



[Ver aviso legal al final del documento](#)

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA ASIGNACION DE VEHICULOS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA COMO PARTE DEL SALARIO EN ESPECIE

SUMARIO:

1) NORMATIVA APLICABLE EN EL DERECHO PUBLICO

a) Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres

2) JURISPRUDENCIA

a) El vehículo constituye salario en especie sólo si hay norma expresa que así lo autorice.

3) PRONUNCIAMIENTOS Y DICTAMENTOS SOBRE LA UTILIZACION DE VEHICULOS DISCRECIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA POR PARTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

a) PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

i) Análisis histórico de la jurisprudencia y pronunciamientos anteriores, así como de la ley de Salarios de la Administración Pública y su principio general de no reconocer el uso de vehículo como salario en especie.

b) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

i) La asignación de un vehículo de uso discrecional no tiene carácter salarial

ii) Criterios anteriores a 1992 de la Sala Segunda aceptaban la asignación de un vehículo de uso discrecional como salario en especie



DESARROLLO

1) NORMATIVA APLICABLE EN EL DERECHO PUBLICO

a) Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres¹

Artículo 221.-

La presente Ley regula el uso de los vehículos oficiales de los Poderes del Estado, como bienes públicos que cumplen un fin de interés público.

Artículo 222.-

Los vehículos oficiales deben llevar una placa especial que los identifique con el Ministerio o Institución a la que pertenecen.

Artículo 223.-

Los vehículos oficiales deben llevar a un lado el nombre o el logotipo de cada Ministerio o Institución a la que pertenecen.

Artículo 224.-

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

- a) Uso discrecional.
- b) Uso administrativo general.

Artículo 225.-

Uso discrecional. Estos vehículos son 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.

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.

Artículo 226.-



Uso administrativo. Estos vehículos son los destinados para los servicios regulares de transporte, para el desarrollo normal de las instituciones o ministerios y deben estar sometidos a regulaciones especiales.

Artículo 227.-

Vehículos de uso de la Fuerza Pública y de los servicios de seguridad. Comprende los vehículos usados por los Ministerios de Seguridad Pública, de Gobernación y Policía, de Justicia y Gracia, de Obras Públicas y Transportes y de Hacienda, así como cualquier otra institución que efectúe labores de policía o seguridad. Para el uso de estos, debe existir una regulación especial elaborada por el Poder Ejecutivo.

Artículo 228.-

La responsabilidad del buen uso de los vehículos oficiales es de la autoridad superior de cada ministerio o de la institución respectiva.

Artículo 229.-

Para realizar el control, la máxima autoridad se apoyará en una unidad interna de transportes que dependerá de la Dirección Administrativa de cada ministerio o institución.

Artículo 230.-

Para la utilización de los vehículos, se deben hacer las solicitudes respectivas a la unidad de transportes de cada ministerio o institución, de acuerdo con los planes de trabajo preestablecidos, salvo en las situaciones de emergencia, en las que el uso de los vehículos será autorizado por las autoridades superiores.

Artículo 231.-

En esas solicitudes se incluirán controles sobre el personal que utiliza los vehículos, el kilometraje, los combustibles, los lubricantes y las reparaciones.

Artículo 232.-

La autorización para que los vehículos de uso administrativo general circulen en horas y días fuera del horario normal, debe hacerla la autoridad superior y, solamente, en casos especiales en que se amerite, por fuerza mayor, para desarrollar una función específica del ministerio o de la institución.

Artículo 233.-



La Dirección General de Tránsito, mediante sus oficiales, velará por el cumplimiento de esta Ley y sentará las sanciones del caso cuando se incumpla.

Artículo 234.-

Se prohíbe:

- a) Utilizar los vehículos de uso administrativo general en otras actividades que no sean las normales de la institución o del ministerio, salvo en los casos de emergencia como se menciona en el artículo 239 de la presente Ley.
- b) Asignar vehículos, tanto de uso discrecional o de uso administrativo general, a familiares cercanos de los funcionarios.
- c) Utilizar los vehículos en actividades políticas.
- ch) Conducir bajo los efectos del licor o de cualquier otra droga que disminuya la capacidad física o mental del conductor.
- d) Conducir a velocidades que superen las establecidas en esta Ley.
- e) Transportar a particulares, salvo en los casos que, por aspectos de trabajo o emergencia, se justifique.
- f) Utilizar la bandera como placa o distintivo especial en vehículos distintos de los que, por disposición legal, pueden portarlas.

