

**Al contestar refiérase
al oficio N° 15064**

22 de octubre, 2026
DFOE-IAF-0182

Máster
Róger Rojas Meneses
Auditor Interno
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre la viabilidad legal, tratamiento de excepciones y alcance de las responsabilidades en el reconocimiento de gastos de transporte

En atención al oficio n.º CARTA-INCIENSA-AI-2026-003, remitido por la Auditoría Interna del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) mediante el cual se plantean consultas relacionadas a la viabilidad de liquidar o reintegrar con fondos de Caja Chica servicios de transporte privado contratados mediante plataformas tecnológicas no reguladas en Costa Rica.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La Auditoría Interna del INCIENSA solicita un criterio sobre la viabilidad legal de autorizar la liquidación o el reintegro, con recursos de Caja Chica, de gastos por servicios de transporte contratados mediante plataformas tecnológicas no reguladas. En particular, consulta sobre la procedencia de dichas erogaciones a la luz del principio de legalidad y del marco normativo aplicable; la posibilidad de justificarlas en circunstancias excepcionales, tales como urgencia institucional, caso fortuito, fuerza mayor o menor costo económico; y los alcances de la responsabilidad administrativa y civil de las personas funcionarias encargadas de la custodia de la Caja Chica y de la aprobación de los respectivos gastos.

La Auditoría Interna plantea posibles conflictos con el principio de legalidad, las disposiciones del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos de la CGR, la ausencia de un marco regulatorio o de un título habilitante expedido por las autoridades competentes para la prestación de estos servicios y los requisitos tributarios de los comprobantes electrónicos utilizados para respaldar las erogaciones de fondos públicos. Mediante oficio n.º CARTA-INCIENSA-AI-2026-036, la Auditoría Interna sostiene que no resulta jurídicamente procedente reconocer este tipo de gastos con recursos públicos, que las circunstancias excepcionales o el menor costo no constituyen justificación suficiente para apartarse del principio de legalidad y que las personas funcionarias que intervienen en su autorización y liquidación asumirán responsabilidad administrativa y civil directa y solidaria.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica, n.º 7428, y en el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (resolución n.º R-DC-197-2011).

Conforme a dicha normativa, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en materias comprendidas dentro de su ámbito competencial, relacionadas con la Hacienda Pública y el ordenamiento de control y fiscalización superior, de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos para el ejercicio de esta potestad. Asimismo, de conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no resuelve casos o situaciones concretas, cuya valoración y decisión corresponde a la Administración respectiva en el ejercicio de sus competencias.

En consecuencia, el presente criterio se emite en términos generales, sin constituir una autorización o denegatoria respecto de gastos específicos, ni una determinación individualizada sobre la habilitación de los servicios de transporte o las eventuales responsabilidades de las personas funcionarias involucradas. Corresponde a la Administración Activa valorar las circunstancias de cada caso y adoptar las decisiones que procedan conforme al marco jurídico aplicable y a lo señalado en este pronunciamiento.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Viabilidad legal del reconocimiento de gastos de transporte mediante plataformas tecnológicas

El reconocimiento de gastos de transporte con cargo a recursos públicos debe ajustarse al principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, así como a las disposiciones que regulan la administración y el control de la Hacienda Pública. Corresponde a la Administración Activa determinar la procedencia de estas erogaciones, verificar su vinculación con el cumplimiento de los fines institucionales y asegurar que su autorización, ejecución y liquidación se realicen conforme al ordenamiento jurídico.

En ese marco, las Administraciones Públicas pueden emitir regulaciones internas sobre el reconocimiento de gastos de viaje y de transporte, con el propósito de desarrollar las disposiciones normativas aplicables y establecer las condiciones para su autorización y liquidación. No obstante, dicha potestad debe ejercerse dentro de los límites del ordenamiento jurídico, sin que las disposiciones institucionales puedan dispensar el cumplimiento de los requisitos legales exigibles a los servicios contratados.

Al respecto, el artículo 21 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, emitido por esta Contraloría General, dispone que la utilización de servicios de taxi al inicio, durante o al finalizar una gira debe encontrarse regulada de manera previa, formal y general por la Administración Activa; de lo contrario, no procede su pago. Esta regulación constituye una condición para el reconocimiento de tales gastos, pero no sustituye los requisitos establecidos por la legislación que regula la prestación del servicio de transporte.

