigente sobre el asunto consultado. Además, no sería conveniente, ni técnicamente correcto, que la Contraloría General emita pronunciamiento en dicho sentido sin previamente efectuar un análisis amplio, serio, y con mayor cantidad de elementos para poder arribar a conclusiones, en uno u otro sentido, sobre la legalidad de una normativa interna ya emitida por la administración consultante, como se pretende en la consulta planteada por el señor Auditor Interno. Evidentemente, este tipo de situaciones trasciende el objeto de la potestad consultiva como tal.

No obstante lo anterior, y entendiendo que este tema está revestido de gran importancia para el uso adecuado de los bienes de la institución consultante, esta Contraloría General realizará una exposición sobre la normativa aplicable para el caso específico de los vehículos discrecionales, semidiscrecionales y administrativos; además, expondrá algunas reflexiones sobre aquella normativa de carácter general, vinculante para toda administración pública, que señala cuáles serán los lineamientos y parámetros a seguir para tutelar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Una vez efectuada la anterior aclaración, y como punto de partida, resulta importante analizar el marco legal que regula el uso y control de los vehículos oficiales; en cuyo caso, será necesario iniciar por el estudio de las distintas categorías que se indican en la legislación vigente. Con estos conceptos claros, se podrá identificar la normativa que aplica a cada caso particular y definir – *aspecto que corresponderá a esa administración*– lo procedente en el caso específico, respecto de las conductas adoptadas por esa institución.

Sobre el particular, la Ley de Tránsito, en su Título VII, de los artículos 236 a 243, estipula la “*Regulación del Uso de los Vehículos del Estado Costarricense*”. Para efectos de conocer la clasificación vigente de los vehículos oficiales se debe analizar el texto del artículo 237; por su parte, el numeral 239 de ese cuerpo normativo define la categoría de vehículos de uso administrativo. Dichos artículos, en lo que interesa, señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 236.- Vehículos oficiales del Estado

Los vehículos oficiales del Estado están sujetos a las limitaciones de esta ley.

Todos los vehículos del Estado, sus instituciones centralizadas y descentralizadas, y gobiernos locales deben llevar una placa especial que los identifique con el ministerio o la institución a la que pertenecen.

Asimismo, deberán rotularse con los respectivos distintivos institucionales, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente, a excepción de los vehículos de uso discrecional, semidiscrecional y los vehículos policiales.

ARTÍCULO 237.- Clasificación de vehículos

Los vehículos oficiales están clasificados por su uso de la siguiente manera:

- a) Uso discrecional y semidiscrecional.*
- b) Uso administrativo general.*
- c) Uso policial, los de servicios de seguridad y prevención, y los de servicios de emergencia.*

ARTÍCULO 238.- Uso discrecional y semidiscrecional

Los vehículos de uso discrecional son los asignados al presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones, los vicepresidentes de la República, los ministros de Gobierno, los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, el contralor general de la República, el procurador general de la República, el fiscal general de la República y el defensor de los habitantes. Estos vehículos no cuentan con restricciones en cuanto a combustible, horario de operación ni recorrido, características que asumirá, bajo su estricto criterio, el funcionario responsable de la unidad.

(...)

Los vehículos de uso semidiscrecional serán asignados a los viceministros, el subcontralor general de la República, el procurador general adjunto de la República, el defensor adjunto de los habitantes, y el fiscal general adjunto de la República. Estos vehículos estarán sujetos a limitaciones de horario, uso de combustible y recorrido, pero pueden portar placas particulares y no tendrán marcas visibles que los distingan como vehículos oficiales. El uso de este tipo de vehículos deberá regularse conforme las disposiciones reglamentarias de cada institución.

