

Al contestar refiérase
al oficio N° **14563**

17 de setiembre de 2024
DJ-1765-2024

Señor
Yeiner Mauricio Calderón Umaña
Auditor Interno
Municipalidad de Turrubares
Correo. auditor@turrubares.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Solicitud de criterio con respecto a la procedencia del pago del rubro de prohibición sobre el salario base de los alcaldes y vicealcaldes Municipales.

Se refiere este Despacho a su oficio número MT-AI-004-2024, de fecha 22 de julio de 2024, recibido en esta Contraloría General ese mismo día, en el cual solicita emitir criterio sobre el pago de prohibición sobre el salario base de los alcaldes y vicealcaldes municipales.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En concreto, el consultante formula las siguientes interrogantes:

- “1. Con la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público, en la que se elimina los pluses del salario compuesto, entre ellos, el rubro de prohibición sobre el salario base para los nuevos funcionarios y, bajo el supuesto de que una Municipalidad no tenga aprobada una escala salarial única para los puestos declarados exclusivos y excluyentes, ¿Es legalmente permitido aplicar el rubro de prohibición sobre el salario base previsto en el artículo n°14 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública – y por supuesto el reconocimiento de la correspondiente compensación – a aquellos funcionarios municipales de elección popular?”*
- 2. En caso de que la pregunta anterior sea negativa, ¿Debe la Administración activa recuperar los dineros pagados de más por concepto del pago de prohibición sobre el salario base a los funcionarios de elección popular?”*

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, es necesario indicar que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se regula en el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011.

Asimismo, es esencial destacar que de conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, este Órgano Contralor en el ejercicio de su función consultiva no se refiere a situaciones concretas o específica, las cuales deberán ser resueltas por las instituciones públicas en el ámbito de sus competencias, todo ello, sin perjuicio de las funciones que corresponden a esta Contraloría General por la vía de la fiscalización posterior.

De manera que, debe quedar claro que al abordar los temas consultados, se hace con abstracción de cualquier aspecto particular y en ningún caso se está ofreciendo una respuesta específica sobre alguna situación concreta, sino que, el criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general, cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, en este caso a la auditoría interna, sin demérito de los estantes elementos fácticos, jurídicos y probatorios pertinentes, a fin de orientar la toma de decisiones como corresponda, acorde con sus respectivas competencias.

Este proceder, referido al tratamiento general y no particular de las cuestiones objeto de consulta, se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

También resulta oportuno apuntar que en el marco de la potestad consultiva que compete a esta Contraloría General, se admite el planteamiento de consultas por parte de los auditores o subauditores internos, siempre que se enmarquen sobre aspectos atinentes a su ámbito de competencias y se acompañe -al menos- del planteamiento de su posición y el fundamento respectivo (art. 8. 7 del Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República).

En el presente caso, por estar relacionada la temática en consulta con el adecuado uso de los fondos de la Hacienda Pública, y dada la importancia que el tema involucra, se estima pertinente la emisión del presente **criterio vinculante**, siempre desde una

perspectiva general con respecto a los temas que serán indicados, con la necesaria y pertinente aclaración en el sentido que no corresponde por esta vía abordar el análisis sobre la legalidad de situaciones o conductas administrativas concretas desplegadas por la Administración activa, ni sobre la validez o aplicación de su normativa interna, sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras atribuidas a este Órgano Contralor, las que se rigen por las disposiciones pertinentes que desarrollan esas funciones.

Finalmente, por la índole de los temas que se tratan, se estima oportuno instar al gestionante para que -oportunamente- ponga en conocimiento de este oficio a las respectivas dependencias administrativas que, por la naturaleza de sus funciones, tengan relación con la temática que se aborda en este criterio.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) En cuanto al régimen de prohibición según la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (ley n.º 8422)

En primer término, consideramos importante, brevemente, hacer referencia a la finalidad de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (en lo sucesivo Ley n.º 8422 o LCCEIFP), a efectos de comprender mejor la regulación que es objeto de consulta en este caso.

