

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **03696**

26 de marzo, 2026  
**DFOE-LOC-0431**

Señora  
Grettel Arana Lezama  
Secretaria Concejo Municipal  
[secretaria.concejo@muniupala.go.cr](mailto:secretaria.concejo@muniupala.go.cr)  
**MUNICIPALIDAD DE UPALA**

Estimada señora:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por la municipalidad de Upala, sobre la compra de pólizas para miembros del Concejo Municipal, en caso de accidentes o enfermedades en el desempeño de sus funciones

Nos referimos al oficio n.º MU-CM-SC-ACUE-09-0150-2026 fechado 26 de enero, recibido en el Órgano Contralor el 06 de febrero, ambos del 2026 y relativo a la consulta sobre la posibilidad de adquirir pólizas de seguros para los miembros del Concejo Municipal.

#### **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.**

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con la siguiente interrogante:

*¿Es posible que las municipalidades puedan comprar pólizas de seguros que cubran accidentes o enfermedades producidas a los miembros del Concejo Municipal cuando se trasladan a actividades municipales o en ocasión del desempeño de sus funciones?*

Es criterio de la consultante lo siguiente: a pesar de que los miembros del Concejo Municipal no son funcionarios de carrera, sí se puede contratar pólizas para éstos, en el tanto se entienden como contratos adquiridos para evitar demandas de responsabilidad administrativa, ante eventuales riesgos. Según expresa, las pólizas de seguros deben ser adquiridas por medio de los mecanismos dispuestos en la Ley de Contratación Pública.

## **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el órgano contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

## **III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.**

Como punto de partida, se necesita realizar la siguiente precisión. La municipalidad está compuesta por diferentes tipos de funcionarios. Entre ellos se distinguen los de carrera municipal, los puestos de confianza, los de servicios especiales y los de elección popular. Para cada uno de ellos, la municipalidad se relaciona de manera diferente desde su rol de patrono.

### **1.- Respecto del vínculo de los regidores con la municipalidad**

En el caso de los funcionarios de elección popular, también tenemos dos vínculos diferentes; esto porque la relación que se crea entre los alcaldes y vicealcaldes no se asemeja a la de los miembros del Concejo Municipal.

DFOE-LOC-0431

3

26 de marzo, 2026

En ese sentido, se distingue entre el Concejo como órgano político máximo de la entidad municipal, en el cual se encuentran representados los ciudadanos del cantón, y el Alcalde que es el órgano ejecutivo de la entidad municipal y su administrador general<sup>1</sup>. Esto vuelve a los regidores “funcionarios gobernantes”, por lo que el vínculo que se establece entre la municipalidad y el Concejo Municipal es diferente al que se crea con los demás servidores municipales y esto tiene a su vez consideraciones especiales en cuanto a los temas laborales.

Sobre el particular; es necesario destacar que las remuneraciones para los regidores son por medio de una *dieta*, la cual se define como el “Estipendio que se da a quienes ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupan en ellos, o por el tiempo que emplean en realizarlos<sup>2</sup>”; no obstante, este beneficio económico no tiene la naturaleza de un salario, esto por cuanto no existe relación de índole laboral entre un ente municipal y los regidores.

A fin de abonar a la comprensión del tema, puede verse la abundante jurisprudencia tanto de la Sala Segunda<sup>3</sup> como de otros Tribunales laborales, donde se aclara que el vínculo que existe entre la municipalidad y los regidores es una relación especial de representación, la dieta compensa su participación en el órgano deliberativo y no se rige por normas de trabajo. Al respecto<sup>4</sup>:

*Ello porque “con este género tan particular de funcionarios o servidores públicos”, en realidad estamos en presencia de los que la doctrina administrativa ha denominado los típicos “servidores públicos gobernantes”. Respecto a los cuales se les define como; “aquellos funcionarios que cumplen cargos de elección popular”, por estar investidos en funciones de índole “esencialmente político” con respecto al órgano que los nombra, precisamente en el ejercicio también de potestades políticas. De ahí que no pueden ser categorizados o considerados “simples trabajadores”, ya que por su puesto y su relación jurídica con el Estado no es de ninguna forma de índole naturaleza laboral, ni estatutaria. En consecuencia, no resultan tutelados por esa legislación.*

---

<sup>1</sup> Ver [Funcionamiento municipal y rol de las autoridades electas](#). Instituto de formación y estudios en democracia, IFED. Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>2</sup> Tomado de Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/dieta#Did4M11>

<sup>3</sup> Entre otras las sentencias, ver las números [01083](#) de 24 de abril de 2024 y [1681](#) del 23 de julio de 2021, de la Sala Segunda.

