

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17458**

21 de octubre, 2024
DFOE-LOC-1539

Señora
Ericka Ugalde Camacho
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas III
eugalde@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Reforma al Código Municipal, Ley n.º 7794, del 30 de abril de 1998 y sus Reformas, para establecer un tope al salario de los Jerarcas Municipales” tramitado bajo el expediente n.º 24.370

En atención al oficio n.º AL-CPEMUN-0555-2024 del 23 de setiembre del 2024, mediante el cual se solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado Reforma al Código Municipal, Ley n.º 7794, del 30 de abril de 1998 y sus reformas, para establecer un tope al salario de los Jerarcas Municipales, tramitado bajo el expediente n.º 24.370, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende establecer un tope a los salarios de los alcaldes y a las dietas que devengan los regidores, a través de la modificación de los artículos 20 y 30 del Código Municipal¹ (CM). Aunque en la exposición de motivos se afirma que el elemento salarial no es un factor muy importante, sino que lo relevante es el liderazgo de los aspirantes en las comunidades, se indica que la asignación de porcentajes diferenciados para el pago de “dedicación exclusiva²” genera disparidades en los montos pagados.

Por otra parte, manifiesta la inconformidad con la habilitación para optar por seguir devengando pensión, ya que considera que aunque se haya jubilado con anterioridad, lo cierto es que una persona que ejerce como alcalde se encuentra activo dentro del

¹ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

² La dedicación exclusiva fue modificada por el pago de prohibición de conformidad con la Ley n.º 8422 de 06 de octubre de 2004, que incluye dentro el artículo 14 los puestos de alcalde e intendencias dentro de la lista taxativa para restricción del ejercicio liberal de la profesión.

DFOE-LOC-1539

2

21 de octubre, 2024

mercado laboral y por tanto debería estar sujeto al reconocimiento de un salario. Sin embargo, no desarrolla este supuesto en la reforma propuesta.

Estima que este tipo de diferencias incide en el monto máximo que se reconoce a los jerarcas municipales y da como resultado que “el salario sobrepase el tope y existan montos exorbitantes”.

Además, afirma que aunque la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas³ establece un tope a las remuneraciones fijado en 20 salarios base; para el 2023 los jerarcas municipales sobrepasaron ese límite, razón por la cual es pertinente tener un límite en las remuneraciones de los alcaldes; también menciona en la en la iniciativa los cargos de vicealcaldes y los regidores.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con la reforma propuesta al segundo párrafo del artículo 20 y el artículo 30 del Código Municipal, referentes al reconocimiento de salario y dietas a los alcaldes, vicealcaldes, regidores y síndicos municipales. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

a) Conceptos de dedicación exclusiva y prohibición

De primer término debe realizarse una precisión con respecto a los conceptos de dedicación exclusiva y de prohibición, ya que aunque comparten características no son iguales; sin embargo el proyecto de ley propuesto los utiliza de manera incorrecta.

En ese sentido, si bien ambos conceptos comparten los requisitos esenciales como lo son ostentar una profesión liberal –en grado de bachiller universitario, licenciatura o superior–, estar debidamente colegiado y al día con el pago de las obligaciones y ocupar un cargo susceptible de cancelar el reconocimiento, también tienen diferencias sustanciales entre sí.

En relación a la dedicación exclusiva, ésta es de naturaleza contractual; es decir, se fundamenta en una decisión entre la Administración y el interesado, la cual se formaliza a través de un contrato que se debe ajustar al marco normativo. Bajo esta figura es el trabajador en conjunto con su empleador quién decide limitar el ejercicio liberal de su profesión⁴. Según la Ley n.º 9635, Título III, artículo 3, se define la misma como la que “(...) surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido. Es de carácter potestativo y únicamente podrá ser otorgada a los funcionarios del sector público

³ Ley n.º 9635 de 03 de diciembre de 2018.

⁴ Ver el desarrollo sobre la figura en el Título III, Capítulo IV, Dedicación exclusiva y prohibición, Ley n.º 9635.

DFOE-LOC-1539

3

21 de octubre, 2024

que firmen el respectivo contrato. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto”.

Por otra parte, la prohibición viene dada por una ley, no es de elección del funcionario optar por ella, sino que viene impuesta como una limitante a su derecho fundamental del trabajo. Sobre el particular refiere la citada Ley n.º 9635 en el mismo artículo 3 que es la “(...) restricción impuesta legalmente a quienes ocupen determinados cargos públicos, con la finalidad de asegurar una dedicación absoluta de tales servidores a las labores y las responsabilidades públicas que les han sido encomendadas. Todo funcionario público que reciba el pago por prohibición tendrá imposibilidad de desempeñar su profesión o profesiones en cualquier otro puesto, en el sector público o privado, estén o no relacionadas con su cargo, sean retribuidas mediante sueldo, salario, dietas, honorarios o cualquier otra forma, en dinero o en especie, o incluso ad honorem. / Los funcionarios bajo régimen de prohibición obtendrán una compensación económica por la limitación al ejercicio liberal de su profesión o profesiones en los términos señalados en la presente ley”. En esa línea el Órgano Contralor⁵ ha señalado 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.

Hay que tener presente que aunque el artículo 20 del CM hace referencia al pago por concepto de dedicación exclusiva, el mismo fue reformado con la aprobación posterior de la Ley n.º 8422⁶, que en los artículos 14 y 15 contempla una retribución económica por el concepto de prohibición de ejercer profesiones liberales a los cargos de alcaldes e intendentes, estableciendo un porcentaje de 15% (quince por ciento) para el grado de bachilleres y un 30% (treinta por ciento) para las licenciaturas o posgrados⁷, sobre el salario base fijado para la categoría del puesto respectivo.

Entonces, desde la exposición de motivos del proyecto de ley existe un error importante que se mantiene en el articulado, ya que la propuesta de modificación insiste en el concepto de dedicación exclusiva, que, como se indicó, realmente corresponde a la restricción por el concepto de prohibición; misma que puede ser asignada en caso que se cumpla con los presupuestos indicados supra para su reconocimiento. Sobre este punto, también debe considerarse en la propuesta los cambios que introdujo la Ley Marco de Empleo Público⁸, sobre la metodología para establecer los salarios globales.

⁵ Ver el criterio n.º [14563](#) (DJ-1765-2024) de 17 de setiembre de 2024.

⁶ Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública, n.º 8422 de 06 de octubre de 2004.

⁷ Porcentajes actualizados de conformidad con la Ley n.º 9635, Fortalecimiento de las finanzas públicas, de 03 de diciembre de 2018.

⁸ Ley n.º 10.159 de 08 de marzo de 2022.

DFOE-LOC-1539

4

21 de octubre, 2024

b) Ley Marco de Empleo Público

Ahora bien, desde la entrada en vigor de la Ley n.º 10.159⁹ se transforma el régimen de empleo público, pasando de ser remunerado por un salario base más componentes a un salario global, el cual fue determinado por diferentes factores según la familia la puestos que la misma ley prevé.

Uno de los principales objetivos de esta ley es la equidad salarial, entendida como “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 salario¹⁰”.

No obstante, debe indicarse que las municipalidades quedaron habilitadas para determinar sus propias escalas salariales, respetando aspectos como su presupuesto, razonabilidad y proporcionalidad en las remuneraciones y la restricción contenida en el artículo 102 del CM, al tenor:

Artículo 102. - Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración.

Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Por lo que si bien la finalidad que se desea alcanzar con la promulgación de ésta ley es la uniformidad en las retribuciones del Sector Público, para el sector municipal podrían existir diferencias según lo estipulado en el artículo 20 del C.M.

c) El salario de los alcaldes

Como aspecto relevante y que incide en las decisiones que a futuro se adopten, se llama la atención en el sentido de que el alcalde es un funcionario de elección popular, por lo cual tiene un régimen de vinculación con la municipalidad diferente a todos los demás trabajadores.

Con la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635¹¹, se adicionó un párrafo al artículo 20 del Código Municipal, donde se establece que “Ninguno de los funcionarios regulados en este artículo podrá exceder el límite a las remuneraciones totales que establece la Ley N.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957”.

Por lo anterior, todos los salarios de los alcaldes, vicealcaldes e intendentes y viceintendentes se ajustaron a ésta medida, según la aprobación presupuestaria que fue

⁹ Aprobada el 08 de marzo de 2022 y con entrada en vigencia doce meses después.

¹⁰ Reglamento a la Ley Marco de Empleo Público, n.º 43952 -PLAN, artículo 4, inciso c).

¹¹ Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de 03 de diciembre de 2018.

DFOE-LOC-1539

5

21 de octubre, 2024

sometida a conocimiento del Órgano Contralor¹², improbando el exceso en el pago. Por ejemplo, a algunas municipalidades se les informó que:

Una vez analizada la información y las justificaciones aportadas, el Órgano Contralor realiza las siguientes improbaciones:

En la Partida de Remuneraciones se imprueba el exceso del salario del Alcalde y la Vicealcaldesa. Lo anterior por cuanto incumple, el principio de universalidad e integridad establecido en los artículos 176 de la Constitución Política, el 100 del Código Municipal, el 5 inciso a) de la Ley n.º 8131 y el numeral 2.2.3 inciso a) de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP); así como lo estipulado en el artículo 20 del Código Municipal, el cual señala que (...) Ninguno de los funcionarios regulados en este artículo podrá exceder el límite² a las remuneraciones totales que establece la Ley n.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957. (...); y el artículo 30 inciso b) de la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159 que indica (...) b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública (...).

² De conformidad con la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, n.º 9635, el tope de dichos salarios esa Administración debe considerar el salario base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, que corresponde al salario base del Misceláneo de Servicio Civil 1 del II semestre de 2019, el cual asciende a \$278.250,00. Cabe aclarar que si bien se publicó una escala salarial en el 2020, la misma fue derogada por lo que se debe utilizar la escala vigente, que para los efectos corresponde a la del II Semestre de 2019 (Resolución n.º DG-160-2019 "Escala de Sueldos de Administración Pública, Rige a partir de 1º de julio de 2019).

Es necesario tener en cuenta que el vínculo que tienen los alcaldes con la municipalidad inicia o se renueva (en caso de reelección) en cada periodo electoral, por lo que no les aplican componentes de la carrera administrativa municipal, ni aspectos de los puestos ordinarios, como la continuidad, entre otros, ya que la naturaleza del puesto es de elección popular, tal y como ya se indicó, en ese sentido la Procuraduría General de la República¹³ ha dejado claro 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.

A la luz de lo señalado previamente, resulta importante indicar que la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), se encuentra dentro de las normas jurídicas vigentes a considerar para los alcaldes electos para el periodo 2024-2028, por lo que corresponde realizar un cálculo de salario aplicando las pautas del artículo 20 del CM y los artículos 30

¹² Se insta a la consulta en la página oficial de la Contraloría General, Sección consultas sobre Presupuesto Público, <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>, en donde se puede ver el dato correspondiente a cada municipalidad.

¹³ Ver el 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 [14563](#) (DJ-1765-2024) de 17 de setiembre de 2024, 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.

DFOE-LOC-1539

6

21 de octubre, 2024

inciso b) y el 31 de la LMEP, esto por cuanto las municipalidades se encuentran bajo el ámbito de cobertura de ésta ley y según el artículo 13 conforman una “familia de puestos”, pero el artículo 5 de dicho cuerpo normativo establece que quedan excluidos de la alta dirección pública “(...) todos los cargos cuyo nombramiento esté expresamente regulado en la Constitución Política”. Tal es el caso de los alcaldes y los regidores, pues la Carta Magna en su artículo 169 indica:

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 popular¹⁴, y de un funcionario ejecutivo¹⁵ que designará la ley.

No obstante, tal y como se indicó supra, en ningún caso se puede superar el límite impuesto por la Ley n.º 9635, pues la misma no fue reformada sobre este aspecto, al contrario el artículo 37 de la LMEP reitera que “(...) El salario más alto del sector público será el de quien ostente la Presidencia de la República (...)”.

Sobre el tema, la Contraloría General¹⁶ recientemente indicó que dicha ley “(...) 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”; es decir, de conformidad con lo indicado en el artículo 31¹⁷ de la Ley Marco de Empleo Público, referente a la asignación del “factor ele puntos”.

En resumen, para fijar el salario de los alcaldes debe hacerse una integración armónica de cuatro leyes que actualmente se encuentran vigentes y de las cuales el proyecto de ley tampoco menciona una reforma, derogación o aplicación especial; a saber: el Código Municipal, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Ley Marco de Empleo Público. Este ejercicio corresponde a la Administración, la cual debe considerar las particularidades de cada gobierno local para llegar a un resultado que guarde proporcionalidad y razonabilidad con los ingresos municipales, de previo a asignar el reconocimiento.

¹⁴ Sobre el Concejo Municipal como órgano colegiado véase lo desarrollado en el criterio n.º [PGR-C-022-2024](#), de 12 de febrero de 2024.

¹⁵ Ver el artículo 14 del Código Municipal que indica “Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.”

¹⁶ Ver el criterio n.º [14563](#) (DJ-1765-2024) de 17 de setiembre de 2024.

¹⁷ Ver el inciso l) *La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración. (...) 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.*

DFOE-LOC-1539

7

21 de octubre, 2024

En lo relativo al párrafo de la propuesta que indica “El monto máximo por devengar por quien ejerza la alcaldía municipal no podrá superar el salario total sin ausencias de las diputaciones de la Asamblea Legislativa de la República”, debe llamarse la atención en el sentido de que los diputados no devengan salario, sino *dietas* que son un reconocimiento de naturaleza diferente y que a éste se le suman otros factores como el subsidio por combustible, el acceso a la alimentación en el cafetín, entre otros beneficios que no goza el alcalde municipal ni los regidores, de mantenerse la redacción podría crearse un efecto adverso al deseado que es la uniformidad en la remuneración y limitar el gasto público.

Por lo anterior, siendo que el régimen de reconocimiento salarial para los funcionarios públicos ha sufrido recientes reformas que no sólo limitan su crecimiento, sino que también se modifica la forma de asignación, al adoptar una nueva metodología, se sugiere valorar la propuesta del proyecto de ley, pues el interés en poner un tope al reconocimiento salarial de los alcaldes ya existe. Por otra parte, para la fijación de éste se debe realizar una debida integración de normas y analizar las diferencias que existen entre los presupuestos de cada municipalidad, a fin de no afectar la sostenibilidad financiera de las mismas, según su propia realidad.

d) El reconocimiento de dietas a los regidores

La propuesta implementa dos cambios. Primero el porcentaje en que se puede aumentar el monto de dieta, fijándose en la tasa de inflación anual cómo máximo y siempre que se haya dado un aumento en el presupuesto en relación al precedente.

Como segundo punto indica que el ingreso máximo por devengar por un regidor municipal no superará la suma de 25 % del salario que percibe el alcalde. Al respecto, no se brinda mayor justificación sobre la forma de obtención de ese porcentaje y tampoco guarda relación con lo desarrollado en la exposición de motivos, donde se hace referencia al salario de los ministros.

Cabe reiterar que la naturaleza del reconocimiento de dietas dista de la del salario ordinario¹⁸, por lo cual se sugiere buscar una metodología de fijación que guarde niveles razonabilidad y proporcionalidad con las finanzas municipales, así como con los niveles de responsabilidad, consecuencia del error y complejidad de las tareas, entre otros. Es menester reiterar que el sector municipal guarda grandes disparidades a lo interno y no se pueden comparar los municipios de una manera llana; por ejemplo, no se puede equiparar un cantón que apenas inició funciones el pasado 1° de mayo con una municipalidad que tiene más de 100 años de constituida, pues cada una de las 84 municipalidades es poseedora de características particulares que deben ser analizadas y sopesadas de previo a pretender una norma general.

El análisis examina la propuesta sometida a conocimiento; considerando el marco normativo vigente y las implicaciones prácticas de su implementación. Además, se destaca que existen otros proyectos de ley¹⁹ en la corriente legislativa que eventualmente

¹⁸ Ver la opinión jurídica n.° [PGR-OJ-043-2024](#) de 01 de abril de 2024 y el criterio n.° [PGR-C-213-2023](#) de 14 de noviembre de 2023.

¹⁹ Ver en ese sentido los proyectos de ley n.° 24.078, Ley de equidad en el cálculo de las remuneraciones, su regulación por ajuste anual y pago de viáticos en los puestos de elección popular en el régimen municipal; n.° 23.302, Reforma de los artículos 36, 37 y 37 bis del Código Municipal, Ley n.° 7794, del 30 de abril de 1998 y sus reformas; n.° 24.438, Ley contra los salarios de lujo en la Administración Pública, entre otros.

DFOE-LOC-1539

8

21 de octubre, 2024

pueden impactar en esta posible reforma, al perseguir objetivos similares o muy cercanos a lo pretendido, por lo cual también se recomienda analizar de manera integral todas las propuestas y las diferentes opiniones vertidas sobre ellos.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de ley “Reforma al Código Municipal, Ley n.º 7794, del 30 de abril de 1998 y sus Reformas, para establecer un tope al salario de los Jerarcas Municipales” tramitado bajo el expediente n.º 24.370, presenta elementos que deben ser revisados para asegurar su coherencia con el marco normativo vigente y la efectiva consecución de los objetivos planteados. En particular, se destacan la confusión en conceptos claves como dedicación exclusiva y prohibición, entre la naturaleza del salario y las dietas, y la omisión en valorar los cambios sufridos en la legislación respecto del reconocimiento de remuneraciones, como las leyes números 9.635 y 10.159, así como la correspondiente reglamentación de cada una de ellas; como áreas críticas que requieren claridad para evitar riesgos en su implementación y para lograr el objetivo del proyecto de ley.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/emg

Ce: Despacho Contralor, CGR.

Expediente

NI: 20314 (2024)

G: 2024000469-16