



## Informe de Investigación

**Título:** Uso Discrecional de Vehículos

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo	<b>Descriptor:</b> Bienes Públicos
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> Calificación de vehículos, uso discrecional
<b>Fuentes:</b> Normativa, Jurisprudencia	<b>Fecha de elaboración:</b> 11-2009

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Normativa</b> .....	<b>2</b>
Clasificación de Vehículos.....	2
Acciones de Control.....	3
<b>3 Jurisprudencia</b> .....	<b>4</b>
Responsabilidad del servidor público: Director de entidad a quien le es sustraído fuera del horario laboral automóvil de uso administrativo.....	5
Deber de indemnizar al Estado por el daño económico causado.....	5
<b>4 Pronunciamientos de la PGR</b> .....	<b>6</b>
a) C-176-94 .....	6
b) C-011-96.....	9

#### 1 Resumen

En el presente informe, se recopila información sobre los vehículos que tiene a su haber el Gobierno, clasificándolos en tres categorías: discrecional, administrativo y de la fuerza pública o seguridad, en el artículo 124, se hace la mención de cuales funcionarios estatales reciben el beneficio de utilización de vehículos en forma discrecional.

## 2 Normativa

### **Clasificación de Vehículos**

[Ley de Tránsito]<sup>1</sup>

**ARTÍCULO 239.-** Los vehículos oficiales están clasificados por su uso de la siguiente manera:

- a) Uso discrecional.
- b) Uso administrativo general.
- c) Uso de la Fuerza Pública y de los servicios de seguridad.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 224 al 239).*

**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 distingan como vehículos oficiales.

*(Así reformado por el inciso x) del artículo 1° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008).*

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 225 al 240).*

**ARTÍCULO 241.- 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.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 226 al 241).*

**ARTÍCULO 242.- 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.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 227 al 242).*

## Acciones de Control

**ARTÍCULO 243.-** La responsabilidad del buen uso de los vehículos oficiales es de la autoridad superior de cada ministerio o de la institución respectiva.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 228 al 243).*

**ARTÍCULO 244.-** 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.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 229 al 244).*

**ARTÍCULO 245.-** 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.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 230 al 245).*

**ARTÍCULO 246.-** En esas solicitudes se incluirán controles sobre el personal que utiliza los vehículos, el kilometraje, los combustibles, los lubricantes y las reparaciones.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 231 al 246).*

**ARTÍCULO 247.-** 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.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 232 al 247).*

**ARTÍCULO 248.-** La Dirección General de Tránsito, mediante sus oficiales, velará por el cumplimiento de esta Ley y sentará las sanciones del caso cuando se incumpla.

*(Así corrida su numeración por los incisos a), q) y r) del artículo 2° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, que lo traspasó del artículo 233 al 248).*

### 3 Jurisprudencia

#### Uso discrecional de vehículo no constituye salario en especie

[Sala Segunda]<sup>2</sup>

Voto de mayoría:

**"II.- RECURSO DE LA PARTE DEMANDADA:** 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. En la entidad accionada existe un Reglamento para el Uso de los Vehículos Propiedad del Banco Central de Costa Rica, el que establece en el párrafo final del artículo 6° lo siguiente: "Por la naturaleza de sus funciones, quedan autorizados a usar los vehículos del Banco Central de Costa Rica, en forma discrecional, los siguientes funcionarios: Presidente Ejecutivo, Gerente y Subgerente del Banco Central de Costa Rica, Auditor General de Entidades Financieras, Auditor Interno del Banco Central de Costa Rica, y Gerente de la Comisión Nacional de Valores." [...]. De conformidad con la Ley Orgánica de la entidad demandada, Número 1552 del 23 de abril de 1953, el Sub Auditor General de Entidades Financieras sustituirá al Auditor General en caso de ausencia (artículo 127), razón por la cual los deberes y atribuciones enumerados en el numeral 131 siguiente, le corresponden al Auditor General o, en su defecto, al Subauditor General. Del expediente se desprende que el actor ocupaba el cargo de Subauditor General y que, debido a la renuncia del Auditor General, asumió las funciones de ese puesto por espacio de tres meses y medio, según lo ordena la normativa dicha [...]; lapso durante el cual utilizó en forma discrecional dos vehículos propiedad del Banco, tal y como se desprende de la declaración de los [señores], quienes laboraban para la demandada el primero como chofer asignado al Auditor General y el segundo, en calidad de Director de Recursos Humanos. De lo expuesto se deduce que el actor asumió las funciones de Auditor General de Entidades Financieras y en tal carácter estaba autorizado por la normativa transcrita a hacer uso de vehículos propiedad del demandado en forma discrecional. Pero, 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



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 9º de la Ley General citada). Así las cosas, en cuanto a ese aspecto, lleva razón el recurrente en sus alegatos. No se analizan sus argumentos con relación a la imposibilidad de tomar en cuenta el salario en especie para efectos del cálculo de la pensión, porque, como se dijo, el uso discrecional del vehículo no tiene tal carácter."

