

Heredia, 23 de marzo de 2026
SR-004-2026

Señores(as)
Concejo Municipal
Municipalidad de San Rafael de Heredia
Presente

Estimados(as) señores(as):

De conformidad con el requerimiento del Concejo Municipal mediante oficio N° SCM-091-2026, del 12 de marzo de 2026; procede esta asesoría legal a emitir las siguientes consideraciones, aclarando de previo que los alcances del presente pronunciamiento constituyen una mera opinión jurídica que no involucra un pronunciamiento de carácter obligatorio y vinculante, el cual puede ser adicionado o aclarado por éste órgano asesor en caso de que así se requiera, indicando además que se basa en los aspectos consultados y limitado al estudio del expediente y documentos remitidos a estudio.

PRIMERO: OBJETO DE LA CONSULTA

Criterio legal respecto de la viabilidad jurídica de un eventual reajuste salarial para las personas funcionarias de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, a la luz del alcance de la autonomía municipal y de las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico vigente, en particular la Ley N.º 9635 y la regla fiscal, el impacto de la Ley N.º 10159 en la implementación del régimen de salario global, las diferencias entre salario compuesto y salario global, el alcance y límites de las convenciones colectivas, así como el deber de observancia de los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestaria. Asimismo, se requiere valorar la incidencia de la sentencia N.º 2025-018696 de la Sala Constitucional en la materia objeto de análisis.

SEGUNDO: ANÁLISIS LEGAL DEL CASO CONCRETO

a) Alcance constitucional de la autonomía municipal

La autonomía municipal, desde la perspectiva constitucional, debe entenderse como una potestad de autogobierno local que permite a los gobiernos municipales organizarse, decidir y gestionar, bajo su propia responsabilidad, los intereses y servicios de carácter local dentro de su jurisdicción territorial. Esta potestad no es meramente operativa o administrativa, sino que implica una verdadera capacidad decisoria en la definición de políticas públicas locales, la planificación del desarrollo cantonal y la administración de los recursos públicos asignados a dicho nivel territorial.

Este reconocimiento no surge de manera abstracta, sino que tiene un fundamento expreso en el texto constitucional, particularmente en lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, los cuales establecen el marco estructural del régimen municipal:

“ARTÍCULO 169.-

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

“ARTÍCULO 170.-

Las corporaciones municipales son autónomas”.

A partir de estas disposiciones, se configura un modelo de descentralización territorial en el cual el Estado traslada a los gobiernos locales la gestión de los intereses y servicios propios de la comunidad cantonal. En este esquema, la municipalidad no actúa como un simple órgano ejecutor del Poder Central, sino como un ente público con personalidad jurídica propia, con competencias definidas y con capacidad de decisión dentro de su ámbito territorial.

Este modelo ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha precisado el contenido y alcance de la autonomía municipal, no solo en

su dimensión organizativa, sino también en su dimensión funcional y material. En ese sentido, la Sala Constitucional ha indicado lo siguiente en la sentencia No. 5445-99:

“IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. GENERALIDADES.
Gramaticalmente, es usual que se diga que el término "autonomía", puede ser definido como "la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la

libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.”

De la interpretación de dicho criterio jurisprudencial, se desprende que la autonomía municipal comprende diversas manifestaciones interrelacionadas, entre las que

destacan la autonomía política, normativa, administrativa y tributaria. Estas dimensiones no operan de forma aislada, sino que conforman un sistema integral que permite a los gobiernos locales ejercer un verdadero autogobierno en el ámbito de sus competencias.

En particular, la autonomía política se traduce en la capacidad de definir una línea propia de acción y de establecer prioridades en la gestión del desarrollo local; la autonomía normativa se concreta en la potestad reglamentaria para regular la organización interna y los servicios municipales; la autonomía administrativa implica la facultad de gestionar los recursos humanos, materiales y financieros; y la autonomía tributaria se manifiesta en la iniciativa para la creación y gestión de tributos municipales, dentro del marco constitucional y legal.

Ahora bien, este reconocimiento amplio de la autonomía municipal no puede ser interpretado como una habilitación irrestricta o ilimitada. Por el contrario, tanto la doctrina como la jurisprudencia han sido consistentes en señalar que se trata de una autonomía relativa, funcional y jurídicamente delimitada.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República ha advertido que la autonomía municipal no implica una libertad absoluta de actuación, sino que debe ser comprendida dentro de los márgenes que el ordenamiento jurídico establece:

“No puede afirmarse que esa autonomía otorga a la Municipalidad la capacidad legal para hacer todo lo no prohibido por el ordenamiento jurídico dentro de la localidad. La autonomía debe verse desde dos perspectivas: la de la organización y su régimen subjetivo y la de las competencias concretas a través de las cuales se materializa, en cada momento, la esfera de actuación de la estructura”. (citada por la (Sala Constitucional, sentencia No. 5445-99)

A partir de este criterio, resulta claro que la autonomía municipal no habilita a los gobiernos locales para actuar al margen del principio de legalidad, sino que su ejercicio se encuentra condicionado por las competencias expresamente reconocidas por la Constitución y la ley, así como por los principios que rigen la función administrativa.

Esta concepción encuentra respaldo en los antecedentes de la propia Asamblea Nacional Constituyente, los cuales han sido retomados por la Sala Constitucional para precisar la naturaleza de dicha autonomía, señalando que:

"[...] que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República." (Sala Constitucional, sentencia No. 5445-99)

En consecuencia, la autonomía municipal no equivale a soberanía ni a independencia frente al Estado, sino a una potestad de autogobierno que se ejerce dentro de la estructura del Estado unitario y bajo el marco del ordenamiento jurídico nacional. Esto implica que las municipalidades, aunque gozan de independencia funcional en el ámbito de sus competencias, continúan sujetas a los principios generales del Derecho Público y a los mecanismos de control establecidos constitucionalmente.

En esta misma línea, debe destacarse que la autonomía municipal se encuentra circunscrita al ámbito de lo local, es decir, a la gestión de los intereses y servicios propios del cantón. Por ello, no puede ser invocada para sustraerse del cumplimiento de normas de alcance nacional ni para desconocer políticas públicas que respondan a intereses generales del Estado, salvo en aquellos casos en que exista una afectación directa al núcleo esencial de dicha autonomía.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer que la autonomía municipal es compatible con la existencia de relaciones de coordinación con otros entes públicos, siempre que dichas relaciones no impliquen subordinación jerárquica ni sustitución en la toma de decisiones propias del gobierno local. En ese sentido, la Sala Constitucional ha señalado en la sentencia No. 5445-99:

"... las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5 del Código Municipal anterior, artículo 7 del nuevo Código), que establece la

obligación de "coordinación" entre la municipalidades y las instituciones públicas que concurran en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa"

De lo anterior se desprende que la coordinación interinstitucional constituye un mecanismo necesario para la adecuada gestión pública en aquellos ámbitos en los que confluyen competencias, pero no puede traducirse en una limitación indebida de la capacidad decisoria de las municipalidades.

Adicionalmente, resulta fundamental comprender que la autonomía municipal coexiste con mecanismos de control de legalidad y fiscalización, los cuales no la contradicen, sino que la complementan dentro del sistema constitucional. En ese sentido, la Sala Constitucional ha indicado que:

"La autonomía municipal no excluye el control de legalidad, del que la doctrina es unánime en admitir, en las manifestaciones de las autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente), como compatibles con ella. La doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: «No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de los actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de control y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida.»"

Este criterio permite afirmar que los controles ejercidos por órganos como la Contraloría General de la República no constituyen una vulneración de la autonomía municipal, sino una garantía de que el ejercicio de dicha autonomía se ajuste al ordenamiento jurídico y a los principios de la Hacienda Pública.

En ese contexto, el propio texto constitucional establece de manera expresa las competencias de fiscalización de la Contraloría General de la República sobre los presupuestos municipales, al disponer:

ARTÍCULO 184.- *Son deberes y atribuciones de la Contraloría:*

(...)

2) *Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;*

Esta disposición evidencia que el manejo de los recursos públicos a nivel municipal no es absolutamente discrecional, sino que se encuentra sujeto a controles externos que buscan asegurar la legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión de dichos recursos.

A partir de todo lo anterior, se concluye que la autonomía municipal debe ser entendida como una potestad de autogobierno local que permite a las municipalidades organizar, planificar y administrar los intereses y servicios del cantón, así como definir sus políticas de acción y gestionar sus recursos propios, con capacidad decisoria real dentro de su ámbito competencial.

No obstante, dicha autonomía es de carácter relativo y funcional, en tanto se ejerce dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, se encuentra sujeta al principio de legalidad, admite relaciones de coordinación con otros entes públicos y coexiste con mecanismos de control de legalidad y fiscalización, particularmente los ejercidos por la Contraloría General de la República.

En consecuencia, la autonomía municipal se configura como una garantía institucional de autogobierno local compatible con la unidad del Estado, cuyo ejercicio debe armonizar la gestión eficiente de los intereses locales con la sujeción plena al orden constitucional y legal vigente.

b) Aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635) y la regla fiscal en el ámbito municipal.

En continuidad con lo desarrollado en el apartado anterior, y partiendo de que la autonomía municipal es una potestad de autogobierno ejercida dentro de los límites del ordenamiento jurídico, corresponde analizar la incidencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N.º 9635) en el ámbito municipal, particularmente en lo relativo a la regla fiscal, a efectos de determinar su verdadero alcance y forma de aplicación.

Este análisis debe realizarse conforme a una interpretación integral de la norma, atendiendo no solo a su tenor literal, sino también a su contexto, finalidad y ubicación dentro del sistema jurídico, en procura de evitar interpretaciones aisladas o desarticuladas que conduzcan a conclusiones contrarias a la lógica del ordenamiento.

En ese sentido, la Ley N.º 9635 introduce un conjunto de reglas orientadas a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual constituye su finalidad esencial. Así lo dispone expresamente el artículo 4 de dicha ley, el cual define su objeto:

“ARTÍCULO 4.- Objeto. Establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal”.

A partir de esta disposición, se desprende que la regla fiscal no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento normativo dirigido a controlar el crecimiento del gasto público, de manera que este sea compatible con la estabilidad financiera del Estado. En consecuencia, su interpretación debe realizarse en función de dicha finalidad, evitando extender su aplicación más allá de los supuestos que el propio legislador ha definido.

Este aspecto resulta particularmente relevante en el ámbito municipal, en tanto las municipalidades, aunque gozan de autonomía constitucionalmente garantizada, forman parte del sector público y participan en la ejecución del gasto público. Por

ello, su actividad financiera no puede analizarse de forma completamente aislada del contexto macroeconómico nacional.

En esa misma línea, el artículo 5 de la Ley N.º 9635 establece la regla general de aplicación de la regla fiscal, al indicar:

“ARTÍCULO 5- Ámbito de aplicación. La regla fiscal será aplicable a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero”.

De esta norma se desprende que el legislador concibió la regla fiscal como un mecanismo de alcance general para los entes del sector público no financiero, dentro de los cuales, en principio, se encuentran comprendidas las municipalidades. Sin embargo, esta inclusión no puede interpretarse de forma automática ni absoluta, ya que el propio legislador introduce modulaciones específicas que deben ser consideradas para una correcta aplicación de la norma.

En efecto, el artículo 6 inciso d) de la Ley N.º 9635 establece una regulación particular para el régimen municipal, al disponer lo siguiente:

ARTÍCULO 6.- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

(...)

d) Las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país; no obstante, el presente título será aplicable a aquellos recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno central, con excepción de los recursos provenientes del impuesto al banano creado por la ley 5515, denominada Impuesto sobre Exportación de Cajas o Envases de Banano, de 19 de abril de 1974 y su distribución. (...) (Lo destacado es propio).

Esta disposición constituye el eje central para determinar el alcance de la regla fiscal en el ámbito municipal, en tanto establece un criterio claro de diferenciación basado

en el origen de los recursos. Por una parte, excluye a las municipalidades de la aplicación general de la regla fiscal; por otra, somete a dicha regla aquellos recursos provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno Central.

De esta forma, el legislador configura un régimen dual que no puede ser desconocido en la interpretación jurídica. En primer lugar, reconoce un ámbito de autonomía plena respecto de los recursos propios municipales, los cuales se encuentran directamente vinculados con la gestión de los intereses y servicios locales. En segundo lugar, establece un ámbito de sujeción a la disciplina fiscal respecto de los recursos que forman parte de la política financiera nacional.

Esta diferenciación responde a la naturaleza jurídica de los recursos. Los ingresos propios municipales constituyen una manifestación directa de la autonomía financiera del gobierno local, mientras que los recursos transferidos por el Gobierno Central conservan su vinculación con la Hacienda Pública nacional, lo que justifica su sometimiento a límites orientados a la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, la aplicación de la regla fiscal en el ámbito municipal no puede realizarse de manera uniforme, sino que debe atender necesariamente al origen de los recursos presupuestarios, conforme al criterio expresamente establecido en el artículo 6 inciso d) de la Ley N.º 9635.

Este análisis debe armonizarse con el marco constitucional que regula la actividad financiera del Estado y, en particular, la autonomía municipal. En ese sentido, el artículo 170 de la Constitución Política reconoce la autonomía de las municipalidades en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. *En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.*

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.-La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.”

Sin embargo, tal como se desarrolló en el apartado anterior, dicha autonomía no es absoluta, sino que se ejerce dentro de los límites del ordenamiento jurídico. Por ello, la existencia de reglas de disciplina fiscal no constituye, por sí misma, una vulneración a la autonomía municipal, siempre que dichas reglas respeten el núcleo esencial de dicha autonomía y se apliquen conforme a los supuestos definidos por la ley.

En este contexto, adquiere especial relevancia el principio de sostenibilidad y equilibrio presupuestario, el cual se encuentra consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política, que dispone:

“Artículo 176.- *La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.*

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”

Este principio constituye un mandato de rango constitucional que obliga a toda la Administración Pública, en sentido amplio, a gestionar los recursos públicos de manera responsable, evitando desequilibrios financieros. En consecuencia, la regla fiscal debe entenderse como un mecanismo instrumental orientado a garantizar el cumplimiento de dicho principio.

Asimismo, el artículo 184 inciso 2) de la Constitución Política establece las competencias de la Contraloría General de la República en materia de control presupuestario, al disponer:

“ARTÍCULO 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

(...)

2) *Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; (...)*”

Esta disposición reafirma que la gestión financiera municipal se encuentra sujeta a controles de legalidad y fiscalización, lo cual es plenamente compatible con la autonomía municipal y responde a la necesidad de resguardar el interés público.

Desde esta perspectiva, la regla fiscal no se inserta como un elemento extraño o ajeno al régimen municipal, sino como parte de un sistema más amplio de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

Ahora bien, resulta fundamental distinguir entre el principio de equilibrio presupuestario y la regla fiscal, a efectos de evitar confusiones en su aplicación. Esta distinción ha sido desarrollada por la Sala Constitucional en la sentencia N.º 13101-2022, en la cual se indica:

“A nuestro modo de ver, para una correcta resolución de la cuestión, es necesario hacer una serie de aclaraciones. En primer lugar, no hay que confundir el principio de equilibrio presupuestario o financiero con la regla fiscal. El primero está constitucionalizado; la segunda no. Lo anterior significa, que el Parlamento, en ejercicio de la potestad legislativa, con el fin de cumplir con el principio constitucional puede adoptar una serie de mecanismos, medidas o técnicas, dentro de las cuales está la regla fiscal. De ahí que, la Asamblea Legislativa puede establecer, modificar, atemperar o eliminar la regla fiscal. Desde la óptica constitucional, independientemente de cuál sea el mecanismo que siga la Asamblea Legislativa, lo importante es que se cumpla con el principio constitucional, es decir, que los presupuestos del gobierno central y de los órganos y entes que conforman el sector público no financiero sean equilibrados, plurianuales, sostenibles y, más concretamente, que los gastos corrientes se financien con ingresos corrientes, los gastos extraordinarios con ingresos ordinarios o extraordinarios, el déficit y superávit fiscal se ajusten a los estándares internacionales y se tenga un manejo de la deuda pública, sea su fuente financiamiento externo o interno, con base en criterios técnicos y razonables, de forma tal que no se produzca un “estrujamiento” del sector privado, en lo que atañe al acceso al crédito, a la carga tributaria y, finalmente, en relación con la población, que el exceso del gasto público -demanda agregada- no sea un factor importante que impulse la inflación hacia el alza. (...) Lo segundo que hay que tener presente es lo referente al Estado social de Derecho -el estado prestacional-, pues los servicios y las transferencias quedan condicionadas a lo que razonablemente sea posible financiar, toda vez que de no ser así, la consecuencia necesaria y no deseada sería la vulneración del principio de equilibrio presupuestario o financiero.”

