

---

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 13996**

04 de agosto de 2025  
**DJ-1440-2025**

Señora  
Silvia Maria Centeno González  
Secretaría el Concejo  
Concejo Municipal  
**MUNICIPALIDAD DE TILARÁN**  
ce: [munitila@yahoo.es](mailto:munitila@yahoo.es) [scenteno@tilaran.go.cr](mailto:scenteno@tilaran.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Se atiende consulta sobre salario escolar.

## **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

Nos referimos a su oficio n.º MT-CM-SCM-248-2025 fechado 25 de junio de 2025, relativo a la implementación del salario escolar. Mediante la cuál plantea una serie de consultas, en concreto las siguientes:

- 1-¿Qué requisitos a nivel presupuestario tendrían que darse para poder implementar el Salario Escolar en esta Municipalidad a partir del año 2026?
- 2- ¿Si el salario escolar constituye un ahorro obligatorio con cargo al salario del trabajador, o es componente salarial extraordinario y también aguinaldo?
- 3- ¿Corresponde a la administración retener mes a mes el monto respectivo a cada salario del trabajador para su pago diferido anualmente?
- 4- ¿Cuál es el procedimiento para que este Concejo Municipal implemente ese pago y si es menester su inclusión reglamentaria?
- 5-¿El cálculo incluye todas las remuneraciones extraordinarias, sobresueldos y otros rubros salariales?
- 6- ¿Es factible financiar el Salario Escolar con ingresos por concepto de tasas y precios públicos, independientemente del programa al cual pertenezca cada funcionario?
- 7- ¿Debe contar el Gobierno local con un estudio externo de viabilidad financiera?
- 8-¿Qué tratamiento jurídico corresponde darle sobre el traslado al esquema de salario global de los funcionarios con salario compuesto, conforme la Ley 10.159 y sus transitorios?

9- ¿Son susceptibles de percibir incrementos salariales, aquellas personas que, con ocasión del reconocimiento de ese salario, devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global?

## **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n° 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el órgano contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta No. 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, 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, como referencia dentro del marco de la gestión consultiva que se atiende, se reitera el criterio de este Órgano Contralor dirigido al auditor interno de esa municipalidad, mediante el oficio n.º 6580 (DJ-06065-2018) del 15 de mayo de 2018. Aunado a esto y con el fin de que la Administración pueda efectuar las valoraciones pertinentes para resolver sobre sus dudas y resolver el caso concreto, le referimos a los 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), 2288 (DJ-0256-2025), 13068 (DJ-1339-2025), 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, el 28 de febrero de 2018, 12 de febrero de 2025 y 21 de julio de 2025, respectivamente, mediante los cuales esta Contraloría emitió pronunciamientos que abordan de un modo general el tema del salario escolar; criterios que además se reiteran en esta misiva.

También se aclara que los criterios antes referidos, conforme a nuestra potestad consultiva, no analizan lo que deberá hacer para el caso en particular la Municipalidad de Tilarán, respecto de la posibilidad de pagar o no de salario escolar a sus funcionarios. Lo anterior, pues estos criterios no relevan 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.

En atención a las interrogantes planteadas, cabe indicar que en los oficios este Órgano Contralor ha establecido, 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.

Además, se ha señalado 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 (al respecto ver las resoluciones de la Sala Constitucional n.º 722 de las 12:09 horas del 06 de febrero de 1998, Sala Segunda n.º 309 de las 09:25 horas del 06 de mayo de 2005, n.º

833 de las 09:40 horas del 12 de octubre de 2011 y de la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo n.º 2036-2009 de las 08:00 horas del 22 de setiembre del 2009). Ello acorde con las condiciones aplicables en cada caso, según lo establecido por las respectivas Administraciones.

El referido componente salarial fue establecido para los servidores amparados al Servicio Civil y mediante resolución n.º 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 respectivo<sup>1</sup>, 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 en la normativa antes señalada, 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, ha mencionado en sus pronunciamientos esta Contraloría General, que 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.

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo n.º 23907-H, denominado "Adiciona Rubro Salario Escolar a Partida de Servicios Personales" del 21 de diciembre de 1994.

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, que 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 analizando los escenarios antes descritos y demás disposiciones aplicables al efecto.

Ahora bien, siguiendo algunos pronunciamientos anteriores (ver oficios n° 08507-2025 (DFEO-LOC-0665) y 13068-2025 (DJ-1339-2025) y dado que su consulta también se vincula con la aplicación que puede tener el salario escolar dentro de las regulaciones de la Ley Marco de Empleo Público y sus transitorios, se remite igualmente a

la Administración para que valore la situación y de estimarlo pertinente formule sus consultas al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), tomando en cuenta que, acorde con el artículo 46 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, toda la materia de empleo del sector público está (...) bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas. Además, deberá evaluar el sistema de empleo público y todos sus componentes en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, y proponer y promover los ajustes necesarios para el mejor desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas (...).

Así también, el artículo 7 inciso b) de la citada ley n.º 10.159 dispone como parte de las competencias del MIDEPLAN: *“Establecer mecanismos de discusión, participación y concertación con las corporaciones municipales a través de la Unión de Gobiernos Locales y las instituciones de educación superior universitaria estatal, en materia de empleo público”*.

Aunado a lo anterior, en el artículo 43 del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, se establece una regulación puntual y concreta referida al salario escolar, y el MIDEPLAN ha emitido pronunciamientos relacionados con dicho tema, como por ejemplo el oficio n.º MIDEPLAN-DM-OF0443-2020 del 16 de abril de 2020.

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.

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;

Atentamente,



Hansel Arias Ramírez  
**Gerente Asociado**  
Contraloría General de la República

Glory Elena Murillo Vega  
**Fiscalizador, División Jurídica**  
Contraloría General de la República

HAR/GMV/fpj  
G:2025002987