



CAJA COSTARRICENSE DE
SEGURO SOCIAL

ACTA SESIÓN
DE JUNTA DIRECTIVA

Nº 9284

Celebrada el

07 de octubre, 2022



SESIÓN ORDINARIA N° 9284

CELEBRADA EL DÍA

viernes 07 de octubre, 2022

LUGAR

Virtual

HORA DE INICIO

16:10

FINALIZACIÓN

20:00

PRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

MSc. Marta Eugenia Esquivel Rodríguez

VICEPRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

Diplm. Martha Rodríguez González

REPRESENTANTES DEL ESTADO

MSc. Marta Eugenia Esquivel Rodríguez
Dr. Carlos de Jesús Salazar Vargas
Lic. Juan Ignacio Monge Vargas

ASISTENCIA

Virtual
Virtual
Virtual

REPRESENTANTES DE LOS PATRONOS

Lic. Jorge Arturo Hernández Castañeda
M.Sc. Marielos Alfaro Murillo
Lic. Adrián Torrealba Navas

ASISTENCIA

Virtual, ingreso a las 16:18 horas
Virtual
Virtual

REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES

Lic. José Luis Loría Chaves
Diplm. Martha Rodríguez González
MBA. Maritza Jiménez Aguilar

ASISTENCIA

Virtual, ingreso a las 18:07 horas
Virtual
Virtual

AUDITOR INTERNO

Lic. Olger Sánchez Carrillo

GERENTE GENERAL

Dr. Roberto Cervantes Barrantes

SUBGERENTE JURÍDICO

Lic. Gilberth Alfaro Morales

SECRETARIA JUNTA DIRECTIVA

Ing. Carolina Arguedas Vargas

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Comprobación de quórum, según consta en el encabezado del acta de esta sesión.

El director José Loría Chaves, retrasará su ingreso a esta sesión.

Participan en la sesión el Lic. Juan Manuel Delgado Martén, asesor legal de la Junta Directiva, el Dr. Wilman Rojas Molina, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva y la Licda. Laura Torres Lizano, jefe de Despacho de la Gerencia General.

CAPÍTULO I

Lectura y aprobación del orden del día

Consideración del Orden del día distribuida para la sesión de esta fecha, que seguidamente se transcribe, en forma literal:

JUNTA DIRECTIVA		
I. Comprobación de quórum		
II. Consideración del orden del día		
III. Correspondencia		
	Proyectos de ley	40 min
GA-DJ-07585-2022	Proyecto de ley “ley del trabajador independiente” expediente legislativo N.º 21.434	
GA-DJ 7078-2022	Proyecto de Ley para desafectar terreno del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social. Expediente legislativo No. 21.047	

ARTICULO 1º

Se somete a consideración **y se aprueba** el orden del día para la sesión de esta fecha.

Se consigna en esta ACTA la transcripción de lo correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 1:

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Vamos a ver para grabar inicia grabación, vamos a iniciar la sesión del día 7 octubre de 2022, la número 9284, doña Carolina si nos hace el favor de comprobarnos el quorum.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Si señora, tenemos en este momento bueno está ingresando en este momento don Jorge Arturo voy a darle ingreso, tenemos en este



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

momento cuando ya ingresé don Jorge Arturo, 7 miembros de Junta Directiva y se puede iniciar la sesión.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias, comprobado el quorum, las consideraciones del orden del día en primer lugar, tendríamos el Proyecto de Ley para desafectar el terreno del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social, expediente número 21047 Ley del Trabajador Independiente, el expediente 21434, básicamente esos son los dos puntos del día de hoy por lo que les pediría que aprobemos el orden del día bajo esas consideraciones.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Doctor disculpe estoy enviando la votación por zoom.

Director Carlos Salazar Vargas: Gracias.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Conforme lo indico la señora Presidenta, quedaría aprobado el orden del día con 7 votos a favor y 6 votos en firme.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias, ya se conectó Mariana para iniciar con el primer tema.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Esta ya aquí, sí señora si usted me autoriza.

Ingresan a la sesión virtualmente. Director Jorge Arturo Hernández Castañeda

Ingresan a la sesión virtual la Licda. Mariana Ovares Aguilar, Abogada Dirección Jurídica, la Licda. Dylana Jiménez Méndez, Abogada Dirección Jurídica.

ARTICULO 2º

Se tiene a la vista el oficio número GA-DJ-7078-2022, de fecha 06 de octubre del año 2022, suscrita por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico c/rango de Subgerente, Licda. Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. del Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica, Licda. Mayra Acevedo Matamoros, abogada de la Dirección Jurídica, en el que atienden el proyecto de ley "Proyecto de *Ley para desafectar terreno del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social*", Expediente legislativo N° 21.047. El citado oficio textualmente se lee en estos términos:

"Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE 2347-2022 del 15 de setiembre de 2022 y al respecto, se indica lo siguiente:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

I. SINOPSIS

1	Nombre	Proyecto Ley para desafectar terreno del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social.
	Expediente	21.047
	Proponente	Wagner Alberto Jiménez Zúñiga
	Objeto	Desafectar del uso público un inmueble propiedad del Ministerio de Salud, a efecto de que dicho Ministerio done el terreno a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social para destino del Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud de la Zona de Coto Brus.
2	INCIDENCIA	Todo el enumerado de la propuesta legislativa va tendiente a autorizar la desafectación de una propiedad del Estado ubicada en San Vito de Coto Brus para que sea donada a favor de la Caja con la finalidad de que ahí se ubique el Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria de la zona de Coto Brus. El proyecto no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja, sino más bien, proporciona una alternativa viable para mejorar la prestación de servicios públicos que brinda la Institución.
		Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; ya que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.
3	Conclusión y recomendaciones	Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; ya que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.
4	Propuesta de acuerdo	La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ 7078-2022; Gerencia de Logística, oficio GL 1693-2022; la Gerencia de Pensiones, oficio GP 1602-2022; Gerencia Administrativa, oficio GM 1084-2022; Gerencia de Infraestructura y Logística, GIT 1300-2022 oficio y la Gerencia Financiera oficio GF 2684-2022, acuerda: ÚNICO: No presentar objeciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio PE 2347-2022 suscrito por la Presidencia Ejecutiva del 15 de setiembre de 2022, el cual remite el oficio AL-DSDI-OFI 88-2022, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Director a.i de Departamento Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley desafectación terreno propiedad del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social, expediente legislativo No. 21.047.
- B. Criterio técnico de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías número GIT 1300-2022 del 21 de setiembre de 2022.
- C. Criterio técnico de la Gerencia Financiera rendido mediante oficio GF 2684-2022 del 28 de setiembre de 2022.
- D. Criterio técnico de la Gerencia Administrativa, oficio GA 1084-2022 del 21 de setiembre de 2022.
- E. Criterio técnico de la Gerencia de Pensiones, oficio GP 1602-2022 del 27 de setiembre de 2022.
- F. Criterio técnico de la Gerencia de Logística, oficio 1693-2022 del 21 de setiembre de 2022.
- G. Informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa número AL-DEST-IJU 271-2019 del 07 de noviembre de 2019.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La finalidad del proyecto es desafectar del uso público un inmueble propiedad del Ministerio de Salud, a efecto de que dicho Ministerio done el terreno a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social para que se construya el Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud de la Zona de Coto Brus.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

Mediante oficio GIT 1300-2022 del 21 de setiembre de 2022, rindió el siguiente criterio técnico:

“El proyecto de ley propone que la Asamblea Legislativa autorice la desafectación de uso público de una propiedad, brindando autorización

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

al Estado, para que; done inmueble de su propiedad persona jurídica número dos - cero cero - cero cuatro cinco cinco dos dos (2-000-045522), inscrito en el Registro Público de la Propiedad, Partido de Puntarenas, matrícula de folio real número dos seis cinco siete tres (N.° 26573), cuya naturaleza es terreno destinado al Centro de Educación y Nutrición de San Vito, situado en el distrito uno, San Vito; cantón ocho, Coto Brus; provincia de Puntarenas; linda al norte con Alicia Pirola Rosa; al sur con calle pública; al este con calle privada y al oeste con Arduino Pirola Cornelli. Mide trecientos cincuenta y un metros con cuarenta decímetros cuadrados (351,40 m²), para que la Caja Costarricense de Seguro Social lleve a cabo la construcción de un Equipo Básico de Atención Integral de Salud (EBAIS) de tercer nivel. Asimismo, se autoriza a la Notaría del Estado para que confeccione la escritura de traspaso y proceda a la inscripción, en el Registro Nacional.

Revisado el portafolio de inversión a cargo de esta Gerencia de Infraestructura no se encuentra asignado el desarrollo de un proyecto que implique la construcción de un Equipo Básico de Atención Integral de Salud (EBAIS) de tercer nivel, y tomando en consideración los tres artículos que componen el alcance del proyecto de ley, consideramos que el referido proyecto, al implicar la desafectación de un terreno que va a estar dispuesto por medio de donación para la construcción de un EBAIS, primeramente debe de superar la etapa de intención de donación que constituye una serie de dictámenes técnicos que establecerán la oportunidad y la conveniencia de que la CCSS, por medio del órgano competente acepte dicho bien inmueble, todo de conformidad con el Reglamento de Donaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Consecuente con lo anterior, resulta necesario indicar que el desarrollo de la infraestructura para las Sedes de EBAIS o programa de construcción de Sedes de EBAIS, (materia específica objeto proyecto), fue delegada en su totalidad a la Gerencia Médica desde octubre del año 2016 (GIT-4660-2016) para que este tipo de infraestructura sea desarrollado por medio de las Direcciones de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud (DRIPSS), recayendo sobre dichos órganos la competencia de determinar la conveniencia del inmueble propuesto para la satisfacción del fin público encomendado.

Por todo lo anterior no se observa en el texto del proyecto alguna referencia expresa a aspectos propios del quehacer competencial de esta Gerencia o sus direcciones.

Esta Gerencia no se opone al proyecto, sin embargo, para los efectos correspondientes, deben de tomarse en cuenta previamente los criterios técnicos necesarios respecto al terreno objeto de desafectación por parte

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, mismos que deben de ser observados por la Gerencia Médica.”

La Gerencia Administrativa en oficio GA 1084-2022 remite el criterio técnico y señala en lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“II. Análisis Legal

El proyecto pretende la donación de terreno del Estado para la utilización de la CCSS, en tal orden de ideas, esta Asesoría Legal, considera que el mismo no tiene incidencia en ninguna de las competencias de las dependencias de la Gerencia Administrativa, queda a criterio de la Dirección Jurídica analizar si a nivel de otra Gerencia institucional podría o no existir afectación alguna; razón por la cual, es criterio de este Despacho, no hacer pronunciamiento alguno el respecto.

III. Conclusión

*Conforme con el anterior análisis del proyecto de ley “**Expediente Legislativo N°21.047 “Desafectación del uso público de un terreno propiedad del Ministerio de Salud y autorización para que el terreno se done a favor de la Caja Costarricense De Seguro Social (CCSS)” Expediente No. 21.047**, Esta Asesoría Legal del Despacho concluye y recomienda indicar a la Dirección Jurídica que el proyecto de ley mencionado no tiene incidencia en ninguna de las competencias de las dependencias adscritas a la Gerencia Administrativa. Queda a criterio de la Dirección Jurídica analizar si a nivel de otra Gerencia institucional podría o no existir afectación.”*

La Gerencia Financiera rindió criterio técnico en oficio número 2684-2022, indicándose:

“Con carácter de síntesis, y con el propósito de generar los insumos finales para la posición que debe externarse, a continuación, se describen las consideraciones principales de la iniciativa bajo análisis:

i) Justificación: *En la exposición de motivos de la iniciativa, se indica que, en agosto del año 1978, el señor Audurio Pirola Cormalli donó al Estado costarricense un lote de trescientos cincuenta y un metros cuadrados (351 m) aproximadamente, el cual se ubica en el centro del distrito de San Vito de Coto Brus; lo anterior con el objeto de que en dicho terreno se tramitara la construcción de un centro de educación y nutrición para la población infantil local. Dicho terreno fue traspasado al Ministerio de Salud, que se encargó de llevar a cabo la construcción y el funcionamiento del Centro de Educación y Nutrición.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Con el paso de los años la población creció y las instalaciones se volvieron insuficientes para abastecer las necesidades locales; por esa razón, el Ministerio de Salud tramitó un proyecto para el traslado del CEN y las instalaciones quedaron desocupadas desde el año 1988, aproximadamente.

Es así como, en el año 1990, la sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social solicitó al Ministerio de Salud el préstamo del edificio y lo adaptó a sus necesidades, utilizando estas instalaciones hasta el año 1995.

Posteriormente, en la administración del gobierno Figueres Olsen, dicho edificio fue ofrecido en préstamo al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que lo ocupó desde 1996 a 1998. Posterior a esta época, el IMAS se trasladó y el edificio nuevamente quedó en desuso. Mientras estaba vacío, el Ministerio de Salud utilizaba las instalaciones como bodega; no obstante, cuando se dio la reforma del sector salud y el Hospital San Vito se dividió con el Área de Salud de Coto Brus, la Jefatura de Enfermería realizó la solicitud de préstamo del edificio a las autoridades locales del Ministerio de Salud. El préstamo fue efectivo y en el edificio se instaló parte del personal de enfermería, entre ellos los asistentes técnicos de atención primaria (ATAP). Los asistentes técnicos de atención primaria hacen uso de las oficinas desde el año 2000; hasta este momento la Caja Costarricense de Seguro Social ha hecho uso de las instalaciones por medio del Área de Salud de Coto Brus, ente encargado de dar mantenimiento básico y de pagar los servicios públicos necesarios para el funcionamiento de dichas oficinas.

En la actualidad, las instalaciones cuentan con un recinto para vacunación, tres oficinas de asistentes técnicos de atención primaria en salud (ATAP), la oficina del director de enfermería, la oficina para el asistente de la Dirección de Enfermería, dos secretarías. Estas oficinas son utilizadas por la Dirección de Enfermería para realizar reuniones y capacitaciones del personal, tanto asistentes técnicos de atención primaria como auxiliares de enfermería de todo el cantón.

ii) Efecto en las finanzas institucionales: *De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se colige que la aprobación del proyecto de ley no establece alguna incidencia en los procesos presupuestarios de la institución o impacto negativo en las finanzas institucionales y beneficiaría a la institución, mediante el ahorro en la adquisición de terrenos para uso administrativo.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Sin embargo, se recomienda que las Gerencias Médica y de Infraestructura y Tecnologías, evalúen el terreno a fin de comprobar que el mismo es apto para ser utilizado por la Institución según los propósitos señalados, en estricto apego a los lineamientos establecidos en materia de donaciones y a lo normado por el “Reglamento para la tramitación de donaciones a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social”, así como la priorización y viabilidad del uso público que se pretende dar al inmueble.

*En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **no oponerse** al Proyecto de Ley **21.047** en su versión actual, siempre y cuando se determine que el terreno es apto para ser utilizado por la institución, conforme a la normativa interna, así como se determine la priorización y viabilidad del uso público que se pretende dar al inmueble.”*

Mediante oficio número GP 1602-2022, la Gerencia de Pensiones rinde el siguiente informe técnico:

II. Análisis del texto propuesto

Expediente Legislativo N°21.047 “Desafectación del uso público de un terreno propiedad del Ministerio de Salud y autorización para que el terreno se done a favor de la Caja Costarricense De Seguro Social (CCSS)” EXPEDIENTE No. 21.047

Al respecto, una vez leído y analizado el texto del proyecto consultado, se determina que lo planteado no incide en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siendo que no se tiene injerencia alguna en las gestiones concernientes a la autorización al Estado, por parte del legislador, para que desafecte y done un terreno en la zona de Coto Brus, para ser utilizado en el Area Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud, lo cual escapa al ámbito de competencia de esa Gerencia, ello por tratarse de aspectos relacionados con el Seguro de Salud y sus servicios.

Por lo expuesto se estima pertinente se pronuncien sobre el texto consultado las unidades competentes a nivel institucional.

III. Conclusión

Del análisis efectuado se determina que el texto en consulta no incide en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siendo que no se tiene injerencia alguna en las gestiones concernientes a la autorización al Estado, por parte del legislador, para que desafecte y done un terreno

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

en la zona de Coto Brus, para ser utilizado en el Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud, lo cual escapa al ámbito de competencia de esa Gerencia, ello por tratarse de aspectos relacionados con el Seguro de Salud y sus servicios.

Por lo expuesto se estima pertinente se pronuncien sobre el texto consultado las unidades competentes a nivel institucional.”

Una vez analizado el citado pronunciamiento y con fundamento en los argumentos expuestos, se determina que lo planteado en el texto que se pretende aprobar, refiere a gestiones concernientes la autorización al Estado, por parte del legislador, para que desafecte y done un terreno en la zona de Coto Brus, para ser utilizado en el Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud, lo cual no incide en la administración del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte

Por lo expuesto se estima pertinente se pronuncien sobre el texto consultado las unidades competentes a nivel institucional.

Así las cosas, esta Gerencia no encuentra elementos para oponerse al fondo del Proyecto de Ley objeto de análisis.”

Por último, la Gerencia de Logística, en oficio GL 1693-2022 rinde el siguiente informe técnico:

“Revisando el proyecto de ley bajo consulta, en cuanto a lo que atañe a la Gerencia de Logística, y en relación con los principios constitucionales consagrados en el artículo 73 de la Constitución Política, y sus alcances a partir del artículo 1 de su Ley Constitutiva, se ha verificado que la redacción propuesta, no contiene roces por inconstitucionalidad en relación con las funciones y atribuciones otorgadas a la CCSS por la Constitución Política nacional (artículo 73). En otras palabras, en criterio de esta Gerencia, la propuesta no contraviene en ningún sentido la gestión que se realizan desde este Despacho. Sin embargo, es necesario contar con el criterio experto de las Gerencias Médica, Financiera y de Infraestructura y Tecnologías y sus unidades adscritas, que permitan determinar si podría existir algún inconveniente en caso de aprobarse el proyecto en las condiciones propuestas.”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

Tal como se indicó en el apartado de objetivo del proyecto, la propuesta tiene como única finalidad desafectar del uso público un inmueble propiedad del Ministerio de Salud, a

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

efecto de que dicho Ministerio done el terreno a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social para destino del Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud de la Zona de Coto Brus.

Es en ese sentido, que el legislador presenta la siguiente reforma, consistente únicamente en 3 artículos:

“ARTÍCULO 1-Se desafecta del uso público el inmueble propiedad del Estado, cédula de persona jurídica número dos - cero cero cero - cero cuatro cinco cinco dos dos (2-000-045522), inscrito en el Registro Público de la Propiedad, Partido de Puntarenas, matrícula de folio real número dos seis cinco siete tres (N.° 26573), cuya naturaleza es terreno destinado al Centro de Educación y Nutrición de San Vito, situado en el distrito uno, San Vito; cantón ocho, Coto Brus; provincia de Puntarenas; linda al norte con Alicia Pirola Rosa; al sur con calle pública; al este con calle privada y al oeste con Arduino Pirola Cornelli. Mide trecientos cincuenta y un metros con cuarenta decímetros cuadrados (351,40 m2). El plano no se indica.

ARTÍCULO 2- Se autoriza al Estado para que done el terreno desafectado en el artículo anterior, a la Caja Costarricense de Seguro Social cédula jurídica número cuatro - cero cero cero- cero cuatro dos uno cuatro siete (N.° 4-000-042147) el cual se afecta a un nuevo uso público de Área Administrativa de Supervisión de Enfermería y de Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud de la Zona de Coto Brus.

ARTÍCULO 3- Se autoriza a la Notaría del Estado para que confeccione la escritura de traspaso y proceda a la inscripción, en el Registro Nacional, del terreno supracitado en los artículos 1 y 2 de la presente ley, a nombre de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Asimismo, se autoriza a la Procuraduría General de la República para que corrija los defectos que señale el Registro Nacional.”

Como puede desprenderse de lo citado, la propuesta legislativa está orientada únicamente en que el Estado desafecte un bien inmueble de su propiedad a beneficio de la Caja, lo cual no conlleva una intromisión en las competencias y facultades otorgadas a la Caja constitucional y legalmente.

Adicional a lo anterior, importa mencionar que el informe AL-DEST-IJU 271-2019 del 07 de noviembre de 2019 aclara que este proyecto no presenta inconsistencias de carácter legal, sino de forma, las cuales ya fueron atendidas por el legislador en el texto actual del proyecto: sea, el primero, aclarar que el terreno es propiedad del Estado y no del Ministerio de Salud y dos, fusionar en un solo numeral lo relativo a los linderos de la propiedad y el uso que se le dará.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

En ese sentido y partiendo de los criterios técnicos emitidos por las dependencias aquí consultadas, es criterio de esta Asesoría legal que no existen elementos a considerar para que esta Institución se oponga en la propuesta legislativa, toda vez que no incide ni transgrede las competencias asignadas a la Caja, siendo más bien, una alternativa de mejora para la prestación de los servicios públicos que brinda la Institución.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; ya que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Exposición a cargo de: Licda. Mariana Ovares Aguilar, Abogada Dirección Jurídica, la Licda. Dylana Jiménez Méndez, Abogada Dirección Jurídica.

Dirección Jurídica



PROYECTOS DE LEY EN CONSULTA



Nombre	Proyecto de ley "DESAFECTACIÓN DEL USO PÚBLICO DE UN TERRENO PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE SALUD Y AUTORIZACIÓN PARA QUE EL TERRENO SE DONE A FAVOR DE LA CCSS"
Expediente	21047
Proponente	Wagne Albertolíme Zúñiga
Estado	Recepción de Informe de Moción en Plenario
Objeto	Desafectación de un inmueble propiedad del Ministerio de Salud a efecto de que dicho Ministerio done el terreno a favor de la CCSS para destino del Área Administrativa e Supervisión de Enfermería y de Asistente Técnico de Atención Primaria en Salud de la Zona de Coto Brus.
INCIDENCIA	El proyecto no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja, sino más bien, proporciona una alternativa viable para mejorar la prestación de servicios públicos que brinda la Institución.
Propuesta de acuerdo	La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ 7078-2022; Gerencia de Logística oficio GL 1693-2022; la Gerencia de Pensiones oficio GP 1602-2022; Gerencia Administrativa oficio GM 1084-2022; Gerencia de Infraestructura y Logística, GIT 1300- 2022 oficio y la Gerencia Financiera oficio GF 2684-2022, acuerda ÚNICO : No presenta objeción al proyecto de ley, dado que no transgrede a competencias propias ni presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Se consigna en esta ACTA la transcripción de lo correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 2:

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Mariana, puedes iniciar.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Te acabo de pasar la presentación.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ah ok, voy a buscarla.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Disculpen, todavía no me ha llegado.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Te Ya Caro, ya le di refrescar.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ahora si ya.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Ahora sí.

Ing. Carolina Arguedas Vargas Aja.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Listo, muchas gracias, están los de la Gerencia Medica esperando, entonces podemos darle el ingreso a Ana Maria Coto, Carolina por favor.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Todavía no está Ana Maria.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Bueno, entonces vamos empezando, porque yo les avise.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Empecemos, este tema es una desafectación, entonces salvo que hubiera algún tema en particular de ellos, empecemos con la parte jurídica.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si señora, de acuerdo. Este proyecto de ley es para la desafectación del uso público de un terreno propiedad del ministerio de salud y autorización para que el terreno se done a favor de la Caja, es el expediente es el 21047 y el proponente es el diputado Wagner Alberto Jimenez Zúñiga, se encuentra en recepción de informe de misiones en el plenario, si debo comentarles una situación que se dio con ese proyecto de ley, ayer como recuerdan tanto en secretaría de junta directiva, como de Gerencia General nos indicaron que de casa Presidencial estaban un poquito urgidos del proyecto de ley, entonces nosotros corrimos y presentamos el criterio, pues si llego un poco atrasado, verdad, pero finalmente el criterio llego, cuando nosotros recibimos este proyecto de ley, que fue el 15 de setiembre, por lo general el mismo día nosotros trasladamos las solicitudes de criterio técnico a las gerencias y les damos tres días, es decir que las gerencias tenían hasta el 20 de setiembre para presentarnos su criterio técnico, sin embargo por la premura ayer emitimos el criterio, sin el criterio nuestro, sin la posición de la Gerencia Medica, pues no había ingresado el criterio técnico de ellos, el criterio ingreso hoy, a eso de la 1 de la tarde y el tema es que nosotros hicimos una revisión del proyecto de ley y de cara a la legalidad, pues no trasgrede las competencias, ni presenta roces con la autonomía de la caja, verdad, porque incluso lo que hace es proporcionar una alternativa viable para mejorar la prestación de los servicios públicos que brinda la institución y las demás gerencias, de logística, de pensiones, infraestructura, administrativa y financiera no presentaron oposición, sin embargo en este criterio de la gerencia medica que llega hoy a la 1 de la tarde nos señalan que para ellos no es viable el proyecto de ley, por cuanto la dirección regional, los ingenieros de la dirección regional señalan que la propiedad, pues no tiene las condiciones, entonces nosotros traemos una propuesta en torno a no presentar objeciones al proyecto de ley, sin embargo como les indico el criterio de la médica pues llega tarde, verdad, entonces aquí esta, no sé si ya unió Carolina la licenciada Ana Maria Coto para explicarnos la situación, entonces yo si quería exponérselas para ver si prefieren, verdad, que se incluya el criterio de la Gerencia Médica y variar la propuesta de acuerdo, a pesar que desde lo legal no presenta roces.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Doña Marta Rodríguez, bienvenida buenas tardes.

