

Al contestar refiérase
al oficio N° **6436**

29 de abril, 2020
DFOE-SAF-0201

Señor
Marvin Calero Álvarez
Auditor Interno
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO
auditoriainterna@incop.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el auditor interno del INCOP sobre facultades de autorización de viajes al exterior por el Presidente Ejecutivo.

Damos respuesta a su nota N° CR-INCOP-AI-2020-070, fechada el 18 de marzo de 2020 y recibida igual día en esta Contraloría, en la cual brinda su posición y fundamento respecto de las consultas presentadas en anterior escrito¹ ante esta Contraloría General, las cuales transcribe nuevamente.

I. Motivo de la consulta

Explica el señor auditor que con el presente escrito, cumple la prevención hecha por oficio 03535 DJ-0338 del 11 de marzo en curso, mediante el cual se le solicitó exponer su posición y fundamento con respecto al tema planteado sobre la interpretación del artículo 7 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, en lo sucesivo el Reglamento.

Manifiesta que en su anterior oficio N° CR-INCOP-AI-2020-070 se había planteado ante esta Contraloría General, las siguientes inquietudes: "1. De conformidad con el Reglamento de Gastos de Viaje y Transportes para Funcionarios Públicos emitido por esa Contraloría General de la República, ¿Se encuentran facultados los Presidentes Ejecutivos para autorizar viajes al exterior a su personal asesor?. 2. ¿En caso de que dicha facultad no se encuentre regulada en normativa interna, los Presidentes Ejecutivos siempre podrían autorizar viajes al exterior?. 3. En el caso de que las facultades de autorizar viajes al exterior por parte de Presidentes Ejecutivos no se encuentre regulada en normativa interna; pero si en la normativa que en esta materia ha emitido la Contraloría General de la República, cuál de las dos normativas prevalece para ser aplicada?"

¹ La consulta original fue presentada por oficio CR-INCOP-AI-2020-057 del 19 de febrero, el cual fue archivado por incumplimiento de requisitos, al tratarse de un caso concreto por oficio DJ-0260(2937)-2020 del 27 de febrero. Luego el 26 de febrero, por nota CR-INCOP-AI-2020-070, se reformuló la consulta misma que fue resuelta con el oficio DJ-0338(3535)-2020 del 11 de marzo, por el cual se le previno el cumplimiento de varios requisitos. Y por la presente nota, se cumple con la prevención hecha y se subsanan los requisitos.

Acota que en relación con la primera pregunta, encuentra que en el artículo 7° del Reglamento de Viajes y Transportes para Funcionarios Públicos emitido por la Contraloría General de la República, se establece en el segundo párrafo que a la Autoridad Superior Administrativa del ente público, le corresponderá dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior, entendiéndose dicha autoridad: presidente ejecutivo, gerente general, alcalde o funcionario administrativo de mayor rango dentro de la institución, y pasa a transcribir la norma de comentario, coligiendo que los presidentes ejecutivos sí están facultados para autorizar viajes al exterior del país.

Con respecto a la segunda inquietud, comenta que se estaría ante una antinomia normativa, sea, dos normas de igual rango (reglamentos) contrapuestas al regular un mismo acto. El Reglamento de Viajes y Transportes para Funcionarios Públicos que faculta a los presidentes ejecutivos para autorizar viajes al exterior, versus una norma interna que no faculta a dicho funcionario para dictar ese acto. Agrega que considera, salvo mejor criterio, que de conformidad con el artículo 3° de la Ley General de Control Interno No. 8292², la normativa que emitan otras instituciones en el ejercicio de sus competencias no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República. Por lo indicado, concluye el señor auditor, que la antinomia mencionada estaría resuelta, de manera que los presidentes ejecutivos estarían facultados para dictar el acuerdo de autorización de viajes al exterior, aun cuando en la normativa interna de una institución no lo regule de esa manera, por lo que consecuentemente, la tercera pregunta estaría resuelta.

II. Criterio de esta Contraloría

En primer término, señalamos que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se encuentra regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución n.° R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.° 244 del 20 de diciembre de 2011.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el órgano contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

² Artículo 3.- Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa. La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor.

- b) Cuando la consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la Ley Nro. 7428. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Ahora bien, por cumplir la presente consulta con los criterios anteriores, procede formular las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión del presente criterio vinculante, para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por el sujeto competente, a quien corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

Hechas estas aclaraciones de rigor, es importante destacar que la presente respuesta se emite en atención a las potestades conferidas a esta Contraloría para regular la materia de viáticos, otorgadas por la Ley N° 3462 del 26 de noviembre de 1964, titulada “Reguladora de los Gastos de Viaje y Gastos por concepto de Transportes para todos los Funcionarios del Estado” y definidas en el artículo 1 del Reglamento.³

Por voluntad expresa del legislador ordinario, materializada en los artículos 1 y 3 de la citada Ley N° 3462, corresponde a esta Contraloría General⁴ normar por medio de un reglamento, lo concerniente al procedimiento para autorizar el gasto de transporte y viáticos de los funcionarios y empleados del Estado que, en ejercicio de la función pública, deban viajar dentro o fuera del país. Bajo esa óptica, la Ley habilita al Reglamento emitido por la Contraloría General a establecer, los aspectos sustantivos y de forma necesarios para regular dicha materia.

