



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 16 de abril de 2020  
MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020

Señor  
Rodrigo Chaves Robles  
Ministro  
Ministerio de Hacienda

**Asunto: Tratamiento del Salario Escolar.**

Estimado señor:

El denominado “*salario escolar*” ha sido objeto de controversias y cuestionamientos en múltiples ocasiones, y la mayoría de ellas por el mismo motivo, asociado a un desconocimiento de su origen.

La fijación salarial del Gobierno Central es una competencia del Poder Ejecutivo que bien puede ejercitarse mediante una disposición unilateralmente mediante un Decreto Ejecutivo cuando no se logra un acuerdo en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, como por ejemplo con los recientes aumentos que se decretaron por ₡ 3750 y ₡ 7500 a las bases salariales, o bien mediante un acuerdo al que lleguen los representantes de los trabajadores y el Gobierno en dicha comisión, los cuales posteriormente se deben instrumentalizar y ejecutar por las instancias competentes, como lo indica el inciso a) del artículo 9 de Decreto Ejecutivo 35730:

*“Artículo 9º—La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público tendrá las siguientes atribuciones:*

*a) Actuar como instancia de negociación en relación con los ajustes de salarios del sector público y sus componentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y posibilidades financieras. **Los acuerdos serán ejecutados por los Órganos competentes según corresponda.***

[...]” (El resaltado no es original)

Por ello, no es correcto sostener que el origen del llamado “*salario escolar*”, sea la resolución DG-062-1994 de la Dirección General del Servicio o el Decreto Ejecutivo N°.23907-H, pues como se indicó, estos instrumentos jurídicos solo operativizaron el acuerdo alcanzado en el Acuerdo de Política Salarial de 1994, y justamente en ese proceso de operativización es donde





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 2

están los elementos que generan confusión, pero también las aclaraciones si se hace una lectura cuidadosa.

Primeramente, hay que ser enfáticos en que existen dos resoluciones numeradas como DG-062-94 -y no una como podría pensarse- de la Dirección General del Servicio Civil, una emitida a las [nueve horas del 5 de agosto de 1994](#) y otra a las 10 horas de ese mismo día. Justamente esa primera resolución en su artículo 1, es clara en disponer una revalorización del 6,75% de las bases salariales:

*“Artículo 1º. Revalorar en un seis setenta y cinco por ciento (6,75%) por concepto por costo de vida, **el salario base** de los puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, Títulos I y II del Estatuto de Servicio Civil.” (El resaltado no es original)*

No obsta mencionar que, en el sector público a diferencia del sector privado, las fijaciones salariales se realizan con la inflación vencida, o sea la del año anterior, y no con la proyectada, por lo tanto resulta de interés señalar que según datos del Banco Central, el año 1993, previo al Acuerdo de Política Salarial que dio origen al llamado “salario escolar”, Costa Rica cerró con una inflación del [9%](#), por lo tanto un incremento salarial del 8% no constituye ni un privilegio ni una prebenda, sino que por el contrario era inferior a la pérdida de poder adquisitivo que enfrentaron los salarios.

Además, hay que recordar que la Administración Figueres Olsen, también pasó por apuros económicos, lo cual hace lógico que el Gobierno en ese entonces no tuviera la liquidez suficiente para hacerle frente a una erogación del 8% y que debiera diferir un 1,25% durante el año, posiblemente mientras lograba pasar el ajuste de tarifa propuesto al impuesto sobre las ventas para que esta ascendiera de 10 a 15%, lo que finalmente no ocurrió de forma permanente sino temporal por solo dieciocho meses y luego se estabilizó en el 13% actual.

De ese modo, queda probado que el 1,25% de ese momento, era el mecanismo por el cual se completaba dicho incremento, y de ello da cuenta el considerando 4 de esta segunda resolución, que textualmente se lee así:

*“Que, en dicho sentido, el Gobierno de la República ha propuesto un ajuste adicional, para los servidores activos, al aumento de salarios otorgado a partir del 1 de julio de 1994, el cual consiste en un porcentaje del salario nominal de dichos servidores, para que sea pagado en forma acumulativa en el mes de enero”*

Retomando el tema de la instrumentalización de ese ajuste fijado para las bases salariales, es menester detenerse en el contenido del Decreto Ejecutivo N°. 23907-H en el “Considerando 3”, que textualmente indica:





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 3

“3°.- *Que mediante resolución DG-062-94, la Dirección General de Servicio Civil, **crea el componente salarial denominado "Salario Escolar"** para los servidores amparados al Régimen de Servicio Civil y que mediante resolución AP-34-94, la Autoridad Presupuestaria la hace extensiva a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito.*” (El resaltado no es original)

Sin embargo, al cotejar la totalidad de las resoluciones de supra cita, estas evidencian que se trata de un ajuste salarial que se dividió en dos, un 6,75% cuyo pago se hizo efectivo inmediatamente, y otro del 1,25% que se instrumentalizó como un componente para evitar que se pagara de forma inmediata y así poder diferirlo a enero de cada año. De tal modo, cobra interés realizar una lectura cuidadosa del artículo 1 del decreto en comentario, para percatarse del motivo que ha generado la confusión acerca de la naturaleza jurídica del llamado “salario escolar”:

“Artículo 1°.- *Se adiciona a la partida de Servicios Personales el rubro Salario Escolar, **para identificar el gasto por ajuste adicional, para los servidores activos, el aumento de salario otorgado a partir del 1° de julio de 1994, que consiste en un porcentaje del salario nominal de dichos servidores, para que sea pagado en forma acumulativa en el mes de enero de cada año.***”

*Clasificación de Gastos según su objeto:*

*Código*

*031*

*Concepto*

*Salario Escolar” (El resaltado no es original)*

Como puede apreciarse de la totalidad de la norma, pero en especial de los fragmentos destacados, es claro que el rubro llamado “salario escolar” se creó únicamente para efectos de poder identificar e instrumentalizar el gasto en el clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda-y posiblemente en el sistema de pagos de la época, al igual que como está sucediendo en la actualidad con el ajuste técnico de los servidores policiales a nivel del sistema Integra 1-, y que dicho monto no corresponde a otra cosa que no sea el porcentaje del aumento de salario a las bases que no se podía pagar en el acto (1,25%) y que el Gobierno dispuso que pagaría de manera acumulativa en el mes de enero del año siguiente, y no de forma mensual por los problemas de liquidez que enfrentaba en ese entonces.

En esta misma línea, se ha pronunciado la Contraloría General de la República en sus criterios CGR/ DJ-0349-2015 y DJ-0605-2018, que respectivamente indican lo siguiente:

“Para analizar el tema planteado existen tres aspectos de especial relevancia, el primero, en el sentido de que el salario escolar surge como un acuerdo de política salarial para el cuatrienio 94-98 suscrito el 23 de julio de 1994 denominado **“componente de la política**”





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 4

**de salarios crecientes” mismo que planteaba la acumulación o retención de un porcentaje del aumento salarial en 1994 hasta completar en 1998 un salario adicional – representaba el 8.19%-, el cual se pagaría en el mes de enero de cada año.**

A fin de **conceptualizar y aplicar dicho componente**, el Poder Ejecutivo emitió los decretos N° N°23495-MTSS publicado en el Alcance N° 23 a la Gaceta N° 138 del 20 de julio de 1994, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 23907-H publicado en la Gaceta número 246 del 27 de diciembre del mismo año, entre otros.

Es mediante la resolución N° DG-062-94 de las 10:00 horas del 05 de agosto de 1994 que la Dirección General del Servicio Civil crea el componente salarial denominado “salario escolar” para los servidores amparados al Régimen del Servicio Civil y mediante resolución N° AP-34-94; la Autoridad Presupuestaria la hace extensiva a las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo su ámbito.

En virtud de los antecedentes antes señalados, **el 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 completara un salario adicional pagadero en el mes de enero de cada año.** (El resaltado no es original)

“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.