Directora Martha Rodríguez González: Buenas tardes, muchas gracias. Mire yo, Mariana el criterio llego cuando ya estaba terminando la junta, las 17:05 cuando llego y lo que estas planteando ahora es exactamente el problema de cuando uno recibe algo en el último minuto y no tiene tiempo para revisarlo, porque a mí si me preocupa que ahora la Gerencia Médica diga, es que yo no conozco ni el terreno, ósea no tengo ni idea, pero di yo asumiría que entonces el terreno no tiene condiciones, o pasa un rio, o algo similar, di eso es una preocupación, porque precisamente al recibir la propiedad,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

entonces habría un compromiso de construir ahí para instalar los ATAP y bueno todo lo que corresponde al área de salud, a mí eso si me preocupa que recibamos un terreno y que después tengamos un compromiso que no podamos cumplir, doña Marta, digamos esas son las cosas que uno si le preocupan, porque recibir la propiedad de esa manera, después nos puede obligar eso me preocupa Mariana talvez, bueno ahora tal vez la Gerencia Medica lo pueda aclarar, pero yo si quedo muy preocupada por el tema.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Si doña Martha yo también, yo creo que asumir un compromiso que después le va a salir carísimo a la caja, construir o hacer medidas alternativas. Ya abran ingresado los de la Gerencia Medica.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Con permiso doña Marta, no todavía no, estoy llamando a la licenciada Ana Maria Coto.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Doña Marta, yo estoy llamando al Dr. Randall Alvarez, pero tampoco logro contactarlo.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Si creo que él está en una reunión, pero no tenemos el informe, porque no vemos el informe.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si, si señora de acuerdo, ya se los voy a compartir, pero si indicarles que nosotros si los convocamos a esta sesión.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Si yo también les remitir el enlace.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Se ve ahí mi pantalla.

Directora Martha Rodríguez González: Ya ahora sí.

Licda. Mariana Ovares Aguilar Ok, bueno este es el oficio de la Gerencia Médica, el GM-11733-2022, del 6 de octubre, asunto proyecto expediente legislativo 21 mil 47 desafectación del uso público de un terreno propiedad del ministerio de salud y autorización para que el terreno se done a favor de la caja expediente N°21 mil 47. Reciba un cordial saludo, mediante oficio GA-7102-2022 de fecha 15 de setiembre de 2022, la Direccion jurídica solicito a este despacho criterio sobre el proyecto de ley, en este sentido y según lo señalado en el artículo 4 del protocolo para la tramitación de proyectos de ley en consulta que involucran a la Caja, este despacho consultó a la Direccion de Red Integrada de Prestación de Servicios Región Brunca, quienes mediante oficio DRSS-DRIPSSB-2832-2022 de fecha 26 de septiembre de 2022, en lo que interesa indicaron, este lote posee un área de 351.40m² y una construcción aproximada de 160m². Es de topografía plana y en la colindancia norte posee una diferencia de nivel, véase las siguientes imágenes. La intención de donación tendrá como objetivo la construcción de la supervisión de enfermería y de ATAP de la zona de Coto Brus. Respecto al terreno, el área disponible resulta insuficiente para desarrollar un proyecto

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

de atención a la salud. El área disponible del lote N°26573 es menor a la requerida para el proyecto, los servicios de ATAP y supervisión de enfermería ya están incluidos en dos, como que no está completo aquí el texto, no existe un costo beneficio de la donación debido al costo de mejorar la, viene como incompleto, la propuesta de descentralizar servicios va en contra de la visión del área de donación del lote N°26573. Y ese es el informe de ellos.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Básicamente, me parece, a ver que la indicación es que el lote es pequeño para la necesidad, esa es la justificación, yo no sé porque yo había entendido que era de Grecia, no de Coto Brus. Doña Martha.

Directora Martha Rodríguez González: Dos cosas, es que el de Grecia lo vimos un día de estos, doña Marta se acuerda el tema del de Grecia, pero en esta caso lo que me da la impresión también están diciendo es que el informe no ayuda digamos, verdad, pero para decirlo de alguna manera, pero Mariana es que me pareció ver como que no cumplía con algunas regulaciones, digamos si hay regulación que impida que se nos done un terreno de ese tamaño, porque si ya los tenemos en otras lados, quien digo que regalado cualquier cosa pero bueno.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Con permiso doña marta en realidad no hay ninguna disposición que limite el tamaño de los terrenos ni a donar ni a recibir.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias, don Carlos y después don Jorge Arturo.

Director Carlos Salazar Vargas: Yo lo que pienso es que diay si es por el tamaño del terreno no sería mucho argumento porque se puede construir verticalmente, lo que sí es ese desnivel que dice ahí que tiene que pareciera anotarse a una fotografía y finalmente que está muy cortada los reglones en la última parte que leyó Mariana porque no tiene continuidad, lo que dice uno de lo que sigue en el otro, gracias.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Carlos, Don Jorge.

Director Jorge Hernández Castañeda: Sí, buenas tardes. Yo entiendo de que una de las principales objeciones es que el terreno no es apto para para una construcción de salud y que además no está acorde con las políticas de descentralización, y yo entiendo la gerencia médica lo que quieren es hacer ahí la supervisión, pero eso de acuerdo con lo que están enunciando ahí no está acorde con la descentralización, es decir, la supervisión debería estar en otra parte, según les entiendo.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Jorge. Eh, lastima hubiera sido interesante, incluso infraestructura, en relación a esto Mariana no, no hizo ningún comentario, me llama la atención que sea la Gerencia Médica porque bueno.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Infraestructura.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Doña Marta, disculpe, me dice el doctor Álvarez que ya va a ingresar, le vamos a pasar el enlace para que él entre, un segundito.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Infraestructura doña Marta, si lo que señaló aquí lo tengo, es que esta gerencia no se opone al proyecto, sin embargo, para los efectos correspondientes debe tomarse en cuenta previamente los criterios técnicos necesarios respecto al terreno objeto de desafectación por parte de la dirección de red integrada de prestación de servicios de salud brunca, mismos que deben de ser observados por la gerencia médica. Pero reiteró el criterio de ellos llegó un poco tarde.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Ósea infraestructura lo que hace es permitir a la médica.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Bueno, esperemos a ver si ingresan para que nos cuenten, pero claro, con un criterio de estos es prácticamente que estemos aceptando un terreno que eventualmente puede no ser funcional para lo que se quiere.

Directora Martha Rodríguez González: Doña Marta.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Señora

Directora Martha Rodríguez González es que yo leí en el documento, por eso es que no lo seguro no lo tengo claro. Yo leí en el documento que hablaba de un EBAIS y después vi que hablaba solo de la supervisión y si construir en un EBAIS de 300 metros, eh no es posible, eso es imposible. Entonces no, no, como que no está claro todo el tema.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Y es que en un tema como este, yo creo que sí definitivamente hay que tener claridad, uno puede creer que esto es algo sencillo, pero es sencillo si todos los informes están claros y son contundentes en que sí se puede, pero ya uno que diga que no, es complicado, verdad, porque es asumir un terreno efectivamente, para seguir pagando y manteniéndolo de aquí para el resto de la vida este y que si eventualmente no se puede construir, no tendría ningún sentido aceptar una donación.

Director Jorge Hernández Castañeda: Totalmente de acuerdo doña Marta.

Sra. Marta Esquivel Rodríguez: No, si tener propiedades tampoco es la gran ganga, verdad, vea esas en el Infocorp los problemas que había por las propiedades que se

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

adjudicaban, por deudas y después el mantenimiento, porque además son propiedades muy grandes. Y se hace tan complejo el estar manteniendo y cuidando.

Directora Martha Rodríguez González Doña Marta, y eso lo había recibido el Ministerio de Salud para construir una, que era un centro de educación y nutrición, algo así es que decía el documento y que ya no lo quieren, por algo es, me parece que están pasándole la braza la caja.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Mariana y en qué estado estaba este proyecto, porque es que Presidencia estaba urgida de del informe.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Ya está en plenario para primer debate, están recibiendo moción Sí.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: hígole.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: O sea, si llego hasta ahí es porque hay algunos intereses de que esto pase.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Así es.

Directora Marielos Alfaro Murillo: Perdón, doña Marta.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Doña Marielos.

Directora Marielos Alfaro Murillo: Gracias, ligado a lo que dice doña Marta Rodríguez, yo también tengo experiencia en ese tipo de donaciones en algún momento, y perdonen que cuente la anécdota, pero al Banhi, la Comisión Nacional de Emergencias le estaba dando un súper terreno y para conseguir proyecto de interés social y lo fuimos a ver y era una calidad de barranco, que póngale la firma, sí hubiéramos tomado la decisión en la mesa de sesiones, hubiera sido una embarcada, entonces, ahorita pregunto, conocen el terreno todo mundo lo conoce y hay una evaluación del terreno de que funciona para construir y las limitaciones que tendría normativas por no sé, cercanía del río, por condición de que no sea un relleno, o sea, tenemos esa información, gracias.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Mariana vos nos podrías dar la respuesta, de todos los informes que hay, alguien válido, digamos, con la regional o con alguno que esté en sitio, si, bueno, por lo menos una valoración en sitio, verdad, para ver condiciones y sobre todo, ahora que dicen cada vez que uno compra un terreno que tiene que ir a visitar hasta los vecinos para ver quién le cuentan de la situación de los terrenos, si se inundan o qué situaciones se pueden dar si tenemos algo adicional.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: No señora, no hay nada adicional, eso como dijo la GIT era un tema de la dirección regional allá de la Brunca y lo que sí estaba revisando la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

duda de doña Marta, que no hace referencia a un EBASIS, es que la GIT como que se confundió en su informe, esto se supone que es para ubicar el área administrativa de supervisión de enfermería y de asistentes técnicos de atención primaria de ahí de Coto Brus.

Directora Martha Rodríguez González Perdón Mariana, pero tampoco sabemos qué distancia hay entre ese lugar.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ya ingresó, con permiso doña Marta, el doctor Randall Álvarez está aquí.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Costo un poco localizar a las personas de la gerencia médica, la verdad. Qué pena, yo creo que ingresó, pero se me fue.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Yo no los veo a todos, vamos a ver si puedo hacer, don Carlos.

Director Carlos Salazar Vargas: Nada más preguntar y es por pura ignorancia, porque ya no sé nada de esto, digamos uno no puede aceptar una cosa en regalo y después venderla no, no puede hacer otra cosa. ¿O es definitivo para algún propósito? Gracias.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Mariana vos nos puedes responder, pero es que generalmente viene este ya con una finalidad y aquí el punto medular es de que tenemos que hacer el trabajo, verdad, el trabajo inicial de aceptar o no y dar la fundamentación por la cual no se hace, a mí lo que me preocupa Mariana, y de esto no hubo informes anteriores, porque si está ya en plenario, esto a mí me hubiera parecido que ya la caja debió haber sido consultada con anterioridad.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: No, de los antecedentes aquí no lo estoy viendo, lo que sí ubico es que parece que la misma Jefatura de enfermería de Coto Brus ya había solicitado al Ministerio de Salud en préstamo ese edificio, verdad, que parece que el préstamo fue efectivo y se instaló ahí todo el personal de enfermería y los ATAPS y demás y esto desde hace rato. Según lo que lo que lo que se dice.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Lo que me quieres decir es que ¿ya ellos están ubicados ahí?

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Sí, pareciera que sí.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Y no podemos.

Directora Martha Rodríguez González: Doña Marta.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Doña Marta, que está el doctor Álvarez.

Directora Martha Rodríguez González Eso le iba a decir para ver qué.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: ok. Dr. ¿Está usted por ahí?