Al respecto, la Contraloría General ha señalado lo siguiente:

“Los fines de la Ley N° 8422 se encuentran definidos en el artículo 1° de dicho cuerpo normativo, numeral que los refiere a “prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública”, finalidad cuya consecución espera ser alcanzada en primera instancia, mediante la regulación y sanción de una serie de conductas u omisiones constitutivas por sí mismas de actos de corrupción -o al menos en acciones que facilitan la verificación de este tipo de actos no deseados por el ordenamiento jurídico-, así como el establecimiento de determinadas restricciones, prohibiciones e incompatibilidades que vinculan a los sujetos pasivos de la norma de cita.

Cabe señalar que según los tres fines que se pretenden alcanzar con la aplicación de la Ley N° 8422, se detecta en la norma la presencia de una serie de disposiciones enfocadas a la atención de cada uno de aquellos, y que en el caso de la prevención de actos y conductas de corrupción, implican el establecimiento de un régimen preventivo comprensivo de restricciones para el desempeño simultáneo de cargos públicos; prohibiciones para el ejercicio de profesiones liberales por parte de funcionarios que ocupen determinados cargos dentro de la Administración Pública; e incompatibilidades entre el ejercicio de sus cargos y la participación que puedan tener en empresas o entidades privadas sea como miembros de sus órganos

*directivos o por su participación en sus capitales sociales*¹.

Bajo este enfoque, uno de los mecanismos que prevé la Ley n.º 8422 para la prevención de actos de corrupción, es el régimen de prohibición al ejercicio liberal de la profesión para determinados cargos de la Administración Pública, imponiendo una limitación a ese respecto. Lo anterior, teniendo en cuenta que el ejercicio de la profesión liberal forma parte de los derechos fundamentales de las personas, conforme ha estimado la Sala Constitucional haciendo una interpretación armoniosa de lo preceptuado en los artículos 45 y 65 de la Constitución Política, de donde se extrae ese derecho entendiéndose que el contenido esencial de esa libertad comprende tanto el derecho de elección de la profesión, como el libre ejercicio de la actividad profesional².

En cuanto al concepto de profesión liberal, la Contraloría General se ha pronunciado indicando que corresponde a: *“aquellas que se ejercen en el mercado de servicios, para lo cual se requiere contar un grado académico universitario que otorga la condición de profesional en determinada rama del conocimiento, así como la incorporación al colegio profesional respectivo, lo anterior cuando éste exista y siempre que sea exigida como condición necesaria y suficiente para su ejercicio”*³.

En igual sentido, el Reglamento a la Ley n.º 8422, artículo 1 -definiciones- ítem 47), dispone: *“Para efectos del artículo 14 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública, se entenderá por profesión liberal aquella que cumpla los siguientes supuestos: a) Su ejercicio requiere de grado o posgrado universitario, b) colegiación activa, cuando exista Colegio Profesional y la colegiatura sea obligatoria; c) Ser susceptible de ejercerse en el mercado de servicios; d) Libertad de juicio e independencia profesional; y e) La existencia de una relación de confianza con su cliente”*.

También la Sala Constitucional ha definido lo que debe entenderse por profesiones liberales, señalando lo siguiente:

“Tradicionalmente, dentro de las profesiones liberales se aglutinan aquellas que suponen el ejercicio de una actividad de orden intelectual o técnico, mediante la aplicación de ciertas reglas científicas y técnicas que deben ser manejadas con suma

¹ Contraloría General de la República, oficio n.º 02783 (DAGJ-0580-2005) del 8 de marzo de 2005.

² A mayor abundamiento sobre el tema pueden consultarse las resoluciones de la Sala Constitucional n.º 2508-94 de las 10:27 horas del 27 de mayo de 1994, n.º 1626 de las 15:21 horas del 28 de marzo de 1997, n.º 2005-01819 de las 8:47 horas del 25 de febrero de 2005; los oficios de esta Contraloría General N° 7150 (DAGJ-1672) del 20 de junio de 2005 y n.º 10455 (DAGJ-1333-2008) del 8 de octubre de 2008; así como los siguientes pronunciamientos de la Procuraduría General de la República: C-054-2000 del 17 de marzo del 2000, C-055-2001 de 27 de febrero del 2001, C-209-2002 de 21 de agosto del 2002 y OJ-059-2010 del 25 de agosto de 2010.

