

Al contestar refiérase
al oficio N° **1366**

09 de febrero de 2017
DJ-0145-2017

Señora
Vilma Mora Jiménez
Presidenta Concejo Municipal
MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

Estimada señora:

Asunto: Pago de salario escolar a los funcionarios municipales.

I.

MOTIVO DE LA GESTIÓN

Nos referimos a su oficio del 19 de diciembre de 2016, mediante el cual expone algunas dudas referidas al pago del salario escolar a los funcionarios municipales.

Puntualmente se solicita aclarar lo siguiente:

“A. ¿Procede que en la Municipalidad de Turrialba se haya estado pagando el salario escolar incorporándolo a un renglón del Presupuesto Municipal, sin realizar los rebajos correspondientes?/ B. ¿Cuál es la diferencia entre el pago del salario escolar a los servidores públicos y el de los empleados municipales para que no se le aplique la retención mensual del 8.19% de su salario?/ C. En el caso de que el cargo del salario escolar resultara improcedente ¿cuáles son las estrategias o procedimientos que el Concejo Municipal y la Administración deben realizar para corregir las acciones realizadas que van en contra de una adecuada administración?/ D. ¿Puede adelantarse la fecha de pago de salario escolar, por ejemplo de enero a diciembre?/ E. ¿Debe tomarse en cuenta lo correspondiente al salario escolar para efecto del cálculo de derechos laborales y retención de cargas sociales y fiscales?/ F. Debe la Administración realizar los rebajos que no se dieron para la obtención del salario escolar y cuál sería el procedimiento para hacerlo”.

II.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Debe advertirse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011 publicada en el diario oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011), **el órgano contralor no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas.**

De manera puntual, en el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada se establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir

consultas a la Contraloría General, que éstas deben “(...) *Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante*”.

Este proceder, se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Cabe subrayar, la particular importancia que lo apuntado tiene en la especie, habida cuenta que la consulta de interés toma como base una situación específica, respecto de la cual omitimos rendir criterio por las razones recién apuntadas.

Ahora bien, aun tratándose de gestiones remitidas en esas condiciones –las cuales se exponen a ser rechazadas de plano de conformidad con el artículo 9 de la norma reglamentaria de cita-, esto no impide a la Contraloría General emitir en el marco de su independencia, un pronunciamiento general respecto a consultas vinculadas con el ámbito competencial del órgano contralor, máxime cuando se trate de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva.

Lo anterior en el entendido, claro está, que se trata de consideraciones formuladas desde una perspectiva general y no respecto a una situación específica e individualizada, y dirigidas por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

III.

CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

En primer lugar, aclaramos que esta consulta no analiza lo actuado por esa corporación municipal respecto del pago de salario escolar a sus funcionarios, toda vez que, tal y como se señaló antes, ello obedece a un caso concreto.

Lo anterior, claro está, no releva a la Administración activa de efectuar las valoraciones pertinentes de frente a la adopción de conductas administrativas con efectos concretos, que deberán ajustarse plenamente al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, con relación a la interrogante planteada, nos interesa remitir a los oficios N° 3738 (DJ-1533-2010), 3697 (DJ-0424-2012), 3528 (DJ-244-2013), 5164 (DJ-374-2013) y 1092 (DJ-078-2015) del 28 de abril de 2010, 24 de abril de 2012, 10 de abril de 2013, 29 de mayo de 2013 y 21 de enero de 2015 mediante los cuales el órgano contralor emitió pronunciamiento general sobre el salario escolar, estos y otros oficios sobre el tema podrá encontrarlos en la “Guía de criterios municipales en materia de Hacienda Pública” disponible en formato electrónico a través de la página web de la Contraloría General (www.cgr.go.cr), así como en el blog de la Revista Jurídica de la Hacienda Pública <http://revista.cgr.go.cr/>.

En dichos oficios el órgano contralor refiere, en términos generales, al origen y naturaleza jurídica del salario escolar y su aplicación en el Sector Público; concluyendo que este refiere a los ajustes de los aumentos que por costo de vida se decretaron para el cuatrienio 94-98 y que en atención al acuerdo de política salarial, se decidió otorgar en forma gradual, de manera que al finalizar el cuarto año se completará un salario adicional pagadero en el mes de enero de cada año; de ahí que se conceptualiza como un sistema de retención y pago diferido de un porcentaje del total del aumento decretado por costo de vida.

Se advierte además, en dichos oficios, que el monto a pagar por salario escolar no responde a un monto adicional o extraordinario pagado por el Estado; sino que, es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida **en el mes de enero**, monto que de por sí ya ha devengado y se encuentra dentro de su patrimonio (al respecto ver las resoluciones de la Sala Constitucional N° 722 de las 12:09 horas del 06 de febrero de 1998, Sala Segunda N° 309 de las 09:25 horas del 06 de mayo de 2005, N° 833 de las 09:40 horas del 12 de octubre de 2011 y de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo N° 2036-2009 de las 08:00 horas del 22 de setiembre del 2009).

Cabe destacar que el referido componente salarial fue establecido para los servidores amparados al Servicio Civil y mediante resolución N° AP-34-94, la Autoridad Presupuestaria lo hace extensivo a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito.

En virtud de lo anterior es que, bajo el marco normativo antes señalado, el denominado "salario escolar" se ha venido aplicando en el Sector Público en los términos establecidos, siempre en el mes de enero de cada año, valga acotar, en virtud de la naturaleza salarial que ostenta el denominado salario escolar, dicho monto debe ser tomado en cuenta para el cálculo de derechos laborales y retención de cargas sociales.

Respecto del impuesto sobre la renta, el pago por salario escolar está exonerado por norma de rango legal -Ley N° 8665 del 09 de octubre del 2008-, de ahí que, cabe sobre este punto rectificar lo indicado mediante oficio 1092 (DJ-078-2015) antes citado.

Ahora bien, en relación con la aplicación del referido componente salarial a los funcionarios municipales, es menester destacar que las corporaciones municipales no están amparadas al Régimen del Servicio Civil ni a la Autoridad Presupuestaria, de manera tal que dichas corporaciones no se vieron afectadas por el acuerdo de política salarial en el cuatrienio 94-98 que dio origen a dicho componente salarial ni por los ajustes por costo de vida que se aplicaron en ese momento para el Sector Público. Adicionalmente, los sueldos y salarios de los servidores municipales se rigen por norma especial dispuesta en el artículo 122 del Código Municipal.

No obstante, siendo que las corporaciones municipales forman parte del Sector Público, nada obsta para que el componente salarial denominado "salario escolar" pueda serle retribuido a los servidores municipales, siempre y cuando se lleve a cabo la retención mes a mes por dicho concepto del salario de cada servidor municipal y el correspondiente pago diferido en el mes de enero de cada año, con observancia de lo previsto en el artículo 122 antes señalado.

Lo anterior por cuanto, en virtud del origen de dicho componente salarial, la aplicación en el Sector Municipal difiere a la aplicación que hace el Régimen del Servicio Civil y las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

Así las cosas, dicho rubro refiere, en el caso de los funcionarios municipales, a una retención del salario del servidor misma que se acumula y se paga de manera diferida en el mes de enero del año que corresponda por lo que no responde a un decimocuarto mes o monto extraordinario retribuido a los servidores municipales.

Cabe destacar que es esa corporación municipal la que deberá determinar, en el caso concreto, el respaldo jurídico con el que cuenta a fin de otorgar a sus funcionarios el denominado "salario escolar", tomando en consideración que los actos administrativos que emitan deberán conformarse plenamente con el ordenamiento jurídico y en especial con los principios principios de legalidad y rendición de cuentas regulados en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública y el de

prevalencia del interés público sobre el interés particular -artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública-.

Importa precisar dos aspectos de especial relevancia; el primero en el sentido de que en el supuesto que la corporación municipal esté aplicando el componente salarial en los términos señalados –retención mes a mes-, dicho monto debe ser pagado de manera diferida **en el mes de enero de cada año**, de lo contrario se estaría desnaturalizando la razón de ser del denominado “salario escolar”.

En segundo lugar interesa advertir a esa corporación municipal que al llevar a cabo la retribución de salario escolar debe analizar el manejo presupuestario de dichos montos, de manera tal que se ajusten plenamente al ordenamiento jurídico que impera en materia presupuestaria.

En virtud de todo lo anterior y siendo que la consulta versa sobre un caso particular, será responsabilidad de esa Administración resolver de la forma más ajustada a Derecho el caso concreto.

IV.

CONCLUSIONES

1. El pago por salario escolar refiere a los ajustes de los aumentos que por costo de vida se decretaron para el cuatrienio 94-98 y que en atención al acuerdo de política salarial, se decidió otorgar en forma gradual, de manera que al finalizar el cuarto año se completará un salario adicional pagadero en el mes de enero de cada año; de ahí que se conceptualiza como un sistema de retención y pago diferido de un porcentaje del total del aumento decretado por costo de vida.
2. El salario escolar fue establecido para los servidores amparados al Servicio Civil y mediante resolución N° AP-34-94, la Autoridad Presupuestaria lo hace extensivo a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito.
3. El monto a pagar por salario escolar no responde a un monto adicional o extraordinario pagado por el Estado; sino que, es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida **en el mes de enero**.
4. Por la naturaleza salarial que ostenta el denominado salario escolar, dicho monto debe ser tomado en cuenta para el cálculo de derechos laborales y retención de cargas sociales, no así respecto del impuesto sobre la renta, del cual está exonerado por norma legal.
5. Las corporaciones municipales no están amparadas al Régimen del Servicio Civil ni a la Autoridad Presupuestaria, de manera tal que no se vieron afectadas por el acuerdo de política salarial en el cuatrienio 94-98 que dio origen a dicho componente salarial ni por los ajustes por costo de vida que se aplicaron en ese momento para el Sector Público.
6. El pago por salario escolar pueda serle retribuido a los servidores municipales, siempre y cuando se lleve a cabo la retención mes a mes por dicho concepto del salario de cada servidor municipal y el correspondiente pago diferido en el mes de enero de cada año, con observancia de lo previsto en el artículo 122 antes señalado.
7. Es la corporación municipal la que deberá determinar, en el caso concreto, el respaldo jurídico con el que cuenta a fin de otorgar a sus funcionarios el denominado “salario escolar”, en atención plena al ordenamiento jurídico.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr

Atentamente,

Lic. Hansel Arias Ramírez
Gerente Asociado

Licda. Francella Navarro Moya
Fiscalizadora

NI: 35429-2016

Ce: Área de Servicios Desarrollo Local
Expediente CGR-CO-2016008914

G: 2016004295-1