



12 de marzo de 2026
Dictamen OJ-26-2026

Dr. Carlos Araya Leandro
Rector
Rectoría

Estimado señor:

Doy respuesta al oficio R-678-2026, con el cual se solicita el criterio técnico-jurídico de esta Oficina, respecto de la aplicación del ajuste salarial por reconocimiento del incremento en el costo de vida, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que el artículo 9 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad de Costa Rica establece el mecanismo de ajuste salarial por reconocimiento de incremento en el costo de vida.

2. Que, según datos del Ministerio de Hacienda, la relación deuda/PIB se ha reducido por debajo del 60%, lo que habilita, para el año 2026, la posibilidad de aplicar incrementos salariales en las instituciones públicas.

3. Que, en el presupuesto aprobado para el año 2026, la Institución incluyó los recursos necesarios para hacer frente al incremento salarial por costo de vida, según lo establecido en la Convención Colectiva de Trabajo vigente.

4. Que el Transitorio XI de la Ley Marco de Empleo Público establece:

“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.”

1.- Sobre los ajustes por costo de vida.

El costo de vida es el cálculo o estimación del valor de los bienes y servicios que los hogares necesitan para alcanzar un determinado nivel de vida¹.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que: «[n]o se debe hablar de un “plus de costo de la vida”, ni de “plus de carestía de la vida”, porque el costo de la vida y su carestía, no se origina en un sacrificio de rendimiento a compensarse de una labor

¹ Melissa VEGA, *Evolución del costo de vida de Costa Rica en comparación con los países de la OCDE y ciudades de Latinoamérica*, Banco Central de Costa Rica-Información Empresarial y Gestión Macroeconómica, San José, 2025, p. 6. En: https://www.bccr.fi.cr/comunicacion-y-prensa/Info_Empresarial_Gestion_Macro_2025/Evolucion_costo_vida_CR.pdf, (Consulta efectuada en febrero, 2026).



especial o particular del trabajador, sino que responde a las circunstancias económicas que hacen necesario el ajuste salarial. Por ello, **los aumentos de salario por aumento en el costo de la vida no son “pluses” adicionales o particulares para pagar o compensar rendimientos o sacrificios especiales o complementarios.** (...)». (Sentencia No. 00309-1997 de las 10:00 horas del 03 de diciembre de 1997; postura considerada en sentencias varias de esa misma Sala; v. gr. las Nos. 5-2002 y 01670-2022; entre otras) (Lo resaltado en negrita y el subrayado no corresponden con el original).

2.- Aplicación de la Ley No. 9635, ley Fortalecimiento de las finanzas públicas, Título III.

El Título III de la Ley No. 9635 modificó la Ley No. 2166, *Ley de salarios de la Administración Pública*, del 9 de octubre de 1957, adicionando seis capítulos y un transitorio.

Específicamente, en cuanto a las remuneraciones totales de los servidores públicos, el artículo 42 dispone lo siguiente:

Artículo 42- Límite a las remuneraciones totales en la función pública.

La remuneración total de aquellos servidores cuya designación sea por elección popular, así como los jefes, los titulares subordinados y cualquier otro funcionario del ámbito institucional de aplicación, contemplado en el artículo 26 de la presente ley, no podrá superar por mes el equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, salvo lo indicado en el artículo 41² sobre la remuneración del presidente. Se excluyen de esta norma los funcionarios de las instituciones y los órganos que operen en competencia, así como los que estén en servicio diplomático en el exterior.

Asimismo, en el artículo 13 del Capítulo Segundo: “Disposiciones atinentes a la regla fiscal”, del Título IV: “Responsabilidad Fiscal de la República”, se contempla la siguiente medida extraordinaria:

(...)

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:

(...)

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

² “Artículo 41- Remuneración del presidente. La remuneración mensual bruta del presidente de la República no podrá superar por mes el equivalente a veinticinco salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública. Esta remuneración estará sujeta a las deducciones de ley. Se prohíbe el pago de gastos de representación y gastos confidenciales”.



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”, No. 9987 del 31 de mayo del 2021)*

(...).

En el artículo 11 se detallan los rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente y, en el inciso d), se indica que “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 nominal³”. Esto significa que, si la deuda no supera el 60% del PIB, sí existe posibilidad de realizar aumentos por costo de vida.

Este es el escenario que se presentó en el año 2024, pues la relación deuda/PIB en 2024 bajó al 59,75%.

3.- Aplicación del Transitorio XI de la Ley marco de empleo público.

Dicho Transitorio contiene las reglas para traslado al salario global, las cuales se estipulan así:

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

³ Según datos del Ministerio de Hacienda, la relación **deuda/PIB** en Costa Rica cerró en 56,43% en 2019 y aumentó a 66,91% en 2020, lo cual implicó que, a partir de la formulación de los presupuestos públicos siguientes, fuese aplicada la regla fiscal y, por ende, no se pudieran realizar ajustes salariales por costo de vida. Esta situación se ha mantenido hasta el 2025. Dato tomado de noticia publicada en <https://www.larepublica.net/noticia/tendran-aumento-de-salario-los-empleados-publicos-en-2026>. (Consulta efectuada en febrero, 2026).



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. (El subrayado no es del original).

Por su parte, el Transitorio XII indica que las personas servidoras públicas “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.”

Esto significa que, si la deuda no supera el 60% del PIB, tanto las personas remuneradas con salarios globales, como aquellas quienes reciben un salario compuesto que no sobrepase el salario correspondiente a su categoría bajo la modalidad de salario global, pueden recibir aumentos por costo de vida.