ARTÍCULO 239.- Uso administrativo

Estos vehículos son los destinados para los servicios regulares de transporte para el desarrollo normal de las instituciones, los ministerios y los gobiernos locales; los cuales deben estar sometidos a reglamentación especial respecto de horario de uso, recorridos, lugar de resguardo en horas no hábiles, entre otros. (Subrayado no corresponde al original)

El eje central de la consulta planteada por el Auditor Interno del IMAS se basa en la adecuada utilización de los vehículos de uso administrativo y la distinción que existe, en cuanto al uso y

controles, con los vehículos de uso discrecional y semidiscrecionales; por lo anterior, resulta indispensable puntualizar la normativa que regula específicamente las obligaciones que tiene la administración en cuanto al uso y disposición de los vehículos en cada categoría, considerando el tratamiento normativo y las particularidades que se deberían tomar en cuenta en cada caso concreto; situación que incluye el análisis, no sólo de la normativa de tránsito, sino de aquellas normas que, de forma general, exigen a cada administración pública velar por el adecuado uso de sus recursos asignados para el cumplimiento de sus funciones.

A. Sobre el régimen de vehículos de uso discrecional y semidiscrecionales.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República ha señalado en repetidas ocasiones que la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, N° 9078, - en adelante *Ley de Tránsito* - constituye una norma de orden público; por cuanto, el acatamiento resulta obligatorio para todas las administraciones pública, exceptuando a los denominados entes públicos no estatales, según se indicó en el oficio N° 4197 (DJ-0333-2014), del 29 de abril del año 2014, emitido por la División Jurídicas de la Contraloría General de la República. Por lo que, ante el incumplimiento de esta normativa, salvo la excepción antes indicada, se podría configurar faltas de tipo administrativas, civiles, e incluso penales, según particularidades de cada caso concreto.

Aunado a lo antes dicho, se debe recalcar que de una correcta lectura del numeral 238 de la Ley de Tránsito se debe desprender que los vehículos de uso discrecional y semidiscrecionales están destinados, de forma restrictiva, a funcionarios que ostentan cargos de alto nivel jerárquico, con el propósito específico de cumplir con las obligaciones propias de su cargo. Se trata de una clasificación particular y específica de vehículos que se otorgan, únicamente, a los funcionarios que se indican en el texto normativo, con el propósito exclusivo de facilitar el cumplimiento de sus funciones.

En otros términos, la normativa antes indicada estipula una lista taxativa de los funcionarios públicos que, como consecuencia de su jerarquía e investidura, se les ha asignado un vehículo de uso discrecional con el único propósito de facilitar el cumplimiento de las labores que su cargo demanda. La autorización para utilizar vehículos discrecional o semidiscrecionales deriva de la especial condición del funcionario legitimado, por tratarse del gestor en la toma de decisiones dentro de la jerarquía propia de la Administración Pública para la cual labora. Es por esta razón que el legislador indicó específicamente cuáles serán los puestos que cuentan con la posibilidad de utilizar vehículos de esta naturaleza.

Es claro entonces que, cualquier práctica o normativa infralegal que pretenda modificar o ampliar el uso de los vehículos oficiales fuera de los parámetros dados por el legislador, se deberá considerar contraria a la normativa de orden público que regula la clasificación e impone las restricciones citadas para el uso de este tipo de bienes públicos. Sobre este aspecto, esta Contraloría ha sido constante y contundente, mediante la emisión de varios criterios en los términos antes indicados.

Entonces, como corolario de lo antes dicho, esta Contraloría General recalca que, en aras del acatamiento de la normativa vigente, y como mecanismo de tutela efectiva del uso adecuado de los fondos públicos, ninguna administración pública podría permitir ninguna práctica que amplíe la lista taxativa de los vehículos de uso discrecional y semidiscrecional prevista en el numeral 238 de

la Ley N° 9078; esto también incluye la emisión de normativa de rango inferior al texto legal que incluya en su redacción alguna posibilidad de permitir este tipo de abusos; de lo contrario, estaría incurriendo en faltas graves que, como se indicó previamente, podrían acarrear responsabilidades de tipo administrativo, civil e incluso penal.