³ Contraloría General de la República, oficio n.º 10455 (DAGJ-1333) del 8 de octubre de 2008.

propiedad por su titular, previa habilitación para ejercerla a través de la obtención de un título idóneo y adecuado y, eventualmente, la incorporación al colegio profesional respectivo. La singularidad de las profesiones liberales surge de la inexistencia de una relación de dependencia con su clientela, de modo que el profesional liberal tiene autonomía e independencia plena en la forma de prestar los servicios profesionales –horario, lugar, etc.– dado que lo hace por cuenta propia, razón por la cual sus servicios son remunerados mediante honorarios. El profesional liberal aplica, para un caso concreto, sus conocimientos científicos o técnicos sin someterse a ninguna dirección y bajo su exclusiva responsabilidad, esto es, de acuerdo a su leal saber y entender (...)"⁴.

Ahora bien, aún y cuando el ejercicio a la profesión liberal es reconocido como una libertad jurídica a nivel constitucional, lo cierto es que ningún derecho fundamental es irrestricto, y por tanto está sujeto a límites y limitaciones, entendiendo por los primeros aquellas fronteras propias del contenido de cada derecho que impiden otorgarle a aquel una mayor amplitud de la que le corresponde, mientras que las segundas son obstáculos o restricciones al contenido de los derechos fundamentales que vienen impuestas por el ordenamiento jurídico para todos o algunos. Vale indicar que las limitaciones a los derechos fundamentales solamente pueden realizarse por medio de una norma con rango de ley -en sentido formal y material-, en virtud del *principio de reserva de ley* que se impone en esta materia; y la justificación de la existencia de limitaciones al ejercicio de la actividad profesional -y en general a otros derechos fundamentales- que reside en la no afectación a terceros, la protección de la moral y el orden público. (Artículo 28 de la Constitución Política y numeral 19 de la Ley General de la Administración Pública)⁵.

Vemos así que la prohibición consiste en una restricción al derecho constitucional de las personas a ejercer su actividad profesional libremente, contemplado en el artículo 56 de la Constitución Política, la cual se impone con el objetivo de tutelar un interés público superior, que consiste en que quienes desempeñan ciertos cargos públicos estén dedicados por completo al cumplimiento de sus funciones públicas y permanezcan alejados de vínculos privados que puedan afectar o poner en riesgo la atención efectiva de sus obligaciones y responsabilidades. Esta restricción ha sido reconocida de este modo por la jurisprudencia de la Sala Constitucional⁶.

En el caso de la Ley n.º 8422, la citada limitación se ve plasmada en el artículo 14 de ese cuerpo normativo, que señala expresamente -lista taxativa- los cargos sometidos a ese régimen, que tiene carácter imperativo y no facultativo ni consensual. De esa manera, la

⁴ Resolución n.º 8728 de las 15:22 horas del 11 de agosto de 2004.

⁵ Puede consultarse la resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia n.º 00327-2012 de las 09:15 horas del 13 de abril de 2012.

⁶ Al respecto se tienen, entre otras, las resoluciones de la Sala Constitucional n.º 2508-94 de las 10:27 horas del 27 de mayo de 1994, n.º 1626 de las 15:21 horas del 28 de marzo de 1997 y n.º 2005-01819 de las 8:47 horas del 25 de febrero de 2005.

norma establece que *no podrán ejercer profesiones liberales* las personas que ocupen los cargos ahí señalados, quedando comprendidas las otras profesiones que el funcionario posea, aunque no constituyan requisito para ocupar el respectivo cargo público, y con las salvedades que la misma disposición contempla.

b) Incorporación del cargo de alcalde municipal en el artículo 14 de la Ley n.º 8422

Tal como se indicó en el apartado anterior, una de las limitaciones constitucionalmente válidas al ejercicio liberal de la profesión, es la prohibición contenida en el artículo 14 de la Ley n.º 8422, el cual fue reformado mediante Ley n.º 10224 del 5 de mayo del 2022 (Reforma del artículo 14 de la Ley 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004), incluyendo dentro de los cargos que no pueden ejercer profesiones liberales, a las **alcaldías municipales**⁷, al indicar en su primer párrafo y en lo conducente, lo siguiente:

“Artículo 14- Prohibición para ejercer profesiones liberales. No podrán ejercer profesiones liberales: el presidente de la República, los vicepresidentes, los magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, los ministros, el contralor y el subcontralor generales de la República, el defensor y el defensor adjunto de los habitantes, el procurador general y el procurador general adjunto de la República, el regulador general de la República, el fiscal general de la República, los viceministros, los oficiales mayores, los presidentes ejecutivos, los gerentes y los directores administrativos de entidades descentralizadas, instituciones autónomas, semiautónomas y empresas públicas, los superintendentes de entidades financieras, de valores y de pensiones, sus respectivos intendentes, así como las alcaldías e intendencias municipales y los subgerentes y los subdirectores administrativos, los contralores y los subcontralores internos, los auditores y los subauditores internos de la Administración Pública. así como los directores y subdirectores de departamento y los titulares de proveeduría del sector público. Dentro del presente artículo quedan comprendidas las otras profesiones que el funcionario posea, aunque no constituyan requisito para ocupar el respectivo cargo público”. (El destacado es nuestro)

Bajo esta consideración, es importante enfatizar que ha sido criterio reiterado de este órgano fiscalizador superior de la Hacienda Pública que, por la vía de interpretación normativa, **no es posible incluir otros puestos diferentes a los que expresamente establece el articulado**. En ese sentido, el oficio n.º 10771 (DAGJ-2555) del 25 de agosto de 2005 destaca lo siguiente:

“(…) la lista de cargos referenciados en los artículos 14 de la Ley N.º 8422 y 27

⁷ En virtud de la adición hecha al artículo 20 del Código Municipal mediante la Ley n.º 8611 del 12 de noviembre de 2007, se vino a establecer la prohibición al cargo de primer vicealcalde municipal. (Ver Oficio n.º 4480 (DJ-0544-2011) del 19 de mayo de 2011).

*de su Reglamento Ejecutivo, es de índole taxativa, la cual en consecuencia no puede ser adicionada mediante alguno de los métodos de interpretación reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico*⁸.

De manera que, la definición de los cargos sujetos a dicho régimen de prohibición corresponde a una decisión propia del legislador, dentro de su poder de configuración, delimitando así el parámetro de legalidad que rige la función administrativa (artículos 11 constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública).

En síntesis, conforme a la normativa expuesta, se evidencia la sujeción de los cargos de alcaldías municipales al régimen de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión, según las condiciones y requisitos previamente reseñados.

c) Compensación económica correspondiente a los cargos con prohibición de acuerdo con la Ley n.º 8422

En razón de sus alcances y efectos, la prohibición puede dar origen a una compensación económica, que corresponde a un pago que no se puede concebir como un incentivo económico para el funcionario, sino que tiene una naturaleza jurídica eminentemente indemnizatoria por el no ejercicio liberal de la profesión y una virtual repercusión en la esfera patrimonial de los afectados por dicho régimen.

De la misma manera que la Ley n.º 8422 contempla la prohibición al ejercicio liberal de la profesión, y en razón de la limitación a un derecho constitucional que esta figura provoca, el artículo 15 de ese cuerpo normativo regula la retribución económica que la aplicación de ésta genera al funcionario afectado, misma que no es irrestricta sino que está sujeta a una serie de condiciones que deben ser valoradas por la Administración, en forma previa a su reconocimiento.

Vale indicar que este pago debe estar contemplado en una ley y su interpretación debe ser restrictiva⁹, debiendo recurrir entonces a lo que establece el citado artículo 15 de la referida Ley n.º 8422, el cual fue objeto también de una reforma mediante el artículo 3º del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635 del 3 de diciembre de 2018, que adicionó el numeral 57 aparte g) a la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166 del 9 de octubre de 1957, quedando así su redacción:

⁸ El artículo 27 del Reglamento a la Ley n.º 8422 no ha sido objeto de ninguna reforma, manteniendo su redacción y por ende los cargos que tienen prohibición para ejercer profesiones liberales.

⁹ Sobre esto pueden verse los oficios de la Contraloría General de la República, oficio n.º 7176 (DAG-1680) del 20 de junio de 2005. En igual sentido puede verse el oficio n.º 10757 (DAGJ-2552) del 31 de agosto de 2005; como el Dictamen de la Procuraduría General de la República n.º C-422 del 7 de diciembre de 2005.