Tratándose de servicios contratados mediante plataformas tecnológicas, resulta necesario distinguir entre el mecanismo utilizado para solicitar el traslado y el servicio de transporte remunerado de personas efectivamente prestado. La utilización de una aplicación digital no determina, por sí misma, la naturaleza jurídica del servicio ni acredita el cumplimiento de las habilitaciones legalmente exigibles.

Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, n.º 7969, establece el carácter de servicio público del transporte remunerado de personas. Asimismo, la Sala Constitucional, mediante las resoluciones n.º 2011-04778 del 13 de abril de 2011, y n.º 2017-02791 del 22 de febrero de 2017, reconoció la constitucionalidad de someter esta actividad a un régimen de regulación y autorización estatal. En esta última resolución, la Sala aclaró expresamente que no le correspondía determinar si la actividad desarrollada mediante determinada plataforma tecnológica se encontraba permitida o prohibida por el ordenamiento jurídico, por tratarse de una cuestión ajena al objeto de la acción de inconstitucionalidad.¹

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría General, mediante el dictamen n.º C-034-2018, del 19 de febrero de 2018, señaló que la prestación del transporte remunerado de personas por particulares requiere contar con la respectiva concesión o permiso, según la modalidad del servicio, y que compete al Consejo de Transporte Público otorgar dichas habilitaciones conforme al régimen jurídico aplicable.² Asimismo, en el dictamen n.º C-033-2020 del 31 de enero de 2020, reconoció la posibilidad de incorporar plataformas tecnológicas en la prestación del servicio público de taxi, dentro del marco normativo y de las competencias atribuidas a las autoridades sectoriales.³

Por su parte, el Consejo de Transporte Público, mediante las comunicaciones n.º CTP-DE-PI-COM-020-2025 del 10 de julio de 2025, y n.º CTP-DE-PI-COM-027-2025 del 29 de septiembre de 2025, reiteró la importancia de utilizar servicios de transporte debidamente autorizados y advirtió sobre los riesgos legales y de seguridad asociados con la prestación de servicios no regulados mediante plataformas tecnológicas⁴. Estas comunicaciones constituyen antecedentes de la posición de la autoridad sectorial, sin que permitan establecer, por sí mismas, la situación jurídica particular de cada plataforma u operador.

Conforme a este marco jurídico, la procedencia del reconocimiento de gastos de transporte contratados mediante plataformas tecnológicas no puede determinarse únicamente por el medio utilizado para solicitar el servicio. Para su autorización y pago con recursos

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resoluciones n.º 2011-04778, del 13 de abril de 2011, y n.º 2017-02791, de las 11:45 horas del 22 de febrero de 2017. Respecto de esta última, véanse especialmente los considerandos III, IV y IX, relativos a la delimitación del objeto de la acción de inconstitucionalidad y al régimen jurídico del transporte remunerado de personas.

² Procuraduría General de la República, dictamen n.º C-034-2018, del 19 de febrero de 2018, apartados I y II, y conclusiones 1 y 2, relativos a la naturaleza de servicio público del transporte remunerado de personas y a las competencias del Consejo de Transporte Público para otorgar las respectivas concesiones y permisos.

³ Procuraduría General de la República, dictamen n.º C-033-2020, del 31 de enero de 2020, relativo a las competencias del Consejo de Transporte Público y a la utilización de plataformas tecnológicas para la modernización del servicio público de taxi.

⁴ Consejo de Transporte Público, comunicación n.º CTP-DE-PI-COM-020-2025, del 10 de julio de 2025, *El Consejo de Transporte Público hace un llamado a utilizar transporte regulado para una movilidad segura, legal y ordenada*; y comunicación n.º CTP-DE-PI-COM-027-2025, del 29 de septiembre de 2025, *Taxis oficiales, un servicio regulado que protege su seguridad y sus derechos*.

públicos, deben observarse tanto los requisitos legales aplicables al servicio efectivamente prestado como las disposiciones que regulan el reconocimiento de tales erogaciones.

Asimismo, la presentación de facturas electrónicas u otros comprobantes de pago y la utilización del fondo de Caja Chica no eximen a la Administración Activa de verificar la procedencia jurídica del gasto. La documentación de una transacción y el mecanismo utilizado para su pago no sustituyen el cumplimiento de las condiciones legales para reconocerla con recursos públicos, de conformidad con el principio de legalidad y los deberes de control interno establecidos en el ordenamiento jurídico⁵.