Ahora bien, hablando específicamente el uso adecuado de este tipo de vehículos, no se puede dejar de lado que el ejercicio de la discrecionalidad administrativa no es ilimitada; es decir, que no se podría permitir un uso arbitrario de los vehículos de uso discrecional o semidiscrecional; pues como se indicó previamente, el uso de estos vehículos está estrictamente ligado a la satisfacción del interés público, mediante el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo identificado en la lista taxativa del numeral 238 de la *Ley de Tránsito*.

Existen aspectos elementales que deben permear todas las actuaciones de las administraciones públicas, especialmente, en el tema del uso adecuado de los bienes que conforman la Hacienda Pública. Así, se debe respetar el principio de Legalidad, que encuentra sustento en el artículo 11 de la Constitución Política y el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública.

En esta oportunidad, atendiendo al objeto de la consulta, no es oportuno profundizar en el tema de la correcta aplicación de la discrecionalidad en el uso de los bienes de la Hacienda Pública, sin embargo, es oportuno referir el siguiente criterio:

“Así, al funcionario, por su rango, se le asigna un vehículo de uso discrecional, pero para que tenga mayor facilidad a la hora de llevar a cabo sus funciones, cuyo cumplimiento satisfactorio dependerá a la vez, de que él pueda contar con los instrumentos necesarios para ese ejercicio. (...) Es por ello que debemos reafirmar que dichos vehículos deben ser utilizados única y exclusivamente para aquellas tareas que tengan relación con el cumplimiento de las funciones propias del cargo, siendo por lo tanto, contrario a derecho, el uso en otras actividades de índole personal o totalmente ajenas al desempeño de la función para la que fue nombrado el servidor.” (...) Lo contrario implicaría una abierta violación al principio constitucional de legalidad en la actuación administrativa.”

En resumen, para tener derecho a disfrutar de un vehículo de uso discrecional o semidiscrecional se requiere poseer la legitimación o autorización para ello, lo cual está expresamente estipulado en la lista taxativa del artículo 238 de la *Ley de Tránsito*. Será responsabilidad de cada funcionario incluido en la lista taxativa velar por el uso debido de los vehículos, considerando la correcta aplicación de la discrecionalidad que concede la normativa particular, según los parámetros previamente señalados por Contraloría General y la normativa vigente.

En virtud de las consideraciones anteriores, cada una de las irregularidades en que se incurra en contra de los bienes de la administración, estarán sujetas al control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, potestad constitucionalmente otorgada a la Contraloría General. Lo anterior, podría implicar la imposición de sanciones de índole administrativa, civil y/o penal, mediante el procedimiento administrativo respectivo.

Por lo anterior, resulta obligatoria la revisión y autoevaluación propia de cada administración para atender cualquier tipo de situación irregular que se pueda desprender del uso inadecuado de los vehículos de uso discrecional. No sería procedente que, por medio de algún tipo de disposiciones de normativa interna, de rango inferior al texto de la Ley, se permita la asignación de vehículos de uso discrecional a funcionarios que no están expresamente incluidos en la lista taxativa del artículo 238 de la *Ley de Tránsito*.

Considera esta Contraloría General que debe realizarse una labor de análisis de cada caso concreto, que corresponderá a las administraciones activas, con el propósito de definir si persiste algún tipo de irregularidad en el manejo de los vehículos de uso discrecional; ante esta situación, la participación de la Auditoría Interna adquiere no solo un papel fundamental, sino que también cumple una obligación legal, de cara a las funciones propias de su cargo.

B. Sobre el régimen de vehículos de uso administrativo.

Ahora bien, en cuanto al uso de los vehículos de tipo administrativo, resulta necesario señalar que el mismo numeral 239 de la Ley de Tránsito expresamente señala que éstos estarán destinados al servicio regular de transporte para el desarrollo normal de las instituciones a las que pertenece el bien público.

En otros términos, estos vehículos no sólo están destinados al desarrollo del giro normal del quehacer de la administración pública a la que pertenecen, sino que éstos deben estar sujetos a mecanismos estrictos de control que permitan tutelar el adecuado uso de estos bienes, con propósito de satisfacer los intereses colectivos llamados a cubrir por la administración pública respectiva.

