

, 18 de diciembre de 1984.

Ingeniero
Dominador B. Bazan
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director:-

Sirva la presente para acusar recibo de su atenta Nota A.S.N. 254-84, calendada el 26 de noviembre de 1984, mediante la cual nos hace la siguiente interrogante relacionada con el Seguro Educativo.

"¿ Es cobrable el Seguro Educativo, sobre la base imponible de los montos que recibe el trabajador por su trabajo personal, en concepto de salario, comisiones, horas extras, etc., a partir de septiembre de 1971 o de enero de 1983 ?"

En su consulta nos explica además, como motivo de la misma, lo siguiente:-

"1.- El Seguro Educativo se estableció mediante Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971, con vigencia desde el 10. de setiembre de 1971, el cual en su primer artículo indica lo siguiente:

'Artículo Primero: Establécese un 'Seguro Educativo' que estará integrado con las contribuciones provenientes:

1. Del 1.25% de los salarios básicos será aportado por los patronos;
2. Del 0.75% de los salarios básicos recibidos, que será aportado por los empleados del sector público y privado.'

.....
(El Subrayado es nuestro)

2.- En grupo reducido de empresas, pero con contingente apreciable de empleados, comenzó a pagar el seguro educativo interpretando que salarios básicos son solamente 'Los que se pactan en forma fija en el contrato de trabajo y los sucesivos aumentos que se produzcan, exceptuando en todo caso el importe de las horas extras', así como comisiones o cualquier otro ingreso adicional.

3.- La Dirección General de Ingresos, motivada por las constantes consultas sobre el tema de salario básico, decidió emitir la resolución No.201-01 del 4 de enero de 1983, en la cual expuso en la parte resolutive que:

'PRIMERA: Para efectos tributarios debe entenderse como salarios básico las remuneraciones que el trabajador recibe de su trabajo personal, debiendo incluirse los montos que se reciben por horas extraordinarias de trabajo, las comisiones y otras sumas variables diferentes a las dietas, preavisos, viáticos, gratificaciones de navidad y aguinaldos distintos al décimo tercer mes obligatorio.'

La controversia aludida surge, cuando un patrono que fue examinado por el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social, alega que no es legal el cobro de seguro educativo sobre horas extras y comisiones, con anterioridad a enero de 1983.

La Caja de Seguro Social ha recaudado este impuesto desde su inicio, tomando como base el mismo principio que rige para las cuotas de seguro social, lo que no ha coincidido con algunas empresas que le dieron una interpretación restrictiva al concepto de salario básico."

En base a lo anterior, pasamos a absolver la interrogante planteada según nuestro leal saber y entender, previa las siguientes consideraciones:

Observamos que el objeto de la consulta está directamente relacionado con la legalidad o ilegalidad de las recaudaciones que en concepto de Seguro Educativo ha estado efectuando la Caja de Seguro Social a partir de septiembre de 1981 hasta enero de 1983 como consecuencia de la interpretación que la Dirección General de Ingresos le da al concepto de salario básico a que se refiere el artículo primero del Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971.

Es necesario entonces referirse a la facultad interpretativa de que goza el Director General de Ingresos y que le otorga el Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970 al disponer en su artículo 7o, lo siguiente:-

"El Director General de Ingresos, sin que en ningún caso pueda delegarla en sus subalternos, tiene la función de fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de Resoluciones, cuando las circunstancias así lo exijan. Dichas resoluciones serán obligatorias a los 15 días hábiles después de su publicación en la Gaceta Oficial, siempre que dentro de igual término no sean recurridas ante el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en cuyo caso el Organó Ejecutivo fijará el criterio definitivo. Este recurso se concederá en el efecto devolutivo."

De la disposición transcrita emergen los siguientes supuestos:

- a) que el Director General de Ingresos goza de facultad interpretativa y que tal facultad es indelegable.
- b) que a través de tal facultad puede fijar criterios de interpretación mediante Resoluciones.
- c) que las Resoluciones que expida en base a tal facultad tienen carácter obligatorio a los 15 días hábiles después de su publicación en la Gaceta Oficial.

Entonces si con fundamento en esta facultad legal, el Director General de Ingresos, a través de una Resolución expresa su criterio de interpretación sobre materia tributaria, es lógico que tal interpretación adquiere obligatoriedad con posterioridad a su publicación y es desde ese entonces cuando tal criterio de interpretación debe aplicarse con preferencia a cualquier otro que le sea contrario.

Así, si la interpretación que fija el Director General de Ingresos es contraria a la interpretación que le venía dando el funcionario encargado de aplicar la norma, dicho funcionario habrá de variar su criterio a partir de la Resolución en que el Director de Ingresos fija un nuevo criterio.

En tales circunstancias podría sostenerse que los actos realizados desde la entrada en vigencia de la norma de que se trate, hasta el momento en que el Director General de Ingresos fije un nuevo criterio de interpretación distinto al aplicado, estarían viciados de ilegalidad y el funcionario estaría obligado a aplicar la norma con criterio distinto al que la estaba aplicando con anterioridad.

No obstante, consideramos oportuno aclarar que en base a la presunción de legalidad de los actos administrativos, los realizados bajo un criterio de interpretación distinto seguirán vigentes y se presumirán legales, hasta tanto la Corte Suprema de Justicia en base a la facultad que le otorgue la Constitución no los declare nulos por ilegales.

Pero puede ocurrir, como en el caso que nos plantea, que no exista conflicto de criterio y que igual criterio de interpretación ya estaba siendo aplicado por el funcionario con anterioridad como consecuencia de la entrada en vigencia de una Ley. En estos casos, podríamos afirmar que lo que ocurre es que el funcionario encargado de aplicar la disposición queda obligado a continuar su aplicación en base a la interpretación que le había estado dando a la norma, por haber adquirido obligatoriedad a partir de la Resolución que al efecto expida el Director General de Ingresos. Además, consideramos que al no nacer un conflicto de interpretación no podrían considerarse ilegales los actos realizados en el pasado en base a una interpretación con igual criterio al del funcionario competente para fijarlo, lo que más bien equivaldría a una convalidación de

las actuaciones por razón de la interpretación dada por la autoridad competente para ello.

En conclusión y respondiendo a su interrogante, somos de opinión de que en base al criterio vertido por el Director General de Ingresos mediante Resolución No. 201-01 de 4 de enero de 1983, si es cobrable el seguro educativo, sobre la base imposible de los montos que recibe el trabajador por su trabajo personal, en concepto de salario, comisiones, horas extras, etc., a partir de septiembre de 1971, fecha en que entró en vigencia el Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971.

En espera de haber aclarado debidamente su interesante consulta, se despide,

Atentamente,

Ldo. José A. Troyano
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

dc/b.