Artículo 235.-

Las infracciones de esta Ley serán sancionadas por lo dispuesto en la presente Ley y en su Reglamento, en la Ley General de la Administración Pública, en el Estatuto del Servicio Civil, en el Código de Trabajo y demás disposiciones vigentes, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que deba asumir el infractor.

2) JURISPRUDENCIA

- a) **El vehículo constituye salario en especie sólo si hay norma expresa que así lo autorice.**

"D) EL SALARIO EN ESPECIE: La impugnante se muestra disconforme con lo resuelto por los juzgadores de instancia acerca del salario en especie, configurado, en su criterio, por el uso de un vehículo discrecional, cuyo valor representa un 37% del salario percibido en metálico, lo que significa que el cálculo de los derechos laborales debe hacerse con base en un salario promedio de ¢760.702 mensuales. Sostiene que la norma que le sirve de fundamento a su pretensión es la costumbre institucional. La Junta de Protección



no estamos en presencia de una relación de empleo privada, sino de servicio público y que, en este campo rigen principios distintos -principios de derecho público- que incluso, pueden ser contrapuestos a los de aquella especial materia, por lo que en estos casos, es la naturaleza de la relación la que establece los principios y reglas a aplicar. La Sala Constitucional en el Voto citado por el recurrente, Número 1696 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, se pronunció en ese sentido (...). Así las cosas, de conformidad con el principio de legalidad que impera en el Sector Público, sólo pueden considerarse lícitas y efectivas como obligaciones a cargo de los respectivos entes aquellas que se encuentren autorizadas por el ordenamiento (artículos 11 de la Constitución Política y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública), razón por la cual, la utilización de un bien público, solo puede ser conceptuada como salario en especie con las consecuencias que esa calificación implica, si está regulada de manera expresa en el ordenamiento en esa forma, lo que no sucede en el caso de que se conoce. Además, en materia de empleo público, la tendencia legislativa ha sido restringir el concepto de salario en especie, con el fin de buscar una protección adecuada de los recursos públicos, tal y como se desprende del artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, aplicable en dicho sector como principio general, según el cual no tendrán el carácter de salario las prestaciones o suministros adicionales que en algunos casos se otorgaren a los servidores públicos, tales como los que cubran gastos de alojamiento, alimentación, vehículos, uniformes, etcétera. Y se descarta la posibilidad de acudir a lo dispuesto sobre la materia en el Código de Trabajo (artículo 166), como norma supletoria del derecho privado (artículo 13 de la Ley General de Administración Pública), puesto que por esta vía no es posible desatender la limitación que resulta de la mencionada norma salarial del ordenamiento administrativo, la cual tiene, según se dijo, rango de principio aplicable en el sector público en materia de salarios (artículo 9 de la Ley General citada). Así las cosas, en cuanto a ese aspecto, lleva razón el recurrente en sus alegatos...". Ese claro fundamento, expresado en el Voto parcialmente citado, ha sido reiterado en no pocos pronunciamientos, pudiéndose consultar, a su respecto y entre otros, los Votos Números: 8, de las 14:20 horas, del 10 de enero, de 1996; 155, de las 15:20 horas, del 22 de mayo, de 1996; 267, de las 9:40 horas, del 31 de octubre, de 1997 y; 33, de las 15:20 horas, del 4 de febrero, de 1998. Con independencia de la discusión sobre la posible aplicación, al caso, del Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno Relativas al Uso, Control y Mantenimiento de Vehículos, emitido por la Contraloría General de



la República -que en el punto 311.04 expresamente le niega carácter salarial, al disfrute de vehículos de uso discrecional-, aquí no se demostró la existencia de una norma jurídica que le atribuyera ese carácter al uso del vehículo hecho por el demandante; requisito indispensable, a la luz del principio de legalidad, para poder acceder a su pretensión (Voto N° 118 de las 10 horas del 14 de mayo de 1999).