Ahora bien, estos controles serán responsabilidad exclusiva de la administración pública a la que pertenecen, tal y como se indica en el texto antes señalado. Claro está, aquella norma reglamentaria debe ser emitida considerando este fin único y exclusivo llamado a satisfacer con el uso de este tipo de bienes. Precisamente con esa intención el legislador incluyó, como parámetros mínimos de control, que la reglamentación especial que debe emitir cada institución debe contener detalles sobre el uso, recorrido, lugar de resguardo en horas no hábiles, por citar algunos ejemplos.

En esta misma línea, la Contraloría General considera que para la elaboración de este tipo de normativa interna, se deberá tomar en cuanto no sólo las normas indicadas previamente, sino todo el bloque de legalidad que regula el adecuado uso de los bienes de las administraciones públicas, en aras de la tutela efectiva del uso adecuado y eficiente de los recursos asignados, para el cumplimiento de las competencias inherentes a cada institución pública.

Así las cosas, además de la Ley N° 9078, todas las administraciones públicas deberán considerar el conglomerado de normas de control y fiscalización de la Contraloría General respecto de los fondos públicos que por cualquier título administre, utilice o custodie.

En este sentido, la Ley General de Control Interno, requiere que cualquier reglamentación que se emita sobre el uso de vehículos oficiales se haga, deberá tender a proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregular o ilegal, asimismo,

deberá ser oportuna, motivada y apegada a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, eficacia y eficiencia, esto a la luz de los artículos 7, 8 y 15 de la Ley General de Control Interno.

Esta tesis también ha sido expuesta por este Órgano Contralor mediante el oficio N° 4197 (DJ-0333-2014) del 29 de abril de 2014, donde se indicó:

“Así las cosas, si bien son los propios miembros de la corporación quienes toman las decisiones fundamentales para la actividad del ente, lo cierto es que éstos actúan más allá de la defensa de sus miembros, teniendo finalidades de interés público encomendadas por el Estado (...).

Ahora bien, como parte integrante de la Administración Pública, a los entes públicos no estatales les resultan aplicables la normativa de Derecho Público, en particular la administrativa y sus principios, con todas las consecuencias jurídicas que ello trae consigo, como por ejemplo, el sometimiento al principio de legalidad y el control de legalidad contencioso-administrativo.”

Es así como de una interpretación hermenéutica del ordenamiento jurídico, y a pesar de que a los entes públicos no estatales no les resulta aplicable lo referente al uso de vehículos discrecionales y semidiscrecionales contenido en la Ley de Tránsito, sí se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, (LGCI) y por lo tanto, están obligados a implementar políticas y normas de austeridad y control del gasto, lo cual evidentemente se ve reflejado en el tema del uso de sus vehículos (...)

De esta manera, al tenor de lo dispuesto en los artículos 10, 15 y 39 de la LGCI, podemos señalar que el superior jerárquico de los entes públicos no estatales (como parte del sistema), se encuentra en la obligación de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar medidas de control, a fin de asegurar la utilización racional de los recursos, como lo son los vehículos de uso discrecional con que cuentan estas entidades.

Por ello, téngase presente que el deber de emitir regulaciones que establezcan el uso de vehículos distintos a la categoría de administrativos, forma parte de los deberes que establece la LGCI en materia de control interno, de suerte tal que se garantice una correcta y oportuna utilización de los mismos por parte de quienes utilicen dichos vehículos, pues la finalidad de su uso está directamente vinculada con el cumplimiento, eficiente, eficaz y económico de las competencias y atribuciones del ente.

Así, el sistema de control interno debe garantizar razonablemente no sólo el cumplimiento de ese fin, sino también el de la protección y conservación de los vehículos –como patrimonio del ente- de cualquier pérdida, despilfarro y uso indebido. Máxime si tales vehículos se financian con fondos públicos, total o parcialmente, en su adquisición, mantenimiento y consumo de gasolina, su uso debe estar fundamentalmente vinculado con el cumplimiento del fin para el cual se le otorga al funcionario; todo lo cual deberá ser debidamente

fundamentado (Artículo 131 y 136 inciso e) de la Ley General de la Administración Pública).

