



12 de mayo del año 2020
AL-ANAI-05-02-2020

Licenciado
Jonathan Espinoza Segura
DIRECTOR EJECUTIVO ANAI
Presente

Estimado señor:

En atención a solicitud de criterio sobre los pagos que deben recibir los Alcaldes y Alcaldesas al finalizar su periodo de nombramiento, debo indicar:

1- SOBRE LOS ANTECEDENTES DE LA FIGURA DE LA ALCALDÍA:

Nuestra Constitución Política, en el Título XII, sobre el régimen municipal, específicamente en su artículo 169, señala lo siguiente:

“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un ***funcionario ejecutivo que designará la ley.***” (la negrita, cursiva y subrayado no son del original)

Con la entrada en vigencia del Código Municipal, Ley 7794 del 30 de abril de 1998, se modificó el nombre del funcionario ejecutivo, al de Alcalde, ello por cuanto en su artículo 14 dicho código señala:

“**Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política...**” (la negrita no es del original).

También el artículo 14 del Código Municipal, en cuanto al nombramiento de la persona a cargo de la Alcaldía Municipal, establece que:

“Todos los cargos de elección popular a nivel municipal que contemple el ordenamiento jurídico serán elegidos popularmente, por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa. Tomarán posesión de sus cargos el día 1º de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años, y podrán ser reelegidos.” (el subrayado no es del original).

De lo expuesto al momento podemos establecer que la figura de la Alcaldía Municipal está establecida constitucionalmente, la cual se elige en forma popular en elecciones municipales –generales- que se realizan dos años después de las elecciones nacionales y son electos por periodos de cuatro años y, además, tienen la posibilidad de elegirse, siendo un funcionario de tiempo completo según lo establecido en el artículo 20 del Código Municipal.

Por otra parte, al ser funcionarios de elección popular, no son funcionarios ordinarios municipales y su relación no es de tipo laboral, por lo que no están protegidos por los derechos que tienen los funcionarios municipales según el Código Municipal, así como tampoco protegidos por el Código de Trabajo, pues el ejercicio de su función no se cataloga como una relación de empleo.



2- SOBRE LA REELECCIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPA LA ALCALDÍA:

Como se expresó en el punto anterior, el artículo 14 del Código Municipal establece la posibilidad de que, quien ocupe la Alcaldía Municipal pueda ser reelecto en su cargo, ello en forma continua, pero ello no implica, para nada, continuidad en la función, puesto que como bien lo establece la norma, su periodo de nombramiento lo es por periodos de cuatro años. Esto quiere decir que, al finalizar un periodo de cuatro años de mandato, aún y cuando la persona se reelija, este será un nuevo periodo que no tiene relación alguna con el anterior (no hay continuidad), precisamente por ser puestos de elección popular por periodos preestablecidos por la Ley, o sea, su nombramiento es por un periodo determinado o fijo, pues se sabe en forma precisa cuándo inicia y cuándo terminará el mismo.

Este aspecto debe quedar sumamente claro para los efectos del análisis de fondo que se realizará posteriormente

3- SOBRE LOS RUBROS QUE SE DEBEN CANCELAR AL FINALIZAR SU PERIODO:

Al no ser funcionarios ordinarios municipales, no les aplica la protección ni los derechos que establece el artículo 155 del Código Municipal, para los funcionarios ordinarios municipales y, como ya se indicó, tampoco el Código de Trabajo, ello por la inexistencia de una relación de empleo, lo que implica que una persona que haya cumplido su periodo como Alcalde, no puede recibir el pago de los extremos labores típicos de una relación laboral, tales como preaviso o el auxilio de cesantía.

En este punto es importante resaltar lo establecido por los artículos 682 y 683 del Código de Trabajo en relación que regula el régimen laboral de los servidores del Estado e indican:

“Artículo 682.- Trabajadora del Estado, de sus instituciones u órganos, es toda persona que preste a aquel o a estos un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fue expedido por autoridad o funcionario competente o en virtud de un contrato de trabajo en los casos regidos por el derecho privado.

Los servidores de naturaleza pública se rigen por las normas estatutarias correspondientes, leyes especiales y normas reglamentarias aplicables y por este Código, en todo lo no contemplado en esas otras disposiciones. Las relaciones con las personas trabajadoras en régimen privado se regirán por el derecho laboral común y disposiciones conexas, salvo que la ley disponga otra cosa. También, podrán aplicarse conciliaciones, convenciones colectivas y laudos, siempre y cuando se concluyan o dicten con respeto a lo dispuesto en este Código y las limitaciones que resulten de este título.

Artículo 683.- El concepto del artículo anterior comprende, en cuanto al pago de prestaciones que prevén los artículos 28, 29 y 31, en su caso, a todos los servidores públicos, con las excepciones que resulten de este Código y de leyes o disposiciones especiales.