### **Responsabilidad del servidor público: Director de entidad a quien le es sustraído fuera del horario laboral automóvil de uso administrativo**

#### **Deber de indemnizar al Estado por el daño económico causado**

[Trib. Cont.-Adm. Secc. I]<sup>3</sup>

Voto de mayoría

"I.- Por corresponder a los elementos de convicción que se citan, el Tribunal hace suyo el elenco de hechos probados que contiene la sentencia apelada, aunque se indica que el número 2) tiene como elemento probatorio los folios 85 y 61 del expediente administrativo, Tomo II; y los números 4) y 5) el folio 8 del expediente administrativo, Tomo II. Igualmente, se comparte el hecho tenido por indemostrado. II.- La parte actora no expresó agravios en esta instancia. Del expediente se concluye que el día 20 de noviembre de 1995, a las 5:30 de la tarde, el actor estacionó en el Centro Comercial del Sur, el vehículo marca Suzuki, placas 161772 asignado a la Comisión Nacional de Estudios de Impacto Ambiental. Mientras el señor Arce Mora estaba en el restaurante "Pizza Nápoli", el vehículo fue robado del lugar por desconocidos. Tal y como lo señala la sentencia apelada, en el hecho medió culpa grave del actor, por las siguientes razones: 1.-

El vehículo no fue asignado al señor Arce Mora en su carácter personal, sino a la Comisión Nacional de Estudios de Impacto Ambiental, de la cual en el momento de los hechos era su Director.

2.- No se trataba de un vehículo de uso discrecional, sino administrativo, por estar destinado a los servicios regulares de transporte, para el desarrollo normal de las instituciones o ministerios, según la regulación establecida en los artículos 224, 225 y 226 de la Ley de Tránsito.

3.- Para que los vehículos de uso administrativo (como lo era el placa 161772) puedan circular en horas y días fuera del horario normal, debe mediar autorización de la autoridad superior, salvo fuerza mayor, para desarrollar una función específica del ministerio o de la institución (artículo 232 de la Ley citada). 4.- El actor, obvió los requisitos establecidos por la ley para circular con un vehículo administrativo en horas no laborables, estuviera cumpliendo o no con sus funciones. El hecho de ser el Director de la Comisión a la que se asignó el automotor, no significa que pudiera

usarlo fuera de horas de oficina a la libre, sin siquiera documentar la necesidad para ello, y lo que es más grave, sabiendo que a esa fecha no contaba con placas oficiales ni póliza de seguro. Siendo así, la sanción disciplinaria y responsabilidad civil a favor de la Administración por los daños causados, se ajustan plenamente a lo dispuesto en los artículos 210, 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública, por lo que debe confirmarse la sentencia apelada."

#### 4 Pronunciamientos de la PGR

##### a) C-176-94 <sup>4</sup>

14 de noviembre de 1994.

Licenciada Vilma Guzmán Gutiérrez

Gerente General Instituto Mixto de Ayuda Social -IMAS- S. D.

Estimada licenciada: Por encargo y con la aprobación del señor Procurador General Adjunto de la República, me refiero a su nota N°G.G: 466-92 de 3 de agosto de 1994, mediante la cual, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo Directivo de esa Institución N°CD-240-94, se solicita el criterio técnico jurídico de este Despacho, en relación con la viabilidad legal de que en el IMAS se reconozca a los funcionarios a quienes se les autoriza el uso de vehículo discrecional, dicho rubro como salario en especie a la hora de liquidar sus prestaciones.

Concretamente, la consulta es para determinar si es procedente en aquellos casos en que se ha asignado el uso discrecional de un vehículo, reconocer ese beneficio como salario en especie a la hora de liquidar las prestaciones legales.