(...)

Así las cosas, es claro que la Contraloría General de la República cuenta con la facultad de controlar y fiscalizar el uso adecuado y racional de los recursos públicos que administren los entes públicos no estatales, y por ende se encuentran sujetos a su fiscalización en esta materia.” (Resaltado no corresponde al original)

Como se observa en el extracto anterior la normativa de control interno requiere el uso eficiente de los bienes de las administraciones públicas; además, vincula incluso a las administraciones que se califican como entes públicos no estatales. Con mucha más razón, este tipo de normativa obliga a las instituciones autónomas o descentralizadas - *como el Instituto Mixto de Ayuda Social*- a acatar los lineamientos dirigidos a tutelar el uso eficiente y eficaz de los recursos, en congruencia con el cumplimiento de los fines de la administración.

La normativa que se indica en el oficio previo señala el norte específico e identificado por ley, que constituye un límite para el uso y la reglamentación de los vehículos de uso discrecional y semidiscrecional; con mucha más razón si se trata de vehículos de uso administrativo, pues como se indicó previamente, este tipo de vehículos están destinados a satisfacer las necesidades propias del giro regular de la administración pública a la que pertenecen.

a. Sobre la posibilidad de que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de las administraciones públicas.

A tenor de lo indicado previamente, queda claro que la utilización del patrimonio público para la adquisición, uso o mantenimiento de vehículos oficiales y la regulación que se establezca al respecto, debe ser conforme a la razonabilidad del uso y estar lejos de un uso abusivo y arbitrario pues tales bienes son activos de las administraciones públicas y están directamente relacionados con las funciones que se ejercen y no pueden nunca llegar a constituirse en un beneficio personal ni para aprovechamiento o uso privativo.

Por tal razón, y atendiendo al segundo punto incluido en la consulta en cuestión, este Órgano Contralor advierte que, a tenor de la normativa antes identificada, en ningún supuesto se podría permitir que los bienes de la administración sean utilizados como bienes de uso privativo, ni que se utilicen en beneficio de los funcionarios, sino que su uso deberá estar estrechamente ligado al cumplimiento de las funciones que competen a la institución.

En ese sentido, la posibilidad de que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de la institución, deberá estar estrechamente ligada, y debidamente sustentada en el cumplimiento de las funciones de la administración, considerando también parámetros de eficacia y eficiencia en el uso razonable de los vehículos de la administración.

Esta situación debe considerar las particularidades y necesidades de cada administración en específico; por cuanto, no son pocas las instituciones públicas que, producto de sus obligaciones,

requieren desplazarse largas distancias para cumplir con funciones de diversa naturaleza. Por tal razón, impedir que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de la institución, haría sumamente difícil dicho cumplimiento.

Claro está, lo anterior no significa que esta posibilidad erosione o diluya el estricto control en cuanto al uso de los vehículos que cada administración debe efectuar. De tal forma, corresponde a cada administración identificar cuáles serán los controles adecuados y suficientes, que permitan verificar el uso correcto de estos bienes; en cuyo caso, se deberán identificar mecanismos de supervisión efectivos que permitan identificar cuáles serán las condiciones particulares que se deben presentar para permitir que un vehículo oficial pernocte fuera de las instalaciones de la administración.

Por su parte, este tipo de controles deberán estar debidamente reglamentados sin perder de vista el acatamiento del bloque de legalidad y de la normativa de control interno relacionada con el uso responsable de los bienes públicos. También deberá ser parte de esta reglamentación aquellas sanciones que se deben estipular ante un eventual incumplimiento de los controles o un uso arbitrario de los bienes de la administración; responsabilidad que no solo recae en quien comete la falta, sino en quien le corresponde aplicar y fiscalizar los controles estipulados para tales efectos; claro está, sin detrimento de las competencias de control y fiscalización superior con que cuenta esta Contraloría General.

b. Sobre la posibilidad de utilizar los vehículos oficiales para trasladar a los miembros de las Juntas Directivas.

