

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio No. **07731**

11 de agosto de 2010
DJ-3200

MCP. Sara Porras Mora. CPA
Auditora Interna
Sistema de Banca para el Desarrollo
Telefax 22 48-17 64

Estimado señor:

Asunto: *Consulta sobre la aplicación de la normativa de uso de vehículos discrecional y pago de kilometraje.*

Nos referimos a su oficio N° AI/SBD-SA-AO-18-2010 de fecha 11 de junio de 2010, recibido en esta Contraloría General el 15 de junio de ese mismo año, en el cual plantea una serie de preguntas relacionadas con el uso de vehículos discrecionales, vehículos de uso oficial, pago de kilometraje y otros medios de transporte.

Criterio del Despacho:

I. Uso de vehículos del Estado

1. ¿Corresponde a organismos como el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, vehículos de uso discrecional?

El artículo 240 de la Ley N° 7331 denominada Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, establece cuales son las instituciones que están autorizados para utilizar vehículos de uso discrecional. Al respecto se indica:

“... ARTÍCULO 240.- Uso discrecional

Los vehículos de uso discrecional son los asignados al presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa, los vicepresidentes de la República, los ministros de Gobierno, los viceministros, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones, el contralor general de la República, el subcontralor general de la República, el defensor de los habitantes y el defensor adjunto, el procurador general de la República, el procurador adjunto, los presidentes ejecutivos, los gerentes, los subgerentes, los auditores y los subauditores, de las instituciones autónomas, el presidente y el director ejecutivo de la Comisión de

Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. 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. Estos vehículos pueden portar placas particulares y no tienen marcas visibles, que los distinguen como vehículos oficiales...”

En el caso del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, el artículo 10 de la Ley No. 8634 señala que dicho Consejo es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que al no enmarcarse en ninguno de los supuestos regulados por la norma transcrita, la asignación de vehículos de uso discrecional a sus integrantes es contraria derecho.

En ese sentido, debe quedar claro que el artículo 240 establece en forma taxativa los funcionarios a los que se les puede asignar un vehículo de uso discrecional, lo cual debe interpretarse en forma restrictiva en razón de que la norma no establece ninguna posibilidad de hacerla extensiva a otros cargos dentro de la administración pública.

Congruente con lo anterior, la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-376-2007 de 24 de octubre de 2007 indicó lo siguiente sobre la interpretación del artículo 225 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, el cual en ese momento regulaba el uso de vehículos discrecionales, antes de la reforma introducida con la Ley No. 8696 de 17 de diciembre del 2008, que corrió la numeración al artículo 240 actual. Al respecto, el órgano procurador indicó: . ALC# 55 a LG# 248 de 23 de diciembre del 2008.señala:

“... En efecto, el artículo 225 de la Ley de Tránsito enumera de forma taxativa los vehículos de uso discrecional, como los asignados al Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Legislativa, Vicepresidentes de la República, Ministros de Gobierno, Viceministros, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones, Contralor General de la República, Subcontralor General de la República, Procurador General de la República, Procurador Adjunto, presidentes ejecutivos, gerentes, subgerentes, auditores y subauditores de las instituciones autónomas.

Obsérvese que la norma no otorga una autorización genérica para la asignación de vehículos discrecionales a funcionarios de los órganos desconcentrados de los Ministerios. En efecto, independientemente de que la desconcentración del órgano sea máxima o mínima, lo cierto es que la ley estableció una lista taxativa de los funcionarios a favor de quienes procede la asignación de vehículos de uso discrecional, dentro de la que no se encuentran los de los referidos órganos desconcentrados.

En este sentido ya se ha pronunciado la Procuraduría en ocasiones anteriores. Así, ante consulta de la Dirección General de Aviación Civil, órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se emitió la OJ-037-97 del 11 de agosto de 1997, en la que se indicó que “En el caso particular de la Dirección General de Aviación Civil, por no preverlo la ley, ninguno de sus funcionarios tiene derecho a que se le asigne un vehículo para su uso discrecional...”. A igual conclusión se arribó ante consulta realizada por el Consejo de Seguridad Vial, órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (ver OJ-09-98 del 11 de febrero de 1998). (...)

Así las cosas, en adelante desaparecen del Ordenamiento Jurídico todas las normas que regulaban el uso de vehículos discrecionales, tanto en cuanto al Gobierno Central, instituciones autónomas y semi-autónomas como en el caso de los demás Poderes del Estado. En este sentido vid Oficio No.12285 de fecha 14 de octubre de 1993, Contraloría General de la República.

