ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 30 BIS AL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998. LEY PARA EXTENDER LA COBERTURA DE LOS SEGUROS SOCIALES A LAS PERSONAS REGIDORAS Y SÍNDICAS MUNICIPALES Y CONCEJALES MUNICIPALES DE DISTRITO.

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA

Expediente Nº 22.325

El suscrito Diputado, miembro de la subcomisión creada para estudiar el proyecto de *"Adición de un nuevo artículo 30 BIS al Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998. Ley para extender la cobertura de los seguros sociales a las personas regidoras y síndicas municipales y concejales municipales de distrito", expediente N° 22.325"*, rindo el siguiente dictamen, según las distintas respuestas de las organizaciones, instituciones y órganos consultados con la recomendación de ser acogido y dictaminado en forma positiva con vista de las siguientes razones:

OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Sentar las bases legales para que las personas regidoras, síndicas municipales y concejales municipales de distrito, propietarias y suplentes, puedan tener cobertura y protección de los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad (SEM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) mientras permanezcan en el ejercicio del cargo, de conformidad con los principios derivados de los artículos 73 y 74 de la Constitución Política y sin que esta medida implique un cambio de la naturaleza no laboral de la relación que estos cargos de elección popular mantienen con las corporaciones municipales.

CONSULTAS

El proyecto de ley es una iniciativa del exdiputado JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ ESTRADA, presentado a la corriente legislativa el 24 de noviembre del 2020.

El proyecto de ley fue enviado a consulta de las siguientes instituciones:

- Todas las municipalidades del país
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Unión Nacional de Gobiernos Locales
- Red Costarricense de Mujeres Municipalistas

RESPUESTAS RECIBIDAS

Se analizaron las respuestas recibidas por las instituciones, en su respectivo orden, incorporando las observaciones pertinentes en la siguiente tabla:

- Municipalidad de San Isidro de Heredia: En Oficio MSIH-CM-SCM-159-2021 del 1° de septiembre de 2021, manifiestan estar a favor, pero piden mejorar redacción de transitorio sobre cómo realizar ajuste de dietas sin afectar el poder adquisitivo de regidores. De igual forma en Oficio 253 SCM-024-2022 del 6 de enero de 2022 manifiestan que
- Municipalidad de La Unión: En Oficio MLU-SM-789-21-2020/2024 del 3 de septiembre de 2021, se manifiestan a favor del proyecto y se refieren a las múltiples responsabilidades que los cargos de personas regidoras, síndicas y concejales municipales conllevan, las cuales van más allá de la asistencia a sesiones de los concejos municipales, toda vez que éstas implican una interacción activa con las comunidades y los territorios que comprende la municipalidad si se procura una debida comprensión de las necesidades de las personas. Como consecuencia lógica, el tiempo invertido para el correcto ejercicio de estos cargos implica un trabajo de tiempo completo.
- Municipalidad de Los Chiles: En Oficio SM-0692-09-2021 del 1° de septiembre de 2021, se manifiesta en contra por afectar a los representantes de los concejos municipales y a los concejales municipales de distrito con la disminución del pago de las dietas en las municipalidades que tengan menos presupuesto.

- Municipalidad de Golfito: En Oficio SMG-T-0536-09-2021 del 3 de septiembre de 2021, no manifiestan ninguna objeción al proyecto.
- Municipalidad de Oreamuno: En Oficios MUOR-SCM-0856-2021 y 226 MUOR-SCM-0949-2021 de 6 octubre 2021, se manifiestan a favor con algunos comentarios por parte del Regidor Pérez Hernández en la misma línea sobre la importancia de cobertura de seguro social a todas las personas regidoras y síndicas municipales a raíz de sus cargos. De igual forma la Regidora Bonilla Gómez también se refiere a los beneficios, no solo para sus compañeros regidores y síndicos, sino para la Caja Costarricense de Seguro Social a través de los aportes.
- Municipalidad de Tibás: En Oficio DSC-ACD-455-09-2021 del 26 agosto de 2021, se manifiestan en contra, y recomiendan que seguro se deduzca de su dieta actual y no como un monto adicional. Sostienen que la iniciativa *"...debería ser en igualdad de condiciones que el sector laboral que cotiza para la Caja Costarricense de Seguro Social"*.
- Municipalidad de Coto Brus: En Oficio MCB-CM-589-2021 del 7 de septiembre de 2021, recomienda dar voto positivo al proyecto, y el concejo votó positivamente el mismo.
- Municipalidad de Belén: En Oficio Ref.5125/2021 del 8 de septiembre de 2021 el Regidor Suplente Ulises Araya, manifiesta que: *"...es un proyecto que trae mucha justicia principalmente a Regidores, Síndicos, Concejales en vulnerabilidad, áreas como Talamanca, Upala, Los Chiles, donde las Municipalidades tienen una realidad muy distinta a la nuestra, a veces se convierte en un impedimento para que pueda desarrollar un buen trabajo…"*.
- Municipalidad de Hojancha: En Oficio SCMH-350-2021 del 9 de septiembre de 2021, se pronuncian a favor del proyecto de ley, ya que según el Concejo Municipal *"...brinda justa y merecida protección social, para ejercer la función esencial para el desarrollo democrático de las comunidades, se prevé que las municipalidades tendrán que hacer ajustes presupuestarios y las municipalidades que tienen muy bajos montos de dietas ajusten los montos a fin de que las deducciones de contribución no implique afectación"*.
- Municipalidad de Curridabat: En Oficio MC-CM.356-09-2021 del 8 de septiembre de 2021 se emite criterio favorable para el proyecto de ley, pues *"...los regidores y síndicos y los concejales de distrito, no solo son electos a*

nivel popular, sino que ostentan, la condición de servidores públicos que desempeñan una función esencial, en el pilar de la democracia costarricense…"

- Municipalidad de Santa Cruz: En Oficio SM-1369-Extra.16-2021 manifiestan su apoyo sin mayores observaciones.
- Municipalidad de Siquirres: En Oficio 177 SC-0625-2021 del 10 de septiembre de 2021 se pronuncia en contra sin mayores razones.
- Municipalidad de Desamparados: En Oficio CM-SC-004-52-2021 del 1° de septiembre de 2021 se manifiestan a favor. Destacando particularmente los siguientes: *"...d) La inexistencia de la cobertura de seguros sociales para las personas que ejercen estos importantes cargos de representación popular implica una grave desprotección y coloca en franca desventaja a aquellas personas regidoras, síndicas e integrantes de concejos municipales de distrito, que quieren ejercer el cargo con responsabilidad, pero no cuenta con otro medio de acceso a la seguridad social…"*. En este mismo orden de ideas, continúa: *"...e) La imposibilidad de acceder a los seguros de salud y de pensiones dificulta que puedan dedicar el tiempo requerido a estas tareas o implica que deben ejercer un cargo que demanda gran dedicación y esfuerzo sin contar con la protección social básica en caso de enfermedad o maternidad o sin cotizar para obtener una pensión digna en su vejez."*. Finalmente, en la misma línea de pensamiento que el INAMU sobre los derechos de las mujeres en la política local, sugiere el Concejo que *"...f) Esta situación de desprotección y desventaja es particularmente preocupante, por ejemplo, en el caso de las mujeres que ejercen estos cargos de representación popular. Si una regidora que se dedica a tiempo completo al cargo decide ejercer su derecho a la maternidad, no contará con la cobertura de una licencia de maternidad, por lo que aun cuando reciba atención médica en la CCSS sin estar asegurada, deberá enfrentar la etapa final del embarazo, el parto y el posparto sin ningún tipo de ingreso y sin la protección social que toda mujer trabajadora tiene derecho a recibir".*
- Municipalidad de Naranjo: En Oficio SM-CONCEJO-739-2021 de 15 de septiembre de 2021 se manifiesta en contra del proyecto pues en palabras del Concejo: *"...se considera que no es posible extender la cobertura de los seguros sociales…en razón de que para que esto suceda debe existir un*

vínculo jurídico de una relación laboral, en el cual la municipalidad aporte la cuota patronal salarial y el regidor sindico o concejal aporte la suya, como aporte salarial en condición de trabajador de la municipalidad.". Es decir, encuentran oposición en razón de la prohibición de establecer una relación laboral con la Municipalidad según establece el Artículo 31 inciso b) del Código Municipal.

- Municipalidad de Guatuso: En Oficio del 16 de septiembre de 2021 manifiesta que brinda apoyo al proyecto de ley en cuestión.
- Municipalidad de Atenas: En Oficio MAT-GJ-1022021-02 de 30 de agosto de 2021, manifiesta su apoyo, toda vez que: *"El Proyecto de Ley es jurídicamente viable e incluso existen antecedentes jurisprudenciales y doctrinales en materia de seguridad social y derecho laboral que determinan su procedencia, sin embargo, es claro que la aprobación del proyecto de ley aumentará las obligaciones económicas en cargas sociales a cargo de la Municipalidad".*
- Municipalidad de San Pablo de Heredia: En Oficio MSPH-CM-ACUER-442-21 de 17 de septiembre de 2021 manifiestan el apoyo al proyecto de ley, con observaciones que esta subcomisión considera válidas en materia de los mecanismos que aplicarían para las personas de los Concejos Municipales que ya están pensionadas, y sobre la cobertura de los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad (SEM) y de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), dado que el monto de cobertura es menor al mínimo establecido por la CCSS.
- Municipalidad de Aserrí: En Oficio SMA-1139-09-2021 de 14 de septiembre de 2021 manifiesta oposición al proyecto sin mayor razón al respecto.
- Municipalidad de Cartago: En Oficio de 6 de octubre de 2021 se pronuncia en contra pues según el Concejo el proyecto implica nuevos egresos de la hacienda municipal y en ausencia de relación laboral municipal.
- Municipalidad de Santa Ana: En Acuerdo 1337-2021 de 6 de octubre de 2021 se pronuncia en contra del proyecto *"...por cuanto la misma implicaría, una carga económica, que incidiría en el monto las dietas que reciben, regidores propietarios y suplentes lo mismo que los síndicos, la cual se vería disminuída. Esta carga deberán cubrirla, independientemente que ya estén asegurados. Es menester aclarar que la dieta que perciben los miembros del*

concejo, no puede ser asimilada a la que reciben los señores diputados, por el monto y por la naturaleza la misma, amén de que los señores diputados, reciben otra serie de retribuciones, por ejemplo, combustible, que permiten que los mismos durante su periodo puedan dedicarse a tiempo completo a su función. La dieta de los representantes municipales, es apenas una compensación, que no le permite dedicarse a tiempo completo a su función y por lo tanto no puede homologarse a un salario".

- Municipalidad de Belén: En Oficio 237 REF-5913/2021 de 18 de octubre de 2021 se pronuncia a favor por ser: *"...un intento importante para que las personas regidoras, síndicas y concejales municipales de distrito estén cubiertas por los seguros sociales, en el tanto ellas como los respectivos gobiernos locales en que se desempeñen contribuyan a dichos seguros a partir de sus remuneraciones totales mensuales…"*.
- Municipalidad de Orotina: En Oficio MO-CM-0855-2021 del 3 de noviembre de 2021, se pronuncian en contra del proyecto por recomendación de la Unidad de Asesoría Jurídica, sin que trascendieran las razones en la sesión del Concejo Municipal.
- Municipalidad de San José: En Oficio DSM-1348-2021 del 3 de enero de 2022, se pronuncia en contra sosteniendo que: *"...los regidores y síndicos perciben dietas, y la misma sólo les debe ser cancelada en el caso de presentarse a la sesión correspondiente, siendo claro que la misma no resulta de naturaleza salarial, por el contrario, el tipo de aseguramiento pretendido resulta propio de una relación laboral, implicando aporte tanto del trabajador (que en este caso no existe) y otra proporción del patrono (que para el caso en concreto tampoco aplica). Lo anterior aún resulta más distante respecto a los concejales municipales de distrito, cuya labor incluso es ad honorem."*.
- Municipalidad de Desamparados: En Oficio CM-SC-06-2-2022 del 14 de enero de 2022 manifiesta su apoyo al proyecto de ley por las razones ya expuestas por otros municipios descritas líneas arriba.
- Municipalidad de Quepos: En Oficio Mq-CM-115-22-2020-2024 del 9 de febrero de 2022 se pronuncia a favor del proyecto de ley e insta a todas las municipalidades a hacerlo.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU): En Oficio INAMU-PE-0630-2021 del 7 de septiembre de 2021 manifestándose a favor, ya que según el

Instituto, este proyecto de ley vendría a *"...garantizar la cobertura de seguro social para las mujeres en la participación política a nivel local, abona al mejoramiento de condiciones que incentivan la participación y desarrollo de la carrera política de las mujeres, al reconocimiento de ellas como sujetas de derechos, y al acceso a la protección a la salud integral, al ejercicio de su autonomía económica y a la participación paritaria y justa en la política y a todos los beneficios colectivos que ha demostrado la incorporación de la visión de las mujeres al ámbito político."*

- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL): En Oficio 049-2021 AL de 16 de septiembre de 2021, a través del criterio de asesoría legal sostienen que: *"Al existir diferencias en las naturalezas jurídicas y al no tener los regidores una ley de aplicación que permita obtener una asignación mensual como retribución por sus labores, considero improcedente el proyecto. Ya que a diferencia de los diputados la remuneración del regidor, síndico y concejal municipal de distrito le llamamos dieta y a dicha dieta deben hacerse las retenciones por concepto de impuesto de renta en el porcentaje que en derecho corresponda. Y dista mucho de un status salarial o de asignación mensual."*.

VOTACIÓN

El proyecto de ley, y las mociones N.° 51-12 y N.° 52-12 fueron votados en la Sesión Ordinaria N° 12 de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, el 20 de septiembre de 2022, con un voto a favor del Diputado Ortega, y 7 en contra en los tres supuestos.

CONCLUSIONES

Es fundamental para esta Subcomisión que se tome en consideración el criterio emitido por la Sala Constitucional en Sentencia N°550-91, en tanto analiza los regímenes aplicables a las diputaciones, toda vez que son puestos de elección popular, representativos del sistema democrático que encuentran fundamento constitucional, así como gestionados a través de la figura de la dieta. En la sentencia citada se concluye que, si bien la remuneración de los diputados y diputadas no

necesariamente debe regirse por la legislación laboral común, no puede excluirse de las consecuencias del salario, y versa de la siguiente forma:

“IX.- Es precisamente el hecho de que la asignación y los gastos de representación acordados por el artículo 2° párrafo 1° de la Ley constituyen conjuntamente la remuneración o salario de los diputados, lo que hace que esas disposiciones no sean inconstitucionales, ya que, de lo contrario, constituirían privilegios o ventajas ajenos a la prestación misma de su servicio y, por ende, caerían en las mismas prohibiciones a las que se refirió la sentencia dicha No.969-90. Es, pues, necesario, por consecuencia con la declaración de validez de los aumentos acordados, pronunciar en cambio la inconstitucionalidad, por violación de principios fundamentales de razonabilidad que se tienen por incorporados a la Carta Política, en especial en su artículo 56, la disposición contenida en el artículo 1° inciso b) de la misma Ley No.7204, según la cual

"b) La remuneración que se establece en esta ley no constituye la contraprestación por los servicios prestados en virtud de una relación laboral, por lo que no les (sic) son aplicables, para ningún efecto jurídico, las reglas relativas al salario".

sin que esta declaración signifique, por supuesto, que esa remuneración o salario conjunto de los diputados tenga que regirse por la legislación laboral común, ya que, justamente por la categoría, período fijo constitucional, origen electivo y naturaleza representativa de sus cargos, deben acomodarse a su propia normativa de derecho público especial. Lo que no puede decirse es que este régimen de excepción le niegue a aquella remuneración su carácter salarial o excluirlo de sus consecuencias esenciales como tal.” (El subrayado es nuestro)

En esta misma línea, y con fundamento en la sentencia citada supra, la Procuraduría General de la República también ha reconocido en reiterados dictámenes (Dictamen N° C-210-2003 de 10 de julio de 2003, en relación con el Dictamen N° C-124-2002 del 21 de mayo del 2002) la viabilidad jurídica de que los diputados y diputadas estén cubiertos por los seguros sociales que administra la CCSS sin alterar la naturaleza no laboral de su vínculo con el Estado y más allá de la discusión sobre la naturaleza jurídica de la remuneración que perciben en la Administración Pública quienes ocupan cargos de elección popular. De forma tal que, resulta indudable que nada impide que la ley amplíe el ámbito subjetivo de cobertura

de los seguros sociales administrados por la CCSS, para abarcar a personas trabajadoras que no estaban originalmente cubiertas, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política.

Esta norma establece que los derechos y beneficios enumerados en el Título de Garantías Sociales de la Constitución Política (como la cobertura básica de los seguros sociales de salud y pensiones reconocidos en el artículo 73 de la Carta Magna) no excluyen *"otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley".* Con base en este precepto, la Sala Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que mediante Ley de la República es posible reconocer derechos y *"garantías adicionales"* a las personas trabajadoras, siempre que estos beneficios se enmarquen dentro de los principios constitucionales de solidaridad, justicia social, razonabilidad y proporcionalidad (Voto N.° 890-2000)

En el caso que nos ocupa, la ampliación de la cobertura de los seguros sociales a las personas regidoras, síndicas y concejales municipales de distrito no solo brinda justa y merecida protección social a personas funcionarias públicas que desempeñan una función esencial para el desarrollo democrático e inclusivo de las comunidades locales, sino que además, esta medida favorece la ampliación de la base contributiva de los seguros sociales de salud y pensiones, lo que, en última instancia, favorece el cumplimiento del principio de solidaridad en su financiamiento y, por ende, beneficia a todas las personas trabajadoras que dependen de la sostenibilidad de dichos seguros sociales.

Finalmente, adicionamos las palabras emitidas por el Diputado Ortega en la sesión de votación ya enunciada sobre las mociones y el fondo del proyecto en cuestión:

"*...Decirles que la segunda moción que presentamos y que al final se nos recibió después de esta resolución de Servicios Técnicos, pretende limitar el proyecto a las mujeres regidoras síndicas y concejales en condición de embarazo. Les quiero contar que ese fue el espíritu inicial del proyecto, un grupo de mujeres municipalistas que algunas recién habían dado a luz, presentaron la situación ante nuestra anterior fracción y ante esto, se vieron las enormes desigualdades que existen y que son propias de la desigualdad en la que conviven las mujeres en materia política.*

Hace un poco presentamos una iniciativa que busca seguir legislando en pro de las medidas de elección afirmativas. Y, también, hace como dos semanas aprobamos un

proyecto que pretendía darle funciones y que no se le quitaran, más bien, las funciones a las vicealcaldías, en su mayoría mujeres, cuando el señor alcalde o alcaldesa tenía que retirarse, incapacitado o vacaciones.

Esta iniciativa va en esa misma dirección; al igual que el Tribunal Supremo de Elecciones aprobó la paridad… Bueno, a partir de lo que se aprobó aquí en la Asamblea Legislativa, tiene que ejecutar el Tribunal Supremo de Elecciones la paridad horizontal y vertical en las papeletas municipales, esto para tener una mayor participación de las mujeres, este proyecto y esta moción lo que busca es rescatar ese principio y que por una situación de embarazo no se vean perjudicadas las labores de las mujeres.

Decirles que hay comunidades a lo largo y ancho del país donde los síndicos, prácticamente, no pueden ir a sesiones municipales por las distancias kilométricas que tienen que recorrer; por ejemplo, escuché en caso de territorios indígenas, síndicos de distritos que, prácticamente, es nula su participación en los concejos municipales y esto es mujer, y si es una mujer embarazada, sabemos que esto se agrava.

Sabemos también que una de los principales cuestionamientos entendibles a este proyecto, es quién va a pagar eso, quién va a pagar la Caja. Y, no me quiero detener a discutir sobre las aparentes diferencias que hay entre las dietas o ante el diseño, las dietas de un legislador; es decir, de nosotros y nosotras, a las dietas de un síndico y de un regidor. Creo que eso es materia de otra discusión y se ha dicho que se debería legislar puntualmente sobre eso; pero al ser un tema de gastos y de costos, sé que es inevitable que ustedes se pregunten quiénes van a pagar este seguro a las mujeres embarazadas.

Aquí hacemos una tabla en la moción donde, según el artículo 30, o usando más bien en base al artículo 30 del Código Municipal, se distribuyen estos gastos.

Entonces, compañeros y compañeras, decirles que este proyecto es un tema sensible. Les digo que la discusión sobre la similitud o diferencia de una dieta de un legislador y de un regidor, tal vez no todos ni todas estemos de acuerdo, creo que es pronto para dar esa discusión.

Yo he escuchado a los dos bandos en materia técnica, quienes tratan de sostener que tienen similitudes constitucionales y otras que tienen una naturaleza distinta; pero, este proyecto, o por lo menos esta moción de la que les estoy hablando, y que modificaría sustancialmente el proyecto en el artículo 30, cambiando puntualmente el

punto del artículo 30 bis y diciendo: "Las mujeres regidoras síndicas y concejales municipales de distrito, propietarias y suplentes estarán cubiertas por los seguros de enfermedad y maternidad en la Caja Costarricense de Seguro Social, mientras permanezcan en el cargo, por lo que dichas personas y las municipalidades respectivas realizarán las contribuciones correspondientes a dichos seguros sociales con base a sus remuneraciones mensuales, sin que esto implique la existencia de una relación laboral".

Eso es muy importante porque no estamos hablando de una relación laboral, como tampoco nosotros tenemos una relación laboral y recibimos una remuneración en dieta.

Entonces, pedirles el apoyo hacia este proyecto. Creo que el espíritu, a propósito de las maternidades sanas, a propósito del derecho que tienen las mujeres a que un embarazo no interrumpa y el derecho a que también tienen los niños por nacer a los cuidados, la calidad y el derecho a la salud. Entonces, les pediría el apoyo.

Les repito, la moción modifica sustancialmente el proyecto; pero, en modo anecdótico les digo que hace justicia con respecto al espíritu inicial del proyecto porque el espíritu inicial fue propuesto por mujeres municipalistas de diferentes partidos que llegaron hacia nuestra anterior fracción y presentaron esta situación.

Entonces, les pediría aprobar el proyecto en esta línea. Muchas gracias."

Con fundamento en lo analizado, vencido el plazo para dar respuesta a las consultas obligatorias, es que el suscrito al estudiar el proyecto de **"ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 30 BIS AL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998. LEY PARA EXTENDER LA COBERTURA DE LOS SEGUROS SOCIALES A LAS PERSONAS REGIDORAS Y SÍNDICAS MUNICIPALES Y CONCEJALES MUNICIPALES DE DISTRITO.",** Expediente N° 22.325, y los diversos criterios de las partes interesadas, solicito respetuosamente a los Diputados y Diputadas **votar afirmativamente** el presente proyecto de ley, por las razones anteriormente mencionadas.

INTEGRANTES DE LA SUBCOMISIÓN 3

Antonio Ortega Gutiérrez - Coordinador

Katherine Moreira Brown

Luis Diego Vargas Rodríguez

Antonio Ortega Gutiérrez

Dado en la Asamblea Legislativa a las 13 horas del 3 de octubre de 2022