Al respecto me permito manifestarle lo siguiente: Mediante dictamen N°C-159-93 de 23 de noviembre de 1993, esta Procuraduría General al analizar una situación relacionada con el tema del uso discrecional de vehículos y la calificación de este beneficio como salario en especie, consignó en su respuesta la siguiente e importante expresión: "... lo determinante es la existencia de una norma, inclusive reglamentaria, que regule expresamente la posibilidad de calificar como salario en especie o no, el uso de vehículo discrecional".

La anterior manifestación tiene su fundamento, indudablemente, en la inexcusable observancia del principio de legalidad que rige la actuación de la administración. En este campo es entonces imperativo que una disposición normativa, aún de rango reglamentaria, establezca el carácter de salario en especie a la asignación de un vehículo de uso discrecional, pues el hecho simple de la asignación de un vehículo en ese carácter, no implica que lo sea a título de salario en especie, sino, su finalidad es para un mejor ejercicio de las labores. Respecto de este punto, el Tribunal Superior de Trabajo -Sección Primera- expuso: "... la posibilidad del disfrute de un vehículo de uso discrecional por un funcionario público no está comprendida dentro de las asignaciones complementarias del sueldo de éstos ... Existe un Reglamento para la utilización de vehículos del Estado ... de donde se infiere claramente que esos bienes del Estado no son concedidos a los servidores como parte del sueldo por su trabajo, sino que más bien se ponen a su disposición para





el mejor cumplimiento del cargo, incluso con chofer a sus órdenes, sea que no son dados con el fin de retribuir sino de facilitar la labor que deben desempeñar". (TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO - SECCION PRIMERA- N°955 de las 13 hrs. del 8 de octubre de 1992).

En otro reciente fallo de ese mismo Tribunal, en torno al punto en mención, se indicó lo siguiente: "Lamentablemente, el concepto de uso discrecional ha sido mal interpretado prestándose, en la mayoría de los casos, para abusar de los bienes públicos, pues ningún funcionario puede hacer concesiones tan ventajosas y discriminatorias con esta clase de bienes. Esto se ve reforzado con lo dispuesto por el numeral 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública en cuanto dispone en forma tajante: ... "las prestaciones o suministros adicionales que en algunos casos se otorgaren, tales como las que cubran gastos de alojamiento, VEHICULO, uniformes, etc., NO TENDRAN EL CARACTER DE SALARIO EN ESPECIE". (TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO -SECCION PRIMERA- N°94 de 14:10 hrs. del 29 de enero de 1993). (El resaltado es del original).

De conformidad con lo expuesto, se infiere que la asignación de vehículo de uso discrecional no constituye por sí mismo salario en especie, sino, su razón deriva en otorgar facilidades para la ejecución del servicio.

En el caso concreto de esa Institución, el uso de vehículos se encuentra debidamente reglamentado (Reglamento de Transportes del IMAS), del cual nos interesa destacar tres normas: "Artículo 2: Los vehículos del IMAS se clasifican así:

a) Vehículos de uso discrecional: Serán los que determinen la Directriz N°91 de 7 de setiembre de 1981, publicada en "La Gaceta" de 3 de noviembre de 1981 y cuyo uso se brinda para el mejor desempeño de las funciones encomendadas. (...).

Artículo 3: Los vehículos de uso discrecional no estarán sujetos a las disposiciones limitativas de ese Reglamento".

Artículo 32: En ningún caso las facilidades o ventajas que representen para los funcionarios o servidores del uso de vehículos se entenderán como parte del salario para todos los efectos laborales".

De conformidad con lo que se expuso en líneas precedentes referente a la necesidad de que una norma, aún de carácter reglamentario, dispusiera expresamente sobre la posibilidad de calificar como salario en especie el uso de vehículo discrecional, y dado que el reglamento en esa institución más bien elimina esa posibilidad (art. 32), resulta jurídicamente improcedente reconocer esa concesión como salario en especie a la hora de liquidar las prestaciones.