Esta Contraloría General se ha referido a supuestos específicos que se han presentado en otras administraciones públicas. En uno de esos casos, se analizó la posibilidad de utilizar los vehículos de la administración pública para efectos de trasladar a los miembros de las Juntas Directivas. De tal forma, mediante el oficio N° 8593-2011 (DJ-10058-2011), del 09 de setiembre del año 2011, la División Jurídica del Órgano Contralor señaló:

Los razonamientos anteriores son en esencia suficientes a efectos de señalar la imposibilidad de asignar vehículos de la institución para el traslado de los directivos en las circunstancias descritas en la consulta.

Sin embargo –para mayor claridad en el tema- resulta importante concordar las descripciones anteriores, con las regulaciones que establece la Ley de Tránsito sobre el uso permitido de los vehículos del Gobierno Central, instituciones autónomas y semiautónomas y los otros Poderes del Estado.

Tal como se establece en el artículo 236 de la Ley de Tránsito, la asignación de los vehículos oficiales, debe responder a un fin de interés público. (En igual sentido se deben integrar los artículos 113 de la Ley General de la Administración Pública y 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento en la Función Pública)

Desde esa óptica, todo acto administrativo que implique la asignación de vehículos oficiales, más que a un aspecto de conveniencia, debe responder a un

interés institucional, a principios de legalidad, igualdad, eficiencia y buen manejo de los fondos públicos. (...)

En esa inteligencia, el traslado en sí no es parte del servicio público, ya que ese desplazamiento se produce necesariamente como una consecuencia lógica y necesaria que debe asumir el funcionario tendiente a colocarse en las condiciones que le permitan cumplir con sus funciones, pero –el traslado mismo- no es parte de ellas en su esencia.(...)

En esos términos, asignar un vehículo en las circunstancias descritas en la consulta, implicaría una transgresión al ordenamiento de control y fiscalización de los fondos públicos, se crearía un privilegio irregular contrario a los principios de igualdad, razonabilidad y sana administración de los fondos públicos, y en perjuicio directo del interés público, permitiendo una retribución paralela en perjuicio del erario, cargando a la administración con una serie de costos administrativos extraordinarios que ya se encuentran cubiertos por el monto que se cancela por concepto de dietas.

Sin mayor preámbulo, la suma de los elementos descritos nos llevan a sostener que de acuerdo al principio de legalidad contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, no resulta procedente asignar vehículos institucionales a efectos de trasladar los señores (as) miembros de la Junta Administrativa a las sesiones que asisten en cumplimiento de los deberes que les han sido asignados y que éstos han jurado cumplir en apego de las leyes y reglamentos que les son aplicables.”

Resulta indispensable aclarar que, a pesar de que este oficio se emitió cuando aún estaba vigente la anterior versión de la llamada Ley de Tránsito, la obligación legal sobre el manejo adecuado de los vehículos de uso administrativo no ha sufrido mayores modificaciones. Adicionalmente, como se observa del extracto que se incluye en este oficio, el sustento del criterio del sustento citado incluye el análisis de normativa de control interno y la tutela del principio de legalidad, que se ha mantenido vigente desde entonces y hasta la actualidad. En otros términos, las advertencias que se incluyen en aquel oficio aún se encuentra vigente y resulta parámetros indispensables para efectuar y tutelar el uso adecuado de los bienes públicos.

A partir de lo anterior, sería evidente entonces que este tipo de prácticas constituyen faltas graves que perjudican el uso eficiente de los recursos de la administración, ya que se estaría permitiendo que este tipo de vehículos se utilice para fines distintos a los estipulados tanto en la normativa de tránsito como en el resto del bloque de legalidad, específicamente en cuanto a la normativa de control interno y a la tutela efectiva del principio de legalidad.

