ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

ADICION DE UN NUEVO ARTICULO 30 BIS AL CODIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794 DEL 30 E3 ABRIL DE 1998. LEY PARA ATENDER LA COBERTURA DE LOS SEGUROS SOCIALES A LAS PERSONAS REGIDORAS Y SINDICAS MUNICIPALES Y CONSEJALES MUNICIPALES DE DISTRITO.

EXPEDIENTE N.° 22.325

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA
20 DE SEPTIEMBRE DE 2022

PRIMERA LEGISLATURA
DEL 1º DE MAYO DE 2022 AL 30 DE ABRIL DE 2023

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1º DE AGOSTO AL 31 DE OCTUBRE DE 2022

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA

Las suscritas Diputadas y Diputados, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría, sobre el proyecto de ley titulado: ***"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",** con fundamento en lo siguiente:

1-OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley objeto de este estudio pretende la adición de un nuevo artículo 30 Bis al Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998; en referencia a los alcances de la cobertura de los seguros sociales, en específico al Seguro de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, siendo nuevos beneficiarios aquellas personas que ostenten los cargos de Regidores/as, Síndicos/as municipales y Concejales de Distrito.

Además, la iniciativa de ley incorpora una norma transitoria en la que se propone que las Municipalidades de todo el país y los Concejos Municipales de Distrito, realicen los trámites respectivos ante la Caja Costarricense del Seguro Social, según lo propuesto en la iniciativa.

Con ello se pretende sentar las bases legales para que las personas regidoras, sindicas 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.

2-TRAMITACION DEL PROYECTO

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

El proyecto de ley fue enviado a consulta a 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
- Tribunal Supremo de Elecciones

Respuestas Recibidas

Esta Subcomisión analizó 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 sindicas 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 *"..1) 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 disminuida. 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, sindicas 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 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".*

3-AUDIENCIAS: No se recibieron audiencias

4-INFORME DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS:

Análisis Jurídico de Fondo

Debemos tener en claro que si bien es cierto el artículo 57 de la Constitución Política ofrece una garantía salarial en donde se dispone que *"todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna"*; no obstante, pareciera claro que dicha norma se refiere a los casos en los cuales **existe una relación de empleo permanente entre el patrono (sea público o privado) y el servidor, retribuida mediante el pago de un salario, el cual constituye su medio de subsistencia.**

La Procuraduría General de la República ha señalado que "***En el caso de las personas que integran órganos colegiados, no existe entre ellas y el Estado una relación de empleo, ni podría atribuírsele carácter salarial a las dietas que eventualmente percibirían por sus servicios***." [1] *(El subrayado no es del original)*

Debe entenderse, que si bien es cierto la ampliación de la cobertura de los seguros sociales se hace exclusivamente a personal administrativo salarial planilla ordinaria, no así respecto de los cargos de elección popular que no tienen estrictamente una relación obrero-patronal. Aquí no puede obviarse lo establecido en el artículo 30

[1] Procuraduría General de la República, Dictamen N° 122 del 22 de marzo de 2006.

del Código Municipal, en donde se establece claramente qué tipo de remuneración recibirán estos servidores públicos de elección popular:

> *"Las dietas de los regidores y síndicos municipales podrán aumentarse anualmente hasta en un veinte por ciento (20%), siempre que el presupuesto municipal ordinario haya aumentado en relación con el precedente, en una proporción igual o superior al porcentaje fijado...".*

En razón de lo anterior, es imprescindible establecer las diferencias existentes entre el salario que reciben los trabajadores, a cambio de sus servicios, por el cual obtienen el derecho a poder contar con un Seguro Social, en este caso nos referimos expresamente al Seguro de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social; versus aquellas personas de elección popular municipal las cuales obtienen por remuneración a sus servicios "Dietas", las cuales dependerán de la cantidad de sesiones a las que asistan, siendo el caso, que hasta es posible que no reciban, o reciban parcialmente remuneración en periodos de tiempo, según sea su inasistencia.