En particular se excluyen de dicho pago:

(...)

2) Las diputadas, los diputados, *los alcaldes municipales*, los regidores municipales y cualquier otro servidor público de elección popular...” (el subrayado y cursiva no son del original)



3.1- PAGO DE AGUINALDO PROPORCIONAL:

En relación al pago del décimo tercer mes, o comúnmente denominado aguinaldo, este se encuentra regulado por la Ley de Pago de Aguinaldo a los Servidores de Instituciones Autónomas, Ley 1981 del 9 de noviembre del año 1955, que en su artículo 1 señala:

"Todas las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado y las Corporaciones Municipales están obligadas a pagar a sus funcionarios administrativos y empleados de cualquier clase que sean y cualquiera que sea la forma en que desempeñen sus labores y en que se les pague el salario, figuren o no individualmente sus salarios en los respectivos presupuestos, un sueldo o salario adicional en el mes de diciembre de cada año. Asimismo, tendrán derecho a este beneficio todos los ex-servidores de estas instituciones y corporaciones del Estado y municipales que reciban pensión o jubilación". (Así reformado por el artículo único de la ley No.2110 del 2 de abril de 1957) (la negrita no es del original).

Para aclarar aún más el punto, el artículo 4 de la Ley 1981, señala a quienes debe considerarse como empleados o funcionarios afectos a dicho beneficio, al indicar:

"Se tendrán por funcionarios y empleados de las instituciones y corporaciones autónomas, semiautónomas y municipales, para los fines de esta ley, todas aquellas personas que figuren determinadas, individualmente o no, en los respectivos presupuestos, y además los que tengan tal calidad por expresa declaración de los Tribunales del país". (Así reformado por el artículo único de la ley No.2110 del 2 de abril de 1957). (la negrita no corresponde al original)

De la relación de ambas normas se puede establecer en forma clara que al ser la persona que ocupa la Alcaldía Municipal es un funcionario cuyo salario se refleja en los respectivos presupuestos de la Municipalidad, legalmente le corresponde el pago de aguinaldo.

Valga agregar sobre el tema que, como el aguinaldo debe pagarse en el mes de diciembre de cada año, su cálculo se realiza con los salarios que se recibieron entre el 1 de diciembre del año anterior y el 30 de noviembre del año en que se paga. En ese tanto, al finalizar su periodo de nombramiento, la Municipalidad debe de reconocerle el aguinaldo proporcional que se generó.

3.2- SOBRE RECONOCIMIENTO DE DESCANSOS ANUALES A LOS ALCALDES:

Como se había indicado ut supra los Alcaldes no están cubiertos por los derechos que otorgan a los funcionarios ordinarios municipales el Código Municipal, por ende, a estos, no les es aplicable, en cuando al otorgamiento de descansos anuales (vacaciones) lo establecido en el artículo 155 inciso e) del Código de cita.

Pero, si les es aplicable lo establecido por el artículo 59 de la Constitución Política en relación al derecho constitucional que tienen todas las personas trabajadoras, no solo al descanso semanal, sino a los descansos anuales (vacaciones). Dicha norma constitucional señala:

"Todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de



las excepciones muy calificadas que el legislador establezca.” (el subrayado y cursiva no son del original).

Sobre este aspecto, la Procuraduría General de la República, en opinión jurídica número OJ-038-2019, de fecha 24 de mayo de 2019 señala:

“Partiendo de lo anterior, hemos señalado reiteradamente que a los alcaldes municipales no les son aplicables las reglas sobre el disfrute de vacaciones contenidas en el Código de Trabajo, aunque sí tienen derecho, ante la ausencia de disposiciones especiales al respecto, a un descanso mínimo de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo, con fundamento en lo que establece el artículo 59 de la Constitución Política. (Ver al respecto, entre muchos otros, los dictámenes C-038-2005, C-042-2005, C-229-2006 y C-283-2009).

3.3 SOBRE EL PAGO DE DÍAS DE DESCANSO ANUAL NO DISFRUTADOS:

Hasta el año 2011, la tesis que había venido sosteniendo la Procuraduría era que, al finalizar el periodo de nombramiento del Alcalde, era improcedente el pago de días de descanso anuales no disfrutados por dicho funcionario de elección popular, más exactamente, en dictamen C-285-2011, de fecha 21 de noviembre del 2011 señaló:

“Al mismo tiempo, este Órgano Consultivo ha sostenido que, en virtud del carácter que tienen las vacaciones en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho que poseen los altos funcionarios como el de consulta, se agota con el ejercicio real del reposo, y que a la luz de lo que dispone el artículo 59 constitucional, así como la doctrina y jurisprudencia en torno a este numeral, no procedería el pago de las vacaciones no disfrutadas durante la especial relación de servicio con la Administración Pública; o bien, se ha indicado que, al no existir disposición legal que autorice el pago de las vacaciones, tampoco procedería esa posibilidad al terminarse o acaecer el plazo de su nombramiento. (Véanse Dictámenes Nos. C-466 de 21 de noviembre del 2006 y C-150-2007, de 21 de mayo de 2007) (el subrayado no corresponde al original).