De las resoluciones citadas se desprende que lo que se requiere en estos casos es la existencia de una norma escrita que reconozca el carácter de salario en especie al uso del vehículo, lo que no fue comprobado en el caso concreto."²

"Definida tal naturaleza contractual, procede ahora determinar si el vehículo, de uso discrecional, que le fue asignado al actor, con gasolina y demás gastos, tiene o no carácter de salario en especie. No existe, en autos, elemento probatorio alguno que lleve a la Sala a concluir que, esa asignación, haya constituido dicho salario, ni existe disposición legal alguna que califique ese uso como tal; razón por la que no es posible que, el actor, pretenda -tratándose, la demandada, de una entidad del Sector Público y por ahí, sujeta al principio de legalidad- que la asignación que se le hizo del vehículo, para uso discrecional, deba ser considerada como un salario en especie. Para que, en el Sector Público, se constituya válidamente en salario en especie, tal asignación, debe estar así expresamente establecida, por una disposición normativa -ley o reglamento-; de ahí que, si no existe norma alguna que le otorgue ese carácter, no podrá tenersele como salario en especie. Por otro lado, la Administración, al hacer asignaciones de vehículos de uso discrecional, con ello no pretende mejorar la situación salarial de los servidores, como lo ha entendido el actor; lo que busca, simplemente, es que sus servidores sean más eficientes, en el desempeño de sus cargos. Aunque por inadvertencia o por mera liberalidad, se les permita, en horas no laborales, el uso de los vehículos, para fines ajenos a sus funciones; esa sola circunstancia, carece de la virtud de modificar, en sus efectos legales, la relación laboral, al punto de poder legítimamente considerar que les corresponda salario en especie, por el uso de los vehículos; como si se estuviese bajo los términos del artículo 166 del Código de Trabajo; disposición que regula situaciones diferentes. En ese sentido, también ya se pronunció esta Sala, en el Considerando II del Voto N 166, de las 10:15 horas, del 24 de mayo de 1995; el cual, en lo que interesa, señaló: "II.-... Lleva razón el apoderado especial judicial del Banco Central de Costa Rica al indicar que no puede ser considerado como salario en



especie el vehículo de uso discrecional, utilizado por el actor. ...para efectos de este análisis se debe tomar en cuenta que, una cosa es que el actor pudiera usar los vehículos de esa forma y, otra, que el indicado uso, se deba considerar legalmente como salario en especie. Si bien es cierto, en materia laboral imperan principios que buscan tutelar al trabajador, como el de primacía de la realidad y del in dubio pro operario, no se puede dejar de lado que no estamos en presencia de una relación de empleo privada, sino de servicio público y que, en este campo rigen principios distintos -principios de derecho público- que incluso, pueden ser contrapuestos a los de aquella especial materia, por lo que en estos casos, es la naturaleza de la relación la que establece los principios y reglas a aplicar. La Sala Constitucional en el Voto citado por el recurrente, Número 1696 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, se pronunció en ese sentido: "Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solo distintos de los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos.". Así las cosas, de conformidad con el principio de legalidad que impera en el Sector Público, sólo pueden considerarse lícitas y efectivas como obligaciones a cargo de los respectivos entes aquellas que se encuentren autorizadas por el ordenamiento (artículos 11 de la Constitución Política y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública), razón por la cual, la utilización de un bien público, solo puede ser conceptuada como salario en especie con las consecuencias que esa calificación implica, si está regulada de manera expresa en el ordenamiento en esa forma, lo que no sucede en el caso de que se conoce. Además, en materia de empleo público, la tendencia legislativa ha sido restringir el concepto de salario en especie, con el fin de buscar una protección adecuada de los recursos públicos, tal y como se desprende del artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, aplicable en dicho sector como principio general, según el cual no tendrán el carácter de salario las prestaciones o suministros adicionales que en algunos casos se otorgaren a los servidores públicos, tales como los que cubran gastos de alojamiento, alimentación, vehículos, uniformes, etcétera. Y se descarta la posibilidad de acudir a lo dispuesto sobre la materia en el Código de Trabajo (artículo 166), como norma supletoria del derecho privado (artículo 13 de la Ley General de Administración Pública), puesto que por esta vía no es posible desatender la limitación que resulta de la mencionada norma salarial del ordenamiento administrativo, la cual tiene, según se dijo, rango de principio aplicable en el sector público en materia de salarios (artículo 9 de la Ley General citada)."³



3) PRONUNCIAMIENTOS Y DICTAMENTES SOBRE LA UTILIZACION DE VEHICULOS DISCRECIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA POR PARTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

a) PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

- i) Análisis histórico de la jurisprudencia y pronunciamientos anteriores, así como de la ley de Salarios de la Administración Pública y su principio general de no reconocer el uso de vehículo como salario en especie.**

"Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su oficio No. 2958 de 19 de julio de 1996, en el cual solicita criterio en el sentido de si "cuando sobreviene la liquidación de derechos laborales, debe tomarse como salario en especie el beneficio de haber disfrutado de vehículo de uso discrecional a quienes ocupan esos puestos, y en caso afirmativo cuál debe ser el criterio para determinar su valor."

La Asesoría Legal en relación con lo consultado indicó lo siguiente:

"Sin perjuicio del análisis que pueda hacerse en determinados casos concretos, en relación con normas jurídicas específicas que puedan resultar aplicables; de manera general y al tenor de lo dispuesto en el artículo 166 del Código de Trabajo, el disfrute de vehículo de uso discrecional para los funcionarios excluidos del manual descriptivo de puestos puede considerarse como salario en especie para efectos de cálculo de las prestaciones legales.

Atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia tanto de los Tribunales como de la Contraloría General de la República, el porcentaje del valor por el que debe (sic) podría reconocer ese beneficio como salario en especie, no debe superar el 37% del salario en dinero."

De seguido se realizará un breve resumen cronológico de los antecedentes administrativos y judiciales en relación con la posibilidad del reconocimiento del salario en especie por concepto de pérdida del vehículo de uso discrecional.

I.- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA ANTERIORES A LA ACTUAL JURISPRUDENCIA DE LA SALA SEGUNDA DE LA



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La Contraloría General de la República mediante oficio No. 2319 de 1 de marzo de 1989 dirigido a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, firmado por la Licda. Aracelly Pacheco Salazar, estableció lo siguiente: "(...) Pero tratándose del primer supuesto (vehículo como salario en especie), la jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido de que debe tenerse en cuenta para el cálculo de las prestaciones legales (entiéndase por tales el preaviso y el auxilio de cesantía), criterio por lo demás muy lógico si se tiene presente que se trata de situaciones donde ha finalizado la relación laboral.

Apegados a la posición jurisprudencial, estimamos que el salario en especie que pudiera representar el vehículo de uso discrecional, (sic) lo es para el sólo y único efecto del cómputo de las prestaciones legales que le corresponden al funcionario público al finalizar su relación laboral con la institución respectiva. Por consiguiente, no compartimos el criterio que lo cataloga como parte del sueldo o salario base, antes bien, se trata de un "plus" salarial más, al igual que el pago por concepto de dedicación exclusiva, zonaje, anualidades o carrera profesional, que se integra y forma parte del salario total." (El subrayado no es del original).

II.- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA ANTERIORES AL CONOCIMIENTO DE LA ACTUAL JURISPRUDENCIA DE LA

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En relación al reconocimiento del salario en especie por concepto de pérdida del uso discrecional del vehículo, esta Procuraduría examinó el caso de los funcionarios del Consejo Nacional de Producción, mediante dictámenes C-159-93 de 23 de noviembre de 1993 y C-025-94 de 10 de febrero de 1994.

Los indicados dictámenes disponen reconocer el salario en especie a los funcionarios de buena fe de esa institución, dado que el mismo se estableció en una normativa reglamentaria que fue indebidamente aplicada, sin ser eficaz por no haber sido aprobada previamente por la Contraloría General de la República, según lo dispuesto por la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción No. 2035 de 17 de julio de 1956 y sus reformas, artículo 29 inciso h) y la Ley No. 5691 de 19 de mayo de 1975, artículos 1 y 4.

Posteriormente se estudió, mediante el dictamen C-161-95 de 11 de julio de 1995, el caso de los funcionarios del Instituto de Acueductos y Alcantarillados, y se dispuso que se encontraban en la misma condición que los funcionarios del Consejo Nacional de Producción, dado que el salario en especie, también se reconocía en una normativa reglamentaria que fue indebidamente aplicada, sin ser



eficaz por no haber sido aprobada previamente por la Contraloría General de la República, según lo dispuesto por la Ley No. 5691 de 19 de mayo de 1975, artículos 1 y 4.

En este último dictamen, se indica la necesidad no sólo de abrir procedimiento ordinario con el objeto de establecer los casos en que proceda el reconocimiento del salario en especie, sino también de "abrir un procedimiento administrativo ordinario con el objeto de establecer la verdad real de los hechos que dieron lugar a la ilegítima ejecución del Reglamento y para la imposición de la responsabilidad administrativa que corresponda a los funcionarios responsables de ello, así como, en caso de ser admisible, formular las acciones legales correspondientes para imponer las sanciones civiles y/o penales correspondientes."

En los dos casos anteriores es preciso advertir que se reconoció el indicado salario en especie pero únicamente para el pago proporcional de las prestaciones legales que le correspondían a los funcionarios públicos sin integrar el salario base, las cuales serían procedentes luego de la realización de un procedimiento administrativo en el que se verificara la presunción de buena fe del servidor.

III.- ACTUAL JURISPRUDENCIA DE LA SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En relación con el tema del salario en especie por concepto de pérdida del uso discrecional de un vehículo, la más reciente Jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia no reconoce el uso discrecional de un vehículo como salario en especie, pero sí señala que sería admisible si se hubiera pactado expresamente y, a la vez, se hubiera encontrado autorizado por el derecho positivo administrativo y sectorial.

Es así como en tal sentido se indica:

"(...) el otorgamiento del salario en especie, en el sub-lite un vehículo, debió pactarse expresamente y, a la vez, encontrarse autorizado por el derecho positivo administrativo y sectorial y, ambas circunstancias, aquí se echan de menos, según se ha venido expresando." (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, No.265 de las 14:30 horas del 14 de septiembre de 1994, en igual sentido: No.147 de las 15 horas del 5 de mayo de 1995 y No.166 de las 10:15 horas del 24 de mayo de 1995).

Como se observa, los dictámenes de esta Procuraduría, C- 159-93 de 23 de noviembre de 1993, C-025-94 de 10 de febrero de 1994, C-161-95 de 11 de julio de 1995 se encuentran, incluso siendo anteriores a la indicada jurisprudencia, dentro de la excepción que la misma jurisprudencia de la Sala Segunda señala para que se reconozca el uso discrecional de vehículo como salario en especie.



IV.- ANTECEDENTES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA POSTERIORES

A LA ACTUAL JURISPRUDENCIA DE LA SALA SEGUNDA

La Contraloría General de la República indicó al respecto lo siguiente: "1. Con fundamento en los principios que demandan una sana administración y racional utilización de los bienes públicos, esta Contraloría General ha optado por admitir el uso discrecional de vehículos únicamente en favor de los jefes de la entidad de que se trate (Director y Subdirector Generales del SINART, en este caso) y el auditor interno de la institución, asignación que, por lo demás, sólo procede en favor de un determinado funcionario en razón del cargo que ostenta para el cumplimiento de las funciones propias del mismo.

2. Ahora bien, siendo consecuentes con la jurisprudencia que considera que los vehículos facilitados al trabajador como elemento indispensable de su función no constituyen salario en especie (ver resoluciones No. 222 de las 9:40 horas del 26 de octubre de 1984 y No.151 de las 14:30 horas del 11 de diciembre de 1981 dictadas por la Sala Segunda y Primera de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, entre otras), y en razón de que esta es, precisamente, la regla de principio de todo vehículo asignado como de uso discrecional en nuestra Administración Pública, esta Dirección General ha considerado oportuno recordar que entrándose de las entidades sujetas al Título VII de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, tal situación debe ser analizada al tenor de dicho cuerpo de ley, y respecto de las instituciones a las cuales no les resulte aplicable ese enunciado (dentro de las cuales se encuentra el SINART), ese contenido debe ser regulado por el Reglamento de Vehículos de la propia organización de que se trate.

3. En relación con lo anterior, este Despacho ha establecido, para mayor claridad al respecto, que en todo reglamento para el uso de vehículos que se someta a nuestra aprobación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley No.5691 del 19 de mayo de 1975, debe indicarse expresamente que la asignación y el disfrute del vehículo de uso discrecional por parte de los funcionarios públicos no constituye salario en especie.

4. Ahora bien, después de revisados nuestros archivos, hemos podido constatar que el Reglamento de Vehículos de esa entidad carece de la aprobación por parte de este Órgano Contralor. Habida cuenta de que tal aprobación constituye requisito de eficacia sin el cual no puede surtir efectos jurídicos, dicho reglamento resulta ineficaz, y por lo tanto, inaplicable.