En consecuencia, el reconocimiento ordinario de gastos de transporte con recursos públicos presupone el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al servicio efectivamente contratado, sin que la regulación institucional, la utilización de plataformas tecnológicas o los mecanismos de caja chica puedan sustituir tales exigencias. Por tanto, cuando se determine que el servicio prestado carece de las habilitaciones legalmente exigibles, no resulta procedente reconocer el gasto con fundamento exclusivo en su utilización efectiva, su conveniencia económica o su vinculación con una actividad institucional, sin perjuicio del análisis diferenciado de situaciones extraordinarias que cuenten con fundamento jurídico específico.

2. Valoración jurídica de circunstancias excepcionales: urgencia, caso fortuito, fuerza mayor y menor costo

La urgencia institucional, el caso fortuito, la fuerza mayor y el menor costo económico constituyen circunstancias de distinta naturaleza que pueden incidir en las decisiones administrativas relacionadas con la utilización de recursos públicos. No obstante, su valoración debe efectuarse conforme al régimen jurídico aplicable, sin que su sola concurrencia permita prescindir de los requisitos establecidos para el reconocimiento de gastos.

En particular, la búsqueda de alternativas de menor costo responde a los objetivos de eficiencia y eficacia de las operaciones previstos en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno. Sin embargo, la economía en la utilización de los recursos públicos debe procurarse dentro del marco de legalidad que rige la actuación administrativa, observando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las disposiciones reglamentarias aplicables.⁶

Por su parte, las situaciones de urgencia institucional, caso fortuito o fuerza mayor deben valorarse atendiendo a las circunstancias que las originan y a los efectos jurídicos que el ordenamiento les atribuya. En ese sentido, la fuerza mayor puede justificar determinadas actuaciones excepcionales cuando se acredite su existencia y concurren los presupuestos jurídicos correspondientes, sin que ello implique una dispensa general del cumplimiento de las obligaciones legales.⁷ Asimismo, conforme al artículo 133.1 de la Ley General de la Administración Pública, las circunstancias que fundamenten una decisión administrativa deben constituir un motivo legítimo y existir tal como fueron consideradas para su emisión.

⁵ Constitución Política, artículo 11; Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, artículo 11; Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, artículo 5, inciso b), en cuanto resulte aplicable; y Ley General de Control Interno, n.º 8292, artículos 8, 10 y 15, inciso b), subincisos i) y iii).

⁶ Contraloría General de la República, oficio n.º 5694 (DFOE-IAF-0088-2026), del 12 de mayo de 2026.

⁷ Procuraduría General de la República, dictamen n.º C-084-1999, del 3 de mayo de 1999, apartado V

En cuanto a la utilización de Caja Chica, debe distinguirse entre el mecanismo empleado para efectuar un desembolso o reintegro y la procedencia jurídica del gasto que se pretende reconocer. Si bien estos fondos pueden utilizarse para atender gastos de viaje y transporte, conforme a la normativa aplicable en cada institución, su utilización no exime del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos y demás disposiciones que resulten aplicables. En consecuencia, la posibilidad de tramitar un gasto mediante Caja Chica no constituye, por sí misma, fundamento suficiente para autorizar su reconocimiento⁸.

En consecuencia, la urgencia institucional, el caso fortuito, la fuerza mayor o el menor costo económico no constituyen, por sí solos, fundamento jurídico suficiente para reconocer, liquidar o reintegrar con recursos públicos gastos correspondientes a servicios de transporte que incumplan las condiciones legales exigibles. Corresponde a la Administración Activa valorar y documentar las circunstancias de cada gestión, verificar la procedencia del mecanismo utilizado y determinar si existe fundamento jurídico para autorizar el gasto, de conformidad con el ordenamiento aplicable.

3. Alcance de la responsabilidad administrativa y civil

La autorización, liquidación y reconocimiento de gastos con cargo a recursos públicos deben ajustarse al principio de legalidad y a los deberes de control y rendición de cuentas establecidos en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, las personas funcionarias que intervienen en estos procesos deben verificar, conforme a sus respectivas competencias, el cumplimiento de los requisitos aplicables y la existencia de fundamento jurídico para efectuar las erogaciones correspondientes.

El eventual reconocimiento de gastos de transporte sin sustento jurídico podría dar lugar a la determinación de responsabilidades administrativas o civiles, según las circunstancias del caso y el régimen jurídico aplicable. Al respecto, el artículo 39 de la Ley General de Control Interno establece supuestos de responsabilidad administrativa por el incumplimiento injustificado de los deberes de control interno, mientras que los artículos 199, 210 y 211 de la Ley General de la Administración Pública regulan la responsabilidad personal de las personas funcionarias públicas.

