

, 31 de diciembre de 1987.

Señor Ingeniero  
Francisco A. Rodríguez P.  
Contralor General de la República  
E. S. D.

Estimado señor Contralor:

Doy contestación a su atenta comunicación N2763-Sub-Adm., fechada 18 del corriente, recibida en este despacho el 22 siguiente, en la que se consulta "si la suma que se paga al funcionario de la Contraloría General en concepto de gastos de representación, puede considerarse como parte de la remuneración para los efectos de hacer efectiva la jubilación especial, según el artículo 80 de la Ley 32 de 1984?"

Para absolver esta interrogante, es preciso en primer lugar reproducir la referida norma legal:

"Artículo 80: Toda persona que haya laborado en las dependencias del Estado durante un mínimo de veintiocho (28) años, quince (15) de los cuales hayan sido desempeñados en la Contraloría General, tendrá derecho a jubilarse con la última remuneración percibida en ésta, siempre que cuente con una edad de cincuenta y cinco (55) años o más".

- o - o -

Como se deriva del texto de la norma reproducida, la asignación monetaria que corresponde a la persona jubilada es "la última remuneración percibida" como servidor de la Contraloría General de la República.

Como consecuencia, es preciso determinar con toda precisión, en una interpretación estricta, dado que se trata de una norma de Derecho y orden públicos, el concepto de "remuneración".

En su sentido estricto, remuneración constituye el "sueldo, jornal, salario" (Diccionario de Derecho Usual, Cabanellas, T.III, pág. 535). A su vez, sueldo es la "remuneración mensual o anual asignada a un individuo por el desempeño de un cargo

o empleo profesional... aunque sueldo sea vocablo que tienda a reservarse para los empleados, laboralmente su concepto es idéntico al de salario" (ibidem, T.IV, p.153).

Por su parte, el mismo diccionario suministra la siguiente definición de gastos de representación:

"Asignación complementaria del sueldo que perciben el jefe del Estado, los ministros, otras altas autoridades nacionales, los diplomáticos y los que desempeñan determinadas comisiones en el país o en el extranjero. Tienen por finalidad que los cargos o las funciones se desempeñen con el decoro o solemnidad que a la representación ostentada corresponde en las circunstancias." (Ibidem, T.II, pág. 251).

- o - o -

Lo anterior deja en evidencia que los gastos de representación no constituyen propiamente una remuneración percibida por el servidor público, sino sumas que se asignan a aquellos de mayor jerarquía, a fin de afrontar las erogaciones propias del cargo y, por ello, son anejos al ejercicio de la investidura oficial.

Este criterio ha sido recogido, a mi juicio, en sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 6 de septiembre de 1965, en la que prohió el concepto de gastos de representación recogido en el Diccionario de la Lengua Española y en el Manual de Presupuesto vigente:

"Gastos de representación"... Asignación suplementaria aneja a ciertos cargos del Estado para más decoroso desempeño, o haberes que perciban algunos funcionarios de elevada categoría a quienes no señalan sueldo las leyes.'

.....  
'201. Gastos de Representación. Inclúyanse en este renglón todos los gastos que se efectúen por razón de recepciones, cortesías, asistencia de las gestiones tanto diplomáticas y administrativas que demande el decoro de la representación oficial del funcionario y cuya cuantía sea establecida por Ley'." (Manual de Presupuesto preparado por la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, edición de 1961, pág. 78).

Este criterio parece reforzarse con lo establecido en las siguientes normas legales:

"Artículo 120: La remuneración a todo empleado o funcionario nuevo de Institución Pública no podrá en ningún caso ser mayor a la remuneración que percibía el empleado o funcionario que dejó vacante la posición; o en su defecto, a lo que determine la respectiva partida presupuestaria; de los dos casos, el de menor cuantía."

