

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

18 de marzo del 2022
DAJ-C-0063-03-2022

Señora
Yaxinia Díaz Mendoza
Directora
Dirección de Recursos Humanos
Presente

Asunto: Atención a oficio DVM-A-DRH-5994-2021.

Estimada señora:

Me dirijo a usted en ocasión de saludarle y a la vez en atención del oficio de cita, ingresado en esta Dirección en la referencia N° 7834, expediente N° DAJ-DCAJ-EXP-1336-2021, me permito manifestar lo siguiente:

1. Objeto de consulta

La gestión presentada expone la interrogante que será abordada:

...¿debe reconsiderarse el criterio... ante las modificaciones del articulado que fundamentó en su momento, lo vertido en el oficio DAJ-117-C-04-2010?

2. Análisis de admisibilidad

La potestad consultiva ante esta Dirección, como órgano superior consultivo técnico-jurídico, se desprende del Decreto N° 38170-MEP del 30 de enero de

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

2014, denominado "*Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*", en sus artículos 13 y 16, donde se dispone que le corresponde asesorar y emitir criterios jurídicos vinculantes.

En virtud de los alcances de estos últimos, la Administración consideró pertinente detallar los requisitos para solicitar su emisión; así, el Despacho Ministerial mediante la Directriz número DM-774-06-2018, "*Parámetros para solicitud de criterio jurídico ante la DAJ*" los establece, de manera que toda gestión, debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los mismos para su consideración por el fondo.

Así las cosas, una vez efectuado dicho estudio en la presente gestión, se determina que cumple con lo requerido e interesa destacar lo manifestado en el criterio técnico aportado, el cual expone que el oficio DAJ-117-C-04-2010 de fecha 12 de abril de 2010 emitido por esta Dirección, estableció un criterio con carácter vinculante a favor del reconocimiento de anualidades para personas que han laborado como cocineras o trabajadores misceláneos para las Juntas de Educación o Administrativas y que luego ingresaron a laborar para el Ministerio de Educación Pública; no obstante explica, que se efectuó la derogatoria del numeral 5 y la reforma del ordinal 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública que fundamentan dicho criterio, esto en virtud del artículo 3º del Título III de la Ley N° 9635, ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre de 2018, que adicionó los numerales 57 aparte l) y 58 aparte c) a la Ley de Salarios de la Administración Pública. Agrega además normativa y jurisprudencia que clarifican la naturaleza jurídica de las Juntas y los parámetros vigentes del reconocimiento de anualidad, aclarando que su exposición no aborda el tipo de relación laboral entre las Juntas y estas personas servidoras, sino que se avoca únicamente a la naturaleza de los entes en cuestión.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

3. Criterio DAJ-117-C-04-2010

El criterio objeto de análisis fue emitido por esta Dirección el 12 de abril de 2010, dirigido a la Dirección de Recursos Humanos ante la solicitud de un “criterio jurídico respecto al reconocimiento de aumentos anuales para funcionarias que han laborado como Trabajadoras Misceláneas o cocineras en los comedores escolares de centros educativos en puestos que fueron pagados por las juntas.”

El documento aborda tres ejes:

- a) **Reconocimiento de anuales:** Basado en los ordinales 5 y 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, recalcando que dichas normas y jurisprudencia que menciona, sostienen que el beneficio se reconoce a los servidores del sector público bajo una relación laboral y contempla el tiempo de servicio prestado en otras entidades del sector público -sin considerar el carácter de la relación laboral allí sostenida- pues se parte de la teoría del Estado como patrono único.
- b) **Naturaleza de la relación de las cocineras:** Desarrolla el concepto de patrono y las atribuciones de las Juntas en las relaciones laborales con las trabajadoras en cuestión, manifestando que no existía un acto de investidura que las calificara como funcionarias públicas, pues estaban contratadas por la propia Junta que fungía como patrón.
- c) **Juntas de Educación y Juntas Administrativas:** Explica la descentralización y enfatiza el papel del Estado en la misma, subrayando que los entes descentralizados integran el sector público estatal o Administración Pública descentralizada, categoría donde se clasifican las Juntas según lo sostiene la jurisprudencia transcrita.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

Concluye determinando que “Las personas que laboran como cocineras o trabajadores misceláneos en comedores escolares pagados por las Juntas de Educación o Juntas Administrativas y pasan al Ministerio de Educación Pública de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y 12 de la Ley de Salarios del sector público –y al considerarse estas sector público estatal- debe reconocérseles este componente salarial.”

4. Análisis de fondo

a. Regulación de las anualidades

La Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 de 9 de octubre de 1957, reconoce este rubro autorizando originalmente su pago sólo por los años servidos en la propia institución para la cual laboraba el funcionario, de modo que si se efectuaba un traslado, no existía precepto legal habilitante que facultara reconocer el tiempo servido en la institución de origen; fue hasta el 22 de diciembre de 1982, por medio de la Ley N° 6835, que se adicionó un inciso d) al artículo 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública variando dicha situación. Según se desprende de la exposición de motivos de esta reforma, se buscaba “corregir una gran injusticia” reconociendo del tiempo servido en todo el sector público para efectos de anualidades (folio 2 del expediente legislativo N° 9509). No obstante, antes de dicho cambio normativo, ya existían dictámenes reiterados de la Procuraduría General de la República, fundamentados en abundante jurisprudencia de los Tribunales de Trabajo y de la Sala de Casación, que acogían el principio de la unidad de la Administración Pública y la teoría del Estado patrono único, reconociendo el tiempo servido en cualquier

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

institución del Estado, independientemente de su clasificación como Administración central o descentralizada.¹

Ya en tiempos recientes, como bien se manifiesta en la consulta, los artículos 5 y 12 de la Ley de Salarios del Sector Público fueron objeto de reforma, el primero fue eliminado del articulado y el segundo cambió su redacción, según lo instaurado en el artículo 3° del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, que adicionó los numerales 57 aparte l) y 58 aparte c) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, N° 2166 del 9 de octubre de 1957, quedando el texto de la siguiente manera:

Artículo 12- El incentivo por anualidad se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año.

Si el servidor fuera ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos.

Si bien es cierto, en el expediente legislativo N° 20580 conformado para esta última reforma, no quedaron consignadas discusiones sobre el cambio del artículo 12 en estudio, conforme lo ha reiterado la autoridad Procuradora, “la intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a todas las relaciones de empleo del sector público”,² lo cual se vislumbra igualmente del ámbito de aplicación:

¹ Procuraduría General de la República criterio C-346-2020 del 30 de abril del 2020.

² Procuraduría General de la República criterio C-159-2020 del 30 de abril del 2020.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.
2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades.

Sumado a lo expuesto, el Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público refuerza lo manifestado al señalar:

Artículo 1.- Definiciones. Para efectos del presente reglamento, se entenderá por:

a) Anualidad: incentivo salarial concedido a los servidores públicos como reconocimiento a su permanencia de forma continua prestando sus servicios a la Administración Pública en aquellos casos que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente número numérico en la evaluación anual, y a título de monto nominal fijo para cada escala salarial.

(...)

I) Servidor público: toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública central y descentralizada, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos del reglamento. Las

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

disposiciones del presente reglamento también serán aplicables a aquellos funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas en cualquiera de sus formas y para los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones del Título III de la Ley N° 9635 denominado "*Modificación De La Ley N.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de Octubre de 1957*" serán aplicables a los servidores públicos de la Administración central y descentralizada.

Por Administración central, se entenderá al Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios; el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

Por Administración descentralizada, se entenderá a todas las instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, universidades públicas, municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social.

Las disposiciones del presente reglamento no tendrán efecto retroactivo y por lo tanto respetarán los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas previas a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, de conformidad con las disposiciones transitorias al Título III de dicha ley.

Corresponden a derechos adquiridos, los incentivos, sobresueldos, pluses, remuneraciones adicionales o cualquier otro de naturaleza equivalente, que previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9635, integraban el salario total del servidor público, en propiedad o interino.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

De manera que las anualidades “constituyen un sobresueldo que se cancela a los servidores públicos por los años de servicio prestados y por la experiencia adquirida en el sector público, siempre que hayan obtenido la calificación mínima exigida.”³

b. Sector público y la descentralización

Sumado a lo manifestado, el Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988, en su artículo 2, definió el concepto de sector público:

- Sector Público: Es el integrado por el Estado, los órganos y entes de la Administración Central y Descentralizada, los entes públicos no estatales y por las empresas públicas, cualquiera que sea su forma jurídica e incluso si ésta se encuentra constituida como una entidad jurídica privada, a través de las cuales la Administración Pública ejerza la iniciativa económica, poseyendo la mayoría del capital social o una posición que le otorgue, directa o indirectamente, el control de su gestión.

Como es notorio, este sentido amplio que se observa en la normativa hasta aquí mencionada, abarca a los entes descentralizados, entendiéndose la descentralización como “un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”.⁴

³ Procuraduría General de la República criterio C-100-2021 del 13 de abril del 2021.

⁴ Rivera, Roy. (2001) Cultura política, gobierno local y descentralización. El Salvador: FLACSO

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

En cuanto a las características de los entes descentralizados, la Sala Constitucional ha señalado la personalidad jurídica, el patrimonio propio, la pluripersonalidad directiva (Junta Directiva), la especialidad orgánica y el contralor en vía administrativa y jurisdiccional.⁵

c. Naturaleza de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas

Referente a este particular, el ente Procurador y la Sala Constitucional, con base en la normativa aplicable, han sostenido:

“... tanto a las Juntas de Educación, como a las Juntas Administrativas, las leyes Nos. 181 de 18 de agosto de 1944 (Código de Educación) y 2160 de 25 de setiembre de 1957 y sus reformas (La Ley Fundamental de Educación), les otorgan “plena personalidad jurídica” y patrimonios propios, es decir, han sido creadas en virtud de un acto de imperio del Estado y se les ha conferido personalidad jurídica aparte para atender una serie de fines especiales que le correspondían a éste. Sin embargo, respecto de las Juntas, como es lógico suponer respecto de la Administración Pública descentralizada, el Estado, como ente público mayor, ejerce sobre ellas una tutela administrativa al orientar, de forma general, su actuación, para lograr así una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos relacionados con la política educativa oficial.” (Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-386-2003 de 09 de diciembre del 2003).

“No cabe duda pues que...se consideró que las Juntas de Educación y Administrativas son organismos auxiliares de la Administración Pública

⁵ Costa Rica. Corte Suprema de Justicia. (1992). Resolución No 495-92 del 25 de febrero de 1992 de la Sala Constitucional.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

(Ministerio de Educación Pública) y que, como entidades de derecho público que son, su regulación primigenia está contemplada en el Código de Educación y en la Ley Fundamental de Educación de 1957. Es así como en el artículo 56 del citado reglamento se les faculta a dichas Juntas como personas de derecho público, para que puedan realizar toda clase de contrataciones administrativas para la consecución de sus fines, con sujeción a lo preceptuado por la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, La Ley General de Contratación Administrativa y sus Reglamentos así como las disposiciones especiales contenidas en este Reglamento. Por lo demás, en el citado voto número 787-F-01 de las 14:10 horas del 5 de octubre del 2001, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, se ventiló la naturaleza jurídica de esas Juntas y se les consideró entes descentralizados sin relación jerárquica con el Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación), indicándose:

“En ese progresivo desprendimiento de atribuciones de un ente matriz y el correlativo aumento de poderes de un centro inferior, se transita por una desconcentración mínima, media, máxima, hasta que finalmente aflora un ente descentralizado. En principio esto último ocurre cuando el ente alcanza organización propia, patrimonio exclusivo y personalidad jurídica. En punto a fines, bien puede existir una coincidencia entre los propios y los del ente matriz; incluso una influencia de este sobre aquél mediante directivas o directrices, sin que por eso se niegue la descentralización. Lo que si es definitivamente excluyente es la relación jerárquica. Sobre el manejo de patrimonio, los controles que se impongan a éste externamente, tampoco hacen desmerecer su naturaleza, máxime cuando se confieren a un órgano neutral como es la Contraloría General de la República. Las juntas, aparte de tener personería jurídica propia y capacidad para contratar y comparecer ante los