Así las cosas, el Reglamento emitido por la Contraloría General resulta ser el cuerpo normativo que atribuye la competencia a los diferentes órganos de la Administración Pública para extender la autorización respecto al pago de gastos de viaje y transporte, tanto a lo interno del país, como al exterior⁵.

³ Artículo 1°.- Ámbito de aplicación. El presente Reglamento establece las disposiciones generales a que deberán someterse las erogaciones que, por concepto de gastos de viaje y de transporte, deban realizar los funcionarios o empleados del Estado y de las instituciones y empresas públicas o estatales, en adelante entes públicos, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de éstas, según lo disponen la Ley No. 3462 del 26 de noviembre de 1964 y el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 7927-H del 12 de enero de 1978, cuando, en cumplimiento de sus funciones, deban desplazarse dentro o fuera del territorio nacional.

⁴ La Sala Constitucional en el voto N° 5825-97 de 19 de setiembre de 1997, definió la competencia de la Contraloría General en esta materia, al pronunciarse sobre el artículo 1 de la Ley N° 3462.

⁵ Ver oficio CGR N° 03614-2011 (DJ-0442-2011) de 28 de abril de 2011.

En ese sentido, las consultas planteadas, giran en torno al texto del párrafo segundo del referido artículo 7⁶ del Reglamento:

“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 31° 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.”

Colegimos que para los efectos propios de aplicabilidad del Reglamento de cita, la figura del presidente ejecutivo de una institución, se enmarca dentro del concepto de “Autoridad Superior Administrativa”, acuñado por el párrafo transcrito, ergo, a él se le da la competencia para dictar el acuerdo de autorización de viajes al exterior. En el particular, con base en el artículo 7.a) de la Ley N° 8461 “Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico”, dentro del organigrama del INCOP, la figura de la presidencia ejecutiva haría las veces de “Autoridad Superior Administrativa”.

En ese sentido, la primer consulta del señor auditor, debe darse por resuelta, toda vez que de conformidad con el Reglamento, en la norma transcrita, los presidentes ejecutivos tienen la potestad de dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior de los funcionarios de la institución⁷. Corresponde al señor auditor, valorar si el “personal asesor” de dicho presidente, califica dentro de los sujetos beneficiarios del pago de viáticos, según se regula en los artículos 3 y 4 de ese cuerpo normativo.

Es oportuno, destacar nuevamente, que la autorización a que hace mención ese párrafo del artículo 7, lo es única y exclusivamente para los efectos de aplicación del Reglamento y la afectación correspondiente del clasificador presupuestario por

⁶ Esta versión del artículo 7, data desde el 26 de septiembre de 2006, fecha en que por resolución de esta Contraloría Nro. R-CO-71-2006, se varió la anterior. En la parte considerativa de esa resolución se estimó que “... en varias entidades autónomas coexisten dos órganos superiores jerárquicos: la junta directiva, consejo u otro órgano colegiado superior jerárquico supremo para los temas de gobierno, y un órgano unipersonal como órgano superior jerárquico ejecutivo o “Autoridad Superior Administrativa” -Presidente Ejecutivo, Gerente General, Alcalde o funcionario administrativo de mayor rango dentro de la institución u organización, según corresponda- que atiende la administración de la entidad, lo cual resulta asimismo previsto por la Ley General de la Administración Pública, en el numeral 104, inciso 2.”

⁷ Ver en ese sentido, entre otros los siguientes oficios DJ-0911(7891)2011 del 22 de agosto de 2011, DAGJ-0847(5873)2009 del 8 de junio de 2009.

viáticos. Esta posición ya se había apuntado en el oficio DFOE-SAF-273 (7983)-2007: *“Deducimos de la norma transcrita, (artículo 1° del Reglamento) que la participación de la Contraloría en esta materia, está circunscrita a la regulación de aquellos casos en que el costo de los gastos de transporte y viáticos de los funcionarios públicos, corren a cargo de la Hacienda Pública.”*

Respecto a sus consultas dos y tres, esta Contraloría no advierte diferencia, toda vez que se pregunta si ante la ausencia de normativa interna⁸, los presidentes ejecutivos pueden emitir autorizaciones de viaje o si es de aplicación el Reglamento de esta Contraloría, ante lo cual, como lo hemos apuntado, el Reglamento es de aplicación para todas las entidades públicas y sus funcionarios, por lo cual la ausencia de normativa interna, no afecta ni inhibe las potestades dadas por el párrafo segundo del artículo 7 a los presidentes ejecutivos para dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior.

Sin perjuicio de lo expuesto, observa este órgano contralor que en la fundamentación de su nota, el señor auditor interno interpreta que con base en el artículo 3 de la Ley General de Control Interno, la normativa que emitan otras instituciones en el ejercicio de sus competencias no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República, aseveración que debe interpretarse dentro del contexto de la normativa sobre el control interno, pero no de manera generalizada, por lo que debemos estarnos al caso particular y concreto.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
GERENTE DE ÁREA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Rodrigo Alonso Carballo Solano
FISCALIZADOR
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

mrmv

Ce: Expediente

NI: 5989 - 7860

G: 2020001472 - 2 P: 2020007467

⁸ Respecto a su planteamiento sobre una eventual antinomia, debemos recordar que por oficio previo N° DJ-0260(2937)-2020 del 27 de febrero del presente año, se rechazó la primer consulta del auditor por tratarse de casos concretos, razón por la cual, la respuesta que acá se brinda es en consonancia con la aplicación del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos.