Al contestar refiérase
al oficio N.º **2288**

12 de febrero de 2025
DJ-0256-2025

Señor
LLM. José Andrés Cubillo González
Presidente
Concejo Municipal
MUNICIPALIDAD DE CARRILLO
l_bryham@municarrillo.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se atiende consulta en relación con el salario escolar.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.-

Se refiere este Despacho a su oficio n.° MC-PMC-040-2024 del 18 de diciembre de 2024, recibido en la Contraloría General ese mismo día, mediante el cual expone algunas dudas referidas al pago del salario escolar a los funcionarios municipales. Sobre el particular, puntualmente solicita la atención de las siguientes interrogantes: *"¿El salario escolar es un ahorro del trabajador, o en su defecto, es un monto que se cancele como un monto extra al salario y aguinaldo? ¿Cuál es el procedimiento para la aprobación y aplicación del salario escolar en una Municipalidad? ¿Se debe aprobar normativa especial para la aplicación, aprobación e implementación del salario escolar? Previo a la aprobación e implementación del Salario Escolar ¿Qué tipo de criterios o estudios técnicos se deben realizar y tomar en cuenta para la aprobación e implementación?"*

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.-

En primer término, debe indicarse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de su 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), publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.° 244 del 20 de diciembre de 2011, el Órgano Contralor no tiene por norma referirse a casos concretos.

De manera puntual, el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que las mismas 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 (...)"*.

De la normativa recién citada, se tiene entonces que las consultas deben estar referidas al ámbito competencial de la Contraloría General, vinculado con la materia de la Hacienda Pública y sus componentes, y ser planteadas de manera general y no particular, esto último con el objetivo de evitar que se someta al Órgano Contralor, la resolución de asuntos concretos propios del ámbito de decisión del sujeto consultante.

Por lo tanto, debe quedar claro que el presente criterio vinculante emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, junto con los elementos fácticos y jurídicos del caso, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

La potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual se sustituye a la administración en el manejo particular de situaciones en el plano meramente administrativo, de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o en la adopción de acuerdos o decisiones en sede administrativa. Tampoco como validación o confirmación de las conductas previamente adoptadas por la administración activa, en cuyo supuesto deviene improcedente nuestro pronunciamiento por la vía consultiva.

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, tal como se desprende, sobre esta gestión en el marco del proceso de negociación de la Convención Colectiva de esa municipalidad. En ese entendido se procede a evacuar el tema desde una perspectiva general y no respecto a una situación específica e individualizada, y dirigida por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.-

En primer término, se aclara al ente municipal que se reitera el criterio del Órgano Contralor dirigido al auditor interno de esa municipalidad, mediante el oficio n.° 6580 (DJ-06065-2018) del 15 de mayo de 2018. También se aclara que esta consulta no analiza lo que deberá hacer respecto de la forma de pago o no 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 a fin de efectuar las valoraciones pertinentes de frente a la adopción de conductas administrativas con efectos concretos, que deberán ajustarse plenamente al ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es de interés citar los oficios números 3738 (DJ-1533-2010), 3697 (DJ-0424-2012), 3528 (DJ-244-2013), 5164 (DJ 374-2013), 1092 (DJ-078-2015), 1366 (DJ-0145-2017), 13368 (DJ-1312-2017), 2428 (DJ-0167-2018), 2917 (DJ-212-2018) del 28 de abril de 2010, 24 de abril de 2012, 10 de abril de 2013, 29 de mayo de 2013, 21 de enero de 2015, 09 de febrero de 2017, 03 de noviembre de 2017, 19 de febrero de

2018 y el 28 de febrero de 2018; respectivamente y mediante los cuales el Órgano Contralor emitió pronunciamiento general sobre el salario escolar; criterios que además se reiteran en esta misiva y pueden ubicarse en el siguiente link: Criterios y Pronunciamientos.

En atención a las interrogantes planteadas, cabe indicar que en los oficios antes referidos el Órgano Contralor indica, en términos generales, el 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 completara 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.

Por otra parte, se advierte además, en los mismos, 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, respecto de la aplicación, 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; de manera tal que, de conformidad con el decreto que nos ocupa, no es posible entender que se hiciera extensivo a todo el Sector Público; lo que señala literalmente el considerando 2 del decreto es que "...consiste en un ajuste adicional, para los servidores activos, al aumento de salarios por costo de vida otorgado a partir del 01 de julio de 1994..."; sin que se aluda a "todos los funcionarios del Sector Público".

Sumado a lo que indica expresamente el decreto, el salario escolar no aplica para todo el Sector Público; porque no todas las instituciones que lo integran podrían haber resultado afectadas por el acuerdo de política salarial y los decretos antes señalados en razón de su autonomía; ejemplo de ello son los gobiernos locales; ello en virtud de la independencia salarial que ostentan para adherirse o no a dicha política salarial; es decir, aplicar el incremento decretado por costo de vida, o bien, en virtud de su propia escala salarial, definir los aumentos correspondientes -de conformidad con el artículo 131 del Código Municipal- y no apegarse al acuerdo en mención. (ver oficios emitidos por la Contraloría General de la República números 3528-2013, 5164-2013 y 1092-2015, entre otros).

Así, pudieron presentarse tres escenarios: el primer escenario refiere a la adopción y aplicación del acuerdo y los decretos en mención, de forma tal que se efectuaron las retenciones en el cuatrienio 94-98 y en consecuencia se les pagará el salario escolar a los funcionarios activos entendiéndose ello como el pago diferido por la afectación a las bases salariales que se dieron en el período referido; escenario en el que se ubican las instituciones que integran el Gobierno Central, los servidores amparados al Servicio Civil y las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

En el segundo escenario se ubican aquellas entidades e instituciones autónomas que en virtud de su condición decidieron en aquel momento adoptar y aplicar el acuerdo y los decretos, de manera tal que las bases salariales para el período 94-98 se vieron igualmente afectadas y con ello reconocen el salario escolar como un pago diferido a sus funcionarios.

No obstante, en caso de un cambio en el régimen salarial de éstas -salario único o global-, en virtud de la autonomía que ostentan dichas entidades y en tanto el salario escolar no está dispuesto por ley sino por decreto se pueden presentar tres opciones; la primera, que el salario escolar se incorpore dentro del cálculo del salario único y por tanto no se debe reconocer por aparte; la segunda opción se da cuando no se incorpora dentro del cálculo del salario único y se reconoce como un rubro independiente y la tercera posibilidad sería que no se reconozca el salario escolar en el nuevo régimen, en virtud de los parámetros definidos previamente por la Administración.

Valga acotar, los cambios en los regímenes salariales deberán realizarse en apego al ordenamiento jurídico vigente de manera tal que se respeten las condiciones salariales preexistentes de aquellos funcionarios que ingresaron a laborar con un régimen salarial diferente -base más pluses-.

Un tercer escenario se da en aquellas instituciones que, en virtud de su autonomía, eligieron en el período 94-98 no aplicar el acuerdo ni los decretos, dejando sin afectación las bases salariales. En este supuesto no corresponde el pago por concepto de salario escolar en tanto no se afectaron las bases salariales. Ahora bien, en caso de que estas instituciones decidan implementar el salario escolar, no podrán aplicar los acuerdos ni el decreto referido, sino que **únicamente podrían hacerlo realizando la retención del monto salarial en el porcentaje equivalente, el cual constituirá un ahorro del trabajador que se otorgaría en enero de cada año como salario escolar,** ello mediante un acuerdo entre patrono y trabajador, considerando las condiciones necesarias para la administración de dichos fondos de acuerdo con la normativa técnica y legal aplicable.

Cabe destacar con especial énfasis, en los supuestos antes descritos el salario escolar no deberá ser concebido como un pago extraordinario en tanto responde, desde su origen, a una afectación a las bases salariales, y si así no lo fuese -por la no aplicación del decreto señalado de forma reiterada- se deberá hacer el rebajo salarial

correspondiente para ser pagadero en enero de cada año.

Ahora bien, en relación con la aplicación del referido componente salarial a los funcionarios municipales, con base en los criterios emitidos por el Órgano Contralor y siendo que la aplicación del salario escolar depende del manejo dado por cada gobierno local, es responsabilidad de esa corporación municipal valorar, analizar y ubicar su situación particular en uno de los escenarios antes descrito.

Importa precisar a esa corporación municipal que al llevar a cabo el análisis señalado antes debe considerar que los actos administrativos que tome al efecto y el manejo presupuestario se deberán ajustar plenamente al ordenamiento jurídico que impera en materia presupuestaria.

Lo anterior en tanto los actos administrativos que emitan los gobiernos locales deberán conformarse plenamente con el ordenamiento jurídico y en especial con los 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-.

En virtud de todo lo anterior reiteramos lo señalado en los oficios de cita, y es tomando como base la información general suministrada en los mismos que esa Administración deberá analizar el caso particular, siendo su responsabilidad resolver de la forma más ajustada a Derecho.

IV. CONCLUSIONES.-

a) El salario escolar se conceptualiza como un sistema de retención -en el cuatrienio 94-98- de un porcentaje del total del aumento decretado por costo de vida y pago diferido en enero de cada año, dicho 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.

b) El monto a pagar por salario escolar no responde a un monto adicional o extraordinario pagado por el Estado; de manera que siempre se concebirá como un pago diferido dado en el mes de enero de cada año.

c) Las corporaciones municipales no están amparadas al Régimen del Servicio Civil ni a la Autoridad Presupuestaria, de manera tal que, de acuerdo a la autonomía que en materia salarial ostenta, deberán ubicar su situación particular respecto del salario escolar, en uno de los escenarios descritos y tomar la decisión que en derecho corresponda.

d) 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.

e) El gobierno local debe contar con los estudios técnicos que le permitan garantizar la sostenibilidad financiera para asumir nuevas obligaciones salariales en el futuro, conforme a lo establecido en los principios de universalidad e integridad y de sostenibilidad contenidos en los artículos 176 de la Constitución Política, 100 del Código Municipal, 5 inciso a) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos; así como, el numeral 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (Resolución n.° R-DC-24-2012 de 26 de marzo de 2012).

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: Presentación de documentos ante la CGR.

En los términos anteriores, dejamos atendida su consulta.

Atentamente,

Lic. Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado

Licda. Johanna Rodríguez Monestel
Fiscalizadora

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

JRM/IQR

Ce: Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, DFOE

NI: 27614-2024
Exp: CGR-CO-2024009271
G: 2024005820-1