



Jurisprudencia sobre el regidor municipal

Rama del Derecho: Derecho Municipal.	Descriptor: Regidor Municipal.
Palabras Clave: regidor, puesto de confianza, libre remoción, dietas.	
Sentencias: Sala Const.: 10248-2004, 5818-2004, 7401-2003, 5620-2001. Sala II: 170-1992.	
Trib. Cont. Adm. Sec. III.: 353-2003.	
Fuentes: Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 31/07/2014.

El presente documento contiene jurisprudencia sobre los regidores, el tipo de servicio que brindan, puesto de confianza, la libre remoción, el reconocimiento de dietas por el servicio no constituye relación laboral, las funciones que realiza en el Gobierno Municipal, entre otros.

Contenido

JURISPRUDENCIA	2
1. Regidor: Por ser nombramiento en puesto de confianza, son de libre remoción sin necesidad de que se lleve a cabo procedimiento alguno, y sin que ello implique una lesión a los derechos fundamentales	2
2. Regidor: Esta Sala en su reiterada jurisprudencia ha resuelto que los regidores municipales que son electos por los Concejos Municipales como delegados a distintas federaciones municipales son de libre remoción	4
3. Regidor: Reconocimiento de dietas por el servicio no constituye relación laboral	6
4. Regidor: Alcance jurisprudencial en relación con las funciones que realiza en el Gobierno Municipal	8
5. Regidor: Competencia para solicitar la información que considere pertinente y libre acceso a los departamentos administrativos a efecto de cumplir su función fiscalizadora de la actividad pública para la cual fue electo	11
6. Pensión de Hacienda: Dietas no pueden computarse para la cotización	12

JURISPRUDENCIA

1. Regidor: Por ser nombramiento en puesto de confianza, son de libre remoción sin necesidad de que se lleve a cabo procedimiento alguno, y sin que ello implique una lesión a los derechos fundamentales

[Sala Constitucional]ⁱ

Voto de mayoría:

I.- En un asunto similar al que aquí se plantea, sólo que referido al procedimiento de nombramiento y remoción de representantes municipales a las Federaciones de municipalidades, la Sala consideró, en sentencia número 2004-05818 de las nueve horas cuarenta y cuatro minutos del veintiocho de mayo de este año que: *"I.- La recurrente alega que el Concejo Municipal de Limón no posee potestades para su libre remoción como delegada a CAPROBA, toda vez que los estatutos de dicha federación municipal no contempla tal condición para la separación de los delegados a ella antes del vencimiento del período por el cual fueron nombrados, motivo por el cual estima lesionados sus derechos de defensa y debido proceso.*

II.- Esta Sala, al conocer y resolver un asunto similar al que aquí se plantea, solo que en relación con FEDEMUR, indicó, en sentencia número 2002-09655 de las once horas con cuarenta y cuatro minutos del cuatro de octubre del dos mil dos, lo siguiente: *"II.- Sobre el fondo. Los demandantes de amparo, Román Carvajal, Díaz Ramírez y Hernández Hernández, motivan su recurso por lesiones al derecho a un debido proceso, entre otros que se comprenden dentro de ese derecho. Los hechos que lo motivan, resultan de la sesión ordinaria N.º 6-2002 celebrada el veinte de junio del dos mil dos en la que en su artículo 2, capítulo 6, el Concejo Municipal de Curridabat dispuso revocar el nombramiento de los delegados ante la asamblea general de la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) de la que forman parte. En lo fundamental, a pesar de los amplios alegatos con que se sustenta el recurso, el hecho que estima los recurrentes lesiona sus derechos fundamentales, es consecuencia de la actuación del Concejo que acordó revocarle sus nombramientos como delegados (asambleístas) ante la FEDEMUR. Pues bien, el veintinueve de julio del dos mil, los delegados designados por las Municipalidades de La Unión y de Curridabat y convocados por sus alcaldes, se constituyeron en la Municipalidad de la Unión con el fin de formar la "Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR)". Esta, como entidad municipal, dentro de sus fines se procura integrar el manejo adecuado de los desechos sólidos de las municipalidades asociadas y administrar el Relleno Sanitario de Río Azul, con el propósito de facilitar el cumplimiento de objetivos de interés común y lograr una mayor eficiencia en pro de mejoras al medio ambiente, todo con el fin de lograr el "cierre técnico del relleno" de Río Azul (arts. 1-3 de su acta constitutiva). En el artículo octavo de su acta constitutiva, se dispuso que la asamblea general, compuesta por nueve asambleístas de cada municipalidad asociada y su respectivo alcalde, es el órgano máximo de la federación. Éstos serán nombrados por los respectivos concejos municipales por periodos de dos años en el mes de junio del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Posteriormente, la FEDEMUR, en la sesión del siete de julio del dos mil uno, modificó el artículo octavo y acordó*