Para los efectos anteriores, es importante señalar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico debe entenderse el ***"Salario"*** como una contraprestación que recibe la persona trabajadora a cambio de los servicios realizados para un empleador, la cuantía se establece en el contrato de trabajo. Los cargos que menciona el expediente no están basados en la figura del contrato de trabajo del Derecho Laboral. Entonces el "**salario"** se recibe principalmente en dinero, pero es posible que el mismo pueda ser comprendido en especie, según categorías de trabajo, las cuales pueden ser valuadas en términos monetarios.

Nuestro Código de Trabajo, Ley N° 2, del 26 de agosto de 1943, en su artículo 162, señala:

> ***ARTÍCULO 162.-*** *Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo.*

Las categorías de personas a las cuales el legislador pretende asimilar a asalariados no tienen esa característica, son cargos de representación popular cantonal. Dígase que la Municipalidad no es su patrono, representan a partidos políticos.

En este mismo sentido, la jurisprudencia en Resolución N° 1035-2010 de las nueve horas treinta y cinco minutos del veintitrés de julio del 2010 dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado lo siguiente:

> *"**III.-EN CUANTO AL SALARIO:** Resulta importante, para la discusión que se formula, señalar lo que el ordenamiento positivo y la jurisprudencia, han considerado como salario. Ese instituto jurídico viene definido, a partir del ordinal 162 del Código de Trabajo, como "la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo". Precisamente, **dado el carácter sinalagmático o bilateral***

de la contratación, y según lo establecido en el numeral 18 ídem*, la remuneración puede efectuarse de cualquier clase o en cualquier forma. En efecto, la obligación principal que la relación laboral le impone al patrono, es la de cancelarle el respectivo sueldo al trabajador,* ***como contraprestación por los servicios brindados****. De conformidad con lo que establece el ordinal 164 ibidem, el salario puede pagarse por unidad de tiempo, por pieza, por tarea, o a destajo; en dinero o en especie; e inclusive por la participación de las utilidades, ventas o cobros que realice el empleador. No obstante, lo anterior, en ocasiones resulta difícil determinar la naturaleza salarial de algunos rubros que, el patrono, les otorga a sus empleados. Así, de forma general, se ha determinado que el salario constituye "la contraprestación que corresponde al empresario (CABANELLAS DE TORRES (Guillermo). Compendio de Derecho Laboral, Buenos Aires, Editorial Heliasta, S.R.L., Tomo I, 1992, p. 725). En efecto, puede señalarse que el pago del salario constituye la obligación primordial impuesta por el contrato de trabajo al patrono. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no toda retribución de dinero concedida por el empleador al trabajador, puede estimarse como salario; dado que existen pagos que no tienen tal carácter salarial, sino que se trata de otros devengos extrasalariales (al respecto, pueden consultarse las obras de IGLESIAS CABERO (Manuel), "El complemento extrasalarial de las indemnizaciones o suplidos", Estudios sobre el salario, Madrid, Editorial ACARL , 1993, pp. 583-606 y SAMPEDRO GUILLAMON (Vicente), "Percepciones Extrasalariales", Estudios sobre la ordenación del salario, Valencia, 1976, pp. 325-350). Entonces, la obligación principal que la relación laboral le impone al empleador, consiste en cancelarle el sueldo al trabajador, como contraprestación por los servicios brindados (...). Sobre la morfología del salario PLÁ RODRÍGUEZ, nos explica: "Siguiendo el esquema expuesto por "Barassi", aunque modificando, en parte el significado y las denominaciones utilizadas por él, podemos distinguir en el salario dos partes: a) El elemento básico: una suma fija de dinero; b) Los elementos adicionales, que pueden consistir en especie o en dinero y que, por lo general, se agregan a aquella suma". (El salario en el Uruguay. Su régimen jurídico. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Tomo II, 1956, pág. 25).*

De lo anteriormente señalado, se desprende que hay diversas modalidades de salario como lo es el salario en dinero, salario en especie, salario por pieza; tarea o destajo y salario por comisiones y sobre todos ellos existe deber de cotizar.