En todo caso, y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, encontramos también que el cuestionamiento que se atiende, obtiene respuesta concreta en el fallo de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia N°46 de las 9:15 hrs. del 18 de marzo de 1993, dictado en el proceso ordinario laboral de Manuel Aguilar Murillo contra el Instituto Mixto de Ayuda Social. En lo que interesa, ese alto Tribunal dilucidó con acierto el reclamo del actor en el sentido de que en la liquidación de sus prestaciones legales, no se le incluyó el monto correspondiente al salario en especie representado por el uso discrecional del vehículo. La Sala al resolver el punto refiere a los artículos 164 y 166 del Código de Trabajo, y en lo que nos interesa, expresó lo siguiente: "Con base en esta legislación, nuestra jurisprudencia ha aceptado que el uso discrecional del vehículo constituye salario en especie, siempre y cuando las peculiaridades del caso concreto no le resten esas naturaleza. Esas particularidades se han dado por ejemplo, cuando se ha otorgado el vehículo como instrumento para cumplir los derechos del puesto (Sala Segunda N°101, de las 14:10 horas del 12 de julio de 1989 y N°254 de 9:10 horas del 27 de noviembre de 1991); por la falta de demostración de discrecionalidad en el uso del vehículo (Sala Segunda N° 86, de las 9:30 horas del

22 de junio de 1990); y en las instituciones públicas, por la existencia de un reglamento que regule la discrecionalidad en el uso del vehículo, o le otorguen el carácter de prestación gratuita (Sala Segunda N°90, de las 9:10 horas del 11 de mayo de 1984).

IV.- En el caso concreto, la prueba documental demuestra que el uso de vehículos estaba debidamente reglamentada, diferenciando entre los de uso discrecional y los de servicio general. Del Reglamento de Transporte ... destacan las siguientes normas: Artículo 2: "Los vehículos del IMAS se clasifican así: a) Vehículos de uso discrecional: Serán los que determinan la directriz N°91 de 7 de setiembre de 1981, publicada en "La Gaceta" de 3 de noviembre de 1981 y cuyo uso se brinda para el mejor desempeño de las funciones encomendadas. b) Vehículos de servicio general: ... Artículo 3: "Los vehículos de uso discrecional no estarán sujetos a las disposiciones limitativas de ese Reglamento". Artículo 4: ... Artículo 32: "En ningún caso las facilidades o ventajas que represente para los funcionarios o servidores del uso de vehículos se entenderán como parte del salario para todos los efectos laborales".

... V.- La interpretación de la normativa citada a la luz del artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública que dice:

"1.-La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

2.-La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente", nos hace concluir que, por tratarse de una relación entre un sujeto y una institución de la Administración Pública, revestida de potestades de imperio y sujeta al principio de legalidad, no es posible desaplicar el Reglamento. En este sentido, debe destacarse que el Reglamento de Transportes es de fecha 30 de agosto de 1983 y publicado en La Gaceta del lunes 17 de octubre de 1983, lo cual quiere decir que se encontraba vigente al momento en que el reclamante disfrutó del beneficio. Por otra parte debe aclararse que la disposición contenida en el artículo 32 del Reglamento, no se encuentra supeditada al artículo 3 de la misma fuente normativa, porque debe interpretarse que cuando éste dice: "Los vehículos de uso discrecional no estarán sujetos a las disposiciones limitativas de este Reglamento", se refiere a otras limitaciones como las de usar el vehículo en actividades no propias del instituto (artículo 4), llevar logotipo (artículo 5), estacionar el vehículo en el parqueo de la institución (artículo 7), o utilizar el vehículo para fines específicos (artículo 9), a las cuales no están sujetos los automotores de uso discrecional. En razón de lo dicho, debe mantenerse lo expuesto en este aspecto y denegar la solicitud del actor de que se le incremente en el pago de sus prestaciones, el uso del auto como salario en especie". (SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. N°46 de las 9:15 hrs. del 18 de marzo de 1993).

Con fundamento en lo expuesto, es claro y por ello debe reiterarse, que en el caso consultado no es viable jurídicamente, reconocer una remuneración adicional en concepto de salario en especie a la hora de liquidar las prestaciones, por el hecho del disfrute de un vehículo de uso discrecional.

Finalmente, debo mencionarle que, a partir de la vigencia de la nueva Ley de Tránsito (N°7331 de 30 de marzo de 1993), quedó derogada toda normativa referente al uso discrecional de vehículos. El artículo 225 de dicha Ley, dispone una lista taxativa de la asignación de vehículos de esa naturaleza, a la vez que el número de funcionarios públicos beneficiados se restringe rigurosamente. De ahí que, en lo futuro deba ser eliminado el uso discrecional de vehículos que no se ajuste a lo establecido en el referido artículo 225, sin que en la especie pueda reclamarse pago alguno, toda vez que, de acuerdo con el Reglamento que regía en esa entidad el uso de vehículos,



las facilidades o ventajas que el uso de éstos podía representar a los funcionarios que se le asignaba, en ningún caso se mantendrían como parte del salario para todos los efectos laborales.