**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).





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 5

**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 122 del Código Municipal- y no apegarse al acuerdo en mención. (ver oficios emitidos por la Contraloría General de la República N° 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.** (El resaltado no es original)

Siguiendo esta misma inteligencia, la Sala Constitucional ha tratado la naturaleza jurídica del llamado "salario escolar" en las resoluciones 722-1998 y 1072-2004, en los siguientes términos:

**"Así, verbigracia, si el aumento decretado por el Estado para el sector equivale a un ocho por ciento, mensualmente el patrono retendrá -al trabajador activo- un dos por ciento de ese aumento sobre una base mensual y pagará junto con el salario mensual la diferencia, sea en el caso de ejemplo, un seis por ciento. De esta forma queda claro que el monto pagado por la vía del llamado "salario escolar" es un monto que no paga el Estado en forma adicional como si fuera un monto extraordinario en el mes de enero de cada año, 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**





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 6

**encuentra dentro de su patrimonio. Si lo anterior se ajusta a lo dispuesto en el señalado Decreto, el recurrente parte de una premisa falsa, toda vez que lo que el trabajador activo percibe en el mes de enero siguiente al aumento decretado el año anterior, es un dinero que el Estado no paga en forma extraordinaria o como un decimocuarto mes, sino que corresponde a una suma que ya se encontraba dentro del patrimonio del trabajador por cuanto ya había sido reconocida por éste e incluida dentro del salario a percibir, sólo que se le paga en forma diferida.**

*“De esta forma, según se desprende de la resolución parcialmente transcrita, el llamado “salario escolar” no constituye propiamente un pago extraordinario o una eventual gratuidad a favor del trabajador –tal y como parece asumir la amparada-, sino que **corresponde al pago de una suma que ya había sido reconocida a favor del trabajador y que ingresó a su patrimonio en razón de su trabajo –por corresponder a un porcentaje del total del aumento salarial decretado por costo de la vida para el año que corresponda-, y cuyo pago simplemente había sido retenido, a efectos de cancelarlo de forma diferida.** Sea, no corresponde propiamente a un pago extraordinario o extra que obedezca al hecho que el empleado tenga o no hijos en edad escolar, sino que corresponde a un porcentaje del salario devengado por el trabajador cuyo pago simplemente se difirió en el tiempo.”*

Por lo tanto, a partir de todos los elementos y antecedentes estudiados, es corolario que el monto percibido en enero por las personas servidoras públicas, corresponde a un fragmento de un incremento a la base salarial que se retiene mes a mes, por lo que el nombre “salario escolar” únicamente tiene un efecto identificativo y la denominación “componente” contenida en la resolución DG-062-94 de las 10 horas del 5 de agosto de 1994 de la Dirección de Servicio Civil, es únicamente el mecanismo que permite que tanto el clasificador por objeto de gasto y los sistemas de pago, identifiquen este como un monto que no debe desembolsarse mes a mes como sucede con el restante 6,75% del total de ese 8% que aumentaron las bases salariales, y por ende no es dable argumentar que solo debe usarse para compra de útiles escolares o que solo deba pagarse a quienes tengan hijos en edad escolar.

Finalmente, hay que advertir que desde el plano económico en caso de suprimirse el llamado “salario escolar”, esta medida no generaría ningún efectivo positivo en las finanzas públicas, y por el contrario sería perjudicial por lo siguiente:

- I. Por tratarse de un monto ya ingresado al patrimonio de las personas servidoras públicas, su supresión implicaría que ese porcentaje debe trasladarse a los pagos de salarios que se realizan mensualmente con adelanto quincenal, con lo que se generaría una presión en la liquidez de las finanzas públicas.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0443-2020  
Pág. 7

- II. Si se suprimiera y no se traslada a los salarios mensuales, debería indemnizarse a las personas servidoras públicas por concepto de los ingresos que dejarían de percibir, dado que ya formaba parte de su masa patrimonial, al afectarse uno de los elementos esenciales de la relación laboral como lo es el salario.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo.  
Ministra

- C. Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República.  
Rodrigo Cubero Bradley, Presidente Ejecutivo, Banco Central de Costa Rica.  
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.  
Archivo

