

## DIVISIÓN JURÍDICA

---

Al contestar refiérase  
al oficio N° **03868**

02 de mayo de 2011  
**DJ-0469-2011**

Señor  
Mario Morales Gamboa  
Decano  
**COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO**

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el Colegio Universitario de Cartago sobre el pago a un concesionario por el servicio de cuidado de vehículos en el parqueo institucional

Se refiere este Despacho a su oficio N° DEC-192-2011 del 25 de febrero de 2011, presentado a la Contraloría General el día 1 de marzo, en el cual se nos consulta sobre la legalidad de que el CUC concesione el parqueo institucional, a los efectos de que un particular cobre a los funcionarios y estudiantes de la institución un monto por el cuidado del vehículo durante todo el día.

### **I. Consideraciones previas.**

A efectos de dar respuesta a las inquietudes formuladas en la presente consulta, es imperioso aclarar que éste órgano contralor, en el ejercicio de la función consultiva, se circunscribe a la emisión de criterios vinculantes de carácter general sobre aspectos jurídicos relacionados con la Hacienda Pública y no acerca de la resolución de casos específicos que resulten del ámbito de competencia de la administración activa o en su caso, de la auditoría interna en el ejercicio de sus funciones de control.

Sobre el particular resultan aplicables el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como los lineamientos emitidos en la Circular CO-529 de 26 de mayo de 2000 para la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República. Al respecto, una vez valorado el contenido de la consulta planteada se ha determinado que se trata de un asunto específico propio de la competencia de la administración, razón por la cual, la consulta podría ser rechazada de plano. Ahora bien, en un afán de colaboración se procederá a emitir una opinión jurídica, bajo la advertencia, de que se trata de un criterio no vinculante.

Así las cosas, será responsabilidad de la Administración valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de la forma más ajustada a Derecho los asuntos sobre los que tenga conocimiento.

## **II. Criterio de la Administración**

El consultante adjunta el criterio externado por un asesor legal externo, quien concluyó lo siguiente: *“Del análisis de la normativa que regula a los Colegio (sic) Universitarios en general y al CUC en particular, no encontramos norma legal que obliga a la Institución a brindarles servicio de parqueo a usuarios. De tal forma, que el hecho que el CUC haya decidido dar en concesión el parqueo, no lesiona derechos de sus funcionarios o estudiantes y lo único que debió cuidar es que esta concesión se diese por los mecanismos legalmente establecidos para ello, sea por medio de licitación pública o bien por el remate, todo ellos regulado por la Ley de Contratación Administrativa. En virtud de lo señalado a esta Asesoría Legal no le cabe la menor duda de que la actuación del CUC en este tema ha sido totalmente legal, no solo en cuanto a la concesión propiamente dicha, sino que con su actuar no lesionó derechos a los usuarios”*.

Adicionalmente, se adjuntó el criterio C-023-2010 del 31 de enero de 2011 emitido por la Procuraduría General de la República, en la cual se atiende una consulta similar a la planteada en esta gestión. Si bien, ese órgano señaló la imposibilidad de referirse al tema en razón de la materia, en un afán de colaboración, citó varios criterios emitidos, tanto por el órgano contralor como por el órgano asesor, en relación con la naturaleza jurídica y figuras contractuales atinentes a los parqueos institucionales de la Administración Pública.

## **III. Criterio del Despacho.**

Procede entonces esta oficina a referirse a la consulta planteada. Al analizar el tema de los parqueos en las instituciones públicas es necesario iniciar indicando que la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-213-98 del 15 de octubre de 1998 estableció que no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico que establezca el deber de las instituciones públicas de facilitar a sus funcionarios un espacio de parqueo institucional.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha establecido que la prestación de un servicio público de parqueo en forma directa, por parte de una institución pública, no es admisible salvo en los casos en que el ordenamiento jurídico faculte a una institución a brindarlo, por tratarse de una actividad afín al interés público.

Al respecto, se puede citar como precedente los oficios DI-AA-1301 (6905) de 22 de junio de 2004 y DI-AA-2253 (11841) del 4 de octubre de 2004, en los cuales se le advirtió al Colegio Universitario de Alajuela que la operación de un parqueo público por su propia cuenta debía encontrarse prevista en normas de rango legal, por cuanto, en el caso particular, se trataba de un negocio ajeno a los fines de los colegios parauniversitarios.