*“Artículo 15. Retribución económica por la prohibición de ejercer profesiones liberales. La compensación económica por la aplicación del artículo anterior será equivalente a un quince por ciento (15%) **bachilleres** y un treinta por ciento (30%) **licenciados o posgrados** sobre el salario base fijado para la categoría del puesto respectivo.” (El subrayado y la negrilla no son del original)*

Por su parte, la Contraloría General ha sido reiterativa al señalar los tres requisitos que deben converger para que la compensación económica por la prohibición pueda efectuarse legalmente; a saber, el funcional, el académico y el profesional.

En primer término, se debe entender que cumple con el **requisito funcional**, el servidor público que está formalmente nombrado en propiedad, de forma interina o de suplencia en el cargo que se encuentra afectado por la prohibición, es decir, lo que determina la prohibición a la cual estaría sujeta el funcionario son las labores, las funciones, así como las características y las responsabilidades atinentes al cargo que sustentan el porqué se estableció la prohibición en aras de una dedicación absoluta del funcionario en cuanto a lo que respecta a su cargo; el **requisito académico**, se refiere a que el funcionario público debe poseer un título académico universitario que le acredite como profesional en determinada área del conocimiento -lo cual debe valorarse en cada caso en particular, pues cada disciplina científica establece el grado académico que necesita la persona para ser considerado profesional-. Esto último es especialmente importante, ya que no es válido generalizar la licenciatura como grado académico mínimo exigible en todos los casos, toda vez que existen profesiones para cuyo ejercicio liberal basta la obtención de un grado de bachiller¹⁰. Finalmente, el **requisito profesional**, consiste en la incorporación de la persona en el colegio profesional respectivo, lo anterior en caso que dicha corporación exista y que su incorporación sea exigida como condición necesaria y suficiente para el ejercicio profesional.

En relación con lo supra mencionado, cabe resaltar que la Contraloría General se ha pronunciado al respecto en diversas ocasiones, como se observa seguidamente:

“No obstante, además de esa norma, es necesario que el cargo respectivo se encuentre alcanzado por la prohibición (requisito funcional) y se verifiquen los requisitos académicos y profesionales que correspondan en cada caso, todos los cuales deben cumplirse de manera simultánea como requisito indispensable para que el eventual reconocimiento resulte conforme con el bloque de legalidad.”¹¹

Del mismo modo, obsérvese los siguientes documentos: dictámenes de la

¹⁰ Oficio n.º 10440 (DAGJ-2515) del 26 de agosto de 2005.

¹¹ Oficio n.º 15223 (DJ-1281) con fecha del 10 de octubre de 2019.

Procuraduría General de la República n.º C-208-2007¹² del 25 de junio de 2007, C-096-2011¹³ del 26 de abril de 2011 y la resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia n.º 327 de las 9:15 horas del 13 de abril de 2012. Adicionalmente, los oficios n.º 1442 (DJ-0108-2014) del 11 de febrero de 2014¹⁴, n.º 5655 (DJ-0432-2014) del 10 de junio de 2014¹⁵ y n.º 4769 (DJ-0390) del 1º de abril de 2019¹⁶, la documentación detallada igualmente se refiere en el oficio citado con antelación.

Teniendo en cuenta lo anterior, no debe omitirse que conforme a la norma del artículo 15 de la Ley n.º 8422, se considera un grado mínimo de bachiller universitario para el respectivo reconocimiento de la compensación económica, conforme a los porcentajes que la norma señala; aspecto que, en todo caso, debe ponderarse de acuerdo con las exigencias propias de la habilitación requerida para el ejercicio profesional en el respectivo ámbito. Claro está, sin que exista fundamento para considerar una preparación académica inferior a dicho requisito.

Además, cabe señalar en cuanto al requisito académico antes mencionado, relativo al título académico o grado profesional según la carrera, que este debe ajustarse al que sea considerado necesario para el ejercicio legal de la profesión liberal. Por consiguiente debe valorarse el caso de conformidad con las exigencias de la disciplina, vale especificar que no es posible partir de un rango general del grado de licenciatura como el nivel académico mínimo exigible en todas las profesiones.

También conviene alertar que la sola colegiatura o pertenencia en cualquier condición a un gremio profesional, no constituye *a priori* un criterio suficiente para considerar que se trata propiamente de un ejercicio liberal de profesión, por lo que la Administración debe ser especialmente rigurosa en el análisis a ese respecto para evitar incurrir en alguna irregularidad.

Es oportuno igualmente señalar que conforme al numeral 31 bis del Reglamento a la Ley n.º 8422, existe un deber específico de las Oficinas de Recursos Humanos en la verificación del cumplimiento de los requisitos antes señalados. Al efecto la norma dispone:

“Corresponderá a las Oficinas de Recursos Humanos de cada institución la verificación, aprobación y trámite de pago de la compensación por prohibición en los términos establecidos en esta Ley, para lo cual deberá realizar la constatación del cumplimiento de requisitos, justificando y documentando su

¹² Dictamen n.º [C-2008-2007](#) del 25 de junio de 2007.

¹³ Dictamen n.º [C-096-2011](#) del 26 de abril de 2011.

¹⁴ Oficio n.º 1442 (DJ-0108-2014) del 11 de febrero de 2014.

¹⁵ Oficio n.º 5655 (DJ-0432-2014) del 10 de junio de 2014.

¹⁶ Oficio n.º 4769 (DJ-0390) del 1º de abril de 2019.

reconocimiento mediante resolución administrativa.

El incumplimiento de esta obligación será considerada como falta grave por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, y será sancionada conforme la reglamentación de cada Institución”.

De manera que, no puede partirse que la constatación de requisitos quede supeditada únicamente a la pertenencia a un determinado colegio profesional, sino que debe acreditarse fehacientemente el cumplimiento de todas y cada una de las condiciones necesarias para la procedencia de la compensación económica en los casos que así corresponda. En consecuencia, pesa sobre la Administración la obligación en cuanto a realizar la debida valoración para verificar que los requisitos antes descritos se cumplan simultáneamente y en términos que corresponda, destacándose el rol primordial que ejercen las Oficinas de Recursos Humanos en esa función.

d) En cuanto a la aplicación del régimen de prohibición y su compensación económica a las alcaldías municipales, conforme a la Ley Marco de Empleo Público

A la luz de lo señalado previamente, resulta importante indicar que la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), n.º 10159 del 08 de marzo de 2022, que entró en vigencia el 10 de marzo de 2023, no deroga ni suprime el régimen de prohibición atinente a los cargos de alcaldías municipales, contemplado -como ya se dijo- en los artículos 14 y 15 de la LCCEIFP en concordancia con el numeral 20 del Código Municipal. Así, las citadas normas, que contemplan esa limitación y su compensación económica, en los casos que procede, mantiene su vigencia y aplicación, lo cual debe implementarse de conformidad con las disposiciones de la Ley Marco de Empleo Público.

Conviene en este punto recordar, como lo ha dicho la Procuraduría General de la República, que: *“No existe una regla general que permita afirmar o descartar en todos los casos la prevalencia de la LMEP sobre leyes anteriores que regulan temas de empleo público. Esa prevalencia dependerá, entre otros factores, del órgano o del ente al que van dirigidas las leyes anteriores, es decir, de si regulan a Poderes del Estado distintos al Poder Ejecutivo o a instituciones descentralizadas con autonomía de segundo o tercer grado con competencias constitucionalmente asignadas; y, además, de si existe en la propia LMEP una disposición que otorgue un tratamiento particular a ese tipo de órganos y entes o a algunos de sus funcionarios”.*¹⁷

¹⁷ Ver oficio n.º [PGR-C-028-2024](#) del 19 de febrero de 2024.

Ahora bien, no se puede omitir que la nueva regulación -Ley Marco de Empleo Público-, introduce cambios importantes en el esquema remunerativo de los servidores públicos, entre los cuales destaca la incorporación del “salario global” como forma de gestionar la retribución económica a quienes desempeñan cargos en la función pública.

En este sentido, el salario global consiste en *“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”* (art. 5 inciso v), LMEP). Y el esquema de organización del régimen de empleo público queda definido en el numeral 13 de ese cuerpo normativo, que estipula las familias de puestos que aplican en los entes y órganos de la Administración Pública.

De ese modo, con sujeción a las respectivas reglas que corresponden a cada reparto administrativo, debe aplicarse el mecanismo de retribución económica ya mencionado (salario global), sin obviar las particularidades que aplican bajo circunstancias especiales, ya sea al amparo de las respectivas normas transitorias de la LMEP u otras condiciones especiales.

En cuanto a esto último, cabe recordar una importante precisión efectuada por la Procuraduría General de la República al indicar que: *“la remuneración de los Alcaldes Municipales debe calcularse al inicio de cada periodo para el cual han sido electos, o reelectos, cálculo que debe ajustarse a las circunstancias fácticas y a las normas jurídicas vigentes al inicio de cada mandato. Por ello, la suma que ha de reconocerse a ese tipo de funcionarios por la compensación económica derivada de la prohibición dispuesta en el artículo 15 de la ley n.º 8422 debe ajustarse a los porcentajes que estén vigentes al iniciar el nuevo periodo para el cual se produjo la reelección”*.¹⁸

Dentro de este marco general, es necesario señalar también una serie de postulados rectores que orientan la gestión de la compensación (art. 30 de la LMEP). Al efecto se contemplan los siguientes:

- “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) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.*
- c) La fijación de los salarios se realizará construyendo una metodología de remuneración del trabajo para el servicio público.*

¹⁸ Ver Dictamen de la PGR n.º C-115-2020 del 02 de abril del 2020. En similar sentido, los oficios de la CGR n.º 6647-2016 (DJ-0771-2016) del 24 de mayo del 2016 y n.º 2386-2017 (DJ-0241-2017) del 27 de febrero del 2017.

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.

La columna salarial deberá ser publicada en la plataforma integrada de empleo público.

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.

f) Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa construirán las respectivas columnas salariales globales 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”.

Bajo esta concepción, la retribución económica correspondiente a la prohibición, en los casos que se encuentra prevista y es procedente su reconocimiento, no desaparece con la nueva regulación (LMEP), sino que, forma parte de los elementos que deben considerarse para establecer una metodología de valoración del trabajo, siendo que esta permite la definición de grados dentro de las respectivas familias laborales y la clasificación de puestos correspondientes, así como el establecimiento de las respectivas columnas salariales (arts. 32, 33 y 34 de la LMEP).

Desde este plano, puede verse que, la referida regulación, dispone que la metodología de valoración de trabajo, definirá los factores de trabajo relevantes para cada familia laboral, dentro de los cuales -entre otros- se incluye: *“La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración”* (Ver inciso l) del artículo 31, LMEP). Dicho más claramente, la nueva metodología de valoración del trabajo, que deben implementar las Administraciones, en este caso la municipalidad, conforme a su ámbito de competencias, debe necesariamente considerar -entre otros varios aspectos- las limitaciones al ejercicio liberal de la profesión que tenga el cargo susceptible de valoración, como parte de los factores relevantes que deben ser puntuados.

De manera que, según las disposiciones indicadas, no es incompatible el esquema de salario global con el reconocimiento previsto como compensación económica al régimen de prohibición para las alcaldías municipales, antes bien, debe armonizarse la aplicación y cálculos pertinentes, conforme a los parámetros de la reciente normativa, sin ignorar la regulación preexistente. Lo anterior, valga la acotación, no significa que subsista tal reconocimiento de forma independiente o adicional al salario, toda vez que el salario global -por definición- no admite la incorporación de sobresueldos u otros rubros separados, puesto que ello conllevaría una desnaturalización del mecanismo unificador que previó el legislador.

De otra parte, en relación con las metodologías y procedimientos técnicos bajo los cuales se debe llegar a esa definición, sea que la compensación de la prohibición forme parte efectivamente de la retribución contemplada en el salario global que reciben los servidores públicos sometidos a ese régimen y que cumplen los requisitos para tal efecto, así como los mecanismos específicos para arribar a ese reconocimiento en los casos particulares; es preciso señalar que tal aspecto debe sujetarse a las disposiciones específicas aplicables para ese fin, aspecto que corresponde analizar de acuerdo con las particularidades que atañen a cada Administración.