- o - o -

"Artículo 121: Ninguna persona entrará a ejercer cargo alguno o iniciar labores en oficinas del Sector Público, sin que antes se hubiese emitido el decreto de nombramiento y tomado posesión del cargo. Todo Decreto de Nombramiento de un nuevo servidor público, así como toda acción de personal que implique modificación al estado de un funcionario en ejercicio o variación en su remuneración, requiere la previa verificación y autorización expresa del Ministerio de Planificación y Política Económica y sólo tendrá efectividad fiscal con posterioridad a la fecha de ésta."

- o - o -

"Artículo 124: Sólo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios públicos que ocupen como titulares los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Ministro y Viceministros, Secretarios Generales, Legisladores, Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Legislativa, Rectores y Vicerectores de las Universidades Oficiales, Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa y Miembros de su Estado Mayor, Procurador General de la Nación, Procurador de la Administración, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Contralor y Subcontralor General de la República, Magistrados del Tribunal Electoral, Gobernadores, Gerentes y Directores Generales, Subgerentes y Subdirectores Generales de las Instituciones Descentralizadas, Jefes de Misiones Diplomáticas y funcionarios con jerarquía de Directores Nacionales, y aquellos cargos que por Ley tengan derecho, siempre que exista en el Presupuesto las asignaciones correspondientes." (Ley 28 de 1986).

- o - o -

Desde que se adoptó la Ley 2 de 1985, la tendencia sobre la materia es asignar a los servidores públicos un salario o sueldo y, por excepción, gastos de representación, cuando el primero rebasa la suma de ₡1,500.00 y la persona ejerza un cargo de categoría que no sea inferior a Director Nacional. Así lo reafirman los artículos 124 y 125 de la Ley 28 de 1986, mediante la cual se aprobó el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia que acaba de expirar.

En la ley de presupuesto se observa una diferencia conceptual entre lo que el legislador considera como remuneración y lo que éste considera gastos de representación, criterio que es seguido por nuestra jurisprudencia anterior y la reciente. Por ejemplo, en la sentencia de 25 de junio de 1987, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al decidir la demanda presentada por el señor Roger Mojica, utiliza como argumento medular para declarar nula la negativa de la Contraloría General de la República a incorporar, dentro de la asignación de jubilación, los gastos de representación que venía percibiendo, el siguiente:

"De lo anterior, observa la Sala que la Ley 2 de 10 de marzo de 1985, en su artículo 126 impone la obligación al expresar que, los gastos de representación deben ser incluidos dentro del salario hasta un tope de ₡1,500.00 y, en el caso que nos ocupa, la incorporación de ₡250.00 como gastos de representación al sueldo mensual del demandante hacen un monto mensual de ₡1,450.00, suma ésta que es y debe ser el último sueldo lícito y real para el pago de la jubilación del señor Mojica.

Dado el contenido obligatorio de dicha norma, en cuanto que los gastos de representación deben ser agregados al sueldo del servidor público a partir del 15 de marzo de 1985, se observa que el señor (Roger Maximino Mojica) al acogerse a sus vacaciones a partir del 17 de diciembre de 1984 y que se extienden hasta el 21 de junio de 1985, ya en éste período había entrado a regir la Ley 2 de 10 de marzo de 1985, y por ende, era aplicable el artículo 126 de dicha excerta legal."

Argumento similar había sido utilizado en la sentencia de 30 de octubre último, mediante la cual esa Sala decidió la demanda presentada por el señor Luis Alberto Ellis:

"Considera la Sala que le asiste razón al demandante porque la Contraloría debe cumplir con el mandamiento contenido en la Ley 2 de 10 de marzo de 1985 que impone la obligación de refundir el sueldo y los gastos de representación hasta un monto de ₡1,500.00. En este caso al refundirse los montos hacen un total de ₡1,314.00, que este y debe ser el último sueldo lícito y real para el pago de la jubilación."

- o - o -

Por tanto, según el criterio mantenido en los dos precedentes recientes, el concepto de remuneración utilizado en el artículo 80 de la Ley 32 de 1984 es equivalente a sueldo, por lo que pienso que es el que debe acatar la Contraloría General.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.