<sup>4</sup> Resolución [n° 00230-2020](#), Tribunal de Apelación Civil y Trabajo, Sede Cartago.

Asimismo, debe recordarse que es usual que los regidores ostenten otras labores remuneradas, sea en el Sector Público o bien en el Privado, sin que ello sea óbice para participar en las sesiones, siempre que no exista superposición horaria o alguna causal que lo limite. En ese sentido, ha externado la Procuraduría General de la República<sup>5</sup> que:

*(...) Si el funcionario está incapacitado para laborar en el puesto que ocupa como asalariado, por paridad de razón tampoco se encuentra en condiciones de asistir a las sesiones del Concejo durante el período por el cual se le otorgó la incapacidad. Es decir, el funcionario que se encuentra incapacitado no puede ni debe asistir a una sesión del Concejo, y mucho menos percibir el pago de la correspondiente dieta o de viáticos (...).*

## **2.- Adquisición de seguros**

Ahora, en cuanto a la adquisición de seguros para los regidores que les cubra a título personal, el Órgano Contralor<sup>6</sup> ha indicado que (...) *La responsabilidad individual corresponde a los funcionarios públicos, bajo ningún concepto se puede trasladar al erario la cobertura de riesgos estrictamente personales, todo lo contrario, se deben promover prácticas que fortalezcan el control interno y la cultura de integridad en todas las actuaciones de la Administración, asegurando que los recursos públicos se utilicen exclusivamente para atender necesidades colectivas y no intereses particulares.*

También debe tomarse en cuenta que el principio de legalidad es la premisa que sustenta y valida el actuar de cualquier Administración, garantizando su ajuste al marco normativo vigente. Asimismo, constituye una salvaguarda para que, ante su incumplimiento, se active la responsabilidad administrativa como mecanismo de control y resarcimiento, destinado a proteger los derechos de los administrados y de la Hacienda Pública.

En ese sentido, los entes y órganos públicos se encuentran sujetos al principio de legalidad, regulado en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública. El cual implica que los actos y conductas de la Administración deben estar sometidos a la ley y a todas las normas del ordenamiento jurídico, por lo que a las instituciones públicas solo les está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado de forma expresa; estando vedado todo aquello que no esté autorizado.

Como una concreción de este principio se encuentra el de legalidad financiera, que prohíbe el uso no autorizado expresamente por ley de los fondos públicos, ya que sólo la ley define la manera de disponer los recursos financieros del Estado, eliminando de esta forma la discrecionalidad de la Administración para crear fuentes de gastos.

---

<sup>5</sup> Ver el criterio n.º [C-458-2014](#) de 12 de diciembre de 2014.

<sup>6</sup> Ver el oficio preventivo n.º [22113](#) (DJ-2275/ DFOE-CAP-2078) de 12 de noviembre de 2025.

Por lo anterior, de previo a la adquisición de seguros<sup>7</sup>, se debe comprobar la categoría a la que éste pertenece y resguardar que el objetivo que se busca con la protección de la póliza<sup>8</sup> sea a fin al interés público; en ese sentido, nótese que los seguros de vida y enfermedades graves, son de libre elección y el gasto debe ser cancelado con los recursos de quién lo toma, pues el eventual beneficiario sería el tomador del seguro.

### 3.- Respetto de los seguros obligatorios

El Seguro de Riesgos del Trabajo, es un seguro obligatorio y tiene como fin brindar cobertura a todos los trabajadores del país en relación con los accidentes y las enfermedades que sufran en sus trabajos o como consecuencia de estos. Las enfermedades del trabajo son aquellas que resulten como causa del propio trabajo, el medio o las condiciones en las que el trabajador se desempeña.