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

Tribunales, por disposición del artículo 36 del Código de Trabajo, tienen también patrimonio propio y capacidad de disposición de éste, ciertamente bajo determinados controles, cuya existencia, como se indicó, no excluye necesariamente un fenómeno de descentralización. Tampoco, por lo anteriormente expuesto, lo excluye que su política deba armonizar con la del Ministerio de Educación, porque la armonía es un desideratum en la acción de todos los entes públicos, máxime en aquellos con objetivos afines, empece a lo cual las Juntas tienen los propios no necesariamente coincidentes y sí tal vez complementarios de los generales, en la medida que velan por las necesidades de un sector de la educación con problemas y soluciones particulares. Es importante agregar que las Juntas no responden de su política tan solo ante el Ministerio de Educación, también lo hacen ante la Municipalidad respectiva, que es quien, además, designa a sus miembros. Y definitivamente entre las Juntas y el Ministerio no hay relación jerárquica. Frente a lo arriba expuesto, no es posible negar la condición de ente descentralizado a las Juntas de Educación...”

Puede decirse entonces que si bien en el Reglamento se señala, que dichas Juntas son delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares de la Administración Pública, que sirven a la vez como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo, eso no significa que no sean parte de aquella Administración, entendida en su sentido más amplio (artículo 1º, Ley General de la Administración Pública); y mucho menos (con mayor razón todavía), que no sean parte del Sector Público, pues no obstante que están integradas por particulares, normalmente padres o madres de alumnos quienes se desempeñan como miembros honoríficos, se trata de organismos a

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

quienes se encargan cometidos públicos en materia de educación, y como tales constituyen entes públicos con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de derecho público y privado sólo que descentralizados, por lo que, si bien entre esas juntas y el Ministerio de Educación Pública no hay relación jerárquica, sí están sometidas a tutela administrativa del Poder Ejecutivo, lo que se conoce como una relación de dirección por lo que sí pueden ser objeto de órdenes, solo que referidas a la actividad mediante directrices, conforme a los numerales 26, b), 27,1, 98 a 100 de la Ley General de la Administración Pública. Estando sometidas, sobre todo, a las disposiciones del Ministerio de Educación en materia de distribución e inversión de los dineros que reciben, provenientes entre otras fuentes del Presupuesto Nacional..." (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, voto 2005-918 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del cuatro de noviembre de dos mil cinco).

De modo que las Juntas de Educación y Juntas administrativas son entes descentralizados con todos los atributos que le corresponden a este tipo de instituciones, debiendo adecuar su comportamiento al régimen jurídico que les aplique y a las disposiciones emitidas por el Ministerio de Educación Pública en virtud de la tutela administrativa correspondiente.

d. Personas trabajadoras en comedores escolares

Desde el año 1905 se iniciaron los primeros esfuerzos estatales para dotar de adecuada alimentación a la población estudiantil; no obstante, la consolidación del programa de comedores se da con la aprobación de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974), por medio de la cual se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y se le dota de recursos económicos permanentes.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

A lo interno de esta Cartera Ministerial, en 1987, mediante el decreto N° 18753 M.E.P., nace la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente - D.A.N.E.A- como la encargada de la administración total del Programa de Comedores Escolares, lo cual varió con el Decreto N° 34075-MEP del año 2007, de Reorganización de las Oficinas Administrativas, donde se crea la Dirección de Programas de Equidad con el fin de ejecutar e integrar los programas sociales de esta Cartera Ministerial, dentro de los cuales está el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), aspecto que se mantuvo en el Decreto N° 38170, "Organización Administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública" vigente actualmente. Así, al Departamento de Alimentación y Nutrición, parte de dicha Dirección, entre otras labores le corresponde "Elaborar las planillas de transferencias a las Juntas para la compra de alimentos, subsidio para el pago de servidoras y recursos para el equipamiento, mobiliario y mantenimiento de la planta física de los comedores estudiantiles." (Decreto N° 38170, artículo 146 y 152 inciso n). Lo cual significa que quienes tienen el deber de ejecutar los recursos asignados a comedores escolares finalmente, son las Juntas de Educación y Juntas Administrativas (en adelante Juntas).

Inicialmente, la administración del Programa de Comedores Escolares era conferida a los Patronatos Escolares y fue mediante el Decreto N° 31024-M.E.P. del 12 de marzo del año 2003, que se transfiere a las Juntas, facultad recogida en el "*Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas*", Decreto N° 38249- MEP de aplicación al día de hoy:

Artículo 31.-Son funciones y atribuciones de las Juntas las siguientes:

(...)

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

l) Gestionar los procesos relacionados con la prestación de los servicios del comedor estudiantil y de transporte estudiantil, en sus diversas modalidades.

m) Cubrir las cargas sociales y derechos laborales de los trabajadores del comedor contratados bajo la modalidad de subsidio...)

Estos entes ejecutores, deben acatar asimismo la referencia que se hace del destino de los fondos de PANEA en dicho decreto:

Artículo 110.-El PANEA transfiere a las Juntas fondos públicos para el funcionamiento del servicio de comedores estudiantiles que contempla, además de la compra de alimentos, el financiamiento de bienes y servicios complementarios tales como: mobiliario y equipo, utensilios, la contratación de personal para el comedor escolar, así como el desarrollo de huertas estudiantiles.

Ya específicamente en cuanto a contrataciones requeridas para el funcionamiento del comedor, el mismo instrumento señala:

Artículo 116.-La Dirección de Programas de Equidad podrá otorgar a las Juntas un subsidio para la contratación de personal para el comedor escolar, de conformidad con los lineamientos técnicos establecidos para tales efectos.

El subsidio brindado será por un plazo máximo de 10 meses. De acuerdo con las necesidades del centro educativo, la Junta podrá realizar contrataciones de tiempo completo o de medio tiempo. Sin embargo, en cualquiera de los casos, la Junta deberá garantizar el pago mensual o quincenal del salario mínimo establecido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como las cargas sociales y los derechos laborales que corresponda, en todos sus extremos. La Junta deberá reconocer y respetar todas las garantías laborales que correspondan.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

La Junta mediante recursos propios o recursos de otras fuentes de financiamiento autorizadas para este fin, deberá garantizar el pago completo y oportuno de las cargas sociales y demás derechos laborales que no alcancen a ser cubiertos con el monto del subsidio otorgado.

Las personas contratadas por la Junta para trabajar en el comedor estudiantil deberán aportar el número de cuenta cliente con el fin de que la Junta efectúe el pago del salario mensual o quincenal mediante transferencia en dicha cuenta.

Así las cosas, es notoria la participación de las Juntas en la contratación del personal que labora en los comedores escolares, ya que se encarga del funcionamiento general de los mismos, del servicio brindado, las contrataciones, el pago de salarios, cargas sociales y derechos laborales, acciones que deben valorarse a la luz de las disposiciones emanadas por el Código de Trabajo al momento de referirse al contrato individual de trabajo:

ARTICULO 18.-

Contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es todo aquél en que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada en ésta, y por una remuneración de cualquier clase o forma.