que los delegados a la asamblea general serán nombrados por los respectivos concejos municipales por periodos de cuatro años en el mes de marzo del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Se dispuso, asimismo, un transitorio que dice que el periodo de vigencia de dos años para el actual consejo director se considerará a partir del 30 de marzo del año 2001, fecha de publicación de la modificación del Decreto N.º 27781-S (por medio del cual se le permitía a las municipalidades constituirse en Federación para administrar el Relleno Sanitario de Río Azul), y hasta el 30 de marzo del 2003. Este mismo artículo, el veintitrés de marzo del dos mil, fue nuevamente modificado por la FEDEMUR así: Los delegados a la Asamblea General serán nombrados por los respectivos concejos municipales de Curridabat y de La Unión, por periodos de cuatro años, en el mes de julio del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Del mismo modo, se acordó dejar sin efecto el transitorio aprobado en la sesión de las doce horas con cuarenta minutos del siete de julio del dos mil uno, publicado en La Gaceta del veintiséis de julio del dos mil uno. Si bien, para la Sala no es posible pronunciarse acerca de la competencia o no de la FEDEMUR para modificar sus estatutos, como lo plantean las partes en sus posiciones, es a partir de esas reformas que aquellos han planteado sus defensas: los recurrentes señalan que el Concejo Municipal de Curridabat no puede revocarle su nombramiento como delegado designado ante la FEDEMUR; la Municipalidad denuncia una intromisión de ésta en su potestades en el nombramiento de los delegados que en su propia asamblea constitutiva delegó en el concejo municipal de las municipalidades que la forman. Se alega por ésta, además, que los delegados han considerado sus propios intereses personales cuando, en realidad, el objetivo de la FEDEMUR es un interés general de la comunidad, por lo que se ha constituido una actuación subjetiva. Se trata, pues, del ejercicio desviado, en beneficio propio, de las potestades que solo tienen los concejos municipales de La Unión y de Curridabat en cuanto al nombramiento de sus delegados: ha apelado a la defensa de que lo acordado por los asambleístas, dentro de los que se encuentran los presuntos agraviados, es una actuación que ha trascendido los fines para los que fue creada la Federación y, por eso, por considerar que legislaron en provecho propio, ha perdido el Concejo su confianza y éste fue el motivo por el cual se acordó revocar el nombramiento de los delegados de la Municipalidad de Curridabat ante la FEDEMUR. Es claro, a partir de lo dicho, que el planteamiento del Concejo es sólido y válido, lo cual, por lo demás, se ha fundado en un dictamen de la Procuraduría General de la República conforme precisa los hechos probados, que ha concluido la imposibilidad de la FEDEMUR de reformar sus propios estatutos en tanto no tengan como fin los objetivos para la cual fue creada. No hay duda, entonces, de que en tratándose que aquellos fueron designados libremente como representantes de las Municipalidades que se constituyeron para cumplir finalidades de interés cantonal, esto es, en una relación de confianza derivada de una necesidad especial, puede decirse, porque no se siguió procedimiento o trámite concursal o de oposición para ello, sino, únicamente la discrecionalidad de quien hizo el nombramiento, no le asiste a aquellos derecho subjetivo que se pueda oponer a la libre remoción que se ha dispuesto, por lo que el asunto así planteado carece de validez y solidez como motivo de amparo y, de ahí, que no exista ninguna lesión a sus derechos fundamentales. Esta Sala al conocer de un planteamiento similar, por haber revocado el Poder Ejecutivo el nombramiento del representante de ese Poder ante la anterior "Fundación Río Azul", señaló que la naturaleza jurídica de ese nombramiento es de confianza y, por eso, no deriva para el nombrado un derecho subjetivo a mantenerlo en el cargo, como, tampoco, en observar un determinado procedimiento para su remoción (RSC N.º 01469,

16:45 horas, 21 de marzo, 1994. Asimismo RSC N.º 2002-09653, 11:43 horas, 4 de octubre, 2002). En consecuencia de lo expuesto, procede declarar sin lugar el recurso.

III.- Según se desprende de la sentencia transcrita, los regidores municipales que son electos por los Concejos municipales como delegados a distintas federaciones municipales, son de libre remoción por ser nombramientos de confianza, motivo por el cual al ser de libre elección, no existe impedimento alguno para que, mediante un acto de igual valor y rango, puedan ser removidos de dicha representación sin necesidad de que se lleve a cabo procedimiento alguno, y sin que ello implique una lesión a los derechos fundamentales de la amparada. De ahí que, con fundamento en las consideraciones contenidas en la sentencia transcrita, las cuales son aplicables en todo al caso en examen, concluye la Sala que en el caso de la amparada no se ha lesionado derecho fundamental alguno, motivo por el cual el recurso resulta improcedente y así debe declararse.”

II.- No obstante que no estamos en presencia de un asunto igual al que se resolvió mediante la sentencia transcrita, las consideraciones en cuanto al proceso de remoción que se utiliza para el caso de los delegados municipales a las Federaciones municipales, son absoluta y totalmente aplicables al caso concreto, ya que al igual que en aquél caso, el nombramiento en una comisión municipal por parte del Presidente del Concejo Municipal es un nombramiento de confianza, y por ende de libre remoción por parte del mismo órgano municipal que lo designó. Esta situación, aunado al hecho de que la revocatoria de la designación no es una sanción disciplinaria, deja claro a la Sala que no puede aceptarse el alegato de violación al debido proceso y a la defensa para dar trámite a este asunto, pues primero, tal garantía constitucional no es necesaria por la naturaleza de la designación, y segundo, la revocatoria de la designación no es un acto sancionatorio que deba estar resguardado por el debido proceso y el derecho de defensa, pues se ejerce libremente en razón de ser un nombramiento o designación de confianza. Por ello, no encuentra esta Sala que con lo actuado se haya lesionado derecho fundamental alguno de la petente, motivo por el cual el recurso resulta improcedente y así debe declararse.