Ahora bien, considera esta Contraloría General que esta advertencia también aplica para cualquier funcionario de la institución, por cuanto, como se indica, el traslado del funcionario desde su casa de habitación hasta la oficina, no constituye un elemento intrínsecamente ligado con el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, se podría indicar que esta constituye una obligación que recae sobre cada funcionario; quien precisamente deberá utilizar sus propios medios para cumplir con esa obligación.

Se estaría permitiendo un uso irregular si se autoriza que los vehículos administrativos sean utilizados para transportar a los funcionarios desde y hacia sus casas de habitación, por cuanto, la necesidad de transportarse constituye una obligación propia del funcionario, que no está ligada directamente con el ejercicio de sus funciones ni con la satisfacción del interés público que, mediante el cumplimiento de sus deberes, está destinado a cumplir.

En ese mismo sentido, considera esta Contraloría General que aquella normativa de infralegal que permita este tipo de prácticas, podría considerarse contraria al bloque de legalidad, en cuyo caso, la promulgación y aplicación de este tipo de normas, podría acarrear responsabilidad administrativa, civil e incluso penal. Ahora bien, corresponde a cada administración efectuar un análisis serio, en estricto apego al bloque de legalidad, y considerando los parámetros antes mencionados para efectos de corregir, oportunamente, cualquier inconsistencia en la práctica o aquella normativa reglamentaria que amplíe, de forma irregular, los parámetros de control estipulados en las normas de rango legal.

IV. Conclusiones

1. En el ejercicio de la potestad consultiva, esta Contraloría General no podría referirse sobre la legalidad de una norma previamente emitida por la administración consultante; por cuanto, como se indicó en el desarrollo de este oficio, no se podrá emitir pronunciamiento sobre asuntos concretos sometidos a valoración. Corresponde a cada administración pública efectuar el análisis respectivo y tomar las decisiones legales que correspondan, bajo su estricta responsabilidad.
2. Para efectos de tutelar efectivamente el uso adecuado de los vehículos oficiales, cada administración pública deberá emitir el reglamento específico, según lo indica la normativa de tránsito vigente. Para tales efectos, deberá considerar necesariamente todos los parámetros incluidos en la normativa de control interno, incorporando mecanismos de control suficientes y necesarios para asegurar que el uso de estos bienes públicos esté estrechamente ligado con el cumplimiento de sus funciones.
3. Este Órgano Contralor ya se ha pronunciado previamente en cuanto a la imposibilidad de utilizar los vehículos oficiales para dar transporte a los miembros de las Juntas Directivas de las administraciones públicas. Es obligación de cada funcionario acudir a las sesiones respectivas, en donde, el traslado desde su casa de habitación, o cualquier otro lugar, hasta el lugar donde se realicen dichas sesiones, deberá correr por cuenta propia del funcionario. De lo contrario, se estaría incurriendo en prácticas contrarias a la normativa vigente en cuanto al uso eficiente de este tipo de bienes; lo que además podría acarrear responsabilidades de tipo administrativo, civil e incluso penal.
4. Corresponde a cada administración pública efectuar el análisis respectivo de sus prácticas y su normativa interna, con el propósito de definir si existen irregularidades en el manejo y control de los vehículos oficiales. En cuyo caso, deberá promover, a la brevedad posible, las modificaciones pertinentes para ajustar sus prácticas y la normativa infralegal al parámetro estipulado en normativa de control interno y es estricto apego al bloque de legalidad.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto, se emite el presente **criterio vinculante**, que puede resultar de utilidad en el debido análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas objeto de la consulta, que compete esencialmente *-como se ha dicho-* a la administración activa, sin perjuicio de la fiscalización y control que conforme al ordenamiento jurídico corresponda sobre tales conductas.

De esta forma, dejamos atendida la gestión.

Atentamente,

Lic. Rosa María Fallas Ibáñez
Gerente Asociado

Lic. Fabio Salas Chinchilla
Fiscalizador

HAR/FSC/ccb
Cc: Unidad Jurídica Interna, CGR.
Ci: Archivo Central
Ni: 7742
G: 2014008478