De este criterio jurisprudencial se desprende que el principio de equilibrio presupuestario posee rango constitucional, mientras que la regla fiscal es un mecanismo legislativo de carácter instrumental, susceptible de ser modificado o

ajustado por el legislador. En consecuencia, la regla fiscal debe interpretarse en función de dicho principio y no como una limitación autónoma e independiente.

En esa misma resolución, la Sala Constitucional también aborda la aplicación de la regla fiscal en el ámbito municipal, señalando:

“aun y cuando el porcentaje de la deuda que corresponde al régimen municipal es muy exiguo, lo cierto del caso es que impacta este componente de las finanzas públicas, por lo que se justifica la aplicación de la regla fiscal para las municipalidades. Esta postura no desconoce que el legislador incurrió en un error al tratar de la misma manera a todas las municipalidades, pues lo lógico es excluir a aquellas que no tienen deudas y que no reciben transferencias corrientes del Gobierno central o su monto es muy escaso. En este sentido, el legislador le causa un grave daño a la gestión municipal, pues una municipalidad que no tiene deudas o es insignificante y que no recibe transferencias a cargo del presupuesto nacional, se le limita de manera más allá de lo razonable sujetándola a la regla fiscal, en especial cuando la relación deuda-PIB es mayor, lo que le impide prestar mejor y nuevos servicios a los munícipes, hacer inversiones de capital en el cantón, dar ayudas a los grupos sociales más vulnerables, etc., todo dentro de un estricto cumplimiento del principio de equilibrio financiero o presupuestario. (...)

Ahora bien, al igual que en el caso de la deuda, es evidente que no todas las municipalidades reciben el mismo monto de transferencias, por lo que en aquellos casos en los cuales su monto es escaso o inexistente no hay razón lógica para aplicarle a la respectiva municipalidad la regla fiscal. (...)

En contra de nuestro argumento, de que en la exposición de motivos de proyecto de ley que dio origen a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se estableció que una de sus ideas centrales es la credibilidad en la propuesta, pues se requiere de la disciplina fiscal de todos los actores que administran fondos públicos para que sea exitosa, por lo que todas las municipalidades deben someterse a la

regla fiscal. Sin embargo, tal postura no es objetiva ni razonable en aquellos casos en los cuales las municipalidades se ajustan al principio de equilibrio financiero o presupuestario, es decir sus gastos corrientes se financian con ingresos corrientes, son autosuficientes, no reciben transferencias o su monto es muy exiguo del gobierno central y no tienen deudas o su monto es razonable. En esa dirección, se reitera los argumentos supra expresados.”

De lo anterior se desprende que la aplicación de la regla fiscal debe atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad, particularmente en función de la situación financiera de cada municipalidad y del impacto real de sus finanzas en el equilibrio fiscal nacional.

En este sentido, no resulta jurídicamente válido aplicar la regla fiscal de manera indiscriminada a todas las municipalidades, sin considerar el origen de los recursos ni la situación financiera específica de cada gobierno local. Por el contrario, su aplicación debe ajustarse estrictamente a los supuestos definidos por el legislador y a los criterios interpretativos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

En consecuencia, cuando una municipalidad no recibe transferencias del Gobierno Central, o estas son inexistentes o insignificantes, no resulta conforme con la finalidad de la norma extender la aplicación de la regla fiscal a la totalidad de su presupuesto, ya que ello implicaría una restricción desproporcionada de su autonomía financiera.

Por el contrario, cuando se trate de recursos provenientes de transferencias del Gobierno Central, su sujeción a la regla fiscal encuentra justificación en la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel nacional.

En conclusión, la aplicación de la regla fiscal en el ámbito municipal no es absoluta, sino condicionada. Su procedencia depende del origen de los recursos presupuestarios, siendo obligatoria únicamente respecto de aquellos provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno Central, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 inciso d) de la Ley N.º 9635.

Asimismo, su interpretación debe realizarse de forma sistemática y finalista, en armonía con el principio de autonomía municipal y con el mandato constitucional de sostenibilidad financiera, de manera que se garantice tanto la adecuada gestión de los intereses locales como la coherencia del sistema de finanzas públicas en su conjunto.

c) Alcances de la Ley No. 9848 respecto al uso de recursos propios municipales.

En continuidad con el análisis desarrollado en los apartados anteriores, y particularmente a partir de la comprensión de la autonomía municipal como una potestad de autogobierno ejercida dentro de los límites del ordenamiento jurídico, corresponde examinar el alcance de la Ley N.º 9848 en lo relativo al uso de los recursos municipales, a efectos de determinar si dicha normativa implica una ampliación estructural de la autonomía financiera o, por el contrario, una habilitación excepcional, temporal y condicionada.

La Ley N.º 9848 surge en un contexto extraordinario —la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19—, lo cual resulta determinante para su correcta interpretación. En consecuencia, sus disposiciones no pueden analizarse como reglas ordinarias del régimen de Hacienda Pública municipal, sino como medidas excepcionales dirigidas a garantizar la continuidad de los servicios públicos locales ante una disminución abrupta de los ingresos municipales.

En primer término, la ley regula la transferencia de recursos hacia las municipalidades, condicionando su ejecución al cumplimiento de requisitos presupuestarios formales. En ese sentido, el artículo 1 de la Ley N.º 9848 establece la obligación de la Tesorería Nacional y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de realizar dichas transferencias, supeditándolas a la acreditación de su incorporación en el presupuesto municipal debidamente aprobado por la Contraloría General de la República:

ARTÍCULO 1- *La Tesorería Nacional y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) deberán realizar, de forma oportuna, la transferencia de los recursos a las municipalidades, según el*

porcentaje dispuesto en el artículo 5 de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, a las municipalidades.

Para realizar dicha transferencia, se le deberá requerir a cada municipalidad que aporte copia del presupuesto municipal, acompañado del oficio de aprobación de la Contraloría General de la República, que demuestre que la transferencia a recibir está debidamente incorporada en su presupuesto o, en caso de improbación por parte del ente contralor, copia del presupuesto definitivo ajustado tal y como haya sido ingresado en los sistemas informáticos que para este fin dispone la Contraloría General de la República (CGR), así como la programación financiera de la ejecución presupuestaria, de acuerdo con los formatos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

De esta disposición se desprende que, aun en un contexto de emergencia, el legislador mantiene incólume el principio de legalidad presupuestaria, en virtud del cual ningún recurso puede ejecutarse sin estar previamente incorporado y aprobado dentro del presupuesto respectivo. Esto evidencia que la flexibilización introducida por la ley no elimina los controles formales, sino que se articula dentro de ellos.

Ahora bien, el núcleo normativo de la Ley N.º 9848 radica en la introducción de un régimen excepcional de gestión financiera municipal aplicable a los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021. Este régimen se caracteriza por flexibilizar temporalmente reglas que, en condiciones ordinarias, limitan el uso de los recursos municipales.

En esa línea, los artículos 2 y 3 de la Ley N.º 9848 establecen obligaciones específicas de giro de recursos a favor del Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda y de la Junta Administrativa del Registro Nacional, respectivamente:

“ARTÍCULO 2- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito girarán el cero coma cinco por ciento (0,5%)

de lo recaudado a favor del Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda, (...).” (Lo destacado no corresponde al original).

“ARTÍCULO 3- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito girarán el uno coma cinco por ciento (1,5%) de lo recaudado a favor de la Junta Administrativa del Registro Nacional, (...).” (Lo destacado no corresponde al original).

De estas disposiciones se desprende que, aun dentro de un régimen excepcional, se mantiene la sujeción de las municipalidades al principio de legalidad, en tanto el destino de determinados recursos continúa siendo definido por mandato legal expreso. Es decir, la ley no libera a los entes municipales de sus obligaciones presupuestarias, sino que reconfigura parcialmente su alcance.

Por otra parte, una de las manifestaciones más relevantes de la flexibilización normativa introducida por la Ley N.º 9848 se encuentra en la posibilidad de sobrepasar límites al gasto administrativo. En condiciones ordinarias, dichos límites operan como mecanismos de contención del gasto público, con el fin de asegurar una adecuada distribución de los recursos entre inversión y funcionamiento.

En ese sentido, los artículos 4 y 5 de la Ley N.º 9848 disponen expresamente la posibilidad de superar los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley N.º 7509 (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) y en el artículo 102 del Código Municipal, respectivamente:

“ARTÍCULO 4- De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito podrán sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 3 de la Ley 7509, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, y destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) a gastos administrativos del monto que les corresponde del impuesto sobre bienes inmuebles. Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo,

no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.” (Lo destacado es propio).

*“**ARTÍCULO 5-** De forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, **las municipalidades y los concejos municipales de distrito podrán sobrepasar el límite dispuesto en el artículo 102 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración.** Estos recursos también podrán ser utilizados en la prestación de servicios municipales de agua, cementerios, seguridad y gestión integral de residuos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.” (Lo destacado no corresponde al original).*

Estas disposiciones habilitan a las municipalidades a destinar un mayor porcentaje de sus ingresos a gastos administrativos y a la prestación de servicios esenciales, lo cual supone una alteración temporal del régimen ordinario de afectación de los recursos. Sin embargo, esta habilitación se encuentra claramente delimitada, tanto en su alcance como en su finalidad.

En efecto, la propia norma establece una prohibición expresa de destinar dichos recursos a la creación de nuevas plazas, lo cual evidencia que el legislador buscó evitar que esta flexibilización se tradujera en un incremento estructural del gasto corriente. En consecuencia, la finalidad de la norma es permitir la continuidad operativa del gobierno local, no la expansión permanente de su estructura administrativa.

En esa misma línea, la Ley N.º 9848 introduce una flexibilización significativa en relación con el uso del superávit municipal. En ese sentido, el artículo 7 autoriza la utilización del superávit libre y específico de períodos anteriores, incluso para gastos corrientes y de administración general:

***ARTÍCULO 7-** De forma excepcional, las municipalidades y los concejos municipales de distrito estarán autorizados para que, durante los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, puedan utilizar los*

recursos de superávit libre y específico, producto del ejercicio presupuestario de los años 2019 y 2020, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerios, así como para gastos corrientes de administración general que requiera el municipio en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.

Para el uso de estos recursos, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán realizar los procedimientos de aprobación presupuestaria ante la Contraloría General de la República, que ya están previstos por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, el artículo 8 permite la utilización de saldos favorables de servicios municipales para cubrir déficits en otros servicios o gastos administrativos:

ARTÍCULO 8- *Si una vez cubiertos los costos de la prestación de un servicio municipal existe un saldo favorable, sea por tasa, precio o tarifa por arrendamiento de bienes del municipio, las municipalidades y los concejos municipales de distrito quedan autorizados, de forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, para que inviertan este saldo en otros servicios municipales que experimenten déficits, así como en gastos administrativos; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.*

Para el uso de estos recursos, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán realizar los procedimientos de aprobación presupuestaria ante la Contraloría General de la República, que ya están previstos por el ordenamiento jurídico.

Estas disposiciones implican una atenuación expresa del principio de afectación específica de los recursos y del principio de autosuficiencia financiera por servicio, los cuales, en el régimen ordinario, obligan a destinar los recursos a los fines para los cuales fueron originalmente concebidos.

No obstante, esta flexibilización no debe interpretarse como una derogatoria de dichos principios, sino como una suspensión parcial y temporal de su aplicación, justificada por la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios públicos en un contexto excepcional.

Adicionalmente, el artículo 9 de la Ley N.º 9848 amplía esta lógica de flexibilización al permitir la utilización de recursos provenientes de transferencias del Gobierno Central para gastos administrativos y operativos:

ARTÍCULO 9- *De forma excepcional en el ejercicio presupuestario 2020 y 2021, las municipalidades y los concejos municipales de distrito estarán autorizados para que utilicen los recursos que reciban por transferencias del Gobierno central, para garantizar la continuidad de los servicios municipales de agua, seguridad, gestión integral de residuos o cementerio, así como para gastos administrativos, en atención a la disminución de sus ingresos por las consecuencias económicas de la pandemia; sin embargo, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.*

Quedarán exceptuados de esta disposición los recursos establecidos por la Ley 7755, Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, de 23 de febrero de 1998, y aquellos que dispone en su artículo 5 la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001.

Esta disposición resulta particularmente relevante en relación con lo analizado en el apartado anterior sobre la regla fiscal, en tanto confirma que, incluso respecto de recursos condicionados, el legislador puede habilitar usos excepcionales en función de circunstancias extraordinarias, siempre dentro de límites claramente definidos.

Por otra parte, la ley incorpora un conjunto de medidas orientadas a aliviar la carga económica de los contribuyentes, permitiendo a las municipalidades otorgar moratorias, arreglos de pago y reducciones en tarifas. En ese sentido, los artículos 12, 13 y 14 de la Ley N.º 9848 establecen:

ARTÍCULO 12- *Moratoria por concepto de patentes o licencias municipales* Se autoriza a las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país para que otorguen a los licenciatarios una moratoria en el pago por concepto del impuesto de patentes por actividades lucrativas, así como del impuesto por venta de bebidas con contenido alcohólico en el caso de las licencias clase B, según el artículo 4 de la Ley 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, de 25 de junio de 2012. Dicha moratoria tendrá efecto a partir del trimestre en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. Dicha moratoria será por un máximo hasta de tres trimestres y rige a partir de la publicación de esta ley.

El contribuyente que se acoja a esta posibilidad deberá haber cancelado la totalidad de sus obligaciones correspondientes a los períodos vencidos previos a la declaratoria de emergencia o, en su defecto, estar al día en caso de que esté cancelando sus pendientes a través de la figura de arreglo de pago.

Para optar por este beneficio, el licenciatario deberá demostrar la disminución de al menos un veinte por ciento (20%) en los ingresos brutos de la actividad lucrativa que realiza, en relación con el mismo período tributario del año anterior. Al momento de la solicitud, el interesado deberá aportar cualquiera de los siguientes documentos o requisitos:

- a) Declaración jurada, cuyo formulario será facilitado por la administración tributaria municipal.*
- b) Certificación de contador público autorizado para demostrar la disminución de sus ingresos.*
- c) Orden sanitaria de cierre emitida por el Ministerio de Salud, producto de la emergencia.*
- d) Declaraciones del impuesto al valor agregado de los últimos tres meses.*

Será el licenciatario o el representante legal quien presente la solicitud ante la Autoridad Tributaria Municipal.

ARTÍCULO 13- *Moratoria municipal por concepto de tasas, precios públicos y servicios municipales. Se autoriza a las municipalidades y los concejos municipales de distrito del país para que otorguen a los contribuyentes una moratoria en el pago por concepto de tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión, la cual tendrá efecto a partir del período en cobro al momento de la declaratoria de estado de emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, vía decreto ejecutivo 42227-MP-S, de 16 de marzo de 2020. Dicha moratoria será por un máximo hasta por tres trimestres o nueve meses, según la periodicidad del cobro de cada obligación municipal. Rige a partir de la publicación de esta ley.*

El contribuyente que se acoja a esta posibilidad deberá haber cancelado la totalidad de sus obligaciones correspondientes a los períodos vencidos previos a la declaratoria de emergencia o, en su defecto, estar al día en caso de que esté cancelando sus pendientes a través de la figura de arreglo de pago.

Para optar por este beneficio, el contribuyente deberá presentar cualquiera de los siguientes documentos que demuestre la respectiva afectación a consecuencia del estado de emergencia nacional por la pandemia del COVID-19:

a) Documento formal emitido por su patrono, en donde se haga constar la reducción de su jornada laboral, la suspensión de su contrato o el despido, según corresponda.

b) Presentar las declaraciones del impuesto sobre el valor agregado (IVA) de los meses del año 2020, en donde se compruebe al menos la disminución de un veinte por ciento (20%) en el monto declarado.

Será el contribuyente quien presente la solicitud ante la Autoridad Tributaria Municipal.

ARTÍCULO 14- *Reducción de tarifas arrendamientos municipales. Se autoriza a todas las municipalidades del país que posean o administren mercados municipales, amparados en la Ley 2428, Ley sobre el Arrendamiento de Locales Municipales, de 14 de setiembre de 1959, para que modifiquen el plazo de cinco años, dispuesto en su artículo 2, por una única vez y hacer una rebaja hasta de un cincuenta por ciento (50%) en los montos cobrados por concepto de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, a partir de la firma de esta ley y hasta diciembre de 2020, cuando se demuestre una disminución significativa de las ventas a partir de la declaratoria de emergencia según el decreto 42248-MTSS, mediante el cual se declaró el estado de emergencia en todo el territorio de la República debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.*

Las municipalidades incluidas en este artículo deben velar por que la reducción permita el pago de los servicios básicos necesarios para que los locales operen normalmente.

Queda a criterio de la Comisión Recalificadora o del concejo municipal, si esta no está debidamente formalizada, determinar los requerimientos que demuestren la disminución de los ingresos y el porcentaje de reducción del alquiler o concesión.

Este artículo aplicará a partir de la publicación de esta ley y hasta diciembre de 2020.

Estas disposiciones deben interpretarse como instrumentos de política pública que buscan equilibrar la sostenibilidad financiera municipal con la capacidad contributiva de los administrados en un contexto de crisis económica.

No obstante, la aplicación de estas medidas no es discrecional, ya que el artículo 15 de la Ley N.º 9848 establece la obligación de que dichas decisiones se sustenten en un análisis técnico financiero del presupuesto municipal:

ARTÍCULO 15- *Plan de moratoria y reducción de tarifa. Para poder aplicar lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán disponer de un plan de moratoria y reducción de tarifa según corresponda, el cual tendrá que ser aprobado por el respectivo órgano colegiado, dentro de los quince días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de esta ley.*

En los acuerdos de cada concejo municipal o concejo municipal de distrito se deberán establecer los términos y el plazo de aplicación de cada tipo de moratoria y reducción de tarifa, así como los plazos y medios para la presentación de la solicitud por parte del interesado. En el caso de la moratoria dispuesta en el artículo 13, deberá determinar, además, sobre cuáles tasas, precios públicos, servicios municipales, impuestos municipales y cánones por concesión se habilitará este beneficio. Estos acuerdos necesariamente tendrán que sustentarse en un análisis técnico financiero del presupuesto, aportado por la administración municipal, para asegurar que no se pone en riesgo la operación del municipio ni la prestación de servicios.

Cada licenciataria, contribuyente o arrendatario deberá cancelar sus obligaciones en la fecha que determine el plan de moratoria y reducción de tarifa. Si el pago se realizara posterior a dicha fecha, deberán cancelar todos los recargos, intereses y multas correspondientes al período en que se le otorgó la moratoria o la reducción de tarifa.

Este elemento refuerza la idea de que la ley no elimina los principios de responsabilidad y sostenibilidad financiera, sino que exige su observancia incluso en el contexto de flexibilización normativa.

Finalmente, resulta fundamental destacar que la propia ley establece mecanismos de control y fiscalización sobre la aplicación de estas disposiciones. En ese sentido, el artículo 20 de la Ley N.º 9848 dispone la implementación de un programa extraordinario de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República y las auditorías internas:

ARTÍCULO 20- *Programa extraordinario de fiscalización. La Contraloría General de la República y las auditorías internas de las municipalidades deberán elaborar y ejecutar, conjuntamente, un programa extraordinario de fiscalización del presupuesto de los años 2020 y 2021, así como sus liquidaciones presupuestarias, a fin de verificar el cumplimiento efectivo de lo establecido y autorizado en la presente ley.*

Las auditorías internas de las municipalidades deberán presentar anualmente, para los períodos 2020, 2021 y 2022, un informe ante el concejo municipal respectivo, para dar cuenta del programa extraordinario de fiscalización, así como de los procesos de gestión, atención de la emergencia, procesos de contratación, el nivel de ejecución presupuestaria y los resultados obtenidos, de conformidad con los términos de la presente ley.

De esta disposición se desprende que el legislador no solo flexibiliza el régimen financiero municipal, sino que simultáneamente refuerza los mecanismos de control, con el fin de asegurar que los recursos sean utilizados conforme a la finalidad excepcional de la ley.

En consecuencia, a partir del análisis integral de la Ley N.º 9848, y particularmente de sus artículos 7, 8, 9 y 20, debe entenderse que el legislador no se limitó a flexibilizar porcentajes o límites de gasto, sino que intervino directamente en la forma en que pueden utilizarse los recursos propios municipales, autorizando de manera excepcional su reasignación hacia finalidades distintas a aquellas para las cuales originalmente estaban destinados.

Esto implica, en términos prácticos, que recursos que normalmente se encuentran jurídicamente “amarrados” a un uso específico, como el superávit específico o los

ingresos derivados de servicios municipales, pudieron ser utilizados para sostener la operación general del municipio, cubrir gastos administrativos o equilibrar déficits entre servicios, lo cual constituye una modificación relevante del régimen ordinario de la hacienda pública municipal.

Sin embargo, esta flexibilización debe interpretarse necesariamente a la luz de la finalidad concreta de la ley, que no es otra que atender una situación extraordinaria de crisis provocada por la pandemia. En ese sentido, el alcance de estas disposiciones no puede ser entendido como una autorización general para disponer libremente de los recursos propios municipales, sino como una herramienta temporal para evitar la paralización de los servicios públicos locales ante una caída de ingresos.

Precisamente por ello, la propia ley mantiene límites claros, tanto materiales, como la prohibición de crear nuevas plazas, como procedimentales, como la obligación de someter los ajustes presupuestarios a control, y refuerza los mecanismos de fiscalización mediante el programa extraordinario previsto en su artículo 20, lo cual evidencia que la flexibilización del uso de los recursos no elimina el control, sino que lo intensifica.

Por tanto, desde una interpretación sistemática y finalista, los alcances de la Ley N.º 9848 respecto al uso de los recursos propios municipales deben entenderse como una excepción jurídica estrictamente delimitada, que permite temporalmente alterar el destino y la distribución interna de dichos recursos, pero únicamente en función de garantizar la continuidad de los servicios municipales en un contexto de emergencia.

Fuera de ese contexto, y una vez superado el periodo excepcional definido por el legislador, los recursos municipales retoman su régimen ordinario de afectación, con todas las limitaciones y principios que estructuran la hacienda pública local, de modo que no resulta jurídicamente válido extender los efectos de esta ley más allá de su finalidad ni utilizarla como fundamento para decisiones permanentes en materia de gestión financiera municipal.

d) Impacto de la Ley Marco de Empleo Público (Ley No. 10159) y el régimen de salario global.

El análisis del impacto de la Ley Marco de Empleo Público en el ámbito municipal debe abordarse a partir de una premisa fundamental: dicha normativa no tiene como finalidad establecer directamente los salarios de las personas servidoras públicas, sino definir el marco jurídico, los principios rectores y la metodología técnica mediante la cual cada ente público, dentro de su ámbito competencial, debe estructurar su sistema de remuneración. En consecuencia, el impacto principal de la Ley N.º 10159 en las municipalidades no radica en la fijación concreta de montos salariales, sino en la forma en que la autoridad municipal debe determinar la denominada columna salarial global.

En este sentido, la Ley Marco de Empleo Público establece su objetivo en el artículo 1, el cual define el alcance general de la regulación del empleo público en Costa Rica:

ARTÍCULO 1-Objetivo. Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas”.

De la lectura de esta disposición se desprende que el legislador persigue la construcción de un sistema de empleo público coherente, equitativo, transparente y moderno, bajo el principio de “igual trabajo, igual salario”. Este elemento es esencial para comprender el cambio estructural que introduce la ley, ya que desplaza el

modelo tradicional de compensación fragmentada hacia un modelo unificado basado en criterios técnicos.

Ahora bien, las relaciones laborales que se desarrollan en el ámbito municipal forman parte del empleo público, lo cual implica que se encuentran sometidas a este marco general. Así lo establece expresamente el artículo 2 inciso c) de la Ley N.º 10159, al incluir dentro de su ámbito de cobertura al sector público descentralizado territorial, conformado por las municipalidades:

“ARTÍCULO 2- Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

a) (...).

b) (...).

c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas”.

Asimismo, el artículo 13 de la misma ley dispone la existencia de un régimen general de empleo público estructurado por familias de puestos:

“ARTÍCULO 13- Régimen general de empleo público. Existirá un único régimen general de empleo público, el cual a su vez estará conformado por las siguientes familias de puestos que serán de aplicación en los órganos y entes de la Administración Pública, según las funciones que ejecute su personal:

a) Personas servidoras públicas bajo el ámbito de aplicación del título I y del título IV del Estatuto de Servicio Civil, así como a las que se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la presente ley, que no estén incluidas en las restantes familias de puestos”

Esta exclusión es de especial relevancia, ya que implica que, si bien las municipalidades deben aplicar el marco general del empleo público, conservan la

potestad de gestionar su recurso humano dentro de su propia estructura organizativa, sin subordinación jerárquica a la rectoría central en esta materia.

En esa misma línea, la Ley Marco de Empleo Público establece principios rectores que delimitan la forma en que debe estructurarse el sistema de compensación. Entre ellos, resultan particularmente relevantes el principio de Estado como patrono único y el principio de equidad salarial, contenidos en el artículo 4 de la ley:

“ARTÍCULO 4- Principios rectores. Son principios rectores del empleo público:

a) Principio de Estado como patrono único: parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente de en dónde labora la persona servidora pública. Esto implica que, cuando una persona servidora pública se traslada de un puesto a otro, dentro del sector público, la relación de empleo debe computarse como una sola a efectos de reconocer los derechos laborales que correspondan y responder por los deberes funcionales, indistintamente de las variaciones de puesto que puedan presentarse.

b) (...).

c) Principio de equidad salarial: la remuneración de las personas servidoras públicas se determinará con fundamento en estrictos criterios técnicos, en función de la responsabilidad y el cargo que ejerzan, procurando que las diferencias salariales en la propia dependencia o en relación con las otras entidades y órganos incluidos sean diferencias consistentes y razonables, y se respete el principio de igual función igual salario”.

Estos principios tienen un impacto directo en el ámbito municipal, en tanto obligan a que la determinación de las remuneraciones se base en criterios técnicos, objetivos y comparables, evitando distorsiones salariales injustificadas dentro del sector público.

Ahora bien, el elemento central de la reforma introducida por la Ley N.º 10159 es el establecimiento del modelo de salario global como sistema de compensación aplicable a las personas servidoras públicas. Este modelo se encuentra regulado en el artículo 30 de la ley, el cual define los postulados rectores de la gestión de la compensación:

“ARTÍCULO 30- Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación. Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:

a) El salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, independientemente de la institución pública para la que labore.

b) (...).

c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público.

d) Cada familia de puestos tendrá una columna de salario global que indicará el puesto y la remuneración que recibirá la persona servidora pública que lo ostente. (...)

e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico”.

De esta disposición se desprende que el salario global no es un monto uniforme impuesto por el legislador, sino el resultado de un proceso técnico de valoración del trabajo, basado en la igualdad de condiciones para puestos equivalentes. En este sentido, la ley no fija salarios, sino que establece cómo deben ser fijados.

Este aspecto se refuerza con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley N.º 10159, el cual establece que todas las instituciones del sector público se incorporarán al régimen salarial global:

ARTÍCULO 35- *Régimen salarial unificado para todo el servicio público. Todas las instituciones del sector público se incluirán en este régimen salarial unificado basado en la columna salarial global. Todas las personas servidoras públicas serán remuneradas de acuerdo con esta ley, incluidos los servidores actuales.*

Se publicará la columna salarial global y los puestos de todas las calificaciones asignadas a la columna salarial.

La interpretación sistemática de esta norma permite concluir que lo que se generaliza es el modelo de compensación, no los montos salariales específicos. En consecuencia, cada institución debe construir su propia estructura salarial dentro del marco metodológico definido por la ley.

En esa línea, el artículo 31 de la Ley N.º 10159 establece la metodología de valoración del trabajo, basada en un sistema de factores objetivos:

“ARTÍCULO 31- Metodología de valoración de trabajo. *El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), en el marco de las competencias previstas en esta ley, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa especificarán una metodología de valoración del trabajo para el servicio público a su cargo. La metodología de evaluación del trabajo será un esquema de «factor ele puntos», en el que las puntuaciones se asignarán a los puestos de trabajo de acuerdo con un análisis de los factores de trabajo relevantes. Dicha metodología definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral y dentro de los cuales se considerarán los siguientes:*

a) Niveles requeridos de conocimientos y experiencia.

- b) El peso relativo del trabajo desempeñado para la consecución de las metas institucionales.*
- c) El margen de discrecionalidad con el que se cuenta para la adopción de las respectivas decisiones.*
- d) Necesidad de planificar y organizar el trabajo.*
- e) Complejidad del trabajo.*
- f) Disponibilidad.*
- g) La peligrosidad que conlleve el ejercicio de sus funciones.*
- h) Responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.*
- i) Libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.*
- j) La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se labora.*
- k) Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto, conforme a las variables económicas de cada país de destino.*
- l) La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.*
- m) El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado.*

A cada uno de los factores se le asignará, un peso relativo según su contribución al desempeño de los puestos. A su vez, los factores tendrán diferentes niveles, que reflejarán la intensidad, frecuencia, duración o dimensión en la que el factor debe ser aplicado para el desempeño del cargo.

Esta metodología constituye el eje técnico del sistema de salario global, ya que permite determinar el valor relativo de cada puesto dentro de la organización, en función de criterios como la complejidad, la responsabilidad, la experiencia y el impacto institucional.

A partir de esta valoración, cada ente público debe estructurar su columna salarial global, la cual organiza las remuneraciones según familias de puestos y grados. En este punto, resulta determinante que la propia ley asigna esta competencia a los entes con autonomía de gobierno u organizativa, dentro de los cuales se encuentran las municipalidades. Así lo establece el artículo 34 de la Ley N.º 10159:

ARTÍCULO 34- Columna salarial global. *A partir de la metodología de valoración del trabajo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán la columna salarial global de la familia correspondiente.*

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil elaborarán conjuntamente una columna salarial global para las instituciones bajo su ámbito de competencia. La columna iniciará secuencialmente del menor al mayor puntaje.

Los grados en cada una de las familias laborales se asignarán a uno o más puntos de remuneración en la columna salarial global. Los puntos de remuneración a los que se asigna cada grado se determinarán por referencia a:

- a) *La valoración de los factores del trabajo.*
- b) *Las necesidades profesionales de cada familia laboral.*
- c) *Empleos de referencia en cada familia laboral, de modo que haya igual salario por igual trabajo en todas las familias de empleo.*

Asimismo, el artículo 32 de la ley dispone que estos entes definirán los grados dentro de las familias laborales:

ARTÍCULO 32- Grados dentro de las familias laborales. *Cada familia laboral estará, conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) definirá el número de grados requeridos dentro de cada familia laboral, así como sus características, como respuesta a una evaluación de todos los puestos dentro de la familia laboral. Esta evaluación se realizará de acuerdo con una metodología de evaluación de puestos de trabajo.*

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán los grados dentro de su familia laboral, según la determinación que realice la respectiva institución.

Los grados consistirán en un rango de puntos de remuneración, cuya progresión, dentro de los grados de cada entidad pública empleadora, considerará las directrices anuales emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Se excluye de lo anterior lo relativo a las relaciones de empleo de las personas servidoras públicas que desempeñen funciones o labores administrativas, profesionales o técnicas que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

La progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a una evaluación satisfactoria del desempeño profesional.

De estas disposiciones se desprende que la construcción de la columna salarial global, incluyendo la definición de familias de puestos, grados y remuneraciones, es competencia directa de cada ente autónomo. En consecuencia, corresponde a la autoridad municipal diseñar su estructura salarial, aplicando la metodología establecida por la ley.

En este sentido, el impacto de la Ley Marco de Empleo Público en el ámbito municipal no radica en la imposición directa de montos salariales por parte del legislador, sino en la introducción de un marco normativo y metodológico que condiciona la forma en que las municipalidades deben ejercer su potestad de autoorganización en materia de empleo público. Al igual que se analizó en los apartados anteriores, no se está ante una supresión de la autonomía municipal, sino ante una limitación externa legítima, derivada de un interés general, que redefine los parámetros bajo los cuales dicha autonomía puede ejercerse en materia salarial.

Por tanto, la autonomía municipal en la gestión del recurso humano no desaparece, sino que se transforma en una potestad reglada, que debe ejercerse conforme a criterios técnicos previamente definidos por el legislador, particularmente mediante la metodología de valoración del trabajo y el principio de equidad salarial. En consecuencia, la autoridad municipal conserva la competencia para estructurar su propio régimen remunerativo, pero ya no desde una lógica discrecional o fragmentada, sino dentro de un modelo uniforme que exige coherencia interna, razonabilidad técnica y observancia del principio de “igual función, igual salario”, en armonía con el carácter unitario del empleo público.

En conclusión, el impacto de la Ley N.º 10159 y del régimen de salario global en el ámbito municipal se concreta en una reconfiguración del ejercicio de la autonomía, en la cual las municipalidades mantienen la competencia para definir su columna salarial global, incluyendo familias de puestos y grados, pero deben hacerlo bajo un marco metodológico obligatorio que limita su margen de decisión. De este modo, al igual que ocurre con la regla fiscal y con las medidas excepcionales analizadas previamente, se configura un modelo de coexistencia entre autonomía local y

regulación nacional, en el cual la primera se ejerce válidamente siempre que respete los parámetros técnicos y finalidades establecidos por el ordenamiento jurídico.

e) Diferencias entre salario global y salario compuesto

La distinción entre salario global y salario compuesto en el ámbito del empleo público municipal no constituye únicamente una diferencia conceptual o terminológica, sino que responde a un cambio estructural en el modelo de remuneración del sector público, el cual incide directamente en la forma en que las municipalidades pueden definir y aplicar su política salarial. En este sentido, la diferencia entre ambos esquemas debe analizarse no solo desde su estructura interna, sino también desde su régimen jurídico y su aplicabilidad dentro del marco normativo vigente.

El salario global se encuentra definido en el artículo 5 inciso v) de la Ley Marco de Empleo Público como una remuneración única que percibe la persona servidora pública por la prestación de sus servicios:

“ARTÍCULO 5- Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende lo siguiente:

(...)

“v) Salario global: se refiere a la remuneración o monto único que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley”.

A partir de esta definición, se desprende que el salario global se configura como un monto único previamente determinado, en el cual se integran todos los factores remunerativos del puesto. Esto implica que la retribución no se construye mediante la acumulación progresiva de distintos componentes, sino que responde a una lógica estructural basada en la valoración integral del puesto dentro de una columna salarial previamente definida.

Por su parte, el salario compuesto, conforme al artículo 5 inciso t) de la misma ley, se define como:

“t) Salario compuesto: salario base más componentes salariales complementarios (sobresueldos, pluses o incentivos)”.

Esta definición evidencia que el salario compuesto responde a un modelo fragmentado de remuneración, en el cual el ingreso total de la persona servidora pública se integra a partir de un salario base al que se adicionan distintos componentes salariales complementarios, tales como sobresueldos, incentivos o pluses. En este esquema, la remuneración final depende de la acumulación de dichos componentes, lo cual genera una estructura salarial variable y, en muchos casos, heterogénea.

Esta diferenciación conceptual es retomada y desarrollada por el Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, específicamente en su artículo 5 incisos 27) y 28), en donde se reproducen ambas definiciones y se precisa el alcance del salario global, incluyendo la integración de ciertos componentes dentro de su cálculo:

“Artículo 5.- Definiciones. Para efectos del presente reglamento, se establecen las siguientes definiciones:

(...)

27) Salario compuesto: *salario base más componentes salariales complementarios (sobresueldos, pluses o incentivos).*

28) Salario global: *se refiere a la remuneración o monto único que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la Ley Marco de Empleo Público y el presente reglamento. Para los casos en que procede compensación por pago de prohibición, esta es contemplada dentro de la metodología de cálculo del salario global, según corresponde de conformidad con la legislación vigente”.*

De la interpretación conjunta de estas disposiciones, se concluye que el salario global responde a un modelo remunerativo estructurado sobre bases objetivas, en el cual la remuneración se vincula directamente a la clasificación del puesto dentro de una familia y un grado previamente definidos. Por el contrario, el salario compuesto responde a un modelo histórico basado en la suma de componentes, donde el salario final puede variar según los incentivos aplicables en cada caso.

Ahora bien, esta diferencia estructural tiene una consecuencia jurídica fundamental en el ámbito municipal, y es que ambos esquemas no se encuentran en una situación de libre elección por parte de la administración, sino que su aplicación está determinada por el régimen normativo vigente.

En ese sentido, el Considerando XII del Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público establece expresamente que toda nueva contratación en el sector público debe realizarse bajo el esquema de salario global:

“XII. Que a partir de la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público toda nueva contratación de personal en el sector público que se encuentra en el ámbito de ésta, deberá realizarse con una remuneración bajo el esquema de salario global, quedando la administración pública inhabilitada para realizar contrataciones bajo el esquema de salario compuesto”.

Asimismo, el artículo 33 del mismo reglamento dispone que las relaciones de empleo público dentro del ámbito de la ley serán remuneradas únicamente mediante el sistema de salario global:

“Artículo 33.- Sistema Salario Global. Las relaciones de empleo estatutario, público y mixto en el ámbito de la Ley Marco de Empleo Público son remuneradas, únicamente, mediante el sistema o esquema de salario global, tanto para las instituciones dentro del ámbito de rectoría de MIDEPLAN, como para aquellas que están fuera de este.

El establecimiento del sistema remunerativo de salario global debe aplicarse en las instituciones públicas a través de la fijación de

columnas salariales globales para puestos con la misma naturaleza de funciones agrupados por familias, las cuales son las siguientes:

a) Familias de puestos definidas por MIDEPLAN conforme al artículo 13 de la Ley Marco de Empleo Público y que se regulan de conformidad con los artículos 13 y 14 del presente reglamento.

b) Familias correspondientes al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, las cuales serán definidas por cada uno de estos y estarán conformadas por las personas servidoras públicas con funciones administrativas, profesionales o técnicas, que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a dichos entes”.

A partir de estas disposiciones, se desprende con claridad que el salario global constituye el régimen ordinario y obligatorio para las nuevas contrataciones en el sector público, incluyendo el ámbito municipal. En consecuencia, la administración no cuenta con discrecionalidad para optar entre salario global y salario compuesto en los nuevos nombramientos.

Por el contrario, el salario compuesto subsiste únicamente en relación con aquellas situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo régimen, así como en los supuestos de transición previstos por la normativa. Esto implica que su permanencia no responde a una decisión institucional, sino a la necesidad de respetar derechos adquiridos y garantizar la seguridad jurídica en el proceso de implementación del nuevo modelo.

Esta distinción tiene implicaciones directas en la gestión salarial municipal. En efecto, no resulta jurídicamente procedente que la municipalidad, mediante decisiones internas, intente reproducir esquemas de salario compuesto para nuevos ingresos o, incluso, que mediante reajustes salariales pretenda reconstruir indirectamente estructuras basadas en pluses o componentes adicionales, en la medida en que ello contravendría el modelo remunerativo establecido por la Ley Marco de Empleo Público.

En consecuencia, la diferencia entre salario global y salario compuesto no se agota en su forma de cálculo, sino que implica la coexistencia de dos regímenes jurídicos distintos: uno vigente y obligatorio para nuevas relaciones de empleo, y otro residual y transitorio aplicable únicamente a relaciones preexistentes.

En síntesis, el salario global se configura como una remuneración única e integrada, determinada a partir de una valoración técnica del puesto dentro de una estructura objetiva de familias y grados, constituyendo el régimen ordinario del empleo público. Por su parte, el salario compuesto responde a un modelo fragmentado basado en la suma de componentes salariales, cuya aplicación se limita a situaciones transitorias derivadas de la implementación del nuevo régimen.

En consecuencia, dentro del ámbito municipal, el salario global representa el modelo remunerativo vigente y obligatorio para nuevas contrataciones, mientras que el salario compuesto constituye un esquema anterior cuya subsistencia se explica exclusivamente por razones de transición jurídica, sin que exista habilitación para su aplicación en nuevas relaciones de empleo público.

f) Alcance de las convenciones colectivas vigentes en la Municipalidad.

El alcance de las convenciones colectivas vigentes en la Municipalidad debe analizarse en coherencia con lo ya desarrollado en los apartados anteriores, particularmente en lo relativo a la autonomía municipal como potestad no absoluta, sujeta a límites legales y a la prevalencia de normas de orden público. En este sentido, la negociación colectiva en el ámbito municipal no constituye un espacio de libre configuración normativa, sino un mecanismo jurídicamente condicionado por el principio de legalidad, por las restricciones introducidas por la Ley Marco de Empleo Público y por el ámbito subjetivo de aplicación definido por la jurisprudencia constitucional.

En primer término, las convenciones colectivas tienen fuerza normativa dentro del ordenamiento jurídico laboral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política:

“ARTÍCULO 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”.

No obstante, esta fuerza normativa no es autónoma ni irrestricta. Por el contrario, se encuentra condicionada a que su contenido sea conforme al ordenamiento jurídico vigente. Esta limitación adquiere especial relevancia en el ámbito del empleo público, donde el legislador ha establecido normas de carácter imperativo que delimitan el contenido posible de la negociación colectiva.

En esa línea, el artículo 45 de la Ley Marco de Empleo Público establece expresamente la subordinación de las convenciones colectivas a dicha ley y a las normas de orden público:

“ARTÍCULO 45- Validez de los laudos arbitrales, conciliaciones y convenciones colectivas. Serán válidas las conciliaciones y los laudos arbitrales para la solución de los conflictos económicos y sociales de las personas servidoras públicas, así como las convenciones colectivas que se ajusten a lo dispuesto en el Código de Trabajo, siempre que no se opongan a las disposiciones de esta ley, la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, y las normas legales de orden público”.

A partir de esta disposición, se concluye que las convenciones colectivas no pueden válidamente regular materias que contravengan el régimen salarial definido por la Ley Marco de Empleo Público, ni generar obligaciones incompatibles con este. En consecuencia, la negociación colectiva queda materialmente limitada en materia salarial, en tanto el legislador ha reservado dicha regulación a un marco técnico y normativo específico, como se analizó en el apartado anterior.

Esta restricción se ve reforzada por el Transitorio XV de la Ley Marco de Empleo Público, el cual impone la obligación de adecuar progresivamente las convenciones colectivas al nuevo régimen:

“TRANSITORIO XV- A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento.

En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo”.

De esta forma, el ordenamiento jurídico no solo limita el contenido de las convenciones colectivas, sino que establece un mandato expreso de armonización con el nuevo modelo de empleo público, lo cual impide la subsistencia indefinida de cláusulas incompatibles con dicho régimen.

Ahora bien, además de estas limitaciones materiales, las convenciones colectivas en el ámbito municipal presentan una restricción adicional de carácter subjetivo. La Sala Constitucional, en la resolución N.º 2013-014499, delimitó su ámbito de aplicación en el sector municipal:

“(…) al igual que el resto del sector público, las convenciones colectivas están permitidas excepcionalmente en las Municipalidades, únicamente se admiten para los trabajadores que no participan de la gestión pública (como pudieran ser, por ejemplo, los trabajadores de las empresas públicas municipales creadas en virtud del artículo 13.q del Código Municipal, aunque el accionante afirma contundentemente que en la Municipalidad de Heredia no existe ninguna actividad empresarial, cuestión que en todo caso, no corresponde determinarse en esta sede). No así para el resto de empleados municipales, cobijados bajo un régimen de empleo público, y que por ello, sí participan de la gestión pública, pues a ellos les está vedada la posibilidad de pactar negociaciones colectivas.

(…)

La aplicación de una Convención Colectiva en general a todos los trabajadores de la Municipalidad, es inconstitucional por las razones

esbozadas, por lo tanto, procede interpretarse que dichas convenciones se aplican únicamente a aquellos trabajadores que no desempeñan gestión pública”.

A partir de este criterio jurisprudencial, se concluye que las convenciones colectivas no son aplicables a la generalidad del funcionariado municipal, sino únicamente a aquellos trabajadores que no participan de la gestión pública. Esto excluye a quienes ejercen potestades públicas, funciones de dirección o toma de decisiones institucionales, quienes se encuentran sujetos al régimen de empleo público y, por ende, al marco normativo imperativo que lo regula.

Esta interpretación ha sido desarrollada por la Procuraduría General de la República, que ha identificado los cargos excluidos del ámbito de aplicación de las convenciones colectivas en el sector municipal:

“Y con base en aquella acepción, de acuerdo con la naturaleza de las funciones y responsabilidades que cada uno de los funcionarios o servidores tienen a cargo en la entidad para la cual laboran, que posibilitan calificar quienes participan de la gestión pública o no, esta Procuraduría General en ejercicio de su función consultiva [5], sustentada en precedentes o jurisprudencia judicial [6], estimó excluidos de la aplicación de la convención colectiva en el ámbito municipal, a quienes ocupen los cargos de Alcalde, Regidores propietarios y suplentes (Concejo Municipal), síndicos (propietarios y suplentes), directores y subdirectores, director y subdirector de la asesoría legal, asesores legales del Consejo y del Alcalde, auditor y subauditor, así como también a los representantes de la municipalidad ante fundaciones” (Dictámenes C-029-2004 de 26 de enero de 2004, C-040-2005 de 28 de enero de 2005, C-054-2005 de 8 de febrero de 2005, C-126-2005 de 7 de abril de 2005, C-159-2007 de 24 de mayo de 2007, C-164-2008 de 14 de mayo de 2008, C-016-11 de 7 de enero de 2011)

En consecuencia, las convenciones colectivas vigentes en la Municipalidad no tienen un alcance general, sino restringido, tanto por su contenido como por los sujetos a los que pueden aplicarse. Esta limitación resulta determinante al analizar

cualquier eventual reajuste salarial, en tanto excluye a una parte significativa del personal municipal de su ámbito de aplicación.

Por otra parte, conforme al principio de jerarquía normativa, la ley prevalece sobre las convenciones colectivas, particularmente cuando se trata de normativa de orden público. Así lo ha desarrollado la Procuraduría General de la República en su jurisprudencia administrativa:

“IV.- Prevalencia jerárquica de la Ley sobrevenida sobre las convenciones colectivas, por derogación expresa.

Véase que el problema planteado con esta consulta y lo hasta aquí descrito, evidencian, entre otras cosas, las diversas, complejas y dinámicas técnicas de articulación normativa del ordenamiento jurídico laboral, que involucran distintos grados de imperatividad de las normas que regulan ciertas y determinadas condiciones de trabajo en el empleo público; lo cual, en última instancia determinará la aplicación prevalente de una norma por sobre otra y permitirá o no, en menor o mayor grado, la complementación normativa a través de la negociación colectiva (Dictámenes C-176-2012, de 9 de julio de 2012, C-381-2014, de 5 de noviembre de 2014 y C-176-2015, de 06 de julio de 2015, entre otros). Y en ese contexto es claro que la Ley estatal, aun aquella sobrevenida, debe prevalecer sobre lo dispuesto en los convenios colectivos en virtud del principio de jerarquía normativa, que impone la preeminencia de la Ley sobre el convenio colectivo; máxime cuando la norma legal está dirigida a derogar, y por ende, a determinar la pérdida de vigencia de las normas convencionales anteriores en un contenido normativo específico. Recordemos la derogación expresa sólo tendrá lugar en la medida en que el propio ordenamiento así lo determine; es decir, en la medida en que exista una norma sobre la producción jurídica que establezca el efecto derogatorio específico”. (Dictamen C-085-2018, de 25 de abril de 2018).

Este criterio reafirma que las convenciones colectivas no pueden oponerse válidamente a disposiciones legales imperativas, especialmente cuando estas

redefinen el régimen jurídico aplicable, como ocurre con la Ley Marco de Empleo Público. En consecuencia, cualquier cláusula convencional incompatible con dicha normativa pierde eficacia en el extremo de dicha incompatibilidad.

En esa misma línea, la jurisprudencia judicial ha sido consistente en señalar que la fuerza de ley de las convenciones colectivas se encuentra condicionada a su conformidad con el ordenamiento jurídico:

“La jurisprudencia judicial ha sido clara y consistente en reconocer y advertir la supremacía de la Ley sobre la convención colectiva, como algo normal, en el tanto la segunda debe insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal y de carácter forzoso (Resolución No. 2004-00335 de las 09:40 hrs. del 7 de mayo de 2004, Sala Segunda); con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público (Resolución No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996, Sala Constitucional). De ahí que la fuerza de ley les está conferida, en el tanto, las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación (Resolución No. 783 de las 15:21 hrs. del 3 de junio de 2010, Sala Segunda). De lo cual se desprende una subordinación de éstas a la potestad legislativa del Estado que produce un precepto normativo de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada –art. 129 constitucional-, de modo que un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo (Resolución No. 2007-000213 de las 11:00 hrs. del 30 de marzo de 2007. Y en sentido similar, entre otras muchas, la Nos. 108 de las 09:40 hrs. del 12 de marzo de 2003, 2015-000399 de las 09:00 hrs. del 14 de abril de 2015, 2016-000011 de las 09:45 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2016-000075 de las 09:45 hrs. del 27 de enero de 2016, todas de la Sala Segunda. No. 94-2013-I de las 13:00 hrs. del 28 de agosto de 2013, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera. No. 18485 de las 18 horas 2 minutos del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional)”.

Asimismo, en el dictamen C-161-2019, explica:

“No es dable entonces alegar la inmutabilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la Ley incluso aunque se trate de una norma estatal sobrevenida, puesto que en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a la Ley, y no al contrario; máxime cuando está de por medio la indeclinable y permanente tarea del legislador de configurar, con carácter de orden público, el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y empleados públicos (art. 191 constitucional), incluido el marco regulador en el que deberá ejercerse el derecho a celebrar convenciones colectivas, en especial en el Sector Público; sea con disposiciones normativas de distinta configuración imperativa, según explicamos; sea a través de normas imperativas, dispositivas o dispositivas que faculden o no el concurso de la autonomía colectiva; legislar al respecto es una competencia, general, permanente y disponible por entero del legislador, quien discrecionalmente puede optar por mantener o no dichas regulaciones”

De lo anterior se desprende que la negociación colectiva en el sector público no puede ser utilizada como mecanismo para desconocer o desplazar normas legales de carácter imperativo, particularmente en materia salarial, donde el legislador ha establecido un modelo uniforme basado en el salario global.

No obstante, la eventual incompatibilidad entre una cláusula convencional y la normativa vigente no habilita a la Administración para su inaplicación unilateral. La Procuraduría General de la República, en el dictamen C-037-2021, ha establecido con claridad este límite:

“Pero aun con la innegable preeminencia de la Ley en la materia, en cuanto a la solución del conflicto normativo evidenciado en esta consulta, entre la Ley y la convención colectiva, no podemos ignorar los principios de intangibilidad y eficacia vinculante del instrumento colectivo pactado, como fuente objetiva de derecho con carácter de ley profesional –arts. 62 constitucional, 55 y 711 del Código de

Trabajo-, pues aunque se discrepe acerca de su legalidad, ello no autoriza la dispensa o inaplicación singular administrativa de disposiciones contenidas en convenios colectivos pactados y vigentes, hasta tanto no sean denunciados o modificados conforme a los procedimientos previstos por el ordenamiento jurídico o declarados ilegales –art- 713 del Código de Trabajo vigente- o incluso inconstitucionales por la autoridad judicial competente, según el vicio del que adolezcan; toda vez que, por su naturaleza y fuerza vinculante, no puede desconocerse su obligada eficacia.

Si el inciso e) del artículo 28 de la convención presenta vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad, lo procedente es que instauren los procesos judiciales correspondientes, a fin de conseguir la invalidez del mismo, o bien, recurra a los mecanismos y procedimientos legales para denunciar y modificar la convención colectiva. Esto es así, porque, como operadores jurídicos, los funcionarios públicos no están obligados a aplicar dichas normas impávida e indiscriminadamente, y deben reaccionar en consecuencia frente a ellas. Recuérdese que, como agentes públicos, los funcionarios están obligados a actuar siempre con pleno sometimiento a la legalidad administrativa -arts. 11 constitucional y de la LGAP-”.

En consecuencia, mientras una convención colectiva se encuentre vigente y no haya sido denunciada, modificada o anulada por las vías correspondientes, mantiene su eficacia vinculante. Por tanto, la Administración debe acudir a los mecanismos jurídicos previstos para su adecuación, evitando actuaciones unilaterales contrarias al principio de legalidad.

Finalmente, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 del Código Municipal, el cual regula los límites para la modificación presupuestaria en materia salarial:

“Artículo 109. - Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Los reajustes producidos por la concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualesquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos”.

De esta disposición se desprende que, aun en presencia de convenciones colectivas, los reajustes salariales no son discrecionales, sino que se encuentran condicionados a la existencia de un aumento sustancial en el costo de vida, debidamente acreditado mediante indicadores oficiales. Esto refuerza la idea de que la negociación colectiva no constituye una vía autónoma para modificar la estructura salarial municipal.

En conclusión, el alcance de las convenciones colectivas en la Municipalidad no puede analizarse de manera aislada, sino dentro del sistema normativo integral que regula el empleo público, en el cual la autonomía municipal, tal como se desarrolló en el apartado a), se ejerce dentro de límites jurídicos definidos, y en el que, como se evidenció en los apartados b) y c), el legislador ha introducido restricciones legítimas cuando concurren intereses de carácter nacional o de orden público.

En este contexto, las convenciones colectivas se encuentran doblemente limitadas: por su contenido, en tanto no pueden contravenir el régimen salarial establecido por la Ley Marco de Empleo Público ni las normas imperativas que regulan la Hacienda Pública; y por su ámbito subjetivo, al no resultar aplicables a quienes participan de la gestión pública, lo cual restringe significativamente su alcance dentro de la estructura municipal.

Asimismo, desde una interpretación sistemática, teleológica y conforme a la realidad normativa vigente, en los términos que impone el artículo 10 del Código Civil, debe entenderse que la negociación colectiva en el sector público no constituye una fuente autónoma para definir políticas salariales, sino un instrumento subordinado al diseño legislativo del empleo público.

En consecuencia, su eficacia jurídica se encuentra condicionada por el principio de jerarquía normativa y por los procedimientos formales de denuncia, modificación o control de legalidad, lo que impide que sus disposiciones puedan prevalecer o aplicarse en contradicción con normas legales sobrevenidas, especialmente en materia salarial.

De este modo, las convenciones colectivas no pueden ser utilizadas como fundamento jurídico suficiente para justificar reajustes salariales al margen del régimen de salario global, ni para reintroducir esquemas remunerativos incompatibles con la normativa vigente.

Por el contrario, su aplicación debe entenderse integrada y subordinada al marco jurídico actual, de manera que cualquier decisión en materia salarial dentro del ámbito municipal debe ajustarse, en forma prioritaria, a los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y uniformidad del empleo público que informan el ordenamiento jurídico en su conjunto.

g) Antecedentes y criterios aplicados por otras municipalidades del país en materia de revisión salarial.

El examen de antecedentes municipales en materia de revisión salarial no puede hacerse como si se tratara de una simple comparación de prácticas administrativas entre gobiernos locales, ni mucho menos bajo la premisa de que, porque una municipalidad haya conocido o tramitado una gestión de reajuste salarial, las demás queden jurídicamente habilitadas para hacer lo mismo en idénticos términos. Por el contrario, este subpunto debe analizarse a la luz del artículo 10 del Código Civil, es decir, interpretando cada antecedente según el sentido propio de sus palabras, dentro de su contexto, atendiendo a los antecedentes normativos y a la finalidad de

las disposiciones aplicables. Bajo esa óptica, los antecedentes de otras municipalidades son relevantes no como fuente autónoma de habilitación jurídica, sino como manifestaciones concretas de cómo se ha entendido, aplicado o limitado el ordenamiento vigente en materia salarial dentro del régimen municipal.

Desde esa perspectiva, el hecho de que en distintos gobiernos locales se hayan impulsado o conocido procesos de revisión salarial, entre ellos Heredia, Alajuela, Escazú, Cartago, Belén, Curridabat, Santa Ana, San Carlos, San Ramón, Grecia, Montes de Oca y Moravia, solo permite afirmar que el tema ha sido objeto de discusión y de abordaje institucional en el sector municipal. Sin embargo, ese dato, por sí solo, carece de fuerza normativa suficiente para justificar la procedencia de un eventual reajuste salarial en la Municipalidad de San Rafael de Heredia, pues la juridicidad de una medida de ese tipo no depende de su existencia en otras corporaciones municipales, sino de su compatibilidad con la Ley N.º 9635, la Ley N.º 10159, el Código Municipal, la normativa presupuestaria, la situación fiscal concreta del ente local y los instrumentos técnicos que sustenten la decisión.

En ese orden de ideas, uno de los antecedentes más relevantes es el criterio jurídico emitido en la Municipalidad de San Isidro de Heredia mediante oficio N.º SI-044-2024, de 25 de octubre de 2024, emitido con ocasión de la solicitud formulada por la seccional de ANEP de ese gobierno local, relativa al reconocimiento de aumentos salariales por costo de vida para distintos periodos. Este antecedente resulta útil no porque reconozca la procedencia material del reajuste, sino porque delimita correctamente el cauce jurídico e institucional a través del cual debe tramitarse una gestión de esa naturaleza.

En dicho oficio se establece, en primer término, que la competencia para conocer y resolver inicialmente sobre una solicitud de reajuste salarial corresponde a la Alcaldía Municipal, en su condición de administrador general y jefe de los departamentos municipales, con fundamento en el artículo 17 inciso a) del Código Municipal. En otras palabras, el criterio de San Isidro no parte de la idea de que el Concejo Municipal pueda, sin más, discutir o acordar directamente un aumento salarial a partir de una gestión sindical, sino que sitúa el asunto, primero, en la esfera de análisis técnico, jurídico y administrativo de la Alcaldía.

Al respecto, se indicó en lo que interesa, lo siguiente:

PRIMERO: OBJETO DE LA CONSULTA

Criterio legal con relación al oficio N° ANEP-MSIH-002-2024, del 10 de octubre de 2024, suscrito por Juan González Román, presidente seccional ANEP, de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, respecto de la solicitud de aumento salarial de 1.14% para el segundo semestre 2020, 0.76% para el primer semestre 2021; así como un aumento del 0.22% de manera exclusiva para las personas funcionarias no acogidas por la Ley Marco de Empleo Público, entiéndase los que perciben salario compuesto, correspondiente al costo de vida resultante para el primer semestre del 2024.

SEGUNDO: ANÁLISIS LEGAL DEL CASO CONCRETO

Conforme al análisis del oficio ANEP-MSIH-002-2024 de fecha 10 de octubre de 2024, se debe abordar la solicitud de reajuste salarial presentada por la Seccional ANEP de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, de acuerdo con los principios y normas jurídicas aplicables en el ordenamiento costarricense.

En primer lugar, de conformidad con el artículo 17, inciso a), del Código Municipal, corresponde a la alcaldía municipal la función de administrar y dirigir la gestión municipal, ejerciendo las competencias como administrador general y jefe de los departamentos municipales. Esta disposición implica que es la alcaldía quien debe conocer y resolver en primera instancia sobre las solicitudes relacionadas con el régimen laboral de los funcionarios municipales, incluyendo las peticiones de reajuste salarial presentadas por la ANEP.

El artículo 109 del Código Municipal establece el procedimiento y las reglas aplicables para la formulación del presupuesto municipal, así como cualquier modificación que implique un aumento en los gastos del personal municipal. En este caso, la solicitud de reajuste salarial, que incluye un aumento del 1.14% para el segundo semestre del 2020, un 0.76% para el primer semestre del 2021, y un 0.22%

exclusivo para los funcionarios no acogidos a la Ley Marco de Empleo Público, correspondiente al primer semestre de 2024, debe ser evaluada técnicamente por la alcaldía, considerando los criterios de sostenibilidad financiera, las disposiciones presupuestarias vigentes y la normativa técnica aplicable.

Como se indica en el dictamen de asesoría legal de la Municipalidad de San Pablo, el Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN, que regula el aumento salarial solicitado, tiene un carácter facultativo y no vinculante para las municipalidades, en virtud del principio de Autonomía Municipal. Este principio permite que las municipalidades decidan si aplican o no el aumento, de acuerdo con su viabilidad financiera y en concordancia con sus propios parámetros de política salarial. Este aspecto refuerza el criterio de que, en primera instancia, la alcaldía debe analizar si este aumento puede implementarse sin comprometer la estabilidad financiera de la municipalidad.

Asimismo, como establece la asesoría legal de San Pablo, cualquier reajuste salarial debe contar con un respaldo de viabilidad económica por parte de la Dirección de Hacienda, de forma que asegure la sostenibilidad del gasto. Para la Municipalidad de San Isidro, resulta fundamental evaluar los recursos disponibles y las obligaciones futuras antes de considerar ajustes, conforme al principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para resolver dicha solicitud, la alcaldía debe basarse no solo en el Código Municipal, sino también en lo resuelto en el expediente judicial N° 22-000097-1027-CA – 7, que ya abordó este mismo tema, así como en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (CGR), que ha desarrollado criterios fundamentales en materia de ajustes salariales y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Si la propuesta de aumento salarial se justifica y cumple con las normas vigentes, lo procedente es que la propuesta sea sometida al Concejo Municipal en forma de presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria, según corresponda, para ser dictaminada y votada mediante acuerdo firme del cuerpo edil.

Por lo anterior, el Concejo Municipal deberá limitarse a esperar lo resuelto por la alcaldía municipal sobre este tema, y deberá conocer el asunto únicamente si le es presentado un proyecto presupuestario para su dictamen y votación, de ser procedente la petición de aumento salarial.

En segundo lugar, sobre la realización de una mesa de trabajo con los administrados petentes para tratar el tema de reajuste salarial. Esta solicitud no debe ser abordada como un tema de negociación entre la administración municipal y la ANEP, sino como un tema de estricta legalidad. El procedimiento debe seguir el cauce administrativo adecuado y resolverse mediante un acto final. Cualquier resolución favorable o negativa sobre la solicitud de aumento salarial debe dictarse siguiendo los principios de legalidad y debido proceso.

Es importante señalar que, si la alcaldía o los regidores del Concejo Municipal o cualquier asesor legal participara en una mesa de trabajo con los solicitantes, deben evitar realizar cualquier adelanto de criterio, ya que los haría susceptibles de ser recusados o impedidos de resolver sobre el fondo del asunto. Según la normativa y la jurisprudencia administrativa, las decisiones de este tipo deben basarse exclusivamente en un análisis jurídico-técnico independiente, sin que exista ningún tipo de predisposición o negociación previa que comprometa la imparcialidad de los decisores.

TERCERO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, se concluye lo siguiente:

1) *Corresponde a la Alcaldía Municipal, en su condición de administrador general y jefe de los departamentos municipales, según el artículo 17, inciso a), del Código Municipal, conocer y resolver en primera instancia sobre la solicitud de reajuste salarial presentada por la Seccional ANEP. La alcaldía deberá determinar, con base en el*

artículo 109 del Código Municipal, el carácter facultativo del Decreto Ejecutivo N° 42121-MTSS-H-MIDEPLAN y la viabilidad económica de la Municipalidad para decidir si procede el aumento del 1.14% para el segundo semestre de 2020, del 0.76% para el primer semestre de 2021, y del 0.22% exclusivo para funcionarios no acogidos a la Ley Marco de Empleo Público.