Se presume la existencia de este contrato entre el trabajador que presta sus servicios y la persona que los recibe. (Código de Trabajo)

Si bien el numeral no expresa de forma literal el término de "relación laboral", de lo transcrito se extraen los elementos indispensables que la constituyen y que han sido puntualizados y desarrollados por la jurisprudencia y la doctrina:

- a) La actividad personal del trabajador, concerniente a la obligación de prestar servicios personalmente y no valiéndose de un sustituto.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

- b) La subordinación, se refiere "al estado de limitación de la autonomía del trabajador, sometido a la potestad patronal, por razón de su contrato y en el desempeño de sus servicios, por autoridad que ejerce el empresario en orden al mayor rendimiento de la producción y el mejor beneficio de la empresa".⁶ Estas potestades de dirección, mando e instrucción, implican la posibilidad que tiene el patrono en virtud de su jerarquía, de imponer reglamentos, girar órdenes y velar por su estricto cumplimiento, punto relevante ya que toda relación laboral es eminentemente subordinada. Esta subordinación puede ser potencial, por lo que aunque no se dé, debe existir posibilidad de ejercerla siempre. Igualmente, esta característica compromete al patrono a la afiliación del subordinado como trabajador asalariado y al pago de las cotizaciones correspondientes cuando el trabajador presta trabajo en una relación laboral.⁷
- c) Salario, es la remuneración que corresponde al patrono girar, como contraprestación por los servicios que a su vez le brinda el trabajador.

De conformidad con lo expuesto, dadas las facultades propias de las Juntas y el papel de las mismas respecto a las personas que laboran en los comedores escolares, se determina que en dichas situaciones se está en presencia de un contrato de trabajo de índole privada con la entidad contratante, lo cual también es aplicable incluso, en casos en los que, aunque no se manifieste explícitamente, del análisis del cuadro fáctico y de la práctica de la labor, es posible, identificar los elementos constitutivos de una relación laboral, debiendo imperar en materia laboral el "Principio de Contrato Realidad", el cual sostiene que la relación y la legislación que rige, será aquella adecuada para lo que se

⁶ Cabanellas, G. (1968) Compendio de Derecho Labora. Buenos Aires, Argentina. Bibliografía OMEBA, p.394.

⁷ García, M. (1975) Curso de Derecho del Trabajo, Ariel, Barcelona.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

produce en el diario desarrollo de la contratación y no lo expresado en el contrato.⁸

No se omite manifestar que fuera de las contrataciones efectuadas por las Juntas, existen nombramientos efectuados por el Ministerio de conformidad con el "Reglamento de Servicios de Trabajadores de Comedores Escolares de las Instituciones Educativas Oficiales", Decreto N° 15195 a los que les rige una normativa distinta:

Artículo 1º-(...) Lo aquí dispuesto en cuanto a la relación de empleo público, se entiende establecido para los servidores nombrados por el Ministerio de Educación Pública. Los trabajadores de comedores escolares cuya relación de trabajo exista con cualquier otro órgano u ente distinto del Ministerio de Educación Pública, estarán sujetos a los términos y condiciones propios de su relación contractual de trabajo, debiendo someterse a este Reglamento, únicamente en cuanto a los lineamientos establecidos para la buena prestación del servicio de comedores escolares.

5. Conclusiones

En consideración de lo expuesto se concluye:

- El pago de anualidades reconoce el tiempo servido en las diversas instituciones del sector público, en virtud del principio de la unidad de la Administración Pública, la teoría del Estado patrono único y en la autorización expresa contenida en el artículo 14, inciso f),

⁸ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social DAJ-AE-101-11 del primero de abril de 2011.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

del "Reglamento al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".

- El sector público abarca a los entes descentralizados.
- Junta de Educación o Junta Administrativa como entes descentralizados, están facultados para realizar todo tipo de actos permitidos por el ordenamiento jurídico, entre estos, efectuar contrataciones, por lo tanto, toda persona trabajadora que haya prestado sus servicios dentro de una relación laboral con dichos entes y pasa a ser funcionario de este Ministerio, le corresponde el reconocimiento de anualidades por el tiempo laborado en la Junta.
- Se deja sin efecto el criterio DAJ-C-117-04-2010 debido a la reforma normativa realizada.

Cordialmente,

Mario López Benavides

Director

Elaborado por: Dayana Cascante Núñez, Asesora de Área Consultas
Revisado por: Jeannette Calero Araya, Coordinadora del Área de Consulta.
VB: Nancy Quesada Vargas, Jefa. Depto. Consulta y Asesoría Jurídica.
Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz, Subdirectora DAJ.

cc. Archivo.-