

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ÓRGÁNICA DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE
1943 Y SUS REFORMAS**

EXPEDIENTE N° 18.332

N° ST.178-2013J

INFORME ELABORADO POR

OLMAN MADRIGAL ACUÑA

SUPERVISADO POR

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR

**MARÍA DEL ROCÍO CERDAS QUESADA
SUB DIRECTORA**

20, AGOSTO, 2013

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ASPECTOS SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO	3
1.- Caja Costarricense de Seguro Social	3
III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO	6
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO	7
Votación	7
Delegación	8
Consultas	8
Preceptivas	8
V.- BIBLIOGRAFÍA	8
Constitucional	8
Procuraduría General de la República	8
Legal	8

INFORME JURÍDICO

“MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ÓRGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 Y SUS REFORMAS”

EXPEDIENTE N° 18.332

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende reformar el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social con la finalidad de determinar la obligatoriedad de las personas trabajadoras independientes a asegurarse con los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte que administra la institución, debiendo contribuir con base en sus ingresos reales al financiamiento de estos seguros, en aras de hacer efectivo el cumplimiento del principio de solidaridad.

II. ASPECTOS SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO

1.- Caja Costarricense de Seguro Social

La Caja Costarricense de Seguro Social es una institución autónoma que por mandato constitucional tiene a su cargo la administración y el gobierno de los seguros sociales (Artículo 73 de la Constitución Política)¹.

En razón de la autonomía que ostenta la Caja Costarricense de Seguro Social, la ley no puede interferir en materia de gobierno o de administración de los seguros sociales.

La Ley constitutiva de la entidad, mediante el artículo 1, desarrolla el mandato constitucional establecido en el citado artículo 73, disponiendo:

*“Artículo 1- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA. La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación. **Esto último se prohíbe expresamente. Excepto la materia relativa al empleo**”*

¹ Constitución Política. “**Artículo 73.-**Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, invalidez, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. **La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.**” (Lo resaltado no es del original)

público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas” (Lo resaltado no es del original)

Tomando en consideración lo anterior, se puede decir que la autonomía otorgada a la Caja Costarricense de Seguro Social relativa a la administración de los seguros sociales, contiene cuatro elementos claramente definidos:

1.- La autonomía de gobierno

La capacidad de determinar y ejercer sus propias políticas en todo lo que concierne a los seguros sociales mediante los acuerdos de su Junta Directiva.

2.- La autonomía organizativa

La capacidad de configurar sus propias estructuras gerenciales para la correcta y eficiente administración de los seguros sociales.

3.- La autonomía administrativa

Facultad de administrar la totalidad de los seguros sociales, estableciendo planes, programas, reglamentos autónomos y de servicio que regulan la prestación de los seguros a su cargo.

4.- La autonomía financiera

Se puede decir que en algún grado tiene esta autonomía, en virtud de la competencia y libre disposición de los recursos destinados a los seguros sociales, con la sola limitación que establece el artículo 73 constitucional que determina que no se podrán destinar ni transferir ni emplear en fines distintos a los que motivaron su creación, los fondos ni las reservas de los seguros sociales.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República ha manifestado en relación con a la autonomía constitucional de la Caja Costarricense de Seguro Social que: *“...la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto. Es decir, el grado de autonomía no se le concede por el hecho de que sea un tipo de ente (institución autónoma), sino para que cumpla un cometido especial asignado por el Constituyente. Cuando no estamos en presencia de este fin no se justifica la autonomía política”*².

Tal y como se verá más adelante, la presente iniciativa de ley está encaminada efectivamente hacia el sujeto a quien se le puede imponer la obligatoriedad de afiliación al régimen de la seguridad social que administra la Caja del Seguro Social y que deviene en una contribución tripartita.

² Dictamen C-130-2000 de la Procuraduría General de la República

1.1. La contribución tripartita a los seguros sociales

Por mandato Constitucional (Artículo 73) el financiamiento de los seguros sociales es forzosa, atendiendo al principio de solidaridad es compartido por parte del Estado, los patronos y los trabajadores, es decir, una contribución tripartita.

Como muy bien lo señala el proponente en la exposición de motivos, aunado a la disposición constitucional citada anteriormente, la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 de 16 de febrero de 2000, mediante el transitorio XII³, amplió la obligatoriedad de que las personas trabajadoras independientes se afilien a la Caja Costarricense de Seguro Social quedando protegidos ellos y sus familias contra los riesgos de invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad.

La Sala Constitucional analizando este tema, y en relación con los alcances del principio de solidaridad social, ha manifestado:

“Por expresa disposición constitucional, esta gestión debe ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responde al **principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado.** De forma tal que, como bien indica la Procuraduría, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en ejercicio de esa competencia establecida constitucionalmente para administrar los seguros sociales y fijar el monto de las cuotas que deben pagar el Estado, los patronos y trabajadores, **no podrá establecer tratos discriminatorios, ni eximir, total o parcialmente del pago de la cuota que le corresponde a cada sector, porque igualmente al asumirlo la institución, es un monto que finalmente será compensado finalmente por todos aquellos que contribuimos al financiamiento de esta institución**”⁴. (Lo resaltado no es del original)

Ahora bien, la iniciativa de ley que nos ocupa pretende ampliar y fortalecer la contribución tripartita que hemos venido señalando, estableciendo una reforma al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, determinando la obligatoriedad de todo trabajador independiente a afiliarse a la C.C.S.S.. Esta reforma se ejerce al amparo de la discrecionalidad que le asiste al legislador para fortalecer el aporte tripartita con que se financia el régimen de seguridad social, otorgándole así a la Caja Costarricense de Seguro Social mayores ingresos que vengán a fortalecer su cometido constitucional.