5. No obstante, es importante hacer notar que, según el criterio de nuestros tribunales, compartido por esta Dirección General, debe incorporarse a la reglamentación aludida un artículo con el



siguiente texto: "Bajo ninguna circunstancia, la asignación y utilización de los vehículos -y sobre todo los de uso discrecional- podrá ser considerada como beneficio, mejoría salarial, salario en especie, o en alguna forma parte del contrato de trabajo, ni dará lugar a derechos adquiridos en favor del funcionario." 6. Teniendo presente que el reglamento que emitió esa Institución es ineficaz, el SINART se encuentra incumpliendo lo señalado por la Ley No. 5691 de 19 de mayo de 1975, en cuanto demanda que reglamentos como los de la especie deben ser sometidos a la aprobación de la Contraloría General.

7. En punto a la utilización de los vehículos de uso discrecional, se ha generado toda una problemática en cuanto a conceptualarlo como salario en especie. Durante muchos años esa posibilidad fue rechazada por esta Contraloría General hasta que la jurisprudencia reiterada de los Tribunales de Trabajo obligó a valorar los casos que se fueron presentando, a efecto de determinar con base en la jurisprudencia, si procedía aceptarlo como salario en especie (al respecto, véanse Resoluciones No. 32 de las 16:10 horas del 4 de noviembre de 1980, 144 de las 14:40 horas del 6 de agosto de 1986 y 69 de las 14:10 horas del 8 de mayo de 1991, todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

Sin embargo, a raíz del Voto No. 1692-92 del 23 de junio de 1992, de la Sala Constitucional, aquella Sala Segunda modificó sustancialmente su jurisprudencia, estimando en la actualidad que el beneficio a que se contrae el presente memorial, a saber la utilización discrecional de vehículos no constituye, por regla de principio, salario en especie, salvo que se haya pactado expresamente como tal y que a la vez se encuentre autorizado por el derecho positivo administrativo sectorial.

Las resoluciones que hasta el momento presente ha emitido la Sala Segunda en tal sentido, y que son de nuestro conocimiento, son en efecto las No. 265 de las 14:30 horas del 14 de septiembre de 1994, 147 de las 15:00 horas del 5 de mayo y 166 de las 10:15 horas del 24 de mayo, estas últimas de 1995.

8. También ha sido criterio de este Despacho que, como regla de principio, ningún procedimiento o práctica puede constituirse en fuente del ordenamiento jurídico, y por ende sustentar el pago en cuestión, cuando la práctica misma o el procedimiento utilizado contravenga tácita o implícitamente cualquier otra fuente, superior en rango, de nuestro ordenamiento jurídico (Oficio No. 429-DAJ-93 de fecha 11 de noviembre de 1993).

9. En vista de lo anterior, esta Dirección General ha venido sosteniendo que la asignación de vehículo de uso discrecional sólo procede en favor de un determinado funcionario en razón del cargo que ostenta y para el mejor cumplimiento de las funciones propias



del mismo; por ello, en ningún caso las facilidades o ventajas que haya representado o represente para el funcionario el uso del vehículo de la entidad, se considerarán como salario en especie.

10. Así las cosas, hemos de indicar que siendo nuestros criterios vinculantes en materia propia de nuestra competencia, y por ende, parte del ordenamiento jurídico, no es posible legitimar una práctica administrativa que contradiga nuestras políticas rectoras. De conformidad con lo expuesto, y con fundamento en los principios que rigen la función contralora, debemos concluir que no resulta procedente incluir dentro de las prestaciones legales que le corresponden al jerarca de una institución un porcentaje por el uso discrecional del vehículo que tenía asignado, toda vez que ello iría tanto en contra de la política de este Órgano Contralor, basada en los principios de sana administración y racional utilización de los bienes públicos, como de las más recientes resoluciones de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia aplicables a la materia." (El subrayado no es del original)(Contraloría General de la República, No. 13601 de 25 de octubre de 1995).

V.- ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA POSTERIORES A LA ACTUAL JURISPRUDENCIA DE LA SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Esta Procuraduría, mediante dictamen C-011-96 de 25 de enero de 1996, relativo al reconocimiento del salario en especie por concepto de pérdida de uso discrecional del vehículo, fue clara en afirmar "(...) Los dictámenes de la Contraloría General de la República son vinculantes en materia de su competencia. (...) Los bienes relacionados con la consulta son parte de la Hacienda Pública, por lo que lo dispuesto por la Contraloría General de la República es vinculante para la administración consultante", lo anterior en razón de la respuesta contenida, ante idéntica consulta, en el oficio de reciente cita del indicado órgano contralor.