Es importante hacer notar que la ley se refiere al salario global como punto de comparación; por lo cual, el parámetro a considerar es el salario global fijado, es decir, el definitivo. Esto quiere decir que, si al momento en que se verifica el presupuesto normativo para recibir el aumento por costo de vida (relación deuda/PIB inferior a 60%) el salario global no ha sido fijado, no existe punto de comparación para operacionalizar el aumento y, en consecuencia, este debe otorgarse.

4.- Aplicación costo de vida en la Universidad de Costa Rica.

En la resolución No. 2025-008201 de la Sala Constitucional, se analizó la inconstitucionalidad de los artículos 39 (auxilio de cesantía), 50 (monto del incentivo), 54 (nominalización de incentivos), 55 (reserva de ley en creación de incentivos y compensaciones salariales), Transitorio XXVII, Transitorio XXXI y Transitorio XXXVI de la Ley No. 9635; y se concluyó, respecto de las inconstitucionalidades alegadas, que:

Partiendo de lo dicho por la Sala, en el sub lite debe reiterarse que el art. 55 (reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales) y, por tanto, todas las disposiciones relacionadas con los pluses cuestionados, a saber arts. 39 (auxilio de cesantía), 50 (incentivo por anualidades), 54 (incentivos trasladados a montos nominales fijos) y Transitorio XXVII (reconocimiento del auxilio de cesantía cubierto y respetado por las convenciones colectivas vigentes) deben entenderse constitucionales, pues el legislador perfectamente puede establecer las regulaciones generales de las relaciones sometidas al régimen de empleo público. Lo anterior, bajo el



entendido de que **la restricción para negociar determinadas mejoras salariales no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley.** Este Tribunal fue enfático y advirtió que para aquellas personas que legítimamente pueden participar de una negociación colectiva no se les puede vaciar de contenido su derecho fundamental a negociar determinados beneficios salariales dentro de los márgenes de la Constitución y la ley, así como las posibilidades financieras, la razonabilidad, la proporcionalidad y los principios constitucionales emanados de la jurisprudencia de esta Sala. Por su importancia, se reitera lo dicho por este Tribunal en el sentido de que **resulta contrario a la esencia misma de la negociación colectiva** que, incluso en aquellos sectores en donde esta resulte constitucional y legalmente posible, solo a través de una ley formal emanada del Poder Legislativo, puedan crearse incentivos o compensaciones, o pluses salariales, pues dicha limitación absoluta vaciaría de contenido ese derecho y, por lo tanto, se violaría el principio de libertad sindical, que son derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución Política.

En un segundo orden de ideas, siguiendo lo establecido en la opinión consultiva, **esta Sala debe declarar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Transitorio XXXVI párrafo 1° de la LFFP, pues dicho numeral deja de lado el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva y, muy por el contrario, establece la obligación para todos los jerarcas de las entidades públicas de denunciar las convenciones colectivas, una vez que llegue el plazo de vencimiento.** La interpretación que propuso la Sala en la opinión consulta es incompatible con el texto expreso de la norma adoptada por la Asamblea Legislativa. Por lo que se impone declarar la inconstitucionalidad de la disposición allí contenida en el sentido de someter a los jerarcas a la obligación de denunciar las convenciones colectivas en perjuicio de los derechos fundamentales acá examinados. (La negrita y el subrayado no son del original).

Esto significa que la *Convención colectiva* de la Universidad de Costa Rica está vigente y los incentivos en ella consignados, así como los demás extremos atinentes a condiciones laborales negociadas y aprobadas se mantienen, pues la denuncia que en su momento se obligó a hacer de ese cuerpo normativo, carece de causa justa, ya que obedeció a un mandato incorporado en una norma inconstitucional.

Nótese que la Sala incluso avala la creación de nuevos incentivos y pluses salariales por esta vía, siempre que se respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad y se apeguen a la *Constitución Política* y la ley, aspectos que son siempre revisados durante la negociación y, sin los cuales, los textos convencionales no son refrendados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



Así las cosas, el artículo 9 de la *Convención colectiva* de la Universidad, referido al sistema de ajuste salarial por reconocimiento de incremento en el costo de vida, es la norma aplicable para calcular este pago. Ahora bien, debido a la vigencia de la *Ley marco de empleo público* y el artículo 26 de la *Ley de salarios de la Administración Pública*⁴, la Universidad está sujeta al sistema “marco” de empleo público, cuyo propósito (aunque en realidad no lo cumple) es contar con una remuneración igual para las mismas categorías salariales en las distintas entidades públicas.

Lo anterior implica que también le aplican las limitaciones contenidas en el Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público*.

Es decir que, la Universidad puede reconocer el aumento correspondiente al costo de vida según el artículo 9 de la Convención colectiva, únicamente a aquellas personas funcionarias que, al momento de verificarse el presupuesto legal (relación deuda/PIB inferior a 60%), perciban salario global (Transitorio XII) y salario compuesto inferior al salario correspondiente a su categoría bajo la modalidad de salario global definitivo.

En otras palabras, si al momento de verificarse el presupuesto legal establecido por las normas anteriores, no se había fijado el salario global definitivo, no existe punto de comparación en las categorías salariales. Por lo tanto, no podría aplicarse la restricción del inciso b) del Transitorio XI y, en consecuencia, debería pagarse el aumento correspondiente; salvo que las personas en esas condiciones perciban un salario compuesto que supere el tope establecido en el artículo 42 de la Ley 9635⁵.

Atentamente,

 **Firmado
digitalmente**

Dr. Jeffry A. Chinchilla Madrigal
Director

DDS

- C. MBA. Marta Molina Lobo, Jefa, Oficina de Recursos Humanos.
MBA. Rosa Julia Cerdas González, Vicerrectora, Vicerrectoría de Administración.

Archivo

⁴ Este aspecto está siendo discutido en la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la Universidad no figura dentro de las entidades contempladas en el artículo 26.

⁵ El equivalente a veinte salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública