

15 de octubre de 2026

MH-CM-AI-082-2026

Lic.

Víctor Andrés Sánchez González

Alcalde Municipal

Mgtr.

Adrián Arguedas Vindas

Director Financiero Administrativo

Lic.

Jerson Sánchez Barquero

Gestor de Talento Humano

ASUNTO: Servicio Preventivo de Advertencia referente a los límites a las deducciones salariales y el respeto al salario mínimo inembargable de la persona trabajadora.

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 21 de la Ley General de Control Interno N°8292 establece que la Auditoría Interna es la actividad que debe proporcionar seguridad al ente u órgano estatal, procurando validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales. Asimismo, brinda a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas.

En ese sentido y de acuerdo con las competencias establecidas a las auditorías internas en el inciso d) del artículo 22 de la citada ley, dichas unidades deben advertir a los órganos pasivos que fiscalizan sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

Al respecto y para lo que corresponda dentro del ámbito de las auditorías internas, se emite el presente Servicio Preventivo de Advertencia, referente a los límites a las rebajas salariales a los funcionarios municipales y la obligación de la Municipalidad de garantizar el salario mínimo inembargable, tanto en supuestos de embargos como de retenciones autorizadas por la parte trabajadora.

Municipalidad de Heredia
Heredia, Avenida Central, Calles 0-1
(506) 2277-1428 / (506) 2277-1414
auditoria@heredia.go.cr
www.heredia.go.cr

No se omite indicar que el artículo 37 de la Ley General de Control Interno N°8292¹ establece expresamente que “...los criterios, las opiniones, las advertencias u observaciones que emita la Auditoría Interna, que coadyuven a la toma de decisiones de la administración activa de la que son parte, tienen carácter vinculante...” por lo que la Administración Municipal, debe documentar rigurosamente el análisis de las advertencias recibidas, mediante los criterios técnicos y jurídicos pertinentes, así como establecer las acciones del caso, según su ámbito de competencia.

A. Origen del Servicio Preventivo de Advertencia

En atención a una denuncia ciudadana relacionada con presuntas deducciones salariales ilegales y afectación del salario mínimo inembargable, esta Auditoría Interna desarrolló un estudio dirigido a valorar los hechos comprendidos dentro de su ámbito de competencia y, de manera particular, al proceso y aplicación de deducciones salariales aplicadas mediante la planilla institucional a los funcionarios municipales.

Para esos efectos, se realizó una valoración integral de la información disponible, que comprendió la información referente a salarios y deducciones contenidos en el Sistema Integrado de Administración Municipal (NGSIAM), las planillas de pago de salarios de la Municipalidad, reunión con personal técnico municipal del área de Talento Humano y expedientes administrativos físicos y digitales de colaboradores municipales, para el periodo comprendido entre enero 2024 y setiembre 2026.

B. Marco normativo y técnico utilizado en el presente servicio de advertencia

El salario constituye un derecho fundamental que goza de especial protección en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, en atención a su naturaleza alimentaria y su vinculación con la dignidad humana, con el propósito de garantizar los recursos mínimos necesarios para la subsistencia de la persona trabajadora y su familia.

En ese sentido, el artículo 57 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona trabajadora a percibir un salario mínimo que procure bienestar y una existencia digna. Esta garantía se complementa con el artículo 10 del Convenio N°95 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado mediante Ley N°2561 del 11 de mayo de 1960, que establece límites al embargo o cesión del salario para garantizar el mantenimiento de la persona trabajadora y su familia.

¹ Modificado en la Ley 10.881, Alcance 39 a la Gaceta 71 del 20 de abril 2026.

En concordancia con lo anterior, el artículo 172, párrafos primero y segundo del Código de Trabajo, establece que existe una parte del salario que no puede ser embargada, correspondiente al menor salario mensual fijado mediante decreto ejecutivo. Asimismo, dispone que, cuando el salario supera ese monto, únicamente podrá embargarse una proporción del excedente, conforme a los límites establecidos en dicha norma.

La protección del salario fue fortalecida mediante la Ley N°4418 del 22 de setiembre de 1969, que reformó los artículos 69, inciso k), 172 y 174 del Código de Trabajo y el artículo 984, inciso 1), del Código Civil, este último referido a la imposibilidad de perseguir, embargar o secuestrar la porción salarial declarada inembargable. Según el dictamen C-104-2019 de la Procuraduría General de la República, dicha reforma procuró garantizar una porción salarial mínima intocable y facilitar el acceso al crédito para la adquisición de vivienda propia.

Respecto de las deducciones salariales, la Sala Constitucional, mediante resolución N°2000-07563 del 25 de agosto de 2000, reconoció que estas pueden ser autorizadas por la persona trabajadora, siempre que se respete el mínimo legalmente protegido.

Posteriormente, mediante resolución N°2008-06562 del 22 de abril de 2008, estableció que los rebajos deben ser razonables y proporcionales, utilizando como parámetro objetivo el artículo 172 del Código de Trabajo, con el fin de evitar que las deducciones impidan satisfacer las necesidades básicas de la persona trabajadora y su familia.

Además, mediante la Ley N°9859 del 16 de junio de 2020, denominada Ley contra la Usura, se adicionó el artículo 44 ter a la Ley N°7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, relativo al derecho del trabajador consumidor financiero. Dicho artículo fue reformado mediante la Ley N°9918 del 11 de noviembre de 2020, el cual reguló las deducciones salariales por operaciones crediticias e incorporó un régimen transitorio para los créditos formalizados antes de la Ley N°9859, permitiendo mantener las condiciones de pago originalmente pactadas. La constitucionalidad de este régimen fue examinada por la Sala Constitucional mediante resolución N°2021-011996 del 26 de mayo de 2021, que declaró sin lugar la acción interpuesta contra los artículos 2 y 3 de la Ley N°9918.

En relación con los límites de las deducciones salariales, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución N°2022-000656 del 23 de marzo de 2022, precisó que la excepción contemplada en el artículo 174 del Código de Trabajo no constituye una autorización ilimitada para efectuar rebajos, pues debe respetarse el salario mínimo

inembargable establecido en el artículo 172 del mismo Código y en el artículo 984, inciso 1), del Código Civil.

Este criterio fue reafirmado por la Sala Segunda mediante resolución N°2026-002149 de las 9:58 horas del 3 de julio de 2026, en la cual examinó expresamente el régimen transitorio incorporado mediante el artículo 3 de la Ley N°9918 y determinó que, aun tratándose de operaciones crediticias anteriores a la reforma y de deducciones voluntariamente autorizadas, estas no pueden reducir el ingreso de la persona trabajadora por debajo del salario mínimo inembargable. Asimismo, en el considerando IX de dicha resolución, estableció que corresponde al patrono garantizar el respeto de ese límite legal, independientemente de las obligaciones crediticias contraídas por la persona trabajadora. La sentencia también dispone que, ante la concurrencia de varias deducciones crediticias, debe observarse el principio de *"primero en tiempo, primero en derecho"*, sin perjuicio del tratamiento especial previsto para las obligaciones alimentarias.

De la normativa y jurisprudencia expuestas se desprende que la protección del salario mínimo inembargable constituye una obligación patronal que debe observarse aun cuando las deducciones correspondan a obligaciones crediticias voluntariamente contraídas, autorizadas por la persona trabajadora o comprendidas en el régimen transitorio de la Ley N°9918. En consecuencia, corresponde a la Administración Municipal verificar que los rebajos aplicados a los salarios de sus funcionarios respeten el límite establecido en el artículo 172 del Código de Trabajo, en resguardo de la dignidad humana, la naturaleza alimentaria del salario y la observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

C. Sobre la situación que se advierte

La Auditoría Interna procedió a revisar los salarios netos de los funcionarios municipales durante los periodos 2024, 2025 y nueve meses del periodo 2026, y su congruencia con los Decretos Ejecutivos de fijación de salarios mínimos 45303-2026, 44756-2025 y 43849-2024 emitidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Del análisis efectuado a las planillas salariales de la Municipalidad de Heredia, esta Auditoría Interna identificó que, durante el año 2026, aproximadamente 41 funcionarios percibieron salarios netos inferiores al mínimo inembargable de ₡268.732,00, establecido conforme al Decreto Ejecutivo N°45303, situación que se presentó durante periodos que oscilaron entre cinco y nueve meses.

Asimismo, se determinó que, durante el año 2025, al menos 33 funcionarios percibieron salarios inferiores al límite legal aplicable (¢258.376,22), conforme al Decreto Ejecutivo N°44756, durante cinco o más meses consecutivos. Por su parte, en el año 2024 se identificaron al menos 36 funcionarios que se encontraron en esa misma condición (límite legal ¢246.624,40).

Cabe destacar que esta situación no se limita a períodos aislados, dado que se identificaron casos de funcionarios que acumularon hasta 33 meses percibiendo salarios netos inferiores al mínimo legalmente inembargable, lo que evidencia la persistencia de esta condición durante prácticamente tres años. En la siguiente tabla se detalla lo indicado:

Tabla N°1
Meses acumulados por colaborador con salarios mensuales menores al mínimo establecido

Número de cédula²	Cantidad de meses con salario inferior al mínimo
xxx-xxx-71	33
xxx-xxx-72	33
xxx-xxx-31	33
xxx-xxx-20	33
xxx-xxx-77	33
xxx-xxx-89	32
xxx-xxx-98	32
xxx-xxx-50	31
xxx-xxx-35	31
xxx-xxx-46	31
xxx-xxx-68	30
xxx-xxx-26	30
xxx-xxx-93	30
xxx-xxx-43	29
xxx-xxx-64	28
xxx-xxx-87	28
xxx-xxx-97	27
xxx-xxx-30	26
xxx-xxx-21	26
xxx-xxx-40	25
xxx-xxx-46	25

Fuente: Elaboración propia, según datos de planillas en Sistema NGSIAM

² Se ocultó parcialmente el contenido de los datos para proteger la privacidad del colaborador.

De acuerdo con lo manifestado por el personal técnico municipal, el área de Talento Humano verifica el respeto al salario mínimo inembargable únicamente cuando se trata de embargos ordenados por autoridad judicial. Según lo señalado, esta práctica responde a una interpretación que distingue los conceptos de “embargo”, “rebajo”, “retención” y “deducción” como figuras de distinta naturaleza jurídica, bajo el entendido de que las deducciones autorizadas voluntariamente por la persona trabajadora no se encuentran sujetas a los límites de inembargabilidad establecidos en el artículo 172 del Código de Trabajo.

Si bien dicha interpretación podría explicarse por las diferencias conceptuales y normativas existentes entre las figuras señaladas, ello no desvirtúa el deber de protección salarial que corresponde a la parte patronal. Al respecto, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante las resoluciones N°2022-000656 y N°2026-002149, ha establecido que tales distinciones no eximen al empleador de garantizar el respeto al salario mínimo inembargable, incluso cuando las deducciones correspondan a operaciones crediticias formalizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley N°9859, comprendidas en el régimen transitorio incorporado mediante la Ley N°9918. En consecuencia, aun cuando las deducciones respondan a obligaciones financieras voluntariamente contraídas y expresamente autorizadas por la persona trabajadora, su aplicación debe observar los límites legalmente establecidos, a fin de evitar menoscabos que comprometan la naturaleza alimentaria del salario y la subsistencia digna de la persona trabajadora y su familia.

Adicionalmente, resulta pertinente recordar el deber de los órganos competentes de la Administración Activa de mantener debidamente documentadas las actuaciones relacionadas con la gestión de las deducciones salariales, mediante expedientes administrativos organizados cronológicamente y con información suficiente, precisa y verificable, que permita garantizar la trazabilidad de las gestiones y decisiones adoptadas.

Corresponde a la Administración asegurar la debida protección y confidencialidad de la información personal de carácter sensible o de acceso restringido contenida en dichos expedientes, aspecto que ya había sido abordado por esta Auditoría Interna en el informe AI-02-2025.

En virtud de las situaciones expuestas y de conformidad con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno N°8292, reformado mediante Ley N°10881, esta Auditoría Interna **advierte** sobre la necesidad de que la Administración Municipal, en el ejercicio de sus competencias y con carácter de prioridad, examine la legalidad de las deducciones salariales actualmente aplicadas, particularmente en los casos identificados por esta

Auditoría Interna, y adopte las medidas preventivas y correctivas que correspondan para garantizar el respeto al salario mínimo inembargable. Lo anterior, en atención a que la protección de dicho límite constituye una obligación legal de la parte patronal, cuyo incumplimiento podría comprometer los derechos fundamentales de los funcionarios y generar consecuencias jurídicas, financieras, reputacionales y administrativas para la institución.

Se solicita al área de Talento Humano comunicar a la Alcaldía con copia a la Auditoría Interna, dentro del plazo de veinte días hábiles contados a partir de la recepción del presente oficio, las acciones adoptadas o las medidas dispuestas para atender las situaciones advertidas, así como la identificación de los funcionarios responsables de su atención y los plazos establecidos para la subsanación de las situaciones identificadas, sin perjuicio del seguimiento que esta Unidad de Fiscalización brindará al presente asunto, en el ejercicio de sus competencias legales.

Cordialmente,

GRETTEL LILLIANA
FERNANDEZ MEZA
(FIRMA)

Firmado digitalmente por
GRETTEL LILLIANA
FERNANDEZ MEZA (FIRMA)
Fecha: 2026.10.15 13:59:24
-06'00'

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza
Auditora Interna

C: Expediente AIM-AD-04-2026