Se señala que esta tesis se mantuvo hasta el año 2011, pues la Sala Segunda de la Corte mediante sentencia número 401, de las 8:35 horas de 12 de mayo del 2011, dictada en un proceso laboral interpuesto por una ex Alcaldesa contra la Municipalidad, en lo que interesa indicó:

“Por su parte, en cuanto al reclamo por vacaciones no disfrutadas ni pagadas oportunamente, así como los intereses respectivos (punto “D” de la petitoria de la demanda visible a folio 6), lo resuelto por el ad quem merece confirmatoria. Nótese que como bien lo expresa la municipalidad recurrente en sus agravios, las vacaciones constituyen un derecho de rango constitucional para toda persona trabajadora indistintamente del régimen de empleo que lo cobije (artículo 59 de la Constitución Política); sin embargo, el argumento que expresa la corporación demandada en el sentido de que al no haberlas disfrutado no procede su pago al no existir una norma que así lo autorice no resulta de recibo. El propio constituyente definió en la norma que la regulación en cuanto a la forma del disfrute de este derecho correspondería al legislador(a). Si bien, el artículo 146 inciso e) el cual regula la cantidad de días de vacaciones que le corresponden a los/las servidores/as municipales, -y es el que resulta de aplicación en el caso concreto-, no dispone nada en cuanto a la posibilidad de compensar las vacaciones no disfrutadas al momento de la terminación de la relación laboral; esta norma debe ser integrada con lo señalado por el numeral 156 inciso a) del Código de Trabajo -el cual resulta de aplicación supletoria tal y como



expresamente lo dispone el párrafo cuarto del artículo 586 en relación con el 585 ambos de ese mismo cuerpo normativo-. Así las cosas, de conformidad con la normativa citada, resulta procedente el reclamo de la actora para que se le reconozca el pago de las vacaciones no disfrutadas durante la vigencia de la relación laboral que mantuvo con la municipalidad accionada. (la cursiva y subrayado no son del original)

A partir de la sentencia de la Sala Segunda de la Corte la Procuraduría retoma su posición de no reconocimiento del pago vacaciones no disfrutadas por los Alcaldes, señalando, a partir de dicha sentencia que, cuando termina el periodo por el cual un Alcalde fue electo, y este no ha podido disfrutar de la totalidad de los días de descanso anuales a que tiene derecho, estos le deben ser compensados con el respectivo pago de los días de vacaciones no disfrutados.

Este cambio de posición de la Procuraduría puede verse en el dictamen C-285-2011, emitido en fecha 21 de noviembre del 2011 que, en lo que interesa, señala:

“... lo señalado por la Sala Segunda mediante la mencionada sentencia No. 401-2011, le resulta claro a este Órgano Consultor que no obstante la inexistencia de norma expresa en el Régimen Jurídico Municipal que venga a regular el pago de las vacaciones no disfrutadas por un (a) alcalde (a) municipal al terminar el periodo de su nombramiento, es el precitado párrafo cuarto del artículo 586 del Código de Trabajo el que autoriza integrar el inciso a) del artículo 156 Ibídem en aquel ordenamiento, a fin de establecer que cuando esa clase funcional cese en su trabajo por cualquier causa, tendrá derecho a recibir en dinero el importe correspondiente por las vacaciones no disfrutadas.”

Lo anterior ha sido reiterado en criterios como el C-067-2012, del 12 de marzo del año 2012, C-300-2019, del 22 de octubre de 2019 y en criterio C-284-2018, de fecha 12 de noviembre de 2018. Precisamente, este último en sus conclusiones señala:

“A modo de regla general, los Alcaldes, Vice Alcaldes, Intendentes y Vice Intendentes tienen derecho al disfrute efectivo de al menos dos semanas de tiempo libre remunerado, conforme a lo que dispone el ordinal 59 constitucional, como modalidad de vacaciones o descanso anual retribuido, compatible con la naturaleza de dichos cargos.

Y como excepción a aquella regla general, con base en lo dispuesto por el ordinal 156, inciso a), del Código de Trabajo, los Alcaldes, Vice Alcaldes, Intendentes y Vice Intendentes tendrán derecho a la compensación de las vacaciones no disfrutadas al término de su gestión”. (la negrita no es del original).