El salario en dinero constituye la forma esencial de pago, debe realizarse en moneda legal de conformidad con el artículo 165 del Código de Trabajo, y debe alcanzar al menos el mínimo legal.[2]

[2] Procuraduría General de la República, Dictamen N° 169 del 12 de agosto de 2016.

Siguiendo con el análisis, es imprescindible tener en claro que el concepto de "Dietas", no ingresa en las características esbozada por la jurisprudencia anterior en razón que no es salario la forma en que se retribuye la asistencia y participación en las sesiones del Concejo Municipal, es decir, los servicios de representación política prestados por las y los Regidores, Síndicos y Concejales municipales.

Por su parte, para ahondar, al referirnos a las ***"DIETAS",*** no pueden ser asimiladas a un salario en un sentido estricto, ya sean estas una retribución pecuniaria periódica y regular, o sea esporádica y dependiente de la asistencia o no de los miembros de un órgano colegiado a sus reuniones o sesiones. Al respecto la Procuraduría General de la República ha señalado:

> ***Las dietas son una forma de remuneración -distinta al salario- que utilizan los órganos colegiados, siendo el hecho generador la asistencia a las sesiones, de lo cual normalmente se levanta un acta, donde se debe indicar las personas presentes, las circunstancias de tiempo y lugar, los puntos principales de la deliberación, el resultado de la votación y el contenido de los acuerdos****.*[3]

De forma tal, que las dietas que perciben los miembros de algunos órganos directivos o colegiados, en cuenta los reiteradamente mencionados, a pesar de constituir un sistema remunerativo, no pueden considerarse como sueldo o salario, puesto que este último sólo es concebible en virtud de un contrato de trabajo (art. 162 del Código de Trabajo) o como efecto patrimonial de una relación de empleo público; situaciones jurídicas ajenas por completo a ese tipo de representaciones, toda vez que su dedicación a la función pública no es profesional y su permanencia y continuidad es apenas relativa. **En el caso de los diferentes miembros del Concejo Municipal, indistintamente que estos sean propietarios o suplentes, se encuentran en dicho cargo en razón de la voluntad popular y no por una manifestación contractual por parte de la Municipalidad.**[4]

Analizado el texto del proyecto de ley y según lo señalado previamente, **esta Asesoría considera que no es posible extender la cobertura de los seguros sociales a las personas regidoras y sindicas municipales y concejales municipales de distrito, propietarios y suplentes, 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, situación que ha sido descartada según lo señalado.

De forma tal que nos encontramos ante una situación insalvable jurídicamente en el texto de la iniciativa de ley, como lo es beneficiar del presupuesto municipal con

---

[3] Procuraduría General de la República, Dictamen N° 123 del 08 de julio de 1997.

[4] Procuraduría General de la República, Dictamen N°127 del 11 de julio de 1997.

coberturas de la seguridad social no siendo empleados o trabajadores municipales per se, se trata como se ha dicho de dietas por las sesiones a las que asisten, incluso, la mayoría de las veces en horas no laborales (sesiones en horario de noche).

Con respecto a la imposibilidad de ligarse laboralmente con la Municipalidad a los representantes electos popularmente, el propio Código Municipal establece lo regulado en su artículo 31 inciso b) que expresamente dice:

> *Artículo31.- Prohíbase al alcalde municipal y a los regidores:*
> *(…)*
> *b) Ligarse a la municipalidad o depender de ella en razón de cargo distinto, comisión, trabajo o contrato que cause obligación de pago o retribución a su favor y, en general, percibir dinero o bienes del patrimonio municipal, excepto salario o dietas según el caso, viáticos y gastos de representación.*

Es menester recordar **el principio de legalidad y seguridad jurídica** que deben garantizar, tanto al administrado como a la administración, la claridad y seguridad en la aplicación de la normativa legal. En esa inteligencia, tal como hemos venido señalando esta propuesta de ley adolece de la rigurosidad requerida para su adecuada incorporación a nuestro marco legal, amén de lo significancia en términos económicos para la corporación, en merma de presupuesto para obras de infraestructura y programas sociales.