Dr. Randall Alvarez Juárez: Hola, buenas tardes. Saludos a todos, un gusto. Escucho un poco sobre un tema de un terreno de. Coto Brus, si no me equivoco.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Sí, señor, lo que nos preocupa Randall es el que el informe de ustedes prácticamente es negativo a la aceptación del terreno y queríamos tener claridad porque en condiciones, a ver la propuesta de jurídicos es no objetar el proyecto, pero ya con la indicación que ustedes nos hacen, pues nos generan muchas dudas de la situación efectiva del proyecto, a ver si nos puedes comentar.

Dr. Randall Álvarez Juárez: Ok tengo todos los datos exactos porque no tengo el expediente en este momento, pero si eso es un terreno que había sido facilitado en préstamo para la instalación de unas oficinas, ese terreno no es muy grande y que para efectos de generar una construcción nueva, hay que apegarse a unos leyes y reglamentos, quedaría un espacio relativamente pequeño, por lo cual para efectos de construcción no se considera apto y más bien lo que se está manejando en estos momentos es que para efectos de la ubicación de la sede del área de salud de coto Brus, este , utilicemos unos terrenos aledaños y que son de la misma institución , que ya son propios de la institución, aledaños donde se está construyendo un Ebais tipo 3 que es por decirlo así detrás del hospital de san vito donde tenemos terrenos disponibles para construir, entonces justamente desde el punto de vista técnico, los ingenieros del área regional de ingeniería y mantenimiento hicieron la valoración y consideraron que no generaba ningún valor y más bien desde el punto de vista de la institución aceptar ese terreno en un espacio que iba a quedar, son 300 y resto de metros si no me falla la memoria pero que con la aplicación de la normativa iba a quedar un espacio de 100 y resto de metros cuadrado útiles que en realidad era más el costo aceptar, que el valor agregado que nos iba a generar como institución, razón por la cual es que, la propuesta es que al no generar valor entonces que no se aceptaría ese proyecto, lo que tengo entendido es que fue una propuesta que surgió así de manera inconsulta inclusive de forma primaria a la institución fue alguien que tomó la iniciativa, dio el paso pero este , no consultó a ninguna autoridad de la institución por lo menos de lo que tenemos conocimiento, no sé si le aclaro.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias doctor, entonces si hubo personal de la parte regional que asistió al lugar y realizó la valoración.

Dr. Randall Álvarez Juárez: Si señora, si señora.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias, mariana no se nos vaya por si acaso hay dudas, yo lo tengo clarísimo.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Dr. Randall Álvarez Juárez: Ok muy bien

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Solo para aclarar que efectivamente ahí están instalados los del área administrativa del año 2000.

Dr. Randall Álvarez Juárez: Correcto, si el área de salud no tiene sede , bueno si la sede alquila perdón, y dicho sea de paso dentro de la (..) que hemos hecho estamos valorando realizar una propuesta para la construcción de la sede administrativa del área de salud también en ese terreno que está disponible detrás del hospital de san vito y donde se incluiría justamente esas oficinas, pero es parte de una propuesta integral que se está manejando en conjunto con el área regional de ingeniería y mantenimiento de la región brunca.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Eh que más iba a preguntar, Doctor en el informe que nos leyeron ahora, esos aspectos no vienen claramente señalados, yo creo que habría que reforzarlos, mariana para yo lo por lo menos con esa indicación no voy a seguir el criterio que viene expuesto, porque yo sé que no tenían el criterio de la Gerencia Médica, pero partiendo de estas observaciones yo creo que no sería oportuno aceptarlo por parte de la caja, Doña Martha Rodriguez.

Directora Martha Rodríguez González: No doña Martha, eso era lo que yo oba a plantear, me parecía que los intereses institucionales no, después darle mantenimiento a esa propiedad y todo eso es un costo adicional.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Si me gustaría Dr. Álvarez que le diéramos el reforzamiento de todos los términos que usted nos ha indicado en este momento, sobre todo la recomendación de la regional para que se vea que se hizo el esfuerzo de visitar de analizar y todas las condiciones sobre todo que hay terrenos cerca o en lugares más apropiados para que se ubiquen esas personas y así poder justificar porque no se estima prudente, a ver cómo le digo, la donación de esta propiedad, no sé si algún compañero quiere participar o comentar algo, ¿doña Mariana usted quería decir algo ?

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Sí, que entonces vamos a proceder hacer la ampliación al criterio que ya se presentó de frente al dictamen técnico de la Gerencia Médica que ya se presentó hoy.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Perfecto, pero estaríamos sometiéndolo hoy a votación o ustedes nos presentarían uno posterior.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si presentamos a más tardar el lunes la ampliación y me parecería que no hay que tomar acuerdos salvo que don Gilbert indique otra cosa, pero me parece que no sería necesario.

Lic. Gilbert Alfaro Morales: ¿Puedo doña Marta?

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Si señor, si señor.

Lic. Gilberth Alfaro Morales: A ver y Mariana yo pienso que digamos la jurídica, bueno, ya tenemos ahí los datos la secuencia cosas presenta un informe.

Donde jurídicamente recomienda este aceptar, pero también se tiene conocimiento hoy de un informe médico que es el que está pesando por razones obvias. Entonces, lo que creo es que lo que hay que redactar, según yo, es un acuerdo Junta directiva donde indique que teniendo la vista esas 2 piezas, el criterio jurídico, pero también el informe de la gerencia médica de la Junta directiva y se inclina por la información que obran en el expediente de la gerencia médica y en ese sentido, pues rechaza la donación del terreno porque le resulta este inútil, digamos, a la institución, resulta no útil a la institución hoy creo que el acuerdo se puede tomar así de sencillo, verdad? Esté de tan claro como es el asunto, que se tienen 2 criterios, pero que la Junta se decanta por el criterio de la Gerencia Médica que es técnico y que eso no le funciona la institución y yo lo veo así.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Y Juan Manuel es que a mí lo que me preocupa es que, si eso está ya en plenario, seguirnos atrasando con esto yo hubiera preferido tomar la decisión hoy. Juan Manuel y después doña Marta.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: ¿Muy rápido y pregunto también al doctor Álvarez, me está diciendo su sucesor, Ana María, que el doctor Borbón podría ingresar? Él es el director de la región brunca, pero no sé si necesita algún enlace adicional. Comentario adicional, te decimos que ingrese, tiene el micrófono apagado Doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Que si por favor yo creo que es valioso tener esto totalmente claro y ya en un momentito le doy a doña Marta y a don Jorge la palabra. Vamos a oír al doctor.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Ya está aquí el doctor doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Buenas tardes.

Dr. Arturo Enrique Borbón Marks: Ahora sí disculpen buenas tardes, ¿qué tal?

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Buenas tardes, aquí esté revisando el tema de El terreno que vía ley pensaban donar en coto Brus a la caja, a ver si usted nos puede colaborar, ya el doctor Alvarez nos hizo una exposición en términos generales, pero lo que abunda no daña, y si usted nos hace un refuerzo en cuanto a las condiciones del terreno y porque estiman que no es viable o no es pertinente para los intereses de la caja, este aceptar esa donación o por lo menos darle nuestra nuestro visto bueno o nuestra no objeción al proyecto de ley doctor.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Dr. Arturo Enrique Borbón Marks: Sí, bueno, buenas tardes a todos este, vamos a ver, ese nosotros ya hemos cambiado como dirección regional de habíamos enviado un informe sobre el tema que venía con una decisión técnica también del equipo del área de nosotros le voy a contar dónde surge esto. Resulta que la sede Área de coto Brus es una sede área que está prácticamente en una bodega vieja que han venido medio reestructurando porque es el único lugar en coto Brus que puede caber o lo alquilan para la sede de área no hay otro lugar que alquilen, entonces resulta que los compañeros de enfermería que están en un lugar tal vez un poco incómodo a la par de esta bodega, uno de ellos por iniciativa propia, consiguió por medios políticos que uno de los diputados hubiera como un proyecto de ley que les donarán el terreno que era del Ministerio de salud. Es un terreno que si mal no recuerdo, es un terreno que tiene 300, como 300 m de 340 m de tamaño, es un terreno que está en un lugar que si uno pide lo que es el tema vial, tenemos que retirarnos del centro de la calle los 18 m que están diciendo modernamente que hay que cambiarnos, entonces al final el terreno queda como en 200 m, es un término que hay que votar una casa vieja, volver a construir, los ingenieros. Así, En resumen, perdón que les diga de esta forma, dicen que ese terreno no tiene ningún valor para nosotros, máxime, que nosotros arriba del hospital contiguo el hospital tenemos un terreno que es donde se está construyendo. La clínica el ibais tipo 3 de San Vito tenemos un terreno bastante suficiente como para poder construir no sólo el área de salud completamente nueva y sino también a hacer bodegas y otras cosas. Entonces los del Larín me dicen, no vale la pena que nosotros recibamos un terreno que prácticamente sólo nos va a traer, más bien Dolores de cabeza, si tenemos lugares donde podríamos nosotros construir para la sede área, entonces el Larín fueron los que me dijeron que ellos no, no, no, no lo veían viables que nosotros recibiéramos ese terreno y máxima que no fue solicitudes nosotros como la parte administrativa, sino que fue de una ocurrencia realmente de uno de los funcionarios de enfermería del área de salud. Gracias doctor clarísimo, no sé si doña, Marta, don Jorge Arturo tiene alguna pregunta para el doctor o si era sólo posiciones.

Director Jorge Hernández Castañeda: No doña Marta en base a esos 2 criterios, yo hoy mismo sometería a votación de esta propuesta y rechazarla.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Perfecto yo estoy igual, doña Marta.

Directora Martha Rodríguez González: ¿Y yo también estaría de acuerdo? Lo que sí me parece que para efectos del expediente que debería mejorar, te damos la nota que mandó la Gerencia Médica porque como está incompleta, me parece que debería corregirse esa esa situación, pero fuera de eso estoy de acuerdo. Ya está.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Adjuntar el informe regional al incluso a lo que se remita, yo creo que sería muy valioso, mariana, si nos ayudas en la redacción del acuerdo. Gracias doctor.

Dr. Arturo Enrique Borbón Marks: Bueno, mucho gusto que tengas buena tarde.



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Feliz fin de semana.

Dr. Arturo Enrique Borbón Marks Igualmente hasta luego buen día.

Dr. Randall Álvarez Juárez: Vamos a revisar el documento, pero sí creo que iba al informe regional, pero de todas formas lo vamos a regresar con su gusto. Para completar la información.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias doctor.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Aquí lo estoy aquí lo estoy ajustando doña Marta

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Perfecto perfecto.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Sería entonces oponerse e incluyó el informe la Gerencia Médica.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez Correcto.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Ok ya se lo voy a pasar a Carolina entonces.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Es que no tiene mucho sentido seguir esperando con esos argumentos fuertes.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Con permiso doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Una consulta para el proyecto de ley que continuamos como siguiente punto para ir llamando a don Gustavo este y no sé si me pueden indicar a quién más se requiere para una vez llamar.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Yo creo que don Gustavo básicamente.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ok perfecto.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Ya lo tenemos Carolina, Carolina se me quedó congelada.

Licda. Mariana Ovares Aguilar Listo le acabo de mandar la propuesta, de acuerdo Carolina ya por Teams.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias, a ver si recuperamos a Carolina.



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

María José Brenes Otarola: Con permiso Mariana si gusta más (...) porque Carolina tuvo problemas con el internet, entonces. Por favor me la puedes compartir.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: ¿Quién es?

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: María José, Doña Mariana.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: María José ok.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Es la encargada por qué se le cayó el internet de Carolina.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Oh ok.

Directora Martha Rodríguez González: ¿Doña Marta?

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Señora.

Directora Martha Rodríguez González: Si no es que un poco para ser justa estaba viendo el otro el informe y si viene completo, quién sabe qué fue lo que pasó, pero la Gerencia Médica, por lo menos. El que estoy (...) Estaba todo, que estaba completo, pero para ser justos

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias.

Dr. Randall Álvarez Juárez: Gracias doña Marta, gracias a las 2, gracias.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: A usted doctor.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Si es que fue como que se me desagregó a mí el documento a la hora de leerlo y solo me salían por partes, pero aquí lo tengo y sí, efectivamente está completito Doctor Álvarez, no se preocupe.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Ahí está María José, seguís vos o Carolina está con vos.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Lo leo.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Bueno, no veo muy bien, vamos a ver, dice la Junta directiva, de conformidad con la recomendación de la dirección jurídica oficio GA-DJ - 7078-2022, Gerencia de logística oficio GL-1693-2022, Gerencia de Pensiones oficio GP-1602-2022, Gerencia Administrativa oficio GM- 1084-2022 gerencia de infraestructura. Gerencia de infraestructura y tecnologías. Ahí me equivoqué, GIT-1300-

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

2022, la Gerencia Financiera oficio GF- 2684-2022 y Gerencia Médica GM -17733-2022 acuerda único oponerse al proyecto de ley para desafectar terreno del Ministerio de salud para donar a la caja costarricense de Seguro Social, expediente legislativo número 21047, dado que de conformidad con los criterios técnicos no resulta viable el terreno para desarrollar los intereses institucionales, es decir, el terreno no cumple aspectos técnicos para el desarrollo de proyectos en salud a nivel institucional, así como que la propuesta de centralizar servicios va en contra de la visión del área de salud de coto Brus.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Nada más le ajustamos ahí que la propuesta para que no quede tan no sé si alguna puede hacer el ajuste (...), perdón donde dice la estructura y eso y ahora cómo votamos?

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: María José puede lanzar el, ah ya llegó Carolina.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Doña Marta me escuchan.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Bien distorsionado la itinerancia de internet está terrible.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ay qué pena. No sé si pueden ver la votación.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Dale a ver, si listo.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Qué pena, no sé, me falló el internet.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: No se preocupe, son las (...) de este de la vida virtual.

(...) Me voy a compartirlo nuevamente.

María José Brenes Otarola: ¿Me decían que hay que hacer una modificación en el acuerdo, me pueden guiar por favor?

Ing. Carolina Arguedas Vargas: María José ya se hizo, ya lo leyó Mariana.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Es un lado antes de la de propuesta y tecnología me parece en lugar de. vamos a ver cómo nos resulta la votación.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ya está lista la votación doña Marta serían 8 votos a favor y 8 votos en firme para el oficio GA-DJ-7078-2022 para desafectar el terreno del Ministerio de salud para donar a la caja.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias y esto si les pido que ojalá el lunes a primera hora se remita por cualquier eventualidad, muchas gracias y seguiríamos en el segundo y último punto, le doy la palabra a mariana.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Por tanto, la Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ 7078-2022; Gerencia de Logística, oficio GL 1693-2022; la Gerencia de Pensiones, oficio GP 1602-2022; Gerencia Administrativa, oficio GM 1084-2022; Gerencia de Infraestructura y Tecnologías oficio GIT 1300-2022, la Gerencia Financiera oficio N° GF 2684-2022, la Gerencia Médica oficio N° GM-11733-2022 -con base en lo deliberado -en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley para desafectar terreno del Ministerio de Salud para donar a la Caja Costarricense de Seguro Social, Expediente legislativo No. 21.047, dado que de conformidad con los criterios técnicos no resulta viable el terreno para desarrollar los intereses institucionales, es decir, el terreno no cumple aspectos técnicos para el desarrollo de proyectos en salud a nivel Institucional, así como que propuesta de descentralizar servicios va en contra de la visión del Área de Salud de Coto Brus.

Se retiran de la sesión virtual: Dr. Randall Álvarez Juárez, Gerente Médico, Dr. Arturo Enrique Borbón Marks, Director Regional, Dirección Servicios de Salud Región Brunca

Ingresan a la sesión virtual: Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Director de Cobros, Licda. Ailyn Carmona Corrales, Asesora de la Gerencia Financiera, Lic. Olger Mauricio Pérez Pérez, Asesor de la Gerencia de Pensiones, Lic. Guillermo López Vargas, Director Actuarial, Msc. Idannia Mata Serrano, Subgerente de Tecnologías de Información y Comunicaciones

ARTICULO 3º

Se tienen a la vista los siguientes oficios que, en adelante se detallan, en relación con el proyecto de ley *“Ley del trabajador independiente”*, Expediente legislativo N° 21.434:

- I- Se tiene a la vista el oficio número GA-DJ-07585-2022, de fecha 06 de octubre del año 2022, suscrita por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico c/rango de Subgerente, y demás firmantes, en el que atienden el proyecto de ley *“Ley del trabajador independiente”*, Expediente legislativo N° 21.434.
- II- El director Torrealba Navas expone: REFUTACIÓN AL CRITERIO JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE LEY DE TRABAJADOR INDEPENDIENTE.

I. Se tiene a la vista el oficio número GA-DJ-07585-2022, de fecha 06 de octubre del año 2022, suscrita por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico c/rango de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Subgerente, Licda. Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. del Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica, Licda. Dylana Jiménez Méndez, abogada de la Dirección Jurídica, en el que atienden el proyecto de ley “Ley del trabajador independiente”, Expediente legislativo N° 21.434. El citado oficio textualmente se lee en estos términos:

“Atendemos el oficio No. PE-2450-2022 del 28 de septiembre de 2022, relacionado con el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe, al respecto se indica lo siguiente:

SINÓPSIS

1	Nombre	LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE
	Expediente	21.434
	Objeto	Definir la figura del trabajador independiente y el plazo de prescripción de cuatro años, para determinar la obligación contributiva, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.
	Proponente	Pedro Miguel Muñoz Fonseca
2	INCIDENCIA	<p>La presente propuesta se trata de un texto actualizado, con moción de fondo aprobada en sesión de plenario realizada el 27 de setiembre de 2022. En consulta efectuada al expediente legislativo digital donde se está tramitando dicho proyecto, no se ubicaron los estudios financieros y actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener esta propuesta, lo cual ha sido considerado para la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República de vital importancia, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas. (ver en ese sentido resolución de la Sala Constitucional No. 9345-2022 de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022 y Opinión Jurídica No. OJ-125-2021).</p> <p>Respecto al artículo 1, que define al trabajador independiente como toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial. Desde el punto de vista jurídico, rescatamos el pretender definir por ley la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022). Sin embargo, de la revisión efectuada se determinó que el artículo 2 del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, guarda armonía y congruencia con la jurisprudencia y lo establecida por la OIT, por lo que, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar a éste.</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

	<p>El artículo 2 de la propuesta legislativa, establece que la acción de la CCSS para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. Además, señala que la prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.</p> <p>La Procuraduría General de la República frente a la propuesta legislativa consultada anteriormente, pero similar a la que ahora se nos consulta, señaló en la Opinión Jurídica No. 069 del 22 de abril del 2020, que el instituto de la prescripción se encuentra regulado en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde establece un plazo de 10 años y agrega que, si bien es cierto, la fijación o no de los plazos de prescripción es un asunto reservado exclusivamente al legislador, debe procurar que en la fijación de estos, no se propicie un desfinanciamiento del sistema de Seguridad Social establecido constitucionalmente.</p> <p>Tomando en cuenta los antecedentes desarrollados, se procedió a analizar alguna otra normativa que regule el término de la prescripción de 4 años. Debido a que, la materia de la seguridad social tiene su regulación propia en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, - tal y como expresó la Procuraduría General de la República- y la cual se diferencia de lo preceptuado de forma general (categoría más amplia de relaciones impositivas), para el cobro de tributos e impuestos.</p> <p>No obstante, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece un plazo de prescripción de cuatro años, para que la Administración Tributaria determine la obligación e igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses, el cual puede extenderse hasta diez años, si el sujeto pasivo no está registrado ante dicha Administración, no hubiera presentado las declaraciones o éstas hubiesen sido calificadas como fraudulentas. Asimismo, en el numeral 54 del citado Código se hace mención a causales de interrupción de la prescripción, entre otros, temas relevantes relacionados con esta figura. Regulación que dista del contenido del artículo 2 de la propuesta legislativa, lo cual produciría incerteza jurídica de cuál norma supletoria procede aplicar.</p> <p>Lo que dispone específicamente el “<i>Transitorio II</i>” el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no</p>
--	--

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

	<p>procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. De la lectura del citado transitorio se desprende lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente “<i>prescriben</i>”, lo que evidencia un uso no adecuado de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. <p>Es importante tomar en cuenta, que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado, lo que implica que se limita la acción cobratoria de los montos adeudados y se garantiza el cumplimiento de un principio trascendental como es la de la seguridad jurídica.</p> <p>Por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “<i>independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro</i>”, ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.</p> <ol style="list-style-type: none">2. Ahora bien, podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “<i>prescripción</i>” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional. <p>Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación,</p>
--	---

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

		<p>mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.</p> <p>Por su parte, en cuanto al posible impacto en las finanzas públicas, revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.</p>
3	Conclusión y recomendaciones	<p>El presente proyecto de ley tendría una incidencia negativa en la CCSS, razón por la cual se recomienda su oposición.</p>
4	Propuesta de acuerdo	<p>La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia General, oficio No. GG-2744-2022; Gerencia Financiera, oficio No. GF-2777-2022; Gerencia de Pensiones oficios No. 1662-2022 y No. 1664-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0918-2022 y la Dirección Jurídica, oficio No. GA-DJ-7585-2022, acuerda:</p> <p>ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “<i>Ley del Trabajador Independiente</i>”, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

	<p>para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.</p> <p>2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el <i>Transitorio II</i> que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “<i>independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro</i>”, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.</p> <p>Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “<i>prescripción</i>” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.</p> <p>3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... <i>la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de</i></p>
--	---

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

	<p><i>efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ¢72.030 millones y ¢288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="570 625 1425 982">4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.<li data-bbox="570 989 1425 1423">5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.
--	--

ANTECEDENTES

- A. Por oficio No. PE-2450-2022 del 28 de setiembre de 2022, la Presidencia Ejecutiva, trasladó a esta Dirección Jurídica, el oficio No. AL-DSDI-OFI-095-2022 del 28 del presente mes, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Director a.i. Comisiones Legislativas de la Asamblea Legislativa, mediante el cual solicita criterio sobre el texto del Expediente Legislativo N°21.434 “**LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE**”.
- B. La Gerencia General por oficio No. GG-2744-2022 del 05 de octubre de 2022, se pronunció en relación con el proyecto de cita.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

- C. La Gerencia de Pensiones, por oficio No. GP-1662-2022 04 de octubre de 2022, se refirió al proyecto de ley y su complemento por medio del oficio No. GP-1664-2022 del 5 de octubre de 2022.
- D. La Dirección Actuarial y Económica, por oficio No. PE-DAE-0918-2022 del 05 de octubre de 2022, se pronunció sobre el proyecto de ley.
- E. La Gerencia Financiera por oficio No. GF-2777-2022 del 5 octubre de 2022, se refirió al proyecto de ley de consulta.

CRITERIO JURÍDICO

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Definir la figura del trabajador independiente y el plazo de prescripción de cuatro años, para determinar la obligación contributiva, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.

CRITERIOS TÉCNICOS

Gerencia General:

La Gerencia General por oficio No. GG-2744-2022 05 de octubre de 2022, se pronunció en relación con el proyecto de cita, señalando en lo conducente:

“En relación con la inclusión de la definición de Trabajador Independiente se observa que el texto propuesto mantiene en gran parte la redacción del que se insertaba en la propuesta anterior, sobre el cual la Dirección Jurídica en el oficio GA-DJ-2550-2022 de 06 de abril de 2022 con el que rindió criterio a la Junta Directiva, apuntaba que el mismo no era acorde con lo que al respecto señalaba la jurisprudencia de la Sala Segunda y lo definido por la Organización Internacional del Trabajo.

Con respecto al tema de regulación de la prescripción de igual forma el texto propuesto mantiene el plazo (4 años) que se señalaba en la versión anterior y en relación con lo cual la Dirección Jurídica en el oficio de cita indicó:

“...dicho plazo no contempla lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en el sentido de que el plazo de cuatro años se extenderá a diez años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria o a los que estén registrados, pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas; por lo que se considera pertinente- “

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Finalmente, en cuanto al contenido del Transitorio I, su texto se corresponde con el inserto en el Transitorio II de la versión anterior del proyecto al cual se ha adicionado la frase “La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley” por lo que en principio le sería aplicable lo ya analizado por la Dirección Jurídica en el sentido de que este “...Roza la autonomía institucional.”

Se agrega como nuevo en esta versión el texto del “Transitorio II” en relación con el cual se observa con preocupación que supone la aplicación del instituto de la prescripción para las “contribuciones” - se entiende las obligaciones - que hubiesen tenido los trabajadores independientes desde la entrada en vigencia de la Ley que estableció su obligación contributiva en la segunda mitad de la década de los noventa, lo que prima facie supone un impacto en las finanzas institucionales, aspecto sobre el cual deviene relevante lo que precise la Gerencia Financiera en su criterio,

Con base en todo lo expuesto, se colige que, salvo análisis diverso por parte de la Dirección Jurídica, competente al efecto, concluye esta Gerencia General que el texto sometido a consulta mantendría, al menos en parte, los elementos que llevaron a la Junta Directiva a acordar en el artículo 28° de la sesión N° 9251, celebrada el 07 de abril del año 2022 oponerse al proyecto de ley en cuestión, no habiendo elementos para variar tal recomendación”. -La cursiva no es del original-

Gerencia de Pensiones:

La Gerencia de Pensiones, por oficio No. GP-1662-2022 del 4 de octubre de 2022, manifestó en lo conducente:

“Una vez analizado de manera integral el contenido de los citados pronunciamientos y con fundamento en los argumentos expuestos, se emiten las siguientes consideraciones:

- ✓ *En primer término, aun y cuando se comprende que la intención del legislador es apoyar a los trabajadores independientes en fijar una regulación para determinar, cobrar y sancionar lo referido a las contribuciones de esta población, se debe tener claridad que la Institución cuenta con normativa para regular lo relativo al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes que puede ajustarse según se determine a través de los criterios técnico-jurídicos que se consideren conveniente para el tema en cuestión por lo que es de suma relevancia la opinión de la Gerencia Financiera, Dirección Actuarial y Dirección Jurídica sobre este tema.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

“ El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS regula el tema que el artículo 2 del Proyecto pretende ahora normar. El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS establece “El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años.” Por lo que agregar, en otro cuerpo normativo, un artículo que regule este tema podría generar inseguridad jurídica, por lo que es importante el criterio jurídico Institucional sobre este regulación propuesta.

- ✓ *Resulta importante además, indicar que según lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, artículos 1, 32, 33, 34 y 53 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como Dictámenes N° C-125-2003 y C-212-2010 emitidos por la Procuraduría General de la República, a la CCSS se le confiere una autonomía de gobierno especial que le garantiza la competencia para regular de forma exclusiva y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, lo cual incluye lo relacionado a disposiciones del trabajador independiente, todo esto a través de su máximo órgano jerárquico que es la Junta Directiva, con base en los criterios actuariales y técnicos por lo que se reitera la importancias de los criterios Financieros, Actuariales y de la Dirección Jurídica al al respecto.*
- ✓ *Desde la óptica del Seguro de Pensiones, es necesario indicar que de existir viabilidad jurídica para el Proyecto de Ley, ya sea en el mismo texto del proyecto o cuando deba la CCSS reglamentar las condiciones, requisitos y trámites para su implementación, se exprese claramente que la prescripción no genera ningún derecho en el Seguro de IVM, la acreditación de cuotas serán únicamente aquellas cuotas que hayan sido canceladas a la CCSS, tal cual se realiza actualmente.*
- ✓ *Por lo anterior, se estima fundamental se incluya que, una vez declarada la prescripción, se extingue el derecho de contabilizar las cuotas incluidas en dicha prescripción para generar derechos. Esto para evitar que una persona exija que se le reconozcan las cuotas pero que no las pague por estar en el período de prescripción establecido en la ley, además de que las cuotas que se paguen se acrediten según la proporcionalidad que corresponda como se ha mencionado en otros criterios sobre este tema*

Por lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar que, en el tema de regulación en materia de trabajadores independientes, se estaría de conformidad con los criterios jurídicos y técnico expuestos por las instancias institucionales correspondientes, teniendo para el caso de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

pensiones la observación de la importancia de que se exprese claramente que la prescripción no genera ningún derecho en el Seguro de IVM, y que la acreditación de cuotas serán únicamente aquellas que hayan sido canceladas a la CCSS y de conformidad con los criterios técnicos Institucionales que se definan”.

Por medio del oficio No. GP-1664-2022 del 5 de octubre de 2022, la Gerencia de Pensiones complementó la información suministrada, señalando en lo conducente:

“No obstante, realizado un análisis adicional, en relación con el potencial impacto que tendría la aprobación del texto actual de este proyecto de ley, en la posición financiera-actuarial del Régimen de IVM, se ha considerado desde el punto de vista técnico, indispensable efectuar unas consideraciones adicionales, en los siguientes términos.

En primera instancia, debe incluirse en el articulado de este proyecto de ley, una disposición para que todas aquellas cuotas registradas durante el período que se haya aplicado la prescripción no genere beneficios por los cuales no se pagó.

Pues en caso de incluirse explícitamente o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra tiene ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.

La primera vía de impacto fue abordada por la Dirección de Cobros en conjunto con la Dirección Actuarial, la cual tiene que ver con un impacto de corto plazo en las finanzas.

La segunda vía, de conformidad con los cálculos preliminares realizados por el Act. Olger Pérez Pérez, asesor de esta Gerencia, se estimará a partir del incremento que tiene en el pasivo actuarial el otorgar un monto de pensión para los trabajadores independientes activos o inactivos con una deuda declarada sea que se concedan las cuotas del período prescrito o que no se concedan.

Esto bajo los siguientes supuestos:

- 1. En promedio el período que estará bajo prescripción será de 6 años. Esto bajo el entendido que en promedio la antigüedad de las deudas es de 10 años.*
- 2. Se utiliza el promedio del porcentaje de cotización existente entre los años 2005 a 2018. Esto es una prima de cotización promedio de 8.65%.*
- 3. Se supone un 70% de densidad de cotización para los meses prescritos.*
- 4. Se utiliza una tasa de inflación de un 4% anual.*
- 5. Se supone que la tasa de remplazo que se otorgará será de un 60% del salario promedio actualizado.*
- 6. Se utiliza una edad promedio de 48 años.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

7. Se utiliza una tasa de interés real de 4% anual.
8. Se utiliza la tabla dinámica de vida para hombres de Supen SP-2005 ajustada para el año base 2018.
9. Se calcula una anualidad de vida diferida sea de 17 años para el caso de que se concedan las cuotas y de 21 años en caso de que no se concedan las cuotas de la prescripción.
10. Se supone diferentes niveles de respuesta de los Trabajadores Independientes. Sea 25%, 50%, 75% o 100% del total de Trabajadores Independientes con una deuda en el año 2018 o antes.

Con esta serie de supuestos y los datos de deuda principal en el Seguro de IVM y población suministrada por la Dirección Actuarial y la Dirección de Cobros, el incremento en el pasivo actuarial y su respectiva relación con el calculado por la Dirección Actuarial en la Valuación Actuarial con corte diciembre de 2018 se presentan en el siguiente cuadro:

Concepto	Niveles de Respuesta			
	25%	50%	75%	100%
Cantidad de Personas	40 344	80 689	121 033	161 377
Incremento en Pasivo Actuarial	46 862.14	93 724.28	140 586.42	187 448.56
Relación con Pasivo Actuarial Valuación 2018	0.05%	0.09%	0.14%	0.19%

Con lo cual, dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo expuesto, y siendo que podría existir un perjuicio para el fondo del IVM, si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios, de manera respetuosa, se insta a hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.

Dirección Actuarial y Económica:

La Dirección Actuarial y Económica, por oficio No. PE-DAE-0918-2022 05 de octubre de 2022, se pronunció sobre el proyecto de ley, manifestando en lo conducente:

“Sobre este particular y desde nuestro ámbito de competencia, se ha analizado el proyecto de ley en cuanto al impacto financiero que tiene para los seguros sociales establecer el período de prescripción de las deudas de los trabajadores independientes en cuatro años. Al respecto, conjuntamente con la Dirección de Cobros de la Gerencia Financiera, se elaboró el estudio EST-0107-2022, denominado “Impacto de la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

reducción del plazo de prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes”, el cual se adjunta como sustento.

*Análisis de los alcances del Proyecto de Ley
(...)*

Sobre el particular, se considera prudente destacar que la cantidad de trabajadores independientes (TI) morosos activos e inactivos asciende a 196 191, de los cuales 60% son TI activos morosos y 40% TI inactivos morosos. Así mismo, la deuda pendiente de pago total, conformada por el monto del principal, recargos e intereses, asciende a la suma de ¢467 553 millones, en donde para el Seguro de Salud el monto total adeudado es de ¢266 505 millones, mientras que para el Seguro de IVM corresponde a ¢201 048 millones, según lo muestra el cuadro 1.

Cuadro N° 1. Cantidad y monto total adeudado por trabajadores independientes activos e inactivos, a abril 2022.

Trabajadores independientes	Cantidad	Monto total adeudado		
		Salud	IVM	Total
Morosos Activos	117,827	197,274	148,821	346,095
Morosos Inactivos	78,364	69,231	52,227	121,458
	196,191	266,505	201,048	467,553

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Cobros.

Nota: Montos en millones de colones.

Es importante indicar que en el caso de los trabajadores independientes inactivos están los casos declarados de difícil recuperación conocidos como DIR, es decir, trabajadores independientes que no ejercen la actividad y no tienen bienes o salarios susceptibles de embargo. La cantidad de trabajadores independientes registrados por este concepto corresponde a 21 432 personas, los cuales representan un 38% del total de los TI morosos inactivos, y su deuda asciende a la suma de ¢46 247 millones. En cuanto a la morosidad activa e inactiva, detallada según el monto del principal y recargos e intereses, se muestra en el cuadro 2. Se destaca que, del monto total entre ambos seguros, el monto asociado con el principal representa la mayor concentración de la deuda con una proporción del 85% en TI activos y de 78% para TI inactivos, y en cuanto al rubro de recargos e intereses, estos representan un 15% en TI activos y un 22% en TI inactivos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Cuadro N° 2: Morosidad activa e inactiva de trabajadores independientes, abril 2022.

Concepto	TI activos				TI inactivos			
	Salud	IVM	Total	%Part.	Salud	IVM	Total	%Part.
Principal	167,067	126,033	293,100	85%	53,956	40,704	94,660	78%
Recargos e intereses	30,207	22,788	52,995	15%	15,275	11,523	26,798	22%
Total	197,274	148,821	346,095	100%	69,231	52,227	121,458	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Cobros.

Notas: Montos en millones de colones.

Considerando la información anterior y con base en el análisis realizado, se estiman los posibles efectos financieros relacionados con el texto del Proyecto de Ley asociado con la prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes en los Seguros de Salud e IVM, lo anterior desde la perspectiva de los ingresos de corto plazo de cada seguro, los cuales se resumen a continuación:

- Los resultados del estudio reflejan que los montos dejados de percibir por la institución por principales, recargos e intereses por los trabajadores independientes morosos activos en los Seguros de Salud e IVM oscilan entre los ₡47 965 millones y los ₡191 859 millones, según si el nivel de respuesta de los morosos a aprovechar el menor plazo de prescripción es de un 25% o de un 100%, respectivamente.
- En el caso de todos trabajadores independientes morosos inactivos (con DIR) el efecto estimado del proyecto de Ley por los conceptos de principales, recargos e intereses para ambos seguros de Salud e IVM oscila entre los ₡24 065 millones y los ₡96 259 millones, según opción del nivel de respuesta (25% y 100% respectivamente). Mientras que para los trabajadores independientes inactivos, deduciendo las deudas ya declaradas como de difícil recuperación (“DIR” en adelante) el monto que estaría dejando de percibir la Institución por esta población en los Seguros de Salud e IVM oscila entre ₡13 757 millones en la opción del 25% y ₡55 028 millones en la opción del 100%.
- En monto estimado total en los ingresos esperados anuales por contribuciones para los Seguros de Salud e IVM, por los trabajadores independientes morosos inactivos “sin DIR”, según opción, se espera en ₡314 millones (opción 1%) y ₡1,255 millones (opción 4%). No obstante, al comparar el resultado de la opción 4, es decir los ₡1,255 millones como posible ingreso anual con respecto a los ingresos totales que podría dejar de percibir la CCSS por el proyecto de ley relacionado con la prescripción (considerando la opción del 100% para los TI morosos inactivos con o sin DIR) esta cifra representa aproximadamente menos del 2,5% de compensación sobre el impacto total estimado.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

- *El impacto estimado total en las cuentas por cobrar, producto de la propuesta del proyecto de Ley para los trabajadores independientes que se genera conjuntamente por las poblaciones morosas activas e inactivas “con DIR” en los Seguros de Salud e IVM, corresponde a una reducción que oscila entre los ₡72 030 millones (opción 25%) y ₡288 118 millones (opción 100%); mientras que en el caso conjunto de estos TI activos e inactivos pero “sin DIR”, se genera un impacto total de ₡61 722 millones en la opción del 25% y de ₡246 887 millones en la opción del 100%”.*

Gerencia Financiera:

La Gerencia Financiera, mediante el oficio No. GF-2777-2022 del 5 de octubre de 2022, se refirió indicando:

“Para tales efectos, se requirió informe técnico a las Direcciones de Inspección, de Cobros, Financiero Contable y de Presupuesto, cuyos criterios se transcriben según lo que interesa para efectos del criterio unificado.

(...)

“iv. Conclusiones puntuales: *Conforme lo señalado anteriormente, se destaca lo siguiente:*

- a) Desde la perspectiva de la función fiscalizadora de la Caja, el contenido del artículo 14 del Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes, establece el parámetro máximo de alcance temporal para los estudios de verificación del cumplimiento de obligaciones de los trabajadores independientes por parte del Servicio de Inspección; específicamente, para los estudios de facturas adicionales.*
- b) El proyecto de ley restringe la potestad reglamentaria sobre la verificación del cumplimiento de las obligaciones de aseguramiento contributivo y es contrario a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, en lo que atañe a la autonomía especial en materia de administración de los seguros sociales, dado que impone desde su génesis, una definición de lo que debe entenderse como un trabajador independiente.*
- c) La propuesta consultada, es una intromisión legislativa en una materia de resorte exclusivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, debido*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

a que pretende establecer una definición, acerca de lo que se debe entender como un trabajador independiente.

- d) *El periodo de estudio por parte del Servicio de Inspección a los trabajadores independientes se encuentra contemplado en el artículo 14 de marras.*
- e) *El plazo de prescripción de las deudas de los trabajadores independientes, ya se encuentra regulado expresamente en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja.*
- f) *El Transitorio I de la iniciativa, resulta contradictorio y podría presentar roces de constitucionalidad debido a que, por un lado, menciona la autonomía de la Caja y por otro, le impone a esta el plazo de seis (6) meses para realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en este proyecto de Ley.*
- g) *Sin mediar un criterio técnico institucional, se estaría eliminando en un 60 % el plazo de prescripción decenal que establece el actual artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, únicamente con el fin de beneficiar a la población de los trabajadores independientes, en claro detrimento de los intereses institucionales, y en condiciones de desigualdad con respecto a la prescripción decenal de las deudas de los patronos, lo cual violentaría el principio constitucional de igualdad ante la ley (Artículo 33 de la Constitución Política)*
- h) *De conformidad con el ejercicio realizado por la Dirección de Inspección, se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales.*
- i) *En relación con el Transitorio II de la iniciativa, ha de tenerse que la aplicación por única vez de una prescripción de cuatro (4) años, en lugar del plazo decenal del actual artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social a las deudas de los trabajadores independientes, además de representar el efecto en la disminución de las cuentas por cobrar, para beneficiar a dicha población, implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Además, tal transitorio como está redactado, da a entender que este plazo de prescripción de cuatro (4) años, aplicaría también, en los casos que existan procesos judiciales, sin respetarse los actos interruptores de prescripción en sede administrativa y judicial que existan, violentándose con ello lo dispuesto en esta materia, tanto a nivel doctrinario, como de las normas sustantivas, materiales, adjetivas o formales, en específico contraviniendo lo dispuesto en los artículos 875 y siguientes del Código Civil, así como el artículo 977 y siguientes del Código de Comercio y el artículo 36 del Código Procesal Civil.

vii Efecto en las finanzas institucionales: *De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se determina que el proyecto consultado resulta ser una intromisión legislativa en una materia de resorte exclusivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, al pretender conceptualizar la figura de trabajador independiente y establecer el plazo de prescripción de las cuotas de trabajador independiente.*

Lo anterior, sería contrario a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional, debido a que se le estaría imponiendo a la CCSS una limitación a las facultades que ya de por sí, le están plenamente reconocidas en cuanto a la administración y gobierno de los seguros sociales. Facultades que se traducen a través de la reglamentación y regulación institucional de las distintas modalidades de aseguramiento, por lo que la iniciativa resulta contraria a la potestad reglamentaria que tiene la institución en materia de aseguramiento.

En ese sentido, la propuesta legislativa resulta inviable e inconstitucional, en el tanto las disposiciones normativas propuestas alteren, modifiquen, interfieran y sustraigan el margen de actuación autónoma dado por la Constitución a la CCSS para la administración y gobierno de los seguros Invalidez, Vejez y Muerte y el Seguro de Salud, en aspectos ya regulados reglamentariamente por la institución.

Asimismo, se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.

*En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **oponerse** al Proyecto de Ley **21.434** -en la versión consultada- por cuanto contiene una serie de elementos que ponen en*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

riesgo la autonomía constitucional otorgada a la Caja Costarricense de Seguro Social para la administración y el gobierno de los seguros sociales, principios jurídicos fundamentales y las posibilidades de un financiamiento suficiente y sostenible del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En sus disposiciones actuales, entre otras cosas, implicaría la erogación de recursos de los seguros sociales, para el pago de todos los gastos judiciales en que se haya incurrido para el cobro de las deudas de los trabajadores independientes; y la prescripción de deudas aún cuando se hayan ejecutado acciones cobratorias en los plazos señalados por ley.

Se adjuntan los oficios GF-DI-0965-2022, GF-DI-0975-2022, GF-DC-0646-2022, GF-DC-0657-2022, GF-DFC-2430-2022 y GF-DP-2478-2022”.

INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

En un primer término, se detallará la propuesta legislativa sometida a consulta y luego se realizarán consideraciones sobre el articulado que la compone, el cual comprende el análisis jurídico y el criterio externado por las instancias técnicas de la CCSS.

3.1. Texto actualizado del Proyecto de ley:

El presente Proyecto de Ley se encuentra compuesto por dos Capítulos: I “*Sobre Trabajadores Independientes*” con dos artículos y II “*Disposiciones Transitorias*”; los cuales literalmente indican:

“CAPÍTULO I SOBRE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

ARTÍCULO 1.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

Trabajador independiente: A toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.

Artículo 2.- Plazo de Prescripción.

La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

CAPÍTULO II DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Transitorio I.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.

Transitorio II.- Por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.

Rige a partir de su publicación”.

3.2 Consideraciones sobre el texto del proyecto de ley:

Analizada la propuesta legislativa recién transcrita, se procederá a efectuar las siguientes consideraciones:

3.2.1 La presente propuesta se trata de un texto actualizado, con moción de fondo aprobada en sesión de plenario realizada el 27 de setiembre de 2022. En consulta efectuada al expediente legislativo digital donde se está tramitando dicho proyecto, no se ubicaron los estudios financieros y actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener esta propuesta, lo cual ha sido considerado para la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República de vital importancia, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas. (ver en ese sentido resolución de la Sala Constitucional No. 9345-2022 de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022 y Opinión Jurídica No. OJ-125-2021).

La Asamblea Legislativa con anterioridad ha concedido audiencia a la CCSS, sobre otros textos tramitados con este mismo número de expediente legislativo No. 21.434, sobre los cuales, en todos los casos, mediante su Junta Directiva ha manifestado criterio de oposición, fundamentándose para ello, en los criterios técnicos y legales formulados por sus instancias técnicas, en torno a una posible transgresión a la autonomía concedida constitucionalmente a la Institución.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

En ese sentido, en el último texto sobre el cual se le concedió audiencia, la Junta Directiva hizo de su conocimiento a la Comisión Legislativa de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa de lo acordado, en el artículo 28° de la sesión N°9090, celebrada el 2 de abril del 2022 (oficio No. SJD-0498-2022 del 8 de abril del 2022), el cual en lo conducente indica:

*“Por tanto, La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0350-2022, Gerencia de Pensiones oficio GP- 0571-2022, Gerencia Financiera oficio GF-1347-2022 y la Dirección Jurídica oficio DJ-2550-2022, la Junta Directiva-por mayoría-**ACUERDA:***

ACUERDO ÚNICO: *Con fundamento en los criterios técnicos externados por la Gerencia Financiera oficio No. GF-1347-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0350-2022, Gerencia de Pensiones oficio No. GP-0571-2022 y la Dirección Jurídica oficio No. DJ-2550-2022; la Caja Costarricense de Seguro Social se opone al proyecto de ley expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, dado que transgrede las competencias propias, y presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, además que afecta la sostenibilidad financiera de los Seguros Sociales (SEM e IVM), creando un impacto negativo en las finanzas institucionales-*

ACUERDO EN FIRME”. -El resaltado no es del original-

- 3.2.2. Por su parte, resulta oportuno traer a colación la anterior propuesta legislativa, con el fin de visualizar cuáles son las modificaciones o ajustes que se realizan ante ese nuevo texto, mediante la siguiente tabla (en los numerales que ahora se eliminaron no se consigna el contenido por su extensión):

Texto anterior	Texto actual
<p>ARTÍCULO 1.- Definiciones Para efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>Trabajador independiente: es la persona física que de forma habitual, personal y directa presta sus servicios, a título lucrativo, sin mediar relación laboral en los términos del Código de Trabajo.</p> <p>1. Base de cotización del trabajador independiente: es el conjunto de ingresos netos, derivados directamente del trabajo</p>	<p>ARTÍCULO 1.- Definiciones Para efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>Trabajador independiente: A toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

<p>independiente, de carácter territorial, que la persona reciba dentro de un período determinado, que se declarará mediante un sistema de autoliquidación.</p> <p>2. Cuota contributiva del trabajador independiente: es el resultado de multiplicar la base de cotización del trabajador independiente por el porcentaje determinado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las cuotas de todos los trabajadores.</p>	
ARTÍCULO 2.- Principios y Reglas de Interpretación	Se eliminó
ARTÍCULO 3.- Regímenes de cotización obligatoria	Se eliminó
ARTÍCULO 4.- De las obligaciones	Se eliminó
ARTÍCULO 5.- De los beneficios de los Trabajadores	Se eliminó
ARTÍCULO 6.- Reglas aplicables al procedimiento administrativo de determinación y cobro	Se eliminó
ARTÍCULO 7.- De las cotizaciones	Se eliminó
<p>ARTÍCULO 8.- Plazo de Prescripción. El plazo de prescripción para obligaciones de los trabajadores independientes es de cuatro años. La prescripción extintiva puede ser declarada administrativamente, previo a petición del interesado.</p>	<p>Artículo 2.- Plazo de Prescripción. La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.</p>
ARTÍCULO 9.- Normas supletorias.	Se eliminó
ARTÍCULO 10.- Refórmese el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley Número 17 del 22 de octubre del 1943 y sus reformas	Se eliminó

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

<p>TRANSITORIO I.- El Poder Ejecutivo, en un plazo de hasta tres meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los nombramientos según la reforma de esta Ley.</p>	<p>Transitorio I.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.</p>
<p>TRANSITORIO II.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley.</p>	<p>Transitorio II.- Por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. Rige a partir de su publicación.</p>

3.2.3. Vistos los ajustes realizados a este nuevo texto de proyecto de ley, haremos referencia a cada uno de ellos, en estos términos:

- i. Respecto al artículo 1, que define al trabajador independiente como toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.

Desde el punto de vista jurídico, rescatamos el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación **hasta este año (2022)**.

Se hace referencia a esta figura, en el Código de Trabajo y la Ley Constitutiva de la CCSS.

El Código de Trabajo en el artículo 194 inciso b, indica lo siguiente:

“Sin perjuicio de que, a solicitud del interesado se pueda expedir el seguro contra riesgos del trabajo, estarán excluidos de las disposiciones de este Título:

a. (...)

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

b. Los trabajadores que realicen actividades por cuenta propia, entendidos como los que trabajan solos o asociados, en forma independiente, y que no devengan un salario”.

Conforme el inciso transcrito se desprende que el Código de Trabajo conceptualiza al trabajador independiente como aquella persona realizadora de actividades por cuenta propia y que no devenga un salario.

Por su parte, en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, menciona sobre este tipo de trabajador, señalando que los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la CCSS. Asimismo, para realizar cualquier trámite administrativo se requiere estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley, -los artículos antes citados mencionan el sistema de pago y las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la ley, respectivamente-.

Por su parte, la jurisprudencia¹ ha establecido criterios caracterizadores del trabajador independiente, de esta forma:

- a. trabaja por su cuenta;
- b. soporta los riesgos de la cuenta de explotación;
- c. es responsable ante la justicia de todas las acciones punibles en que pudiera incurrir;
- d. paga sus propias cotizaciones sociales, los impuestos de la renta, etc.;
- e. contrata a sus trabajadores, si los tiene;
- f. trabaja como independiente, para otro empleador, como subcontratado o como asesor, como consultor o como intermediario

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha definido este tipo de figura como *“aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la «empresa» se define de manera suficientemente amplia para incluir a las operaciones de una sola persona.)”*².