Realizado el anterior análisis relativo al origen y motivación de las normas que se analizan, lo cual nos permiten encontrar la finalidad de su incorporación en el Ordenamiento Jurídico, podemos ahora comprender y evidenciar que el artículo 225 de la Ley de Tránsito vigente, no sólo ha restringido el uso de vehículos discrecionales en cuanto al número de funcionarios públicos autorizados al efecto, sino que además, en coherencia con la motivación que dio lugar a esta normativa ya analizada, **dicha enumeración es de carácter taxativo o numerus clausus, por lo tanto restrictiva.**” (el subrayado no es del original)

Por último, debe indicarse en la OJ-111-2000 del 11 de octubre del 2000, ante consulta planteada por el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, esta Procuraduría modificó el criterio que había mantenido sobre la interpretación restrictiva del artículo 225, y concluyó que la Directora Nacional del ICODER, la cual es una institución semiautónoma, sí tenía derecho a que se le asignara un vehículo de uso discrecional. Este criterio se fundamentó, básicamente, en la interpretación realizada en el oficio de la Dirección Jurídica de la Contraloría General dirigido a la Licda. Suyee Acón Ho, auditora de INCOPECA, del 19 de junio de 1995, en el que se indicaba, entre otras cosas, que la administración de los vehículos de las instituciones autónomas y **semiautónomas** debía ser regida por la Ley de Tránsito, según lo dispuesto en sus artículos 223, 225 y 243.

Ahora bien, la Contraloría General de la República, mediante oficios N.º 8612-00 del 25 de agosto del 2000 y N.º 12869 del 28 de octubre del 2002 fue clara en señalar que no procedía asignar vehículos de uso discrecional al Director Nacional del ICODER, ni a su Auditor Interno, en tanto la referida institución es “semiautónoma” y, por ende, no se encuentra contemplada dentro de la lista del artículo 225 de la Ley de Tránsito.

Visto lo anterior, y en atención al criterio aquí expuesto, debe reconsiderarse la OJ-111-2000 en el sentido de que en tanto el ICODER es una institución semiautónoma, por ende no contemplada dentro del artículo 225 de la Ley de Tránsito, resulta improcedente la asignación de vehículo discrecional alguno en favor de su Director Nacional....”.

De acuerdo con el texto transcrito, queda claro que salvo que exista norma expresa que lo habilite, no es posible asignar a los integrantes del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo vehículos de uso discrecional.

2.- ¿En caso de que un vehículo de uso discrecional sufra un accidente que proceso se debe realizar?

Dado que en el apartado anterior se indicó que no es procedente el uso de vehículo discrecional para los integrantes del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, nos abstenemos de emitir pronunciamiento sobre esta consulta por carecer de interés actual.

3.- ¿En caso de que el vehículo sea de uso oficial y sufre un accidente que proceso se debe realizar?

Sobre este aspecto se debe indicar que la responsabilidad de diseñar los mecanismos e instancias que se deben seguir cuando se sufre un accidente de tránsito es responsabilidad exclusiva del Jerarca institucional.

Lo anterior en el entendido de que cada institución es distinta y posee su propia estructura, la cual es conocida por la administración y no por este órgano contralor, igualmente, el artículo 10 de la Ley General de Control Interno establece que la responsabilidad del sistema de control interno recae en el jerarca institucional y los titulares subordinados, en consecuencia, son ellos quienes tienen que definir cual es la manera más adecuada de actuar ante un accidente de tránsito, siempre en procura de respetar los principios de control interno, eficiencia, eficacia, economía y buena gestión pública de los bienes institucionales.

De tal manera que en respuesta a la consulta planteada se debe indicar que el procedimiento a seguir es aquel que dentro de las posibilidades de estructura organizativa y recurso humano de la institución, sea más pertinentes para salvaguardar los recursos públicos.

Aunado a ello, es importante recordar que de conformidad con el artículo 1 de la Ley No. 5691 del 19 de mayo de 1975, “... *ARTICULO 1º.- Dentro de los sesenta días posteriores a la promulgación de esta ley, los Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones autónomas, semiautónomas, municipalidades y cualquier otra dependencia estatal, institución pública o privada, que tengan a su servicio vehículos, cuyo costo haya sido sufragado con dineros del Estado o donados por éste, deberán dictar reglamentaciones tendientes a racionalizar el uso de esos vehículos o revisar las que existieren.*”, por lo que el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo debe emitir dicha normativa en la que se incorporará todo lo concerniente al uso de los vehículos oficiales.

3.- ¿En caso de tener que asistir a un juicio de tránsito quien lleva el caso la Procuraduría General de la República o el abogado de la institución?

Sobre el particular se debe señalar que la consulta presentada esta fuera de nuestra competencia pues versa sobre funciones propias de la Procuraduría General de la República, y por lo tanto, es dicha institución quien puede aclarar la inquietud planteada.

II. Pago de kilometraje

1. Sobre el pago de kilometraje cuando se utiliza un vehículo de uso discrecional

Ha sido criterio de este órgano contralor que no resulta procedente reconocer el pago de kilometraje cuando se utiliza un vehículo de uso discrecional, toda vez, que el pago de kilometraje procede únicamente cuando el funcionario utiliza su propio vehículo para fines de la institución, y por lo tanto, la entidad reconoce ese beneficio por el consumo de combustible y desgaste que sufre el vehículo.