2) *Una vez que la Alcaldía tome su decisión, en caso de que el reajuste sea considerado procedente, se deberá remitir la propuesta al Concejo Municipal para su estudio y votación mediante el mecanismo de presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria, según corresponda.*

3) *En cuanto a la posibilidad de una mesa de trabajo entre los jerarcas municipales y los solicitantes, se debe enfatizar que este no es un tema de negociación, sino de legalidad. Cualquier resolución sobre la solicitud de reajuste salarial debe dictarse mediante acto final dentro del procedimiento administrativo formal, garantizando el debido proceso. Participar en una mesa de trabajo debe evitar cualquier adelanto de criterio, para evitar conflictos de intereses o una eventual recusación de los decisores.*

4) *Finalmente, en caso de disconformidad con la resolución adoptada por la Alcaldía o el Concejo Municipal, los interesados pueden hacer uso de los recursos ordinarios previstos en la normativa y, en última instancia, acudir al Tribunal Contencioso Administrativo como contralor no jerárquico de legalidad, a fin de resolver cualquier controversia sobre el fondo de la solicitud.*

Por otra parte, el Informe de Auditoría N° DFOE-LOC-IAD-00017-2024, emitido por la Contraloría General de la República el 1 de agosto de 2024, relativo al componente de remuneraciones en la Municipalidad de Alajuela, constituye un antecedente técnico e institucional de primer orden para este subpunto, no porque se refiera directamente a un reajuste salarial por costo de vida, sino porque examina de manera concreta cómo una municipalidad ha implementado, o dejado de

implementar correctamente, el régimen de remuneraciones derivado de la Ley N° 9635 y de la Ley Marco de Empleo Público.

Desde su resumen ejecutivo, el informe de auditoría deja claro que su propósito fue determinar si la Municipalidad de Alajuela cumplía razonablemente con lo dispuesto en el Título III de la Ley N° 9635 y con la Ley Marco de Empleo Público para la gestión de remuneraciones tanto bajo salario compuesto como bajo salario global. Es decir, la Contraloría no aborda el tema salarial desde una óptica abstracta, sino desde el control concreto del apego al marco jurídico vigente.

Lo relevante para el presente análisis es que la Contraloría concluye que la gestión de remuneraciones en la Municipalidad de Alajuela cumple solo parcialmente con los criterios establecidos en la Ley N° 9635 y en la Ley N° 10159, identificando debilidades sustantivas en la forma en que se reconocieron y pagaron distintos incentivos salariales.

En particular, detectó reconocimiento de porcentajes de dedicación exclusiva no ajustados al marco jurídico vigente, reconocimiento improcedente de porcentajes de prohibición, pago de anualidades sin evaluación de desempeño previa, una modalidad de pago salarial no compatible con la normativa vigente y debilidades de control interno asociadas al ejercicio de la docencia, la prohibición y la habilitación profesional:

“(...) 3. CONCLUSIÓN

3.2. Al respecto, si bien se constató que los incentivos y compensaciones salariales en la Municipalidad de Alajuela cuentan con su respectiva base legal y se han realizado ajustes (cesantía, incentivos a montos nominales, etc.), lo cierto es que se determinaron una serie de debilidades en la ejecución del pago de dichos incentivos y compensaciones salariales, que no se ajustan a lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

3.3. En este sentido, se determinaron reconocimientos de porcentajes de dedicación exclusiva y prohibición que no se apegan a la legalidad, el reconocimiento del incentivo de la anualidad sin contar de previo

con la respectiva evaluación del desempeño, la utilización de una modalidad de pago distinta a la autorizada por la normativa y débiles controles para gestionar riesgos relacionados con la prohibición, la dedicación exclusiva, y el ejercicio de la docencia en centros de enseñanza superior.

3.4. Por otra parte, se tienen avances en cuanto a la implementación de la Ley Marco de Empleo Público. No obstante, aún se encuentra pendiente, la elaboración de un plan de empleo público que cuente con todas las medidas mínimas exigidas y que oriente la planificación institucional en esta materia.

3.5. Así las cosas, es indispensable que la Municipalidad de Alajuela ejecute acciones para subsanar las situaciones descritas en este informe, las cuales permitan no solo cumplir con el marco jurídico en referencia, sino que además promuevan una gestión más sana, ordenada, transparente y moderna, junto a un uso racional y efectivo de los recursos económicos de la institución.

Este antecedente es jurídicamente muy significativo porque demuestra que en una municipalidad de gran tamaño y relevancia presupuestaria, la sola existencia de reglamentos internos, convenciones colectivas o prácticas institucionales históricas no fue suficiente para sostener la validez de decisiones salariales incompatibles con la normativa de orden público sobrevenida. En otras palabras, la Contraloría reafirma, desde el control externo, la tesis ya desarrollada en este informe: las remuneraciones municipales no pueden seguir rigiéndose por inercias normativas internas si estas contradicen la Ley N° 9635 o la Ley N° 10159.

Especial mención merece el análisis efectuado por la Contraloría sobre la implementación de la Ley Marco de Empleo Público en la Municipalidad de Alajuela. El informe establece que, aunque existían algunos avances en la definición de salarios globales, persistía una deficiencia estructural particularmente relevante: el Plan de Empleo Público de esa municipalidad carecía de la mayoría de las medidas mínimas exigidas por el artículo 11 de la Ley N° 10159. Este hallazgo no es accesorio, sino central para el problema bajo estudio:

2.54. El Transitorio VII de la Ley Marco de Empleo Público n° 10159, dispuso que las entidades y los órganos, incluidos en el artículo 2 de dicha Ley (incluye a las municipalidades), deberán elaborar sus planes de empleo público y su oferta de empleo público en un plazo máximo de doce meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley (10 de marzo de 2023). Mientras que el artículo 11 de la citada norma, establece, entre otras cosas, que las entidades y los órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, y que dichos planes deberán contemplar las siguientes medidas mínimas:

2.55. No obstante lo anterior, se determinó que el Plan de Empleo Público aportado por la Municipalidad de Alajuela, carece de cinco de las seis medidas mínimas mostradas previamente (de la 2 a la 6). Aunado a ello, en la única sección del Plan de Empleo Público de la Municipalidad y que se asocia con el punto 1) anterior, no se identifica lo dispuesto en relación con el análisis de necesidades de las personas servidoras públicas, tanto desde el punto de vista del número de personas servidoras públicas, como de los perfiles profesionales y no profesionales.

2.56. Esta situación respecto del plan de empleo público exigido por la Ley n° 10159, se debe principalmente, al hecho de que la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad de Alajuela, no ha adaptado su proceso de planificación interna, a los cambios que experimentó el régimen legal en cuanto a los nuevos instrumentos y relaciones que rigen el empleo público.

2.57. La planificación del empleo, según lo expone la reiterada Ley, es la base de todo el sistema de recursos humanos y permite prever y anticipar políticas coherentes para todos los demás subsistemas interconectados de recursos humanos. Por consiguiente, las debilidades aquí señaladas, se asocian con riesgos en los procesos de toma de decisiones, particularmente en cuestiones como: no prever oportunamente las necesidades futuras de personal (cantidad

y perfiles) por jubilaciones, renunciaciones, entre otros eventos; no se planifiquen las necesidades de formación de personal considerando los cambios y tendencias (Inteligencia Artificial, por ejemplo); o no se concientice sobre los riesgos de corrupción inherentes a los puestos. Todos estos, factores que se buscan atender con las medidas mínimas del plan de empleo público.

La relevancia jurídica de ese señalamiento radica en que evidencia que las decisiones salariales no pueden desprenderse válidamente de un análisis fragmentado o aislado del sistema de empleo público. Si el propio diseño legal exige planificación de mediano y largo plazo, análisis de necesidades de personal, previsión de perfiles y coherencia entre subsistemas de recursos humanos, entonces cualquier revisión salarial que pretenda adoptarse sin contar con esos instrumentos carece de una base estructural suficiente y queda expuesta a cuestionamientos de legalidad, razonabilidad, sostenibilidad y control.

Así, el antecedente de Alajuela enseña que no basta con haber migrado parcialmente al salario global o con afirmar genéricamente que existe disponibilidad presupuestaria. El ordenamiento exige una implementación integral del régimen de empleo público. Por ello, la ausencia o deficiencia del Plan de Empleo Público limita seriamente la posibilidad de adoptar válidamente decisiones en materia de remuneraciones, precisamente porque impide verificar si dichas decisiones responden a una política institucional objetiva, planificada y jurídicamente compatible con el nuevo sistema.

A ese panorama debe añadirse el criterio de la Procuraduría General de la República contenido en el dictamen PGR-C-275-2024, el cual resulta de especial utilidad para este subpunto porque aborda directamente la posibilidad de que las municipalidades reconozcan aumentos salariales por costo de vida en distintos periodos, y lo hace a partir de una interpretación sistemática de la Ley N° 9635, la Ley N° 9848 y la Ley N° 10159. El valor de este antecedente radica en que no se limita a resolver una consulta aislada, sino que fija un criterio general sobre los límites legales que pesan sobre las municipalidades en materia de aumentos salariales.

En dicho dictamen, la Procuraduría concluye expresamente que las municipalidades no pueden acordar aumentos por costo de vida en determinados periodos, específicamente desde la entrada en vigencia de la Ley N° 9635 hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 9848, y desde la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público hasta la fecha, siempre que se mantengan las condiciones previstas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley N° 9635. Esta conclusión es particularmente relevante porque ubica el análisis en el plano de las restricciones fiscales y no simplemente en la voluntad institucional o en la naturaleza del régimen salarial.

Asimismo, la Procuraduría señala de forma categórica que dichas limitaciones proceden tanto para funcionarios sujetos a salario compuesto como para funcionarios remunerados mediante salario global, dado que las normas aplicables no distinguen entre uno y otro esquema. Esta precisión es fundamental porque impide construir argumentos diferenciadores que pretendan sostener la procedencia del reajuste para un sector del personal sobre la sola base del régimen remunerativo aplicable.

A ello se suma la consideración de la Procuraduría acerca del alcance temporal de los Transitorios XI y XII de la Ley Marco de Empleo Público, al advertir que no es posible atribuirles efectos retroactivos en perjuicio de sus destinatarios, en respeto del artículo 34 constitucional. Este punto refina aún más el análisis, pues demuestra que la procedencia o improcedencia de un reajuste salarial no puede definirse mediante fórmulas simplistas, sino a partir de una adecuada delimitación temporal del régimen aplicable a cada periodo.

III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría arriba a las siguientes conclusiones:

1.- Las municipalidades no pueden acordar aumentos por costo de vida a sus servidores con respecto a los periodos comprendidos entre el 4 de diciembre del 2018, fecha en que entró en vigencia la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, hasta el 22 de mayo del 2020, fecha en que entró en vigencia la ley n.° 9848 de 20 de mayo del 2020 “Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión

financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19". Y del 10 de marzo del 2023, día en que entró en vigencia la Ley Marco de Empleo Público, hasta la fecha. Tales limitaciones aplican en tanto se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la ley n° 9635.

2.- Las limitaciones mencionadas en el párrafo anterior proceden tanto en relación con los servidores sujetos a salario compuesto, como con los remunerados mediante el sistema de salario global, pues las normas que rigen ese tema no hicieron distinción alguna al respecto.

3.- Si bien los Transitorios XI y XII de la Ley Marco de Empleo Público prohíben hacer aumentos salariales por costo de vida mientras se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d), del artículo 11, de la ley n° 9635, no es posible interpretar que esas disposiciones abarcan periodos anteriores a la entrada en vigencia de dicha Ley Marco, pues ello implicaría dotar a esas normas de efecto retroactivo en perjuicio de sus destinatarios, efecto que sería contrario a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política y a los principios derivados de esa norma.

4.- Contra los transitorios XI y XII de la Ley Marco de Empleo Público penden varias acciones de inconstitucionalidad, por lo que el tratamiento jurídico de este tema podría variar dependiendo de lo que decida la Sala de la materia.

Integrando los antecedentes expuestos, puede afirmarse que los criterios y experiencias de otras municipalidades del país no muestran una práctica libre o discrecional de aprobación de reajustes salariales, sino, por el contrario, un patrón consistente de restricción normativa, control técnico y condicionamiento presupuestario.

El caso de San Isidro reafirma que la gestión debe canalizarse como asunto de legalidad, competencia y procedimiento; el informe de la Contraloría sobre Alajuela demuestra que la materia remunerativa municipal está sometida a control estricto de apego a la Ley N° 9635 y a la Ley N° 10159; y el dictamen de la Procuraduría

confirma que existen límites legales generales para el reconocimiento de aumentos por costo de vida, independientemente del régimen salarial aplicable.

En consecuencia, los antecedentes examinados no autorizan a concluir que un eventual reajuste salarial sea jurídicamente procedente por el solo hecho de que otras municipalidades hayan conocido solicitudes semejantes o hayan tramitado revisiones internas. Lo que dichos antecedentes demuestran, interpretados conforme al contexto, a la finalidad de las normas y a la realidad actual del empleo público municipal, es que cualquier decisión en materia de revisión salarial exige una justificación reforzada, sustentada en competencia legal, soporte técnico suficiente, planificación institucional, viabilidad presupuestaria real y plena compatibilidad con el marco normativo vigente.

Por tanto, este subpunto conduce a una conclusión clara: la experiencia de otras municipalidades no flexibiliza ni disminuye los límites legales que pesan sobre la Municipalidad de San Rafael de Heredia, sino que, por el contrario, confirma que la revisión salarial en el ámbito municipal solo puede siquiera considerarse jurídicamente viable cuando se supera un estándar especialmente exigente de legalidad, sostenibilidad financiera, planificación del empleo público y control presupuestario.

h) Cumplimiento de los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestaria señalados por la Contraloría General de la República.

El análisis del cumplimiento de los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestaria no puede abordarse de manera aislada ni como requisitos meramente formales, sino como un sistema de límites concurrentes que condicionan la validez misma de cualquier decisión administrativa en materia salarial dentro del régimen municipal.

Conforme al artículo 10 del Código Civil, estos principios deben interpretarse de manera sistemática, atendiendo no solo a su tenor literal, sino al contexto constitucional, presupuestario y de control externo dentro del cual operan, así como

a la finalidad de resguardar el uso racional, eficiente y jurídicamente válido de los recursos públicos.

En cuanto al principio de legalidad, este constituye el eje estructural de toda actuación administrativa. De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política, se dispone que:

“ARTÍCULO 11.-

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública establece:

“Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”.

La interpretación conjunta de estas disposiciones permite afirmar que la Administración Pública, incluyendo a las municipalidades, no dispone de una potestad general para definir su política salarial con base en criterios de oportunidad o conveniencia, sino que únicamente puede actuar dentro de los márgenes estrictamente autorizados por el ordenamiento jurídico.

En materia de reajustes salariales, esto implica que no basta con que exista una solicitud administrativa o una práctica institucional previa, sino que debe existir una habilitación normativa concreta que permita el reconocimiento del incremento, ya sea derivada de una disposición legal, reglamentaria o de un supuesto jurídicamente previsto, como lo es el ajuste por costo de vida debidamente acreditado en los términos del artículo 109 del Código Municipal.

Este principio adquiere una dimensión reforzada cuando se traslada al ámbito presupuestario, en virtud de lo dispuesto en los artículos 176 y 180 de la Constitución Política. El artículo 176 establece:

“Artículo 176-

La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre”.

Por su parte, el artículo 180 dispone:

“ARTÍCULO 180.-

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento”.

De la interpretación sistemática de estas normas se desprende que el presupuesto no es un instrumento meramente contable, sino un verdadero límite jurídico de la actuación administrativa. En consecuencia, cualquier decisión que implique un aumento en el gasto público, como lo sería un reajuste salarial, debe no solo estar prevista en el presupuesto, sino además ser compatible con los principios de equilibrio, racionalidad y control del gasto que rigen la hacienda pública.

En este contexto, el principio de sostenibilidad financiera, desarrollado por la Contraloría General de la República en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE), adquiere una relevancia determinante. Dicho principio se define en los siguientes términos:

l) Principio de sostenibilidad. Se deben establecer las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso

presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.

Esta definición permite concluir que la sostenibilidad financiera no se limita a verificar si existen recursos disponibles en el corto plazo, sino que exige un análisis integral de la capacidad institucional para sostener en el tiempo las obligaciones que se pretenden asumir.