En este sentido, la Sala Constitucional mediante Voto N°16404-05 ha señalado:

“...debe tener presente el recurrente que lo regulado por la Constitución Política en los artículos 63, 73 y 74 es un mínimo en relación con la seguridad social, el principio de solidaridad y los derechos laborales, **de modo que bien puede el legislador ampliar las coberturas mínimas allí contempladas, sin que ello viole la Constitución.** ...”...el artículo setenta y cuatro de la Constitución Política es claro en señalar que los

³ Ley de Protección al Trabajador: “Transitorio XII.-Los trabajadores independientes se afiliarán a la CCSS en forma gradual durante los primeros cinco años a partir de la vigencia de la presente ley”.

⁴ Voto N° 6347-06 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

derechos y beneficios que contiene su Título de Derechos y Garantías Sociales, no excluyen otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley. De modo tal, que también en este campo, el legislador tiene un espacio de discrecionalidad" (lo resaltado no es del original)

A mayor abundamiento, recientemente la Sala Constitucional ha dicho que : *“la inclusión obligatoria de los trabajadores independientes-incluidos los que ejercen la profesión liberal- dentro del régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social no es contraria a la Constitución”*⁵.

Con fundamento en todo lo señalado anteriormente, esta asesoría arriba a la conclusión de que el presente proyecto de ley no presenta problemas de legalidad ni de constitucionalidad, por lo que su aprobación o no obedecerá a los criterios de oportunidad y conveniencia que tengan a bien las señoras diputadas y los señores diputados.

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO

El proyecto de ley consta de un solo artículo, por lo que de seguido procederemos a brindar un cuadro comparativo con la finalidad de lograr una mayor comprensión de la reforma aquí planteada.

Ley Orgánica CCSS, Ley 17.	Proyecto de ley
<p>Art.-3 Las coberturas del Seguro Social –y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivadas de la relación obrero-patronal.</p> <p>La Junta Directiva fijará la fecha en que entrara en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el seguro social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal.</p> <p>La posibilidad de reingreso de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo</p>	<p>Art.3.- Las coberturas del Seguro Social –y el ingreso al mismo- son obligatorias para todas las personas trabajadoras manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario, así como para todas las personas trabajadoras independientes o por cuenta propia.</p> <p>Para las personas asalariadas, el monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivadas de la relación obrero-patronal.</p> <p>En el caso de las personas trabajadoras independientes el monto de su contribución se fijará con base en la totalidad de los ingresos netos que perciban con motivo o derivados de su trabajo, independientemente de su denominación. Para estos efectos, la base de dicha contribución no podrá ser menor a los ingresos reportados por la persona trabajadora independientemente ante la Dirección Nacional de Tributación del Ministerio de Hacienda. La inspección de la CCSS estará facultada para intercambiar</p>

⁵ Cfr. Voto N°10892-2011 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<p>del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafiliaren, será reglamentada por la Caja.</p> <p>La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyudar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.</p> <p>La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán.</p> <p>La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.</p> <p>Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”.</p>	<p>información con Hacienda, revisar todo tipo de documentación, solicitar información adicional y ejercer todas las potestades que les confiere esta ley, a fin de determinar que los ingresos reportados coinciden con la realidad.</p> <p>Las personas trabajadoras independientes estarán exentas de pago de la cuota patronal. Para las y los trabajadores afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.</p> <p>La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyudar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.</p> <p>La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán.</p> <p>La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos”</p>
--	---

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación la votación afirmativa de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, ya que la iniciativa faculta a la Caja Costarricense de Seguro Social para **“revisar todo tipo de documentación, solicitar información adicional y ejercer todas las potestades que les confiere esta ley, a fin de determinar que los ingresos reportados coinciden con la realidad.”**

En este sentido, el artículo 24 constitucional dispone en su párrafo 5 que:

“Artículo 24.- (...) Una ley especial, **aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos** que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos.(...)” (lo resaltado no es del original)

Así las cosas, la iniciativa debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea dado que establece una excepción al principio general de inviolabilidad de los documentos privados.

Delegación

Este proyecto no es delegable por el tipo de votación requerida en atención al precitado artículo 24 de la Constitución Política.

Consultas

Preceptivas

En atención a lo dispuesto por el artículo 73 en concordancia con el artículo 190 ambos de la Constitución Política, este proyecto debe ser consultado a la Caja Costarricense de Seguro Social.

V.- BIBLIOGRAFÍA

Constitucional

- Artículos 24, 73, 119, 124 y 190 de la Constitución Política
- Votos #10892-2011, #6347-06 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Procuraduría General de la República

- Dictamen #C-130-2000 de la Procuraduría General de la República

Legal

- Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 1943.
- Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 de 16 de febrero de 2000.