Ahora bien, la Ley sobre riesgos del trabajo, n.º 6727 del 09 de marzo de 1982, reformó al Código de Trabajo, y estableció que:

**ARTÍCULO 193.-** *Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4º y 18 del Código de Trabajo.*

*La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.*

**ARTICULO 195.-** *Constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades.*

En esa línea, existe una habilitación del Estado de contratar seguros, según el artículo 7 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, n.º 8653 (en adelante LRMS), que autoriza a las Instituciones Públicas para contratar directamente con el INS los seguros necesarios para la satisfacción de sus necesidades, siempre que las pólizas que estén disponibles en el mercado, se ofrezca mejor condición que otras aseguradoras y se encuentren registradas en la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

---

<sup>7</sup> Superintendencia General de Seguros, de [Pólizas Vigentes](#).

<sup>8</sup> Seguro de fidelidad de posiciones, en categoría "Generales", Ramo "Caución", Línea, "Caución directa" <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojY2Y4YjJiNDU0MmFhNS00OTZiLTkyYjktMjBiNGY1ZmE4ZW5liwidCl6IjYxOGQwYTQ1LTI1YTYtNDYxOC05ZjgwLTNmNzBhNDM1ZWU1MiJ9>

DFOE-LOC-0431

6

26 de marzo, 2026

Sin embargo, no es suficiente que un seguro sea emitido por el INS para que el Estado se encuentre habilitado para contratarlo; ya que se requiere que el gasto amparado por dicho seguro corresponda a un gasto legítimo que el Estado pueda asumir conforme a la normativa aplicable.

Sobre el particular, ha externado la Procuraduría General de la República<sup>9</sup>, al responder una consulta en similar sentido respecto de la adquisición de seguros para los integrantes de un Concejo Municipal, que:

*Bajo esta misma línea de pensamiento, cabe señalar que el seguro por riesgos laborales tiene como objeto el otorgar una compensación económica al trabajador para que pueda cubrir las erogaciones médicas y económicas que surgen producto del accidente o enfermedad sufrido como consecuencia directa del trabajo.*

*En razón de lo expuesto, es criterio de este Órgano Asesor que no es posible asegurar por medio de una póliza de riesgo laboral a los Regidores Municipales, Síndicos y Concejales de Distrito por aquellas labores que ejecuten por cuenta ajena de la institución, ya que el riesgo laboral regulado mediante Ley 6727 (reforma el Código de Trabajo) solo cubre aquellos accidentes y enfermedades sufridos por el trabajador como consecuencia de directa de las actividades, funciones o labores propias del trabajo.*

En adición a lo anterior, debe tenerse en consideración que en el ejercicio de las potestades discrecionales se deben cumplir los fines públicos, cualquier actuación que desvirtúe el propósito del gasto público o implique la utilización indebida de los recursos estatales sería contraria a los principios que rigen la gestión pública, ya que la Hacienda Pública debe utilizarse para atender las necesidades colectivas y los intereses generales de la sociedad. Además, los principios de probidad, legalidad, eficiencia, austeridad y razonabilidad en el gasto público, imponen la obligación de no utilizar los fondos públicos para cubrir riesgos personales, y limitan la discrecionalidad del gasto.

En cuanto a accidentes que se puedan presentar en el desplazamiento a actividades oficiales, con vehículos de la municipalidad; a indicado la Procuraduría General de la República como órgano competente para solventar la inquietud, ya que eventualmente se puede dar concurrencia entre leyes, en el criterio n.º [PGR-C-049-2025](#) de 17 de marzo de 2025, que:

*(...) el seguro obligatorio de automóviles (SOA) es una póliza que se carga a los propietarios de los vehículos, a fin de que, en caso de un accidente de tránsito, se cuente con una cobertura para sufragar los gastos derivados de lesiones o muertes producidas en este tipo de accidente. Así, se cuenta con un monto de cobertura base para la eventualidad de que se deban atender*

---

<sup>9</sup> Ver el criterio n.º [C-251-2015](#) de 09 de setiembre de 2015.