En particular, conforme al artículo 211 de la Ley General de la Administración Pública, la responsabilidad disciplinaria procede por acciones, actos o contratos contrarios al ordenamiento jurídico, cuando la persona funcionaria haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio de los regímenes disciplinarios especiales previstos en otras leyes. Por consiguiente, la sola improcedencia de una erogación no determina automáticamente la responsabilidad administrativa de quienes participaron en su autorización, tramitación o liquidación, pues esta requiere valorar la conducta atribuida, los deberes funcionales incumplidos, el grado de participación y los presupuestos establecidos en la normativa aplicable.

En cuanto a la responsabilidad civil, el artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública regula la responsabilidad personal de la persona servidora pública frente

⁸ Véase, como referencia sobre los límites de la utilización excepcional de Caja Chica en materia de contratación pública, el oficio n.º 10042 (DFOE-DEC-3589-2024), del 14 de junio de 2024, de la Contraloría General de la República.

a terceros, mientras que el artículo 210 establece su responsabilidad ante la propia Administración por los daños que le cause mediante dolo o culpa grave, aun cuando no se haya producido un daño a terceros. Sobre este régimen, la Procuraduría General de la República ha señalado que la responsabilidad personal de las personas funcionarias es de naturaleza subjetiva, por lo que no basta acreditar una actuación irregular, sino que debe demostrarse la existencia de dolo o culpa grave. Asimismo, para establecer la responsabilidad civil debe acreditarse un daño efectivo, evaluable e indemnizable, así como su vinculación causal con la conducta atribuida.⁹

En ese sentido, la Procuraduría ha precisado que la culpa grave supone una infracción grave de los deberes del cargo o de reglas elementales de prudencia en su ejercicio, cuya configuración debe determinarse a partir de las circunstancias concretas de la actuación. Para esa valoración también resulta pertinente lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley General de la Administración Pública, relativo a la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas y al deber de conocimiento que de ellas se deriva.

En consecuencia, la utilización de recursos de Caja Chica para reconocer gastos que eventualmente resulten improcedentes no permite presumir, por ese solo hecho, la existencia de responsabilidad personal ni la obligación de reintegrar su importe. La determinación de tales responsabilidades debe distinguirse de los mecanismos que, conforme al ordenamiento jurídico y las circunstancias de cada caso, puedan resultar aplicables para la recuperación de sumas indebidamente pagadas.

IV. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, el reconocimiento o reintegro de gastos por servicios de transporte contratados mediante plataformas tecnológicas debe ajustarse tanto a la normativa que regula la prestación de estos servicios como a las disposiciones aplicables al uso de recursos públicos. En ese sentido, la regulación interna de la institución y la utilización de fondos de Caja Chica no permiten reconocer gastos por servicios de transporte que incumplan los requisitos legales para su prestación. Corresponde a la Administración Activa verificar estas condiciones antes de autorizar las erogaciones correspondientes.

Asimismo, las situaciones de urgencia institucional, caso fortuito, fuerza mayor o menor costo económico no constituyen, por sí solas, excepciones al principio de legalidad ni justifican el reconocimiento de gastos contrarios al ordenamiento jurídico. Estas circunstancias deben valorarse en cada caso, con el debido respaldo y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable.

El reconocimiento de gastos improcedentes puede generar responsabilidades administrativas o civiles, sin que estas se deriven automáticamente de la participación de una persona funcionaria en su autorización, tramitación o liquidación. Su determinación requiere valorar las actuaciones y los deberes de cada persona, así como los presupuestos establecidos en el ordenamiento jurídico, incluido el dolo o la culpa grave y, tratándose de responsabilidad

⁹ Procuraduría General de la República, dictámenes C-036-2011 del 22 de febrero de 2011, y C-120-2019 del 7 de mayo de 2019. En este último se desarrolla el carácter subjetivo de la responsabilidad personal de las personas funcionarias públicas, la exigencia de dolo o culpa grave y la necesidad de acreditar un daño efectivo, evaluable e indemnizable para determinar la responsabilidad civil.

DFOE-IAF-0182

7

22 de octubre, 2026

civil, la existencia de un daño efectivo y su relación causal con la conducta atribuida. Corresponde a las autoridades competentes determinar las eventuales responsabilidades, con observancia del debido proceso y del derecho de defensa.

Finalmente, se informa que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la [presentación de documentos](#), que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo.

Atentamente,

Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Alex Monge Lemaitre
Asistente Técnico

Andrea Zúñiga Rojas
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

SMG/MMC/AZR/lvs

Ce: CGR-CO-2026006419

Ni: 18596-2026

G: 2026003845 - 2