**CONCLUSION:**

Con fundamento en lo expuesto, este Despacho es del criterio de que en ese Instituto no es jurídicamente posible, reconocer salario en especie a la hora de liquidar prestaciones a determinados funcionarios, por el hecho de haberseles asignado un vehículo de uso discrecional.

German Luis Romero Calderón

PROCURADOR DE RELACIONES DE SERVICIO

SECCION II.

GLR/vch.e /IMAS/

**b) C-011-96<sup>5</sup>**

San José, 25 de enero de 1996

Sr. Guido Sáenz González

Director General Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural

S. D.

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, doy respuesta a su oficio GG-495-95 de 21 de diciembre de 1995, recibido en esta Procuraduría el 8 de enero de 1996, mediante el cual solicita se determine si "¿Corresponde el pago del 37% por derecho de uso de vehículo discrecional, a aquellos funcionarios que desempeñen el puesto de Director General-Gerente y Subdirector-Subgerente de la Institución?"

**I.- ANTECEDENTE**

Sobre la consulta formulada por el Despacho consultante es preciso indicar que la misma fue planteada recientemente a la Contraloría General de la República mediante oficio A-I-049-95 de 8 de setiembre de 1995, suscrito por la Licda. Irma Campbell Stewart, Auditora Interna.

En dicha consulta, la Auditora Interna indicó:

"Para efectos de concluir un estudio que realiza esta Auditoría sobre el pago que realizó el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, de un 37% como salario en especie por el uso de vehículos discrecionales al liquidar a los Señores Lic. William Ortiz Arroyo, Director General y MBA Angela González Cajina, Subdirector; por un monto de ¢646.805.15 y ¢486.648.15 respectivamente, mucho estimo su criterio sobre si procede o no el pago en mención."(El resaltado no es del original).



Mediante oficio de la Contraloría General de la República No. 13601 de 25 de octubre de 1995, se 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 tratándose 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 se enunciará (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 Organismo 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 conceptualizarlo 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 setiembre de 1994, 147 de las 15:000 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 Organismo 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."

## II.- SOBRE EL DICTAMEN VINCULANTE DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

En relación con la consulta formulada por el SINART y la respuesta que diera en su oportunidad la Contraloría General de la República, esta Procuraduría considera de especial trascendencia hacer notar que la Contraloría es el órgano encargado constitucionalmente de la vigilancia de la Hacienda Pública.

Es así como la Constitución Política en su numeral 183 dispone que: "La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda



Pública (...)" (El resaltado no es del original).

En virtud de dicha función otorgada a la Contraloría, el legislador ha establecido que los dictámenes en relación con su competencia son vinculantes.

En este sentido el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que:

"La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta ley.

Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. (...)"(El resaltado no es del original).

Siendo los bienes relacionados con la consulta parte integral de la Hacienda Pública, lo dispuesto por la Contraloría General de la República es vinculante para la administración consultante.

### III.- CONCLUSIONES:

De acuerdo con lo expuesto, esta Procuraduría concluye que:

- 1.- Existe un dictamen de la Contraloría General de la República sobre el mismo aspecto consultado y por la misma institución, el SINART.
- 2.- Los dictámenes de la Contraloría General de la República son vinculantes en materia de su competencia.
- 3.- 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.

Sin otro particular, se despide de usted atentamente,  
Licda. María Lourdes Echandi Gurdían  
Profesional 4

cc: Licda. Aracelly Pacheco S.  
Subcontralora General de la República



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.



- 1 **ASAMBLEA LEGISLATIVA.** Ley número 7331 del trece de abril de mil novecientos noventa y tres. **LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES.** Fecha de vigencia desde el veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres. *Versión de la norma: 12 de 12 del diecisiete de setiembre de dos mil nueve.* Datos de la Publicación Número de Gaceta setenta y seis del veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres, alcance trece. Artículos citados: **239-248.**
- 2 **SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sentencia número 166 de las diez horas quince minutos del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Expediente: 95-000166-0005-LA.
- 3 **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA.** Sentencia número 251 de las diez horas diez minutos del nueve de agosto de dos mil dos. Expediente: 96-000177-0179-CA.
- 4 **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Dictamen número 176 del catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.
- 5 **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Dictamen número 11 del veinticinco de enero de mil novecientos noventa y seis.