DFOE-LOC-0431

7

26 de marzo, 2026

*indemnizaciones a consecuencia de daños a terceros, sea la muerte o la lesión física de ellos.*

Entonces, tal y como ya se indicó por parte de la Procuraduría General de la República en el dictamen n.º [PGR-C-016-2023](#) del 03 de febrero de 2023:

*(...) 2.- Las personas que prestan servicios personales al Estado, o a sus instituciones, sin estar ligados a ellos por una relación de empleo, podrían estar expuestos a contingencias como las protegidas por el seguro de riesgos del trabajo (accidentes o enfermedades laborales), por lo que, estima esta Procuraduría que sí es posible que el Estado, o sus instituciones, tomen el seguro a favor de esas personas, conforme a las normas que rigen la materia y bajo las modalidades que admitan las empresas aseguradoras.*

*3.- Para que sea razonable asegurar contra riesgos del trabajo a personas no sujetas al Estado, o a sus instituciones, por una relación de empleo, es necesario constatar que esas personas estén efectivamente expuestas a alguna de las contingencias protegidas pues, de lo contrario, la decisión carecería de motivo. Por ello, corresponde a cada ente público verificar ese aspecto, de forma tal que la suscripción del seguro tenga dentro de sus objetivos proteger al Estado de la eventual responsabilidad que le podría generar el acaecimiento de alguno de los riesgos.*

Entonces, la adquisición de pólizas de seguros que protejan a los trabajadores del Estado, aún cuando no exista relación de empleo; debe realizarse de conformidad con la Ley n.º 8956<sup>10</sup>.

Asimismo, se reitera que de previo a comprometer fondos públicos se debe valorar el cumplimiento del fin público, ya que toda actuación debe realizarse apegada a los principios que rigen la gestión pública, la cual debe orientarse a atender las necesidades e intereses generales de la sociedad.

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. Según ha externado la Sala Segunda y los Tribunales Laborales, la relación jurídica que media entre la municipalidad y los regidores ostenta una naturaleza especial, fundamentada en la representación; por consiguiente, no cuentan con una relación de empleo.

---

<sup>10</sup> Ley Reguladora del Contrato de Seguros, reforma Ley Protección al Trabajador, Ley Reguladora Mercado de Seguros y Ley Seguro de Fidelidad, deroga ley n.º 11, de 02/10/1922, ley n.º 59 de 05/02/1925, ley n.º 48 de 27/07/1926 y inciso e) artículo 24 ley n.º 8653.

DFOE-LOC-0431

8

26 de marzo, 2026

2. En caso de seguros por enfermedades o accidentes, corresponde a cada regidor adoptar la previsión que considere oportuna, pues es un riesgo estrictamente personal que se encuentra bajo la responsabilidad individual.
3. La contratación de seguros de riesgos del trabajo por cuenta de un tercero requiere que se tenga certeza de la exposición de las personas a las contingencias protegidas por la póliza, de no ser así, la decisión carecería de fundamento. Por tanto, cada entidad pública debe constatar este aspecto, garantizando que la contratación del seguro cumpla el objetivo de proteger al Estado de la posible responsabilidad derivada de la materialización de alguno de los riesgos.
4. No es suficiente que la municipalidad se encuentre habilitada para contratar los seguros autorizados por la Superintendencia General de Seguros; se requiere que el gasto amparado por dicho seguro corresponda a un gasto legítimo, que el Estado pueda asumir conforme a la normativa aplicable.
5. De previo a realizar cualquier erogación de fondos públicos, se debe considerar si ésta atiende las necesidades colectivas e intereses generales. Se debe sopesar si la inversión representa un beneficio para la municipalidad y los ciudadanos.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín  
**Gerente de Área a.i**

Licda. Yildred Valladares Acuña  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

Adjunto: Oficio preventivo n.º [22113](#) (DJ-2275/ DFOE-CAP-2078), 12 de noviembre de 2025.

C: Expediente  
Ni: 2461, 1497 (2026)  
G: 2026001022-2