Así las cosas, es una responsabilidad de cada Administración realizar tal análisis jurídico y en el caso que se determine que la operación de un negocio de tales características no se encuentra contemplado dentro de los fines y facultades legales deberá acudir a las figuras jurídicas adecuadas si se considera conveniente facilitar a los funcionarios una zona destinada para parqueo de vehículos particulares.

---

En ese sentido, al tratarse de bienes de dominio público, la Administración puede optar discrecionalmente por conceder permisos de uso en precario o por acudir a la concesión de instalaciones públicas.

El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que dicta la Administración, que le permite al particular hacer uso del bien sin que ello signifique apropiación, por cuanto el Estado se reserva el dominio directo de la cosa. Es un acto a título gratuito que permite un disfrute en precario, de allí que no se genera un derecho subjetivo, quedando sujeto a que no se afecte el uso racional de las instalaciones en orden a la satisfacción del interés público. En ese caso, la institución pública podría facilitar la zona de parqueo para la prestación del servicio complementario, siempre y cuando no se requiera el espacio para el cumplimiento de los fines públicos primarios de la actividad administrativa y en el momento en que tal situación se presente deberá revocar el respectivo permiso<sup>1</sup>, siguiendo los requisitos establecidos en la Ley General de la Administración Pública.

La concesión es diferente y se encuentra sujeta a varios requisitos; en el caso de los parqueos y centro de fotocopiado dentro de instituciones públicas, estamos de frente a la concesión de uso, de la cual una de sus modalidades es la concesión de instalaciones públicas que prevé la Ley de Contratación Administrativa. Esa figura consiste en un acto bilateral en el que se establece una serie de derechos y obligaciones para las partes. Puede tratarse de un mecanismo útil para aprovechar las ventajas de instalaciones no esenciales, es decir, bienes accesorios y no directamente relacionados con la prestación directa del servicio público.

Al igual que cualquier otro contrato administrativo, su concertación debe hacerse por medio de los mecanismos previstos por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento o alguna ley especial que así lo permita y está sometido a todas las reglas propias de este tipo de contratos públicos.

De acuerdo, con el artículo 41 inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, la concesión de instalaciones públicas debe someterse al procedimiento ordinario de licitación pública. Asimismo, los artículos 72 y 73 de esa misma ley y el artículo 160 del respectivo reglamento, establecen varias condiciones que deben ser observadas, entre otras, el cumplimiento de un fin público; la inexistencia de relación de inquilinato, derecho de llave u otros beneficios; la obligatoriedad de la existencia de plazo; el uso específico del bien; los aportes económicos de la Administración; las causales de nulidad y de terminación del contrato. Ello sin perjuicio del acatamiento del resto de regulaciones aplicables al procedimiento de la licitación pública.

Así las cosas, la Administración es la encargada de establecer si el parqueo a sus funcionarios o a otros particulares interesados es un servicio complementario del fin público institucional. Al respecto, podría considerarse que si el uso de ese espacio no afecta el interés público primario, la explotación de

---

<sup>1</sup> Al respecto, la Sala Constitucional en el voto 2306-91 de 14 horas 24 minutos del 6 de noviembre de 1991 indicó: "*La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado debe prevalecer el uso natural de la cosa pública.*"

ese bien accesorio por parte de un particular sería una facilidad para los funcionarios, quienes mantendrían la tranquilidad de ubicar sus vehículos en un lugar con vigilancia y cercano a su lugar de trabajo, procurando resguardar así la integridad sobre las personas y los bienes, lo cual también puede tomarse como un incentivo o atractivo para la prestación de sus servicios dentro de la institución, lo que, desde una perspectiva amplia, también puede valorarse como un aspecto complementario o secundario para el cumplimiento del fin público.

Ahora bien, dentro de las condiciones contractuales, la Administración es la responsable de velar por los aspectos económicos tanto a favor de la institución como de los usuarios del servicio. En cuanto al primer aspecto, debe procurar que en el precio fijado al concesionario se consideren los aportes brindados por la Administración como, por ejemplo, electricidad, agua, insumos, bienes muebles y utensilios. Asimismo, que la tarifa fijada al usuario tenga un fundamento técnico, lo cual debe ser contemplado dentro de las distintas fases del procedimiento de contratación administrativa.

De la forma expuesta se atiende su solicitud.

Atentamente,

Licda. Rosa Fallas Ibáñez  
**Gerente Asociada**

Licda. Vera Solano Torres  
**Fiscalizadora**

VST/ysp  
CC: Archivo Central  
NI: 3691  
G: 2011000787-1