En el caso de los reajustes salariales, este elemento resulta especialmente crítico, dado que se trata de gastos permanentes o de tracto sucesivo, que impactan de forma estructural la masa salarial y, por ende, el equilibrio financiero de la municipalidad.

En consecuencia, aun en el supuesto de que un reajuste salarial pudiera encontrar algún grado de habilitación normativa, su validez quedaría condicionada a que no comprometa la estabilidad financiera institucional, no genere rigideces presupuestarias incompatibles con la planificación del gasto y no contravenga las reglas fiscales vigentes, particularmente las derivadas de la Ley N° 9635. De lo contrario, la decisión sería jurídicamente inválida por infringir no solo normas presupuestarias, sino principios constitucionales de gestión pública.

Por otra parte, el principio de disponibilidad presupuestaria constituye un requisito adicional, pero no autónomo, para la validez del gasto. Este principio implica que todo gasto público debe contar con contenido presupuestario suficiente, previamente aprobado por la autoridad competente y sujeto al control de la Contraloría General de la República.

En el ámbito municipal, esto se traduce en que cualquier eventual reajuste salarial debe estar debidamente incorporado en el presupuesto ordinario o en una modificación presupuestaria o presupuesto extraordinario aprobado conforme al procedimiento legal correspondiente.

Sin embargo, es fundamental precisar, conforme a una interpretación sistemática del ordenamiento, que la existencia de contenido presupuestario no legitima por sí

misma un gasto. Es decir, el presupuesto no tiene la capacidad de convalidar actuaciones contrarias a la ley.

En términos jurídicos, la disponibilidad presupuestaria es una condición necesaria para la ejecución del gasto, pero no suficiente para su validez. Si el gasto carece de fundamento legal o vulnera principios como la sostenibilidad financiera, su inclusión en el presupuesto no lo torna legítimo.

Este criterio ha sido reiterado por la Contraloría General de la República en su función de control externo, al exigir que toda erogación pública no solo cuente con respaldo presupuestario, sino que además se ajuste integralmente al ordenamiento jurídico aplicable y a los principios de eficiencia, economía y racionalidad del gasto público.

De ahí que el análisis de legalidad en materia salarial no pueda reducirse a la verificación de contenido presupuestario, sino que debe abarcar la totalidad de los elementos que configuran la validez del acto administrativo.

A la luz de lo expuesto, y conforme al artículo 10 del Código Civil, la interpretación armónica de estos principios permite concluir que la validez jurídica de un eventual reajuste salarial en el ámbito municipal depende de la concurrencia simultánea de tres condiciones esenciales: en primer lugar, la existencia de una habilitación normativa expresa que permita el incremento, en estricto apego al principio de legalidad; en segundo lugar, la compatibilidad del ajuste con la sostenibilidad financiera institucional y con las reglas fiscales vigentes; y en tercer lugar, la existencia de disponibilidad presupuestaria suficiente, debidamente aprobada conforme al ordenamiento jurídico.

La ausencia de cualquiera de estos elementos no constituye un defecto subsanable, sino un vicio sustancial que determina la improcedencia jurídica del reajuste. En consecuencia, estos principios no operan como requisitos alternativos o independientes, sino como límites concurrentes e indisociables que condicionan, de manera integral, la validez de cualquier decisión administrativa en materia de remuneraciones dentro del régimen municipal.

i) Determinación de las circunstancias bajo las cuales un eventual reajuste salarial podría resultar jurídicamente viable o no viable.

La determinación de la viabilidad jurídica de un eventual reajuste salarial en el ámbito municipal no constituye una cuestión discrecional, sino un análisis estrictamente normativo que debe realizarse a partir de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, conforme al artículo 10 del Código Civil, integrando las disposiciones constitucionales, legales, presupuestarias y los criterios vinculantes desarrollados por la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República.

En primer término, el principio de legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, impone que toda actuación administrativa debe contar con habilitación normativa expresa.

En consecuencia, las municipalidades no poseen una potestad general para acordar incrementos salariales, sino que únicamente pueden actuar dentro de los supuestos autorizados por el ordenamiento jurídico vigente, lo que excluye cualquier posibilidad de establecer aumentos por mera decisión institucional o negociación.

Sobre esta base, el régimen jurídico actual en materia de empleo público, conformado principalmente por la Ley N° 9635 y la Ley Marco de Empleo Público N° 10159, configura un sistema de contención del gasto en remuneraciones, en el cual los incrementos salariales constituyen una materia regulada de forma restrictiva, orientada a garantizar la sostenibilidad fiscal y la uniformidad del empleo público.

En este contexto, el artículo 43 de la Ley Marco de Empleo Público establece una prohibición expresa en materia de negociación colectiva, al disponer que:

ARTÍCULO 43- *Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:*

- a) *Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.*
- b) *La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.*
- c) *Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.*
- d) *Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.*
- e) *La creación de nuevas plazas.*

Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.

Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad.

Dicha norma ha sido interpretada por la Procuraduría General de la República en el dictamen PGR-C-282-2024, en el sentido de que se trata de una disposición de

carácter prohibitivo que excluye categóricamente la posibilidad de modificar el régimen salarial mediante instrumentos colectivos. En consecuencia, cualquier reajuste salarial fundamentado en acuerdos colectivos resulta jurídicamente inviable.

En un segundo nivel, los Transitorios XI y XII de la Ley Marco de Empleo Público, en relación con los artículos 11 inciso d) y 13 de la Ley N° 9635, establecen una prohibición general de otorgar incrementos salariales por costo de vida, tanto para personas bajo salario compuesto como bajo salario global, siempre que se mantengan las condiciones fiscales previstas en la regla fiscal:

TRANSITORIO XI-

Las personas servidoras públicas que a la entrada en vigencia de la presente ley devengan un salario compuesto, se trasladarán al salario global, de conformidad con las siguientes reglas:

a) Quienes devengan un salario compuesto menor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global, continuarán devengando su salario en la forma en que lo venían haciendo y podrá incrementarse por el pago por concepto de anualidad, que en derecho les corresponda y una vez que su salario compuesto iguale el monto que les correspondería bajo el esquema de salario global, se trasladarán de manera automática a este régimen salarial, el mes siguiente.

b) Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.

Los salarios de las personas servidoras públicas, sin distinción del monto de estos, estarán excluidos de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las

condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

TRANSITORIO XII-

Las personas servidoras públicas que sean remuneradas bajo el esquema de salario global estarán excluidas de incrementos salariales por concepto de costo de vida, siempre y cuando se mantengan las condiciones indicadas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO 11-

Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente

El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:

a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y

cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

ARTÍCULO 13- Medidas extraordinarias. *En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 11 de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:*

a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, excepto en lo que corresponde a costo de vida.

b) El Gobierno central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo para la deuda pública o estén destinados a ser utilizados en gastos de capital.

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario.

En este escenario tampoco se realizará ningún aumento a la remuneración de los diputados y las diputadas de la República.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 2° de la Ley para congelar las remuneraciones de diputados y diputadas en el escenario de alta deuda pública, N° 9987 del 31 de mayo del 2021)

d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley, declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de estos.

Estas disposiciones deben interpretarse de forma sistemática, en el sentido de que el ordenamiento jurídico ha suspendido la posibilidad de otorgar aumentos generalizados destinados a compensar la inflación, lo que constituye un supuesto de improcedencia jurídica, independiente del régimen salarial aplicable.

Este criterio ha sido reiterado por la Procuraduría General de la República, al indicar que dichas limitaciones tienen carácter vinculante mientras se mantengan las condiciones fiscales que las activan.

No obstante lo anterior, el ordenamiento jurídico contempla un ámbito excepcional de actuación administrativa, a través de los denominados ajustes técnicos. En efecto, el artículo 30 inciso e) de la Ley Marco de Empleo Público dispone que:

ARTÍCULO 30- *Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación. Los salarios de las personas servidoras públicas, a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán de acuerdo con los siguientes postulados:*

e) En caso de requerir ajustes o modificaciones a la columna salarial, cuya motivación sea distinta del costo de vida, dicha decisión deberá tomarse de manera fundamentada en criterios técnicos de carácter económico.

A partir de esta disposición, la Procuraduría General de la República, en el dictamen PGR-C-282-2024, ha desarrollado la figura de los ajustes técnicos como revaloraciones salariales que responden a causas distintas del costo de vida, tales como la necesidad de mantener la relatividad salarial, corregir distorsiones en la estructura de puestos o atender condiciones específicas del mercado laboral.

En este sentido, la Procuraduría ha señalado que:

“Al respecto, este órgano asesor en la Opinión Jurídica OJ-059-2011 del 13 de setiembre del 2011, en la que se retoma lo señalado en el Dictamen C-193-95 de 6 de setiembre de 1995, hizo referencia al concepto de ajuste técnico:

‘Según hemos sostenido en nuestra jurisprudencia administrativa, denominados “ajustes técnicos” que generan aumentos salariales a favor de servidores públicos activos responden a causas totalmente distintas del factor costo de vida, pues tienen como objetivo mantener la necesaria brecha salarial, derivada del lógico equilibrio que, conforme con las reglas que rigen ese campo, debe existir entre los salarios de las diferentes clases de puestos (Dictamen C-193-95 de 6 de setiembre de 1995, en los que se aluden un dictamen sin número de fecha 27 de abril de 1983 y otro, el C-221-85 de 17 de setiembre de 1985). Es por ello, por ejemplo, que en los procedimientos para la aplicación y seguimiento de las directrices generales de política salarial que dicta el Consejo de Gobierno para entidades públicas, ministerios y demás órganos cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2011 –decreto N° 35823-H de 4 de marzo de 2010-, se define el “ajuste técnico” como “Revaloración salarial específica de una clase o grupo de estas, basada en razones técnico-jurídicas distintas al costo de vida”.

Según se abordó en el dictamen C-20-2010 de 25 de enero de 2010, las directrices generales de política salarial y las normas para su aplicación y seguimiento establecen un trámite especial de aprobación ante la Autoridad Presupuestaria, de previo a que se pueda reconocer, por resolución administrativa (típico acto administrativo declaratorio de derechos subjetivos), y consecuentemente hacer efectivo aquel ajuste técnico (art. 145.4 de la Ley General de la Administración Pública –LGAP-). (El destacado no forma parte del original)

En definitiva, lo sostenido por este órgano asesor desde vieja data, resulta concordante con lo definido por el Área de Gestión de Recursos Humanos, de la Dirección General de Servicio, en su Glosario, respecto al concepto de “ajuste técnico”, precisando que responden a causas totalmente distintas del factor costo de vida”. El resaltado no es del original”.

Sin embargo, estos ajustes no constituyen una facultad discrecional de la Administración, sino un supuesto excepcional cuya procedencia se encuentra estrictamente condicionada. En particular, la Administración debe demostrar, mediante estudios técnicos objetivos, que el ajuste responde a criterios distintos del costo de vida, que resulta necesario para la coherencia del sistema remunerativo y que no constituye una forma encubierta de incremento generalizado.

Adicionalmente, conforme a lo desarrollado en los apartados anteriores, cualquier eventual ajuste técnico debe cumplir de manera concurrente con los principios de sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestaria, lo cual implica que no puede comprometer el equilibrio fiscal institucional ni ejecutarse sin contar con contenido presupuestario debidamente aprobado y sujeto al control de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, la viabilidad jurídica de un reajuste salarial en el ámbito municipal queda delimitada en los siguientes términos: resulta jurídicamente inviable cualquier incremento basado en negociación colectiva o en ajustes por costo de vida, mientras que únicamente podrían considerarse admisibles, de forma excepcional, aquellos ajustes de carácter técnico debidamente justificados, siempre que cuenten con habilitación normativa, sustento técnico objetivo, compatibilidad con la sostenibilidad financiera y respaldo presupuestario aprobado.

- j) Análisis de lo contenido en la sentencia No. 2025-018696, emitida por la Sala Constitucional, en cuanto a que la inclusión de las municipalidades dentro del régimen general de empleo público establecido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley No 9635) no vulnera el principio de autonomía municipal.**

La determinación del alcance de la autonomía municipal en materia de fijación de remuneraciones debe realizarse a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, conforme al artículo 10 del Código Civil, integrando las disposiciones constitucionales, legales y la jurisprudencia constitucional aplicable.

En este contexto, la Sala Constitucional, mediante la sentencia No. 2025-018696, resolvió declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la inclusión de las municipalidades dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 9635, específicamente respecto de la frase “y municipalidades” contenida en el artículo 26 de dicha norma. Este pronunciamiento reviste especial relevancia, en tanto delimita de forma expresa la relación entre la autonomía municipal y el régimen general de empleo público.

La Sala parte de una línea jurisprudencial consolidada, en la cual ha definido la autonomía municipal como una autonomía de segundo grado, es decir, una autonomía de carácter administrativo y de gobierno, circunscrita a la gestión de los intereses locales. Esta autonomía implica la facultad de autoadministrarse, definir sus políticas de desarrollo, gestionar sus recursos y organizar internamente sus servicios; sin embargo, no constituye una potestad soberana ni ilimitada frente al ordenamiento jurídico nacional.

En ese sentido, la propia Sala ha señalado que dicha autonomía no impide la intervención del legislador en materias de interés general, ni excluye la aplicación de normas de alcance nacional cuando estas resulten razonables, proporcionales y orientadas a la protección de intereses superiores. Sobre este punto, la sentencia No. 2025-018696 establece expresamente que:

“(...) no constituye una valla insalvable para que el Estado, a través del ejercicio de la potestad de legislar, dicte una ley que uniforme lo relativo al empleo público en todo el sector público, conforme lo dispuesto en el artículo 191 constitucional, independientemente de la forma en que obtiene sus ingresos. Esa potestad del legislador para regular las condiciones de empleo en todo el sector público, como lo prevé el artículo 191 constitucional, aplica independientemente de que los funcionarios públicos a los que van dirigidas esas regulaciones, presten sus servicios en instituciones

que se financien con recursos propios o con recursos del presupuesto nacional, toda vez que, finalmente lo que priva, es la pretensión de generalidad legítimamente propiciada por el legislador”.

Este criterio resulta determinante, en tanto reconoce la potestad del legislador para establecer un régimen uniforme de empleo público, aplicable también a las municipalidades, con fundamento en el artículo 191 de la Constitución Política y en la necesidad de garantizar principios de interés nacional, tales como la sostenibilidad fiscal, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la equidad en las condiciones laborales dentro del sector público.

Adicionalmente, la Sala Constitucional ha enfatizado que la existencia de regulaciones generales en materia de empleo público no vulnera la autonomía municipal, en tanto no impide a los gobiernos locales definir sus objetivos, metas ni los medios para alcanzarlos, sino que introduce límites legítimos en aspectos específicos que trascienden el ámbito estrictamente local. En ese sentido, ha indicado que:

“(...) 2 . - El Estado tiene un deber con los municipios en lo referente al buen uso de los impuestos y tributos que recaudan las municipalidades de estos, de ahí la necesidad de que existan normas de carácter general relativas al empleo público en el régimen municipal. Este Tribunal coincide, además, con lo expresado por la Procuraduría General de la República, al indicar que “...si el legislador no estuviera facultado para regular las condiciones de trabajo en las municipalidades (en virtud del grado de autonomía de esos entes) el Código Municipal (en tanto regula el ingreso a la carrera administrativa municipal, lo concerniente al manual descriptivo de puestos, lo relativo a la selección de personal, los incentivos y beneficios a los empleados municipales, los derechos y deberes de esos funcionarios, el salario del Alcalde, etc..) sería inconstitucional, pues afectaría la autonomía que tendría cada municipalidad para regular esos aspectos”.

3.- El hecho de que existan reglas generales de esta naturaleza, en nada afecta la autonomía municipal, pues no les impide establecer metas, objetivos y los medios para alcanzar estas. En lo concerniente al uso del recurso humano y su remuneración autonomía administrativa-, el hecho de que haya disposiciones generales aplicables en todo sector público tampoco vulnera esa autonomía; todo lo contrario, viene a potenciar un derecho fundamental que está consagrado en el numeral 57 de la Constitución Política, en el sentido de que a igual trabajo e igual remuneración. Tal como expuso la Procuraduría General de la República en la audiencia concedida, prohibir el ejercicio de la función legislativa para regular las relaciones de empleo en todo el sector público, incluyendo las municipalidades, no solo iría en contra del texto y del espíritu del artículo 191 constitucional, sino también del artículo 105 de la Constitución Política, pues tal como dispone la Constitución Política, la potestad de legislar por parte de la Asamblea Legislativa, proviene de la legitimación del mismo pueblo, tal y como lo establece el artículo 105 constitucional, cuando afirma que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio”.