Por tanto: Se rechaza por el fondo el recurso.

2. Regidor: Esta Sala en su reiterada jurisprudencia ha resuelto que los regidores municipales que son electos por los Concejos Municipales como delegados a distintas federaciones municipales son de libre remoción

[Sala Constitucional]ⁱⁱ

Voto de mayoría

La recurrente alega que el Concejo Municipal de Limón no posee potestades para su libre remoción como delegada a CAPROBA, toda vez que los estatutos de dicha federación municipal no contempla tal condición para la separación de los delegados a ella antes del vencimiento del período por el cual fueron nombrados, motivo por el cual estima lesionados sus derechos de defensa y debido proceso.

Esta Sala, al conocer y resolver un asunto similar al que aquí se plantea, solo que en relación con FEDEMUR, indicó, en sentencia número 2002-09655 de las once horas con cuarenta y cuatro minutos del cuatro de octubre del dos mil dos, lo siguiente:

"II.- Sobre el fondo. Los demandantes de amparo, Román Carvajal, Díaz Ramírez y Hernández Hernández, motivan su recurso por lesiones al derecho a un debido proceso, entre otros que se comprenden dentro de ese derecho. Los hechos que lo motivan, resultan de la sesión ordinaria N.º 6-2002 celebrada el veinte de junio del dos mil dos en la que en su artículo 2, capítulo 6, el Concejo Municipal de Curridabat dispuso revocar el nombramiento de los delegados ante la asamblea general de la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) de la que forman parte. En lo fundamental, a pesar de los amplios alegatos con que se sustenta el recurso, el hecho que estima los recurrentes lesiona sus derechos fundamentales, es consecuencia de la actuación del Concejo que acordó revocarle sus nombramientos como delegados (asambleístas) ante la FEDEMUR. Pues bien, el veintinueve de julio del dos mil, los delegados designados por las Municipalidades de La Unión y de Curridabat y convocados por sus alcaldes, se constituyeron en la Municipalidad de la Unión con el fin de formar la "Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR)". Esta, como entidad municipal, dentro de sus fines se procura integrar el manejo adecuado de los desechos sólidos de las municipalidades asociadas y administrar el Relleno Sanitario de Río Azul, con el propósito de facilitar el cumplimiento de objetivos de interés común y lograr una mayor eficiencia en pro de mejoras al medio ambiente, todo con el fin de lograr el "cierre técnico del relleno" de Río Azul (arts. 1-3 de su acta constitutiva). En el artículo octavo de su acta constitutiva, se dispuso que la asamblea general, compuesta por nueve asambleístas de cada municipalidad asociada y su respectivo alcalde, es el órgano máximo de la federación. Éstos serán nombrados por los respectivos concejos municipales por periodos de dos años en el mes de junio del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Posteriormente, la FEDEMUR, en la sesión del siete de julio del dos mil uno, modificó el artículo octavo y acordó que los delegados a la asamblea general serán nombrados por los respectivos concejos municipales por periodos de cuatro años en el mes de marzo del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Se dispuso, asimismo, un transitorio que dice que el periodo de vigencia de dos años para el actual consejo director se considerará a partir del 30 de marzo del año 2001, fecha de publicación de la modificación del Decreto N.º 27781-S (por medio del cual se le permitía a las municipalidades constituirse en Federación para administrar el Relleno Sanitario de Río Azul), y hasta el 30 de marzo del 2003. Este mismo artículo, el veintitrés de marzo del dos mil, fue nuevamente modificado por la FEDEMUR así: Los delegados a la Asamblea General serán nombrados por los respectivos concejos municipales de Curridabat y de La Unión, por periodos de cuatro años, en el mes de julio del año que corresponda, pudiendo ser reelectos. Del mismo modo, se acordó dejar sin efecto el transitorio aprobado en la sesión de las doce horas con cuarenta minutos del siete de julio del dos mil uno, publicado en La Gaceta del veintiséis de julio del dos mil uno. Si bien, para la Sala no es posible pronunciarse acerca de la competencia o no de la FEDEMUR para modificar sus estatutos, como lo plantean las partes en sus posiciones, es a partir de esas reformas que aquellos han planteado sus defensas: los recurrentes señalan que el Concejo Municipal de Curridabat no puede revocarle su nombramiento como delegado designado ante la FEDEMUR; la Municipalidad denuncia una intromisión de ésta en su potestades en el nombramiento de los delegados que en su propia asamblea constitutiva delegó en el concejo municipal de las municipalidades que la forman. Se alega por ésta, además, que los delegados han considerado sus propios intereses personales cuando, en realidad, el objetivo de la FEDEMUR es un interés general de la comunidad, por lo que se ha constituido una actuación subjetiva. Se trata, pues, del ejercicio desviado, en beneficio propio, de las potestades que solo tienen los concejos municipales de La Unión y de Curridabat en cuanto al nombramiento de sus delegados: ha apelado a la defensa de que lo acordado por los asambleístas, dentro de los que se encuentran los presuntos

agraviados, es una actuación que ha trascendido los fines para los que fue creada la Federación y, por eso, por considerar que legislaron en provecho propio, ha perdido el Concejo su confianza y éste fue el motivo por el cual se acordó revocar el nombramiento de los delegados de la Municipalidad de Curridabat ante la FEDEMUR. Es claro, a partir de lo dicho, que el planteamiento del Concejo es sólido y válido, lo cual, por lo demás, se ha fundado en un dictamen de la Procuraduría General de la República conforme precisa los hechos probados, que ha concluido la imposibilidad de la FEDEMUR de reformar sus propios estatutos en tanto no tengan como fin los objetivos para la cual fue creada. No hay duda, entonces, de que en tratándose que aquellos fueron designados libremente como representantes de las Municipalidades que se constituyeron para cumplir finalidades de interés cantonal, esto es, en una relación de confianza derivada de una necesidad especial, puede decirse, porque no se siguió procedimiento o trámite concursal o de oposición para ello, sino, únicamente la discrecionalidad de quien hizo el nombramiento, no le asiste a aquellos derecho subjetivo que se pueda oponer a la libre remoción que se ha dispuesto, por lo que el asunto así planteado carece de validez y solidez como motivo de amparo y, de ahí, que no exista ninguna lesión a sus derechos fundamentales. Esta Sala al conocer de un planteamiento similar, por haber revocado el Poder Ejecutivo el nombramiento del representante de ese Poder ante la anterior "Fundación Río Azul", señaló que la naturaleza jurídica de ese nombramiento es de confianza y, por eso, no deriva para el nombrado un derecho subjetivo a mantenerlo en el cargo, como, tampoco, en observar un determinado procedimiento para su remoción (RSC N.º 01469, 16:45 horas, 21 de marzo, 1994. Asimismo RSC N.º 2002-09653, 11:43 horas, 4 de octubre, 2002). En consecuencia de lo expuesto, procede declarar sin lugar el recurso."

Según se desprende de la sentencia transcrita, los regidores municipales que son electos por los Concejos Municipales como delegados a distintas federaciones Municipales, son de libre remoción por ser nombramientos de confianza, motivo por el cual al ser de libre elección, no existe impedimento alguno para que, mediante un acto de igual valor y rango, puedan ser removidos de dicha representación sin necesidad de que se lleve a cabo procedimiento alguno, y sin que ello implique una lesión a los derechos fundamentales de la amparada. De ahí que, con fundamento en las consideraciones contenidas en la sentencia transcrita, las cuales son aplicables en todo al caso en examen, concluye la Sala que en el caso de la amparada no se ha lesionado derecho fundamental alguno, motivo por el cual el recurso resulta improcedente y así debe declararse.

3. Regidor: Reconocimiento de dietas por el servicio no constituye relación laboral

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

"I.- En sus agravios, los inconformes solicitan la revocatoria del acuerdo impugnado por considerar que es ilegal, ya que se basa en una recomendación de la Defensoría de los Habitantes (Oficio DH-1198-2003 del 27 de noviembre del 2002). Agregan que los aguinaldos se vienen pagando desde muchos años atrás a los miembros del Concejo Municipal con base en la Ley N° 1981 del 9 de noviembre de 1955, la cual dispone que los beneficios de dicha ley se pueden conceder a los miembros de las respectivas Juntas Directivas cuando las circunstancias económicas de cada institución lo permitan.[...]

II.- Ciertamente la Ley N° 1981 del 9 de noviembre de 1955 denominada “Ley de Pago de Aguinaldo a Servidores de Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipales” concede el beneficio del décimo tercer mes para todos aquellos funcionarios y empleados de todas las Instituciones autónomas y semiautónomas del Estado y de las Corporaciones Municipales que desempeñen sus labores bajo el elemento indispensable de la subordinación o vínculo de dependencia y a cambio de un salario. En la especie, resulta importante evidenciar, que el cargo de regidor municipal o síndico (propietarios y suplentes), de elección popular (artículos 12 y 29 del Código Municipal), no existe vínculo de dependencia o subordinación laboral, lo cual se constituye en uno de los elementos indispensables del contrato individual de trabajo (artículo 18 del Código de Trabajo) y respecto de la remuneración, no perciben “salario”, sino “dietas” como integrantes de órganos deliberativos colegiados, siempre y cuando asistan puntualmente dentro de los quince minutos inmediatos posteriores a la hora fijada para el inicio de cada sesión y permanezcan en ella sin retirarse antes de finalizada la misma (artículo 30 Código Municipal). Es decir, tampoco están sujetos a la jornada común o especial (artículos 136 y 143 del Código de Trabajo), sino al pago de una dieta por cada sesión ordinaria semanal. De manera que no es aplicable el artículo 1° de la Ley N° 1981 ni a los regidores ni a los síndicos, quienes no se desempeñan bajo una relación de subordinación ni perciben salario, sino dietas que no son fijas al depender de la asistencia a cada sesión (artículo 30 Municipal). En ese mismo orden de ideas, ya la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el voto N° 170 de las 9 horas 20 minutos del 24 de julio de 1992, en lo de exclusivo interés dispuso: “...El ejercicio del cargo como Miembro de la Junta Directiva (...) y el reconocimiento de dietas por el servicio, no constituye una relación de trabajo, por cuanto en la prestación del servicio, no se dan las condiciones requeridas de subordinación, remuneración y jornada permanente o regular, de ahí que el tiempo prestado equivale al desempeño de una comisión o encargo, ...El pago de dietas que se reconoce por la prestación del servicio, no puede estimarse que tenga la calidad de salario, pues se trata de un reconocimiento patrimonial derivado del hecho de encontrarse el individuo fuera de su residencia...” (El destacado en negrita y subrayado son propios).

III.- No obstante lo anterior, existe un portillo en la normativa supra citada, concretamente en su numeral 5°, el cual dispone: “**Cuando las circunstancias económicas de cada institución lo permitan, se podrán conceder los beneficios de esta ley a los miembros de las respectivas Juntas Directivas.**” (El destacado en negrita y subrayado no son del texto original). De lo transcrito, claramente se observa una potestad de la administración, pero condicionada a las circunstancias económicas de cada institución. Así las cosas, siendo público y notorio que las municipalidades del país arrastran déficit en sus presupuestos anuales y que concretamente la Municipalidad de Goicoechea que fue advertida mediante oficio N° 12630 de fecha 17 de octubre del 2002 por parte de la Contraloría General de la República, sobre un déficit de ingresos de aproximadamente ciento cuarenta millones seiscientos cincuenta mil colones, quedando absolutamente claro que en el caso bajo examen las circunstancias económicas deficitarias impiden la posibilidad de reconocer el beneficio del aguinaldo a favor de regidores y síndicos.

IV.- Los argumentos esbozados por los aquí apelantes, no son de recibo legal, pues el hecho de que los aguinaldos se vengán pagando desde muchos años atrás a los miembros

del Concejo Municipal (regidores y síndicos), no es una razón legal per se y tampoco que la Contraloría le hubiese impartido su aprobación a los diferentes presupuestos que contemplaban el aludido beneficio para quienes no ostentan relación laboral de subordinación y pago de salario por laborar una jornada permanente. Lo que sí resultaría ilegal es permitir el pago de tan cuestionable beneficio para el caso concreto, donde las circunstancias económicas son deficitarias. Tanto los regidores municipales como los síndicos, deben tener claro que se trata de cargos de servicio comunal, cuyo perfil debe ser el sacrificio y la entrega a favor de los intereses y servicios locales y jamás el lucro. Así, mientras existan calles cantonales que reparar (sin que el CONAVI tenga que efectuar tales reparaciones con cargo al presupuesto de la red vial nacional ante la ineficiencia de los gobiernos municipales), necesidad para mejorar la seguridad, la recolección de basura, el mantenimiento efectivo de los parques y zonas verdes, la necesidad de ayudas temporales a vecinos del cantón que enfrenten situaciones infortunio, la subvención a centros de educación pública, beneficencia o de servicio social, becas de estudios a favor de sus munícipes de escasos recursos, etc., no debe permitirse la interpretación forzada y acomodadiza de una norma para distraer fondos públicos que por respeto a los electores, deben tener otro destino para llenar necesidades insatisfechas, según se puntualizó supra."

4. Regidor: Alcance jurisprudencial en relación con las funciones que realiza en el Gobierno Municipal

[Sala Constitucional]^{iv}

Voto de mayoría

"El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y por un funcionario ejecutivo que designará la ley. En este sentido, el artículo 12 del Código Municipal determina que el gobierno Municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo, e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular. Por otra parte, un principio esencial que informa el sistema democrático costarricense es la separación de poderes, cobijada en el artículo 9 de la Constitución Política, que tiene como propósito fundamental evitar la concentración del poder y ejercer los frenos y contrapesos entre los órganos fundamentales del Estado. De este principio se deriva una idea esencial, que constituye un derrotero en toda sociedad democrática, y consiste en el hecho de que, en la organización del poder, la distribución de éste es la regla. Por un efecto de irradiación, esta idea afecta a todo el sistema costarricense y, dentro de éste, a la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, las municipalidades incluidas. La interpretación sistemática de los artículos 9 y 169 constitucionales lleva a concluir que en la administración de los intereses municipales, confluye una tarea de gobierno propiamente y otra de administración, las cuales tienen campos de competencia particulares, cuya protección resulta constitucionalmente relevante. En este sentido, la actividad de gobierno es una función característica del Concejo, quien tiene la atribución de fijar las políticas y prioridades del desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde para el período por el cual fue electo, mientras a este

último le corresponde en lo esencial ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales (artículos 13 inciso a- y 17 inciso a- del Código Municipal). En virtud de lo expuesto, resulta susceptible del control de constitucionalidad cualquier actuación de un regidor o de un alcalde que transgreda el ámbito funcional del otro. Por ello, en la sentencia número 621-92 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y dos, la Sala señaló: *"Igual resulta ilegítima la conducta del presidente municipal, quien carece de las funciones de control que ejerció. Como funcionario de elección popular, integrante del órgano deliberativo llamado Concejo, sus funciones se limitan al ejercicio de las potestades de gobierno, cuanto este órgano, legalmente convocado, funciona en sesión conforme al Código Municipal. Fuera del Concejo Municipal, los regidores son simples munícipes, igual que todos los demás vecinos del Cantón, sobre los que no tienen poder alguno, ni administrativo, ni de policía. Por ello, resulta irregular lo actuado por el entonces Presidente Municipal, exclusivamente, como consta en el expediente para favorecer a un amigo suyo. En efecto, el Concejo Municipal y sus integrantes en particular, no pueden intervenir en representación legal externa de la municipalidad, ni por vía concreta, como si fuera un cuerpo ejecutivo, ni invadir las funciones de administración que le competen al Ejecutivo Municipal, porque todo acto concreto de representación, de aplicación y ejecución de las leyes, reglamentos y órdenes internas de la Municipalidad, es materia de competencia exclusiva del Ejecutivo Municipal."*

Lo expuesto lleva a concluir que, en principio, corresponde al alcalde fijar las reglas operativas de atención al usuario y tramitación de consultas de los regidores, en la medida que se trata de un aspecto netamente administrativo, siempre y cuando tales disposiciones no vulneren los derechos constitucionales de petición y acceso a la información, contemplados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política, y, además, no impidan o dificulten de manera irrazonable el ejercicio de la función de gobierno de los regidores, la cual les es atribuida en tanto integrantes del Concejo Municipal. Ahora bien, el moderno entendimiento de la distribución de poder en una administración implica, antes que la fijación rígida e inflexible de ciertas competencias, la determinación de que los diversos centros de poder cooperen entre sí en la optimización y desarrollo del mejor servicio público posible a favor del administrado, de manera tal que, sin que se vulnere el contenido esencial del área específica atinente a cada instancia decisoria, entre los órganos de poder exista una actuación de cooperación y mutuo auxilio, para que así cada uno de ellos pueda cumplir eficaz y efectivamente los deberes que le son propios, sin que esto venga a afectar negativamente el contenido esencial de las funciones de los demás órganos decisorios. En resumen, se trata de que en el ejercicio de las competencias propias del Concejo Municipal y del Alcalde, ambas instancias cooperen mutuamente para que cada una pueda cumplir eficientemente su labor, sin menoscabo de las atribuciones específicas de cada quien. Con base en lo expuesto, el control de constitucionalidad sobre la directriz impuesta por el recurrido debe estudiar, por un lado, si afecta el derecho de petición y acceso a la información del quejoso y, por otro lado, si resulta razonable en relación con el ejercicio de las funciones del accionante como regidor, habida cuenta del deber de cooperación supracitado. En lo relativo al primer aspecto, en la medida que la instrucción cuestionada se interprete en el sentido de que la prohibición de acceso se refiere únicamente a las áreas internas del edificio municipal, no a las de atención al público, y que de ninguna manera elude el deber de los funcionarios municipales de responder toda gestión o solicitud de información del regidor recurrente, no vulnera tal disposición ni el derecho de petición ni el de información. En lo tocante al segundo punto,

el examen de constitucionalidad entraña el análisis de los cuatro componentes del principio de razonabilidad: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto impugnado, al menos no debe estar legalmente prohibido. La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar un propósito determinado, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica del administrado. La proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no puede de ninguna forma vulnerar el contenido esencial de un derecho constitucional, pues soportar una situación así, constitucionalmente le resulta inexigible a un sujeto. El examen de razonabilidad de los elementos supracitados es gradual, de manera tal que la falta de cumplimiento de alguno de ellos es motivo suficiente para juzgar una medida como irrazonable. Al respecto, los requisitos relacionados con la legitimidad y la idoneidad no resultan infringidos a través de lo dispuesto por el alcalde. En efecto, la medida fue tomada en ejercicio de las potestades legales de ese funcionario y resulta idónea para el fin propuesto, el cual consiste en eliminar todo tipo de distracción indebida a los funcionarios municipales por alguna consulta directa de los regidores durante la jornada laboral, erradicar toda posibilidad de que éstos utilicen las computadoras municipales y puedan alterar algún tipo de registro, o evitar que exista una intromisión indebida en asuntos administrativos, cuya decisión es competencia propia del alcalde. No obstante, el acto cuestionado no logra superar el examen de necesidad. En efecto, la Sala estima que el accionado tiene a su disposición otros medios para lograr los mismos propósitos perseguidos en el oficio número 0319-2003, por medio de los cuales, sin embargo, se afectarían menos los derechos del recurrente, en su condición de regidor. Como se afirmó anteriormente, al Concejo Municipal le corresponde la labor de gobierno y, entre otras funciones, fija la política y prioridades de desarrollo comunal y organiza mediante reglamento la prestación de los servicios municipales. Estas tareas, al igual que otras contempladas en el código municipal, requieren de un acercamiento particular de los regidores con los diversos departamentos administrativos, lo que con toda seguridad no puede ser solventado con la mera intermediación del secretario del Concejo Municipal ni del propio alcalde. Tal acercamiento implica el ejercicio de las facultades de consultar e inquirir información directamente, lo que resulta relevante para el establecimiento de las directrices del gobierno municipal e incluso para someter a discusión en el Concejo asuntos de interés comunal o alguna problemática en la administración, sin que de esta forma pueda interpretarse que se desconozca la jerarquía administrativa del alcalde. Lo expuesto no obsta para reconocer que, eventualmente, en la práctica algún regidor podría abusar de tales atribuciones, lo que incluso distorsionaría el normal funcionamiento de la administración. Sin embargo, la Sala estima que el recurrido tiene a su disposición una amplia gama de medidas, a través de las cuales no se restringiría de manera absoluta el acceso de los regidores a las oficinas internas de la municipalidad, ni tampoco se entorpecería la labor cotidiana de los empleados municipales. Tan solo a manera de ejemplo, el alcalde accionado podría fijar un horario de atención a las consultas de los regidores, reglamentar el uso del equipo informático para que se ocupe estrictamente en asuntos municipales, o bien, clarificarle al personal municipal las distintas atribuciones suyas y las de los regidores, de manera tal que quede absolutamente clara la dependencia jerárquica administrativa. Una providencia de esta índole tendría la ventaja, además, de

que resultaría acorde con los requerimientos de cooperación y mutuo auxilio que deben existir entre los órganos decisorios, lo que en lugar de transgredir la división de funciones estatuida en las leyes y la Constitución, fomentaría la coordinación interna en la conducción de la gestión municipal. En el sentido expuesto, este recurso resulta procedente y, por consiguiente, se debe declarar con lugar. "

5. Regidor: Competencia para solicitar la información que considere pertinente y libre acceso a los departamentos administrativos a efecto de cumplir su función fiscalizadora de la actividad pública para la cual fue electo.

[Sala Constitucional]v

Voto de mayoría

La recurrente reclama que el recurrido a lesionado en su perjuicio los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. Alega que el 22 de febrero de 2001, presentó ante el Alcalde Municipal recurrido una solicitud para que la autorizara a ver los comprobantes de los cheques que pagó la Municipalidad de Santa Ana en el segundo semestre del año 2000 y que a la fecha de interposición del amparo, no se le ha dado respuesta alguna. Del análisis de los hechos probados y del informe rendido, se arriva a la conclusión de que sí existió la violación acusada. Estima este Tribunal que la omisión del recurrido de darle respuesta a la petición planteada por la petente violenta, el derecho de petición y pronta resolución de la recurrente con lo que, e impide la fiscalización de la función pública, que le debe ser reconocida a la recurrente como representante popular escogida para ocupar un puesto en la Corporación Municipal de Santa Ana. En casos como el de estudio, la jurisprudencia del Tribunal ha reconocido que el administrado tiene derecho a saber qué ocurrió con su gestión y la Administración está en obligación de informarle qué trámite le dio, ya sea que la acoja, la rechace o decida archivarla pero siempre dándole a conocer que sucedió con su misiva. Por esa razón, el recurso debe estimarse a los efectos de ordenarle al recurrido que resuelva lo que en derecho corresponda sobre la petición planteada por la recurrente. En ese mismo orden de ideas, es necesario dejarle claro al Alcalde Municipal de Santa Ana que el hecho de la recurrente sea Regidora Municipal no implica de modo alguno que no pueda ejercer sus derechos fundamentales de manera independiente de los que le corresponden en el ejercicio de la función pública para la cual fue escogida. Esto implica que, independientemente de que la recurrente como representante popular puede acceder a la información mediante otros mecanismos distintos de la petición, deben serle reconocidos y garantizados sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho de petición y pronta resolución y el libre acceso a los departamentos administrativos.-

6. Pensión de Hacienda: Dietas no pueden computarse para la cotización

[Sala Segunda de la Corte]^{vi}

Voto de mayoría

"II.- La actora, en su calidad de viuda del señor [...], solicitó el otorgamiento de una pensión del Régimen de Hacienda, conforme con las disposiciones de la Ley Número 148 de 23 de agosto de 1943 y sus reformas. El señor [...], de acuerdo con la prueba aportada, ocupó el cargo de Diputado por el período completo de cuatro años, entre el 8 de noviembre de 1949 y el 30 de octubre de 1953. También se desempeñó como Regidor Municipal durante cinco años, en los períodos que van de mayo de 1948 a abril de 1949 y entre mayo de 1970 a abril de 1974, y como Miembro de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica de [...] durante un tiempo aproximado de cinco años. Al haber servido como Regidor y como Diputado, [...] tendría derecho a una pensión de Hacienda, si cumple con el tiempo de servicio requerido, por disposición expresa de los numerales 4 y 13, (reformado por ley número 7007 de 5 de noviembre de 1985) de la Ley N° 148, de repetida cita, donde se incluyó como beneficiarios del régimen a los Regidores Municipales, así como a los Diputados y Exdiputados, respectivamente. En el caso de estos últimos, el cálculo del monto de la pensión, se estableció a través de una reforma del artículo 13, mediante la ley Número 7018, norma 14, artículos 37, 38, del 20 de diciembre de 1985, la cual fue declarada inconstitucional y absolutamente nula, por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según voto número 2136-91 de las catorce horas del veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y uno. Interesa destacar que, la referida reforma declarada inconstitucional, establecía el procedimiento a seguir para el cálculo de la pensión, sin que de manera alguna se les excluyera como beneficiarios del Régimen de Hacienda. De acuerdo con lo indicado, los períodos que desempeñó el difunto cónyuge de la accionante, los cargos de Regidor Municipal y de Diputado, que suman aproximadamente nueve años de servicio, son computables para obtener los beneficios jubulatorios previstos en la Ley N° 148 y sus reformas, tal y como se resolvió en el fallo de alzada, pero debe reiterarse que, conforme con lo preceptuado en el artículo 4º, párrafo primero, en relación con el numeral 5º, incisos a) y c), de la citada ley, se requiere un mínimo de diez años de servicio en el sector público y al menos debe laborarse un año de esa década, dentro del Régimen de la Ley de Pensiones de Hacienda. El tiempo laborado por [el difunto], dentro del régimen relacionado, suma únicamente nueve años, sin que pueda computarse el tiempo desempeñado como directivo de la entidad bancaria, cuyo reconocimiento pretende la actora que se le conceda, a través del recurso. El artículo 5, de la Ley N° 148, autoriza en los casos de fallecimiento de los funcionarios o empleados que prestaron servicio dentro del régimen, el otorgamiento de los beneficios a favor de la viuda y otros parientes. En el caso de examen, el señor [...] nunca gestionó antes de su fallecimiento, la concesión de la pensión que reclama la actora. Para el otorgamiento de la pensión que se solicita, la ley exige que en caso de muerte del servidor, teniendo el derecho a ser jubilado y no lo hubiere sido, su viuda y los parientes que se indican en el inciso a) del citado artículo, pueden reclamar la pensión que le hubiere correspondido a su deudo. Conforme se expresó en el considerando anterior, el tiempo que acumuló [...], no

fue suficiente para adquirir el derecho a la jubilación de acuerdo con la normativa vigente, la que no incluye a los miembros de las juntas directivas de los Bancos del Estado, como beneficiarios del régimen. En tal sentido, el numeral 5º de la Ley de Pensiones de Hacienda, en forma clara y precisa incluye como acreedores del derecho a ser jubilados dentro del régimen, a los funcionarios y empleados que reúnan los requisitos exigidos por ley. Como parte de los mismos y retomando principios del derecho laboral, la relación de servicio establecida en la Ley de Pensiones de Hacienda, debe reunir, necesariamente, las condiciones de subordinación, remuneración y continuidad, propias de toda relación de trabajo, tal y como lo informa el artículo 18 del Código de la materia. Los regímenes jubilatorios, consisten en la continuación, por parte del Estado, de la remuneración correspondiente al funcionario que cesó en el ejercicio de sus labores (y eventualmente a sus parientes), siempre que se cumpla con los requisitos legales exigidos al efecto. De manera que la causa del otorgamiento de una pensión, proviene de una relación de trabajo, conforme con los preceptos que informan el derecho del trabajo. El ejercicio del cargo como Miembro de la Junta Directiva de un Banco del Estado y el reconocimiento de dietas por el servicio, no constituye una relación de trabajo, por cuanto en la prestación del servicio, no se dan las condiciones requeridas de subordinación, remuneración y jornada permanente o regular, de ahí que el tiempo prestado equivale al desempeño de una comisión o encargo, que se realiza generalmente fuera del lugar ordinario de trabajo. El pago de dietas que se reconoce por la prestación del servicio, no puede estimarse que tenga la calidad del salario, pues se trata de un reconocimiento patrimonial derivado del hecho de encontrarse el individuo fuera de su residencia, por lo que al no formar parte de la naturaleza del salario, es indudable que las dietas percibidas por el señor [...] como Miembro de la Junta Directiva de un Banco Estatal, no deben tomarse en consideración, para los efectos de la cotización en el Régimen de Hacienda. Interesa resaltar, que el tiempo servido como Regidor o Diputado, a pesar de que se trata de una prestación de servicio especial, sí es computable para efectos de jubilación dentro del régimen, porque la propia ley así lo establece. Conforme con lo expuesto, concluye la Sala que los años servidos por el excónyuge de la actora, en la Junta Directiva de la Agencia del Banco [...], no están reconocidos dentro en la Ley Nº 148 de 23 de agosto de 1943 y sus reformas, por lo que deviene en improcedente la pretensión de la accionante, tal y como se resolvió en el fallo de segunda instancia, el cual merece plena confirmatoria."

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios, elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos, según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ Sentencia: 10248 Expediente: 04-008755-0007-CO Fecha: 21/09/2004 Hora: 04:17:00 p.m.
Emitido por: Sala Constitucional.

ⁱⁱ Sentencia: 05818 Expediente: 04-004329-0007-CO Fecha: 28/05/2004 Hora: 09:44:00 a.m.
Emitido por: Sala Constitucional.

ⁱⁱⁱ Sentencia: 00353 Expediente: 03-000289-0161-CA Fecha: 14/11/2003 Hora: 10:20:00 a.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

^{iv} Sentencia: 07401 Expediente: 03-005339-0007-CO Fecha: 22/07/2003 Hora: 03:39:00 p.m.
Emitido por: Sala Constitucional.

^v Sentencia: 05620 Expediente: 01-002691-0007-CO Fecha: 26/06/2001 Hora: 03:09:00 p.m.
Emitido por: Sala Constitucional.

^{vi} Sentencia: 00170 Expediente: 92-000170-0005-LA Fecha: 24/07/1992 Hora: 09:20:00 a.m.
Emitido por: Sala Segunda de la Corte.