En este sentido véase los oficios 13841 (DAGJ-1477-2007) del 21 de noviembre del 2007 y 02892 (DAGJ-0398-2008) del 4 de abril de 2008.

2. Sobre los controles

La auditoría interna nos consulta sobre los controles mínimos que se deben establecer en el trámite para reconocer y cancelar el monto de kilometraje. No obstante, se debe aclarar que no le compete a este órgano contralor indicar cuales serán los procedimientos de control que la administración debe fijar, ello en virtud de que cada institución es diferente y tiene un organigrama distinto, y por lo tanto, sólo la misma institución esta en la capacidad de conocer los detalles de su organización y definir cuales serán los mecanismos de control más adecuados para garantizar la máxima transparencia en este tema.

Además, en virtud del artículo 10 de la Ley General de Control Interno, el jerarca y los titulares subordinados son los responsables del Sistema de Control Interno; y por lo tanto, son ellos quienes deberán regular y establecer los procedimientos de control más adecuados para garantizarse la máxima transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Cabe indicar además que de conformidad con el artículo 131 inciso l) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para que opere esta modalidad de contratación (arrendamiento de vehículos de los funcionarios), es necesario que exista un sistema de control interno eficiente que garantice el uso racional y apropiado y que mediante una reglamentación interna se establezca con precisión las condiciones de la prestación. La aplicación de este sistema requiere de la autorización de la Contraloría General de la República, la cual podrá ordenar su eliminación cuando considere que se ha hecho una utilización indebida del mismo. También corresponderá a dicho órgano la fijación periódica de las tarifas correspondientes. .

A manera de colaboración se señalan los siguientes oficios en donde este órgano contralor se ha pronunciado sobre mecanismos de control que se han incluido en otras ocasiones dentro de este tipo de reglamentos, por lo tanto, se recomienda su revisión.

Dichos oficios son: 01012(DJ-387-2010) del 29 de enero del 2010, 02971(DJ-1191-2010) del 5 de abril del 2010, 06288 (DAGJ-0883-2009) del 15 de junio del 2009, 08105 (DJ-0514-2009) del 03 de agosto del 2009, 10009 (DJ-1327) del 28 de setiembre del 2009, 11256 (DAGJ-1423-2008) del 24 de octubre del 2008, 12747 (DJ-2353-2009) del 2 de diciembre del 2009, 01166 (DAGJ-0177-2008) del 11 de febrero del 2008, 03625 (DAGJ-0511-2008) del 24 de abril de 2008, 1030 (DAGJ-0160-2008) del 6 de febrero del 2008.

III. Otros medios de transporte.

La auditoría interna consulta en que casos se puede utilizar una avioneta institucional y que procedimiento se debe seguir.

Sobre este punto se señala que una avioneta es un activo institucional, al igual que un vehículo, una moto o similar, y por lo tanto, debe manejarse bajo los mismos principios de control, eficacia, eficacia y economía que deben regir a toda la administración pública en el uso de sus activos.

Ahora bien, sobre el procedimiento que se debe seguir, se reitera que ello es competencia y obligación de la administración y no de este órgano contralor, toda vez que es el jerarca y los titulares subordinados son los responsables de establece un adecuado sistema de control interno, incluyendo los supuestos en que se puede autorizar el uso de avionetas.

Asimismo, cuando se establecen este tipo de controles tiene que tomarse en cuenta razones como el costo de los activos, de tal forma que el uso de una avioneta resulta más oneroso para la administración que el uso de un vehículo normal, su uso se debe restringir a casos justificados y debidamente fundamentados, tanto en su solicitud como en su aprobación.

De tal manera, que el uso de estos bienes se haga bajo un estricto control y para casos justificados, en donde se fundamente tanto su solicitud como su aprobación, ya que al ser medios de transporte más onerosos se utilicen de forma racional y únicamente para casos que así lo ameriten, y utilizando de manera prioritaria otros medios de transporte, tales como vehículos o similares.

No obstante, se reitera que la competencia y obligación de establecer los mecanismos de control más adecuados para garantizar el uso más eficiente de estos recursos públicos es de la administración.

Finalmente y a modo de colaboración, se anexa a esta respuesta un CD con catorce oficios que se refieren a los temas que son objeto de discusión en la presente consulta, y que constituyen criterios emitidos por este órgano contralor en el tema consultado.

Atentamente,

Lic. Roberto Rodríguez Araica
Gerente Asociado

Licda. Jennifer Arroyo Chacón
Fiscalizadora

JACH/Rbr

Ci: Archivo Central
NI: 11577-2010
G: 20100001649-1