Para tales efectos, no debe obviarse la relevancia de la coordinación y colaboración interinstitucional, que puede proporcionar valiosos insumos, herramientas u orientaciones técnicas que faciliten y fortalezcan la toma de decisiones administrativas¹⁹. En cualquier caso, no debe en ningún supuesto ignorarse la plena subordinación al principio de legalidad y también los límites establecidos al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, que contempla de forma diáfana el numeral 16 de la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, la consulta formulada parte de algunas consideraciones en función de una circunstancia particular, como lo es *“que una Municipalidad no tenga aprobada una escala salarial única para los puestos declarados exclusivos y excluyentes”*. En ese sentido, es necesario alertar que el ejercicio de la potestad consultiva por parte de este órgano contralor no constituye un medio apropiado para abordar situaciones que pueden constituir una debilidad o infracciones al cumplimiento del ordenamiento jurídico, por lo cual no se ingresa en ese análisis particular.

Lo anterior, no obsta para recordar, de manera general, que la Administración Pública en su conjunto debe garantizar la plena vigencia y aplicación de las normas jurídicas que delimitan el ejercicio del poder público. Es así que, ante la claridad de las disposiciones legales promulgadas, como ocurre en el caso de la LMEP, respecto de los ajustes y modificaciones que amerita el esquema remunerativo de los servidores públicos, a todo nivel, no se observa legítimo el proceder, en cuanto a la omisión que señala esa auditoría, de ahí que debemos conminar a los responsables que se tomen las acciones pertinentes y necesarias para solventar esa situación, aspecto que indudablemente tiene repercusiones importantes en la debida implementación del sistema de control interno institucional y en última instancia reviste gran importancia para la tutela adecuada de la Hacienda Pública.

Esto último, debe considerarse en correspondencia con las acciones de fiscalización

¹⁹ En tal sentido, instancias como la Dirección General del Servicio Civil o la Unión Nacional de Gobiernos Locales, pueden proveer información relevante que resulte de utilidad para los respectivos propósitos institucionales.

que ya ha llevado a cabo este órgano contralor, como se establece en el informe n.º [DFOE-LOC-IAD-00002-2024](#), denominado informe de auditoría sobre las Gestiones del Empleo y del Desempeño en la Municipalidad de Turrubares.

IV. CONCLUSIONES

Con sustento en las consideraciones expuestas, se concluye:

1. Los cargos municipales correspondientes al alcalde y vicealcalde primero, se encuentran sujetos al régimen de prohibición establecido en el ordenamiento jurídico (artículos 14 y 15 de la LCCEIFP y 20 del Código Municipal).
2. El reconocimiento de la compensación económica establecida en el artículo 15 de la Ley n.º 8422, se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos señalados: funcional, académico y profesional, según las consideraciones previamente desarrolladas.
3. La Ley Marco de Empleo Público, no deroga ni suprime el régimen de prohibición y su correspondiente compensación económica -cuando procede- atinente a los cargos de alcaldías municipales, por lo que los artículos 14 y 15 de la LCCEIFP mantienen su vigencia en los términos desarrollados, lo mismo que el artículo 20 del Código Municipal, disposiciones, cuya aplicación debe armonizarse con las regulaciones incluidas en la citada LMEP, particularmente en cuanto a los parámetros para la determinación del correspondiente salario global, según lo preceptuado en el art. 31 inciso I) de la LMEP, y demás disposiciones que delimitan el ejercicio esa actividad administrativa por parte de los gobiernos locales.
4. De manera que, no es incompatible el esquema de salario global con el reconocimiento previsto como compensación al régimen de prohibición para las alcaldías municipales, cuya forma de aplicación y ejecución debe sujetarse a los mecanismos y procedimientos pertinentes, acordes a la regulación establecida para la respectiva Administración, considerando como parámetros esenciales la plena vinculación al principio de legalidad y los límites establecidos al ejercicio de la discrecionalidad administrativa.

En los términos anteriores dejamos atendida su gestión, no sin antes recordarle la importancia de registrarse y utilizar el sistema de la potestad consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente. El mismo se encuentra disponible en nuestro sitio web www.cgr.go.cr

Atentamente,

Hansel Arias Ramírez
Gerente Asociado

Ana Catalina Vargas Ramírez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

ACVR/HAR

NI: 15540-2024

G: 2024003011-1

Ce: Área de Fiscalización para el Desarrollo Local.