De este modo, se consolida un criterio jurisprudencial claro en el sentido de que la autonomía municipal coexiste con la potestad del Estado de regular materias de interés nacional, dentro de las cuales se encuentra el régimen de empleo público y, particularmente, la regulación del gasto en remuneraciones.

Este entendimiento es consistente con la reiterada jurisprudencia constitucional, según la cual la descentralización territorial no implica la exclusión de las competencias asignadas a otros órganos del Estado, sino la coexistencia de intereses locales y nacionales, en donde estos últimos operan como límite legítimo de la autonomía municipal.

Aplicado al caso concreto, este desarrollo jurisprudencial permite afirmar que las municipalidades se encuentran jurídicamente sometidas al régimen establecido por la Ley N° 9635 y la Ley Marco de Empleo Público, en lo relativo a la regulación de

las remuneraciones y a las restricciones para el otorgamiento de incrementos salariales.

En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente invocar el principio de autonomía municipal como fundamento para justificar reajustes salariales que contravengan el marco normativo vigente. Por el contrario, cualquier decisión en esta materia debe sujetarse estrictamente al principio de legalidad, a las limitaciones derivadas del régimen de empleo público, a la regla fiscal y a los controles presupuestarios y de fiscalización ejercidos por la Contraloría General de la República.

De conformidad con la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, conforme al artículo 10 del Código Civil, y a la luz de lo resuelto por la Sala Constitucional en la sentencia No. 2025-018696, debe concluirse que la inclusión de las municipalidades dentro del régimen general de empleo público establecido por la Ley N° 9635 constituye una manifestación legítima de la potestad legislativa en materias de interés nacional, que no vulnera la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

En efecto, la autonomía municipal, en su condición de autonomía de segundo grado, se circunscribe a la gestión de los intereses locales y al ejercicio de competencias administrativas y de gobierno dentro de su ámbito territorial, pero no comprende una potestad normativa autónoma que permita sustraerse del marco jurídico general que regula el empleo público y el uso de los recursos públicos.

Por el contrario, dicha autonomía coexiste con la competencia del legislador para dictar regulaciones de alcance general orientadas a garantizar principios superiores del orden constitucional, tales como la sostenibilidad financiera, la eficiencia en el gasto público y la equidad en las condiciones del empleo público.

Desde esta perspectiva, la regulación contenida en la Ley N° 9635 y en la Ley Marco de Empleo Público no constituye una injerencia ilegítima en la esfera municipal, sino un límite jurídico válido y vinculante que condiciona el ejercicio de las competencias municipales en materia de remuneraciones.

En consecuencia, las municipalidades se encuentran obligadas a ajustar su actuación a dichas disposiciones, sin que resulte jurídicamente admisible invocar la autonomía municipal como fundamento para inaplicar, desconocer o relativizar las restricciones legales en materia salarial.

Así, en conexión con los subpuntos precedentes, debe afirmarse que la autonomía municipal no habilita la adopción de decisiones salariales al margen del principio de legalidad, ni permite eludir las limitaciones derivadas de la regla fiscal, la sostenibilidad financiera ni la disponibilidad presupuestaria, las cuales operan como condiciones concurrentes de validez del gasto público.

En este sentido, cualquier eventual reajuste salarial deberá no solo encontrar habilitación normativa expresa, sino también ajustarse a las restricciones del régimen de empleo público y superar los controles de racionalidad y viabilidad financiera exigidos por el ordenamiento.

En consecuencia, la sentencia No. 2025-018696 consolida un criterio jurisprudencial vinculante según el cual la autonomía municipal no puede ser utilizada como mecanismo para justificar incrementos salariales contrarios al marco jurídico vigente, sino que, por el contrario, reafirma la plena sujeción de los gobiernos locales a las normas que regulan el empleo público y el gasto en remuneraciones, determinando así la improcedencia jurídica de cualquier reajuste que no cumpla integralmente con dichas condiciones.

TERCERO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con las consideraciones de hecho y de Derecho expuestas, se concluye lo siguiente:

- 1) La autonomía municipal, reconocida en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, constituye una potestad de autogobierno local que permite a las municipalidades organizar, planificar y gestionar los intereses y servicios del cantón, con capacidad decisoria propia dentro de su ámbito territorial.

- 2) No obstante, dicha autonomía no es absoluta ni soberana, sino relativa, funcional y jurídicamente delimitada, por lo que su ejercicio debe sujetarse a la Constitución, a la ley, al principio de legalidad y a los mecanismos de coordinación, control y fiscalización previstos por el ordenamiento jurídico.
- 3) En consecuencia, la autonomía municipal no habilita a los gobiernos locales para adoptar decisiones salariales al margen del régimen jurídico nacional, ni para desconocer normas generales dictadas por el legislador en materias de interés público, particularmente en lo relativo al empleo público, la Hacienda Pública y la sostenibilidad fiscal.
- 4) La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, introdujo la regla fiscal como un instrumento orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de modo que su aplicación en el ámbito municipal debe interpretarse de forma sistemática, finalista y conforme al principio de proporcionalidad.
- 5) El artículo 6 inciso d) de la Ley N°9635 establece un régimen diferenciado para las municipalidades, según el cual la regla fiscal no se aplica de manera general a la totalidad de sus presupuestos, sino únicamente a aquellos recursos provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno Central, con las excepciones legales correspondientes.
- 6) Por ello, la aplicación de la regla fiscal en el ámbito municipal depende del origen de los recursos presupuestarios, de manera que los recursos propios municipales se ubican en el ámbito de la autonomía financiera local, mientras que los recursos transferidos por el Gobierno Central quedan sujetos a disciplina fiscal nacional.
- 7) La jurisprudencia constitucional ha precisado que la regla fiscal no puede aplicarse de forma indiscriminada a todas las municipalidades sin atender su realidad financiera concreta, el nivel de endeudamiento y el grado de dependencia de transferencias del Gobierno Central, pues ello podría implicar una afectación desproporcionada de la autonomía financiera municipal.

- 8) En consecuencia, la regla fiscal constituye un límite jurídico válido en el ámbito municipal, pero su aplicación es condicionada, selectiva y vinculada a los supuestos previstos por el legislador, por lo que no puede extenderse más allá de los términos expresamente autorizados por la ley.
- 9) La Ley N° 9848 no modificó de manera estructural el régimen ordinario de la Hacienda Pública municipal, sino que estableció una habilitación excepcional, temporal y condicionada para flexibilizar el uso de ciertos recursos municipales durante la emergencia nacional provocada por la pandemia del COVID-19.
- 10) Dicha ley permitió, de manera extraordinaria, variar temporalmente el destino de determinados recursos, incluidos superávit, saldos favorables de servicios e incluso ciertos recursos transferidos, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios municipales y la operación institucional en un contexto de crisis.
- 11) Sin embargo, esa flexibilización no eliminó el principio de legalidad presupuestaria ni los controles de fiscalización, pues la propia Ley N°9848 mantuvo la exigencia de incorporación presupuestaria, aprobación por la Contraloría General de la República, análisis técnico-financiero y prohibición de crear nuevas plazas con cargo a esos recursos.
- 12) En consecuencia, la Ley N°9848 no puede ser invocada como fundamento permanente para justificar decisiones actuales en materia de gestión financiera municipal ni, particularmente, como base autónoma para sustentar eventuales reajustes salariales fuera del marco ordinario vigente.
- 13) La Ley Marco de Empleo Público, Ley N°10159, no fija directamente los montos salariales de las personas servidoras públicas, sino que establece un marco jurídico uniforme, principios rectores y una metodología técnica obligatoria para la estructuración del sistema remunerativo en el sector público.
- 14) Las municipalidades se encuentran incluidas dentro del ámbito de cobertura de la Ley N°10159, por lo que su gestión del empleo público y de las

remuneraciones debe ajustarse a dicho régimen, particularmente a los principios de Estado como patrono único, equidad salarial, igual función, igual salario, y valoración técnica del trabajo.

- 15) El principal impacto de la Ley Marco de Empleo Público en el ámbito municipal radica en que transforma la potestad de autoorganización salarial en una potestad reglada, de modo que las municipalidades conservan competencia para definir su columna salarial global, pero únicamente dentro de la metodología, estructura y parámetros técnicos definidos por el legislador.
- 16) En ese contexto, el salario global constituye el régimen remunerativo ordinario, vigente y obligatorio para las nuevas contrataciones en el sector público, incluyendo el municipal, y se configura como una remuneración única e integrada, determinada a partir de una valoración técnica del puesto.
- 17) Por su parte, el salario compuesto corresponde a un régimen anterior, integrado por salario base más pluses o incentivos, cuya subsistencia en el ámbito municipal es residual y transitoria, limitada exclusivamente a relaciones de empleo preexistentes a la entrada en vigencia del nuevo modelo, en resguardo de la seguridad jurídica y de las situaciones consolidadas.
- 18) En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente que una municipalidad utilice nuevas decisiones administrativas para extender, reproducir o reconstruir esquemas de salario compuesto en nuevas relaciones de empleo, ni para reintroducir componentes salariales incompatibles con el régimen de salario global.
- 19) Las convenciones colectivas vigentes en el ámbito municipal poseen fuerza normativa, pero su eficacia está condicionada a su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, por lo que no pueden contravenir normas legales imperativas ni desplazar el régimen salarial definido por la Ley Marco de Empleo Público y demás normativa de orden público.

- 20) Asimismo, las convenciones colectivas en el ámbito municipal tienen un alcance subjetivo restringido, pues no resultan aplicables a quienes participan de la gestión pública, ejercen potestades públicas o desempeñan funciones de dirección, asesoría o decisión institucional, quienes se rigen por el régimen de empleo público.
- 21) En consecuencia, las convenciones colectivas no constituyen fundamento jurídico autónomo suficiente para justificar reajustes salariales al margen del régimen legal vigente, sin perjuicio de que, mientras permanezcan formalmente vigentes, su modificación, denuncia o impugnación deba realizarse por los cauces jurídicos correspondientes y no mediante inaplicación unilateral de la Administración.
- 22) Los antecedentes y criterios emitidos en otras municipalidades del país no constituyen, por sí mismos, una fuente de habilitación jurídica para adoptar reajustes salariales en la Municipalidad de San Rafael de Heredia, pues la procedencia de una decisión de esa naturaleza depende de su compatibilidad concreta con el ordenamiento vigente, la situación fiscal institucional, el soporte técnico y la viabilidad presupuestaria real.
- 23) Los antecedentes examinados, particularmente el criterio jurídico de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, el informe de auditoría de la Contraloría General de la República sobre la Municipalidad de Alajuela y el dictamen PGR-C-275-2024, evidencian un patrón consistente de restricción normativa, control técnico y sometimiento estricto del tema salarial municipal a la Ley N°9635, la Ley N°10159 y a los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y control presupuestario.
- 24) En particular, dichos antecedentes confirman que la revisión salarial municipal no puede abordarse como un asunto de negociación política o de mera conveniencia institucional, sino como una materia de estricta legalidad, competencia, procedimiento, planificación del empleo público y compatibilidad con el marco fiscal y presupuestario vigente.
- 25) Los principios de legalidad, sostenibilidad financiera y disponibilidad presupuestaria constituyen límites concurrentes e indisolubles para la

validez de cualquier decisión administrativa en materia salarial dentro del régimen municipal, de modo que la ausencia de cualquiera de ellos determina la improcedencia jurídica del gasto.

- 26) El principio de legalidad exige que todo eventual reajuste salarial cuente con habilitación normativa expresa; el principio de sostenibilidad financiera impone verificar la capacidad institucional real para sostener en el tiempo la obligación que se pretende asumir; y la disponibilidad presupuestaria exige contenido presupuestario suficiente y regularmente aprobado, sin que este último elemento, por sí solo, convalide un gasto contrario a Derecho.
- 27) En consecuencia, no basta con que exista contenido presupuestario o voluntad institucional para reconocer un reajuste salarial, si no concurre simultáneamente una base normativa habilitante y una demostración suficiente de que dicho gasto es sostenible, jurídicamente procedente y compatible con las reglas fiscales aplicables.
- 28) Desde el punto de vista material, resulta jurídicamente inviable cualquier eventual reajuste salarial que pretenda fundamentarse en negociación colectiva para modificar salarios, remuneraciones, incentivos o componentes de la columna salarial global, en virtud de la prohibición expresa contenida en el artículo 43 de la Ley Marco de Empleo Público.
- 29) Del mismo modo, resulta jurídicamente inviable cualquier aumento salarial por costo de vida mientras subsistan las condiciones fiscales previstas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley N°9635, en relación con el artículo 13 de esa misma ley y con los Transitorios XI y XII de la Ley Marco de Empleo Público, limitación que aplica tanto a personal remunerado bajo salario compuesto como bajo salario global.
- 30) El único supuesto que, de manera excepcional, podría eventualmente ser sometido a análisis de juridicidad es el denominado ajuste técnico, entendido como una revaloración salarial fundada en razones objetivas distintas del costo de vida, tales como corrección de distorsiones, relatividad salarial o estructura del sistema de puestos.

- 31) Sin embargo, aun tratándose de un eventual ajuste técnico, su procedencia no es automática ni discrecional, sino que exige una justificación reforzada, sustentada en estudios técnicos objetivos, motivación jurídica suficiente, compatibilidad plena con la sostenibilidad financiera institucional, respaldo presupuestario debidamente aprobado y sometimiento a los controles externos correspondientes.
- 32) En consecuencia, el ordenamiento jurídico vigente no autoriza, en principio, aumentos salariales por negociación colectiva ni por costo de vida en los supuestos restrictivos actualmente aplicables, y únicamente permitiría analizar, de manera excepcionalísima, un eventual ajuste técnico si este logra superar integralmente todos los requisitos normativos, técnicos, fiscales y presupuestarios exigidos por el sistema jurídico.
- 33) La sentencia N°2025-018696 de la Sala Constitucional consolidó un criterio jurisprudencial vinculante según el cual la inclusión de las municipalidades dentro del régimen general de empleo público y de las disposiciones de la Ley N°9635 no vulnera la autonomía municipal, por tratarse de una regulación general dictada en materias de interés nacional.
- 34) En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible invocar la autonomía municipal como fundamento para sustraerse del cumplimiento de las restricciones legales en materia de empleo público y remuneraciones, ni para justificar incrementos salariales contrarios al marco jurídico vigente.
- 35) En definitiva, la Municipalidad de San Rafael de Heredia se encuentra plenamente sujeta al bloque normativo conformado por la Constitución Política, la Ley N° 9635, la Ley N° 10159, el Código Municipal, la normativa presupuestaria y los principios de control de la Hacienda Pública, por lo que cualquier eventual reajuste salarial solo podría siquiera analizarse como jurídicamente admisible si cuenta con habilitación normativa expresa y supera, de manera concurrente, los estándares de legalidad, sostenibilidad financiera, planificación del empleo público, razonabilidad técnica, disponibilidad presupuestaria y compatibilidad con el régimen general del empleo público.

36) Por tanto, con base en el marco jurídico vigente y en los criterios jurisprudenciales, doctrinarios y de control analizados en el presente informe, no se advierte viabilidad jurídica para promover un reajuste salarial general en los términos propuestos fundado en negociación colectiva o mera decisión institucional o por costo de vida, sin perjuicio de que, en abstracto, pudiera eventualmente valorarse un ajuste técnico específico en los términos enmarcados en la conclusión 30 antes descrita, siempre que se sustente en estudios altamente calificados, responda a causas distintas del costo de vida y cumpla integralmente con todas las exigencias normativas y presupuestarias del ordenamiento jurídico.

Sin más por el momento y anuente a cualquier aclaración o adición,

M.Sc. Luis Antonio Álvarez Chaves
Asesor legal externo del Concejo Municipal
Municipalidad de San Rafael de Heredia