Los ***principios de legalidad y seguridad jurídica*** establecen la necesidad que las leyes deben ser claras y precisas, garantizado su adecuada aplicación, de modo que tanto el administrado como el administrador tengan claro los alcances de las normas que componen nuestro marco de legalidad, solo imaginemos escenarios como que el titular se incapacite, entraría el suplente, uno con ingreso por incapacidad y el otro por dieta, o bien, en extremo, que ambos titular y suplente se incapaciten, esto soslayaría evidentemente la aplicación del artículo 258 del Código Electoral -Cancelación de credencial por ausencia- pues se tomaría la incapacidad como una justificante, esto por citar una sola arista en términos de aplicación de la ley electoral.

Y esta circunstancia no deviene en un dato menor. Puesto que, desde vieja data, la Sala Constitucional ha asumido estos Principios5, como parámetro de constitucionalidad, al analizar los proyectos de ley por el fondo. Son principios que resultan ser un pilar imprescindible para la realización adecuada de la técnica legislativa, requerida en nuestro ordenamiento. De manera que, obviarlos implica roces de constitucionalidad. Así, ha dicho el órgano judicial:

> *“En general las normas jurídicas, para ser constitucionales, deben tener un mínimo de rigor técnico que brinde una cierta seguridad jurídica sobre lo que se pretende disponer, y en este sentido es que esta Sala*

[5] Tomado del Informe Jurídico del Expediente N° 21755, Asamblea Legislativa.

considera que los párrafos segundo y tercero resultan inconstitucionales y así se debe declarar". (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución Nª 2003-06180, de las diecisiete horas con treinta y ocho minutos del primero de julio del dos mil tres)

En el presente caso, la norma debe garantizar al administrado su adecuado cumplimiento y, por lo tanto, la posibilidad real de la aplicación de esta norma, pero en este Expediente no se consultó siquiera a quien aprueba los presupuestos municipales, vale decir, a la Contraloría General de la República, y de esta forma dar cumplimento y certeza jurídica sobre asuntos que tienen una diáfana jurisprudencia administrativa y judicial en sentido limitante, es de tomar en consideración por las y los señores diputados, pues se estarían anteponiendo criterios híbridos difusos no comprendidos en la legalidad laboral de nuestro país.

En diferentes escenarios que detallaremos a continuación, el texto de la iniciativa de ley no solventa los vacíos jurídicos que podría provocar una legislación en los términos planteados.

- Si estos funcionarios van a tener cobertura y protección de los Seguros Sociales de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, lo correcto es que se realicen las contribuciones correspondientes para financiarlo a partir de las deducciones mensuales de sus dietas, sin que se deba aumentar el presupuesto para ajustar los montos de las dietas devengadas, pues, aunque, el reconocimiento de dicha protección social no implicaría una relación laboral, si disfrutarían del beneficio de protección social, igual que todos los trabajadores asalariados de este país, de forma tal que las contribuciones deberían cumplir el modelo tripartita al igual que el resto del sector laboral del país que cotiza para la Caja Costarricense del Seguro Social. Aun bajo este escenario se estaría quebrantando los límites de lo que sería remuneración salarial versus remuneración por dietas.

- Esta modificación implicaría una fuerte carga económica, tanto para el presupuesto municipal como para los servidores públicos, que incidiría directamente en el monto las dietas que reciben regidores propietarios y suplentes lo mismo que los síndicos, las cual se verían disminuidas en forma importante, y con ajustes posiblemente tarifarios a pagar por los abonados de las patentes, tarifas y servicios públicos.

- No se establece qué sucedería en aquellos casos, que parecieran ser la mayoría, en que estos funcionarios tengan una actividad laboral en la que cubran sus obligaciones con la CCSS y por lo tanto implicaría una doble cotización. La dieta de los representantes municipales, es una compensación por su servicio representativo comunal, que difícilmente le permite dedicarse a tiempo completo a esta función, y no puede homologarse como un salario.

- Salta también la duda de cuál debería ser el proceder en los casos de las personas pensionadas que sean representantes populares, que por su propia condición jurídica ya pagan para ser cubiertos por estos seguros sociales y gozan de los mismos. Además, en caso de no estar aún pensionado, no se aclara si estos rubros serán considerados para los efectos de una futura pensión.

- El texto de la ley es omiso en los casos en que el monto devengado (varia por asistencia a sesiones) sea menor del piso mínimo que establece la CCSS, para el pago de cotizaciones.

- Otra arista que debería considerarse en referencia al Tribunal Supremo de Elecciones, y la posibilidad de este órgano electoral de realizar investigaciones con la consecuencia de perdida de credenciales de algún representante popular de los señalados en el proyecto de ley; como lo adelantamos deberá considerarse que la ley está creando una especie de hibrido, respecto al funcionario-empleado-representante popular, esto tiene sus implicaciones sancionatorias por parte del TSE; pues, por una parte se deberá incorporar a planillas para efectos de las rebajas de cotizaciones en condiciones iguales de un funcionarios administrativo, y por otra parte, mantiene su condición de representante de elección popular. En otras palabras, es la conversión a una relación obrero patronal y a la vez de funcionario de elección popular, incompatibles por su propia naturaleza y descartable por el mismo Código Municipal.

- También como se advirtió líneas arriba, debe considerarse las consecuencias de las posibles incapacidades, en donde el suplente entraría a regir como propietario, pero ambos mantendrían el derecho a la remuneración, y en casos aún más extremos en la situación que ambos representantes se incapaciten, propietario y suplente, a pesar de no poder conformar la integración del órgano en las Sesiones del Concejo.

  Concluye el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, que por todo lo anterior, tomando en cuenta las diferencias en las naturalezas jurídicas del salario y las dietas, y al no tener los miembros del Concejo Municipal una ley de aplicación especial que permita obtener una asignación mensual como retribución por sus labores, **esta asesoría considera improcedente tanto el artículo único de la iniciativa, como su norma transitoria.** En consecuencia, desde el punto de vista jurídico, legal, jurisprudencial y doctrinario el proyecto de ley resulta inviable en los términos planteados, **y se aconseja su archivo.**

5-CONCLUSIONES

Es fundamental para esta Comisión 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 especia* *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 de/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)

Así mismo, tomar en cuenta el informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, que recomienda archivar el proyecto, al no tener los miembros del Concejo Municipal una ley de aplicación especial que permita obtener una asignación mensual como retribución por sus labores, en consecuencia, desde el punto de vista jurídico, legal, jurisprudencial y doctrinario el proyecto de ley resulta inviable en los términos planteados.

Por tanto:

En razón de que la remuneración salarial de los Diputados de la Republica tiene su propia naturaleza y se encuentra regulada en la “Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa N° 7352, ley reformada en su numeral 2 por la Ley 9252.”

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, se considera improcedente el proyecto y se determina su archivo.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ, A LOS DIEZ DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL VEINTIDOS.

Fabricio Alvarado Muñoz

Luis Diego Vargas Rodríguez

Horacio Alvarado Bogantes

Leslye Bojorges León

Rosaura Méndez Gamboa

Daniel Gerardo Vargas Quirós

Paola Nájera Abarca

Antonio José Ortega Gutiérrez

Katherine Moreira Brown

DIPUTADOS Y DIPUTADAS