3.4 IMPOSIBILIDAD DE ACUMULACIÓN DE DÍAS DE DESCANSO DE PERIODOS DE NOMBRAMIENTO DIFERENTES:

Sobre este particular esta asesoría se inclina por la tesis de que no es posible que un Alcalde reelecto que posea días de descanso anuales (vacaciones) acumuladas de su periodo anterior las traslade y acumule para disfrutarlas en su nuevo periodo de nombramiento.

Esta posición se sustenta en lo dicho al inicio de este criterio, en el sentido de que, por ser puestos de elección popular su periodo de función está claramente delimitado por la Ley, motivo por el cual, si al concluir su periodo de elección, excepcionalmente, mantiene una cantidad de días de descanso sin disfrutar, estos le deben ser cancelados al momento de finalizar su periodo. Esto lo podemos colegir de los manifestado por la Procuraduría General de la República en criterio C-300-2019, del 22 de octubre de 2019, que en su conclusión número 4 señala:



“En razón de que no existe normativa especial en la que se les reconozca derecho a la compensación de las vacaciones a los alcaldes municipales, durante el tiempo en que se encuentre vigente su nombramiento, y que el derecho a las vacaciones del que disfrutaban esos funcionarios se deriva directamente del artículo 59 constitucional, esta Procuraduría es del criterio que de conformidad con el principio de legalidad que impera en la Administración Pública, no resulta procedente la compensación de vacaciones para estos funcionarios, en los términos planteados en la primera interrogante. Salvo que nos encontremos en el supuesto de haber llegado al término de la su relación y cuente con un saldo de vacaciones a su favor no disfrutadas oportunamente; lo anterior siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción anual estipulado en el artículo 413 del Código de Trabajo”.

Así las cosas, en razón de que si excepcionalmente un Alcalde, al finalizar su periodo de nombramiento, aún mantiene días de vacaciones sin disfrutar, estos días le deben ser cancelados de forma inmediata, de ahí que no exista posibilidad legal de trasladar el disfrute a su nuevo periodo de nombramiento, por cuanto no existe continuidad y una norma que lo permita. A manera de ejemplo, en cuanto no hay continuidad (en el sentido laboral) un Alcalde que finalizó su periodo el 30 de abril del año 2020 y era licenciado en una carrera universitaria, se le estaba pagando un 65% de prohibición, pero, si fue reelecto para un nuevo periodo a partir del 1 de mayo de 2020, el pago de su prohibición lo será de un 30%, ello por cuanto, a pesar de ser reelectos y continuar con el puesto, son periodos totalmente diferentes y no pueden arrastrar derechos de un periodo anterior.

4- CONCLUSIONES:

A tenor lo anteriormente expuesto, podemos concluir lo siguiente:

- 1- Los Alcaldes son funcionarios de elección popular, nombrados por periodos de tiempo preestablecidos, además, son funcionarios a tiempo completo por lo que no están protegidos por los derechos que tienen los funcionarios municipales según el Código Municipal, así como tampoco protegidos por el Código de Trabajo, pues el ejercicio de su función no se cataloga como una relación de empleo.
- 2- Al ser electos los Alcaldes por periodos legalmente establecidos y por medio de una elección popular, en caso de que sea reelecto, ello no implica continuidad (desde el punto de vista laboral), sino que para los efectos legales son periodos totalmente distintos.
- 3- Al finalizar su periodo de nombramiento, a los Alcaldes no les corresponde el reconocimiento de extremos tales como preaviso o auxilio de cesantía, toda vez que su relación con la Municipalidad no es de orden laboral.
- 4- Por aplicación de la Ley de Pago de Aguinaldo a los Servidores de Instituciones Autónomas, Ley 1981, a los Alcaldes les corresponde el pago de aguinaldo durante el ejercicio de su nombramiento, siendo que para el momento en que finalice su nombramiento, debe de reconocerse el pago del aguinaldo proporcional que haya generado.
- 5- Los Alcaldes tienen derecho a disfrutar de un periodo de descanso de dos semanas por cada cincuenta semanas laboradas, en los términos del artículo 59 constitucional.
- 6- En caso de que, por una situación excepcional, al terminar su periodo de nombramiento, el Alcalde mantenga días de descanso anual acumulados, estos le deben ser cancelados al finalizar su periodo de nombramiento junto con el aguinaldo proporcional.



- 7- Si un Alcalde es reelecto, no es legalmente procedente (ausencia de norma que lo autorice) que se le trasladen a su nuevo periodo días de descanso no disfrutados de su periodo de nombramiento anterior, amén de que utilizando la lógica del punto 6 anterior, esos días le deben ser cancelados con la terminación de su anterior periodo como Alcalde.

Quedo a la orden para realizar cualquier aclaración.

Lic. Alex Benjamin Gen Palma
ABOGADO - COD. 6484

Lic. Alex Gen Palma
ASESOR LEGAL EXTERNO

anai