Deja esto claro que la posición de esta Procuraduría es congruente con la de la Contraloría General de la República en el tema consultado.

VI.- LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y SU PRINCIPIO GENERAL DE NO RECONOCER EL USO DEL VEHICULO COMO SALARIO EN ESPECIE

Con el objeto de ampliar el margen de análisis, la ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166 de 9 de octubre de 1957, dispone: "Artículo 9.- Salvo las sumas que por concepto de "zonaje" deban reconocerse a determinados servidores públicos, conforme al Reglamento que con tal fin dictará el Poder Ejecutivo, las prestaciones o suministros adicionales que en algunos casos se otorgaren, tales como las que cubran gastos de alojamiento,



alimentación, vehículos, uniformes, etc., no tendrán el carácter de salario en especie, ya que tales gastos sólo se otorgarán cuando las necesidades del servicio así lo requieran, lo mismo que las sumas que fueren pagadas por concepto de viáticos o gastos de viaje." (El subrayado no es del original).

El texto de la recién citada norma es claro en no reconocer el uso del vehículo como salario en especie. Ciertamente esta norma es aplicable al Poder Ejecutivo, sin embargo también es aplicable a las instituciones descentralizadas y demás entidades de derecho público como principio general extensible al resto de la Administración Pública.

VII.- CUESTIONES FINALES

Con este dictamen queda también contestado, por versar sobre el mismo tema, el oficio PE/4345 de fecha 30 de julio de 1996, recibido el 5 de agosto del mismo año, dirigido a esta Procuraduría por el Dr. Roberto Dobles, Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad.

VIII.- CONCLUSION

De acuerdo con lo expuesto, esta Procuraduría concluye que no es procedente incluir dentro de las prestaciones legales del funcionario público que pierde el uso discrecional del vehículo, el salario en especie por ese concepto, ello en virtud de la jurisprudencia actual de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de los antecedentes actuales de la Contraloría General de la República y del principio que contiene el artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública de no reconocer el uso de vehículo como salario en especie."⁴

b) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

i) La asignación de un vehículo de uso discrecional no tiene carácter salarial

"De los funcionarios con derecho a vehículo de uso discrecional

En primer término, debemos señalar que la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres (Ley N° 7331 de 13 de abril de 1993) en artículo 225, contempla en forma taxativa el elenco de funcionarios a quienes el Legislador ha acordado el beneficio de disfrutar de un vehículo de uso discrecional, en atención a las altas responsabilidades y la dignidad de sus cargos. Dicha norma ha sido interpretada como *numerus clausus* por este Órgano Contralor, es decir, que dicho beneficio debe entenderse estrictamente limitado a los servidores ahí contemplados expresamente.



En tal sentido, obsérvese que el citado numeral 225 define claramente que los vehículos de uso discrecional son:

“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.

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.’.

Es así como, partiendo de que la norma transcrita toma como base para la asignación de tales vehículos la pertenencia a un nivel jerárquico superior, debemos señalar que este Organismo Contralor ha circunscrito dicho nivel en reiteradas ocasiones a Presidentes Ejecutivos, Gerentes, Subgerentes, Auditores y Subauditores, estos dos últimos por su especial función.

En este sentido, la posición tanto de esta Contraloría como de la Procuraduría General de la República, es que tratándose de vehículos de uso discrecional, debe aplicarse tanto en los reglamentos aprobados por esta Contraloría, como en las instituciones sobre las que aplica la Ley de Tránsito, un criterio netamente restrictivo al marco ya señalado y en el que no es admisible la analogía por similitud de funciones.

Sobre este particular, la Procuraduría General, en su dictamen C-070-96, ha señalado que:

‘Teniendo presente que el legislador reguló la materia con un ánimo restrictivo, es claro que el artículo 225 de la Ley de Tránsito debe ser siempre interpretado en forma también restrictiva. Por ende, dicho ánimo determina que en ámbitos como éste no quepa razonar analógicamente (en este sentido se inclina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, según lo comenta Francisco Javier Ezquiaga G. ‘La argumentación en la justicia constitucional española’, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1987, p. 57 y 58). Por otro lado, cabe advertir que la asignación de esta categoría de automóviles se da, no sólo en razón de las tareas propias de los cargos correspondientes, sino especialmente atendiendo a la dignidad de estos. Por ende, aunque no injustificado -como tuvo ocasión de



juzgarlo en su oportunidad la Sala Constitucional (así el considerando cuarto del voto No. 2478-94 del 26 de mayo de 1994), se trata de un privilegio asociado a determinados cargos públicos de muy alto relieve.

Posteriormente, agrega el dictamen de referencia que:

'A la luz de lo analizado, sólo es posible entender autorizada la asignación de vehículos de uso discrecional a los funcionarios estricta y literalmente mencionados en la referida disposición de la Ley de Tránsito. Lo anterior, sin que sea lícito extender analógicamente tal autorización a servidores que cumplan con funciones similares en cargos con denominaciones diversas, y aunque de ello derive una regulación asimétrica para algunas instituciones del sector público...'

Por lo tanto, es claro que la interpretación que este Organo Contralor ha venido dándole al artículo 225 de la Ley de Tránsito, en cuanto ha tratado de restringir lo más posible el otorgamiento de vehículos de uso discrecional, ha sido acorde tanto con el espíritu del Legislador como con los criterios de la Representación del Estado.

En cuanto a la consideración del derecho adquirido

En un segundo orden de cosas, es clara la posición, de acuerdo con criterios de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (resolución N° 8 de las 14:20 horas del 10 de enero de 1996, entre otras), de la Procuraduría General de la República (C-152-96), y de esta misma Contraloría General (ver oficios 1166-95, 1173-97), en el sentido de que la asignación de un vehículo de uso discrecional no tiene carácter salarial, y por tanto no constituye un derecho adquirido; máxime si éste se otorgó al margen de la normativa que informa la materia."⁵

ii) Criterios anteriores a 1992 de la Sala Segunda aceptaban la asignación de un vehículo de uso discrecional como salario en especie

"(...)

I. RECONOCIMIENTO DEL VEHICULO COMO SALARIO EN ESPECIE

En primer término, hemos de manifestar que tal y como quedara expuesto en nuestro oficio N° 16697/95, en relación con la utilización de los vehículos de uso discrecional, se ha generado



toda una problemática en cuanto a conceptualizar ese beneficio como salario en especie.

Durante muchos años, este Órgano Contralor venía rechazando la posibilidad de considerar la asignación de un vehículo de uso discrecional como salario en especie, hasta que la jurisprudencia reiterada de los Tribunales de Trabajo se empezó a pronunciar en otro sentido, no teniendo otra alternativa mas que aceptarlo como tal, con base en esa jurisprudencia (ver Resoluciones Nos. 32 de las 16:10 horas del 4 de noviembre de 1980, 144 de las 14:40 horas del 6 de agosto de 1986 y 69 de las 14:10 horas del 8 de mayo de 1991, todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

Sin embargo, con base en el Voto No. 1696-92 del 23 de agosto de 1992 de la Sala Constitucional, la Sala Segunda modificó sustancialmente su jurisprudencia, estimando que, en la actualidad, la utilización discrecional de vehículos no constituye, por regla de principio, salario en especie, salvo que se haya pactado expresamente como tal y que a la vez se encuentre autorizado por el derecho positivo administrativo y sectorial.

De ahí que, siendo consecuentes con la jurisprudencia que considera que los vehículos facilitados al trabajador como elemento indispensable de su función no constituyen salario en especie (ver resoluciones No. 147 de las 15 horas del 5 de mayo y 166 de las 10:15 horas del 24 de mayo de 1995 dictadas por la Sala Segunda y Primera de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, entre otras), y en razón de que ésta es, precisamente, la regla de principio de todo vehículo asignado como de uso discrecional en la Administración Pública, esta Dirección General ha considerado oportuno que tal situación sea regulada por el Reglamento de Vehículos de las diferentes instituciones. (...)”⁶

FUENTES CITADAS

- ¹ LEY DE TRANSITO POR VIAS PUBLICAS Y TERRESTRES. Ley 7331 del trece de abril de mil novecientos noventa y tres.
- ² SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 150-2002 de las catorce horas cuarenta minutos del nueve de abril del dos mil dos.
- ³ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 285-98 de las diez horas cuarenta minutos del veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.
- ⁴ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta 152-96, dirigido



al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social el 17 de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

⁵ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Oficio 13216 del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete.

⁶ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Oficio 5593-96 del trece de abril de mil novecientos noventa y seis.

AVISO LEGAL

El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.