No obstante, lo anterior, como se indicó inicialmente en este apartado, a partir del 5 de mayo del 2022, se reformó en el artículo 3° de la sesión N° 9257, el *“Reglamento para la*

¹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, voto 2005-00150 de las 07:20 horas del 21 de abril de 2005 (ver en similar sentido No. 2002-00290 de las a las 9:50 horas del 14 de junio de 2022, No. 2004-00488 de las 9:30 horas del 16 de junio de 2004.

² <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/class/icse.htm>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Afiliación de Trabajadores Independientes”, que en adelante se leerá “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, dentro de las reformas incorporadas, se introdujo el concepto de “trabajador independiente”, de la siguiente manera:

“Artículo 2º—Definición de trabajador independiente: *Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá como trabajador independiente aquella persona física que de manera autónoma ejecuta una actividad económica o trabajo sin subordinación y que puede organizarse a través de una unidad económica, con el fin de ordenar los recursos e insumos que le permitan producir bienes o servicios generadores de ingresos de carácter no salarial, asumiendo los riesgos de dicha actividad. El trabajador independiente ejerce el control de las actividades y por cuenta propia toma las decisiones más importantes de una unidad económica. Puede trabajar solo o en colaboración con otros trabajadores independientes y proporcionar o no trabajo a terceros.*

Según se colige del numeral transcrito, el trabajador independiente se define como:

1. persona física;
2. que de manera autónoma ejecuta una actividad económica o trabajo;
3. sin subordinación;
4. y que puede organizarse a través de una unidad económica, con el fin de ordenar los recursos e insumos que le permitan producir bienes o servicios generadores de ingresos de carácter no salarial, asumiendo los riesgos de dicha actividad.
5. ejerce el control de las actividades y por cuenta propia toma las decisiones más importantes de una unidad económica
6. puede trabajar solo o en colaboración con otros trabajadores independientes y proporcionar o no trabajo a terceros.

Definición la anterior, que desarrolla puntualmente el concepto de la figura del trabajador independiente, guardando armonía y congruencia con las características que la jurisprudencia ha establecido y la Organización Internacional del Trabajo.

Tómese en cuenta que al haberse otorgado constitucionalmente la administración y gobierno de los Seguros Sociales a la CCSS y para cumplir con ese cometido, se le ha dotado de recursos o fondos para que pueda prestar sus servicios y otorgar beneficios, en los Regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte; las cuales constituyen competencias necesarias para el cumplimiento de esos fines, es lo que se le ha denominado el “núcleo duro” de la Institución, en el cual el legislador no puede regular aspectos relacionados con ello, la Junta Directiva dentro de esa potestad conferida conceptualizó la figura de Trabajador Independiente, sin embargo, al pretender regularse vía ley dicha figura implicaría que esté por encima dicho concepto, al aprobado de forma

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

reglamentaria, el cual se estima es escueto y podría ser ajustado para una mejor comprensión de esta figura.

Por lo que, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el “*Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes*”, pues tal y como se indicó anteriormente, engloba las características identificadas por la jurisprudencia y el citado organismo internacional.

- ii. El artículo 2 de la propuesta legislativa establece que la acción de la CCSS para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. Además, señala que, la prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

De igual forma, en relación con este tema la propuesta legislativa contempla un “*Transitorio II*” el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.

En un primer término, nos referiremos al numeral 2 de la propuesta legislativa y después se analizará el transitorio.

Para los efectos del presente análisis, resulta relevante transcribir los numerales 73 y 74 de la 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, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, 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.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales. (Así reformado por el artículo único de la ley N 2737 de 12 de mayo de 1961)”.

“ARTÍCULO 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

En relación con estos artículos, la Sala Constitucional en el voto No. 2021-023611 de las 17:50 horas del 20 de octubre de 2021, conociendo de una Consulta facultativa de constitucionalidad, formulada por diputados consultantes, del anterior periodo legislativo, respecto del proyecto denominado "Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales", que se tramitó en el expediente legislativo n.º 21.522, señaló:

“(...) nuestra Carta Magna configuró los seguros sociales como un beneficio irrenunciable de las personas trabajadoras ante enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y otras contingencias determinadas por ley, cuyo financiamiento se regula por el sistema de contribución forzosa tripartito del Estado, patronos y trabajadores. Asimismo, resulta importante hacer notar el mandato constitucional a la CCSS para la administración y el gobierno de los seguros sociales (referencia expresa a la institución introducida en 1961), amén de que los fondos y las reservas de estos no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación”.

De lo expresado por la Sala Constitucional se desprende que, el derecho a la seguridad social se funda en un sistema de contribución forzosa y tripartita, que se financia con base en cuotas o cotizaciones impuestas a los trabajadores, patronos y al Estado y se funda dicha contribución, en el principio de solidaridad social.

En esa misma línea, en cuanto a la necesidad no solo de que los obligados cubran sus cuotas, sino que se dote a la CCSS de instrumentos para recuperar las sumas correspondientes, la Sala Constitucional en la sentencia No. 8583-2002 de las 14:51 horas del 4 de setiembre de 2002, se refirió al deber Constitucional de estar al día con las cuotas de la seguridad social:

"... la Sala, aplicando una ponderación de esos valores y derechos, opta por dar prioridad a la necesidad de mantener un sistema universal de seguridad social que depende para sus subsistencia de aportes tripartitos (patrono-trabajadores y Estado) , siendo una necesidad básica que las diferentes partes cumplen con su obligación de cotización, de lo cual es bien sabido que existe una gran morosidad, situación que, entre otras, género que el legislador promulgara la Ley de Protección al Trabajador, con el fin de proteger el régimen de seguridad social, principalmente tendiente a que las pensiones sean sostenibles a futuro, pues del análisis mencionado, se concluye que una de las formas mediante las cuales se evita la morosidad, es la prevista en el párrafo

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

segundo del artículo 74 bajo examen, mediante el cual se obliga - como que es un deber Constitucional-, estar al día en las cotizaciones al régimen de seguridad social, por lo que, reafirmar aquella obligación fundamental en una ley ordinaria que persigue el mismo fin Constitucional, no resulta violatorio a los derechos de las empresas, que ante la posibilidad de contratar con la Administración, se les exija, como requisito previo, que se encuentren al día en sus obligaciones para con la Caja Costarricense de Seguro Social. De este análisis, por la jerarquía establecida en líneas anteriores, también concluye la Sala en que no se da una violación del principio de razonabilidad. Por el contrario, el criterio aquí sentado, se inscribe dentro de la consideración especial que la Sala Le ha otorgado a la seguridad social que se protege por el artículo 73 de la Constitución Política". -El destacado es nuestro-

Es por ello, que el legislador ha dotado a la CCSS, de esos instrumentos, entre otros, para que se haga efectivo el principio contributivo y, por ende, que los obligados cumplan con sus obligaciones, de manera que no se afecte la prestación de los seguros, privilegios que deben ser ejercitados necesariamente por la Caja, de modo que pueda **recuperar las sumas adeudadas, pues constituye un deber Constitucional y legal de emprender las acciones procedentes en derecho para tal fin.**

Ante este panorama y específicamente en cuanto al plazo de prescripción que se pretende regular, en relación con los adeudos del trabajador independiente, el Órgano Superior Consultivo, mediante la Opinión Jurídica No. 069 del 22 de abril del 2020, se pronunció en torno al proyecto denominado "**Ley del Trabajador Independiente**", expediente legislativo **No. 21.434**, en este caso el Procurador Adjunto del Área de la Función Pública, Luis Guillermo Bonilla Herrera, señaló:

*"Y en cuanto a la prescripción del pago de las cuotas a la Seguridad Social (art. 11 del proyecto), debemos señalar, en primer lugar, que no puede ignorarse que actualmente ese instituto extintivo de acciones y **derechos está específica y especialmente regulado por el ordinal 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y es de 10 años.** Por otro lado, si bien hemos reconocido que tanto la fijación o no de plazos de prescripción y su variabilidad, atendiendo la especialidad y particularidades de cada derecho o potestad y su correspondiente acción, es un aspecto de técnica legislativa, y por ende, es un ámbito reservado exclusivamente al legislador, lo cierto es que **cualquier determinación que se haga sobre el cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, en estricta observancia del principio de sostenibilidad financiera (art. 73 constitucional), deberá procurar y garantizar que no se propicie un desfinanciamiento del sistema contributivo constitucionalmente previsto.** (Pronunciamiento OJ-060-2011, de 19 de setiembre de 2011)." -El resaltado no es del original-*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

De lo transcrito se colige que, la Procuraduría General de la República frente a la propuesta legislativa consultada anteriormente, pero similar a la que ahora se nos consulta, señaló que el instituto de la prescripción se encuentra regulado en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde establece un plazo de 10 años y agrega que, si bien es cierto, la fijación o no de los plazos de prescripción es un asunto reservado exclusivamente al legislador, debe procurar que en la fijación de estos no se propicie un desfinanciamiento del sistema de Seguridad Social establecido constitucionalmente.

En ese mismo sentido, aludiendo al principio de sostenibilidad financiera, la Procuraduría General de la República³ con respecto a los recursos de la Seguridad Social, ha indicado:

*“Ciertamente, razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones, al igual que otras muchas, **puedan tener un plazo extintivo o liberatorio, pero sólo será posible diseñar o mantener un sistema que sea constitucionalmente viable en términos económicos, si se garantiza que no habrá desfinanciamiento del sistema de la seguridad social.***

*En todo caso, consideramos que no puede desconocer el legislador que los plazos que eventualmente establezca para la prescripción del derecho de cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, **no pueden ser, por un lado, ilusorios; esto es, que no deben ser demasiado cortos, breves o fugaces, pues podrían afectar la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto; y por el otro, tampoco pueden ser amplios o extensivos (imprescriptibilidad, por ejemplo), porque podrían generar inestabilidad e inseguridad jurídica**”.* -El destacado no es del original-

Para el Órgano Superior Consultivo, los plazos que establezca para la prescripción del cobro de las cuotas que financian la Seguridad Social, no pueden ser demasiado cortos, breves o fugaces, ya que atentaría con la sostenibilidad financiera del sistema, pero tan poco demasiados amplios, para no contrariar el principio de seguridad jurídica.

Tomando en cuenta los antecedentes desarrollados, se procedió a analizar alguna otra normativa que regule el término de la prescripción de 4 años. Debido a que, la materia de la seguridad social tiene su regulación propia en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, - tal y como expresó la Procuraduría General de la República- y la cual se diferencia de lo preceptuado de forma general (categoría más amplia de relaciones impositivas), para el cobro de tributos e impuestos.

En tal sentido, se tiene que, la materia tributaria no escapa al instituto de la prescripción, por lo que, resulta de importancia su análisis y comparación de la propuesta legislativa,

³ Opinión Jurídica No. OJ-060-2011 del 19 de setiembre de 2011.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

desde la óptica de la relación jurídica tributaria, debido al contenido del artículo 2 de la propuesta legislativa. Así, mediante la tabla que de seguido se muestra, se observa en una columna el texto objeto de consulta y en otra, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios que regula la prescripción de 4 años, con algunas salvedades.

Texto consultado	Código de Normas y Procedimientos Tributarios
<p>Artículo 2.- Plazo de Prescripción. La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.</p>	<p>ARTÍCULO 51.- Términos de prescripción La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación prescribe a los cuatro años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses. El término antes indicado se extiende a diez años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria, o a los que estén registrados, pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas. Las disposiciones contenidas en este artículo deben aplicarse a cada tributo por separado. <i>(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 9069 del 10 de setiembre del 2012, "Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria")</i></p>

De acuerdo con la tabla anterior, se desprende que la propuesta legislativa pretende regular mediante el artículo 2, el plazo de prescripción para obligaciones de los trabajadores independientes de cuatro años, comprendiendo, además, la imposición de sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, la cual podrá ser declarada administrativamente o en sede judicial, a petición del interesado.

No obstante, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece un plazo de prescripción de cuatro años, para que la Administración Tributaria determine la obligación e igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses, el cual puede extenderse hasta diez años, si el sujeto pasivo no está registrado ante dicha Administración, no hubiera presentado las declaraciones o éstas hubiesen sido calificadas como fraudulentas. Asimismo, en el numeral 54 del citado Código se hace

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

mención a causales de interrupción de la prescripción, entre otros, temas relevantes relacionados con esta figura.

Sin embargo, dado el carácter especial que revisten los fondos de la Seguridad Social preocupa desde el ámbito jurídico que, todos estos aspectos señalados en el párrafo anterior (obligación, rige y plazo de 10 años) no estén contenidos en esta propuesta, creando con ello una incerteza jurídica sobre su aplicación y eventual implementación, a diferencia del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde la intención del legislador es que el plazo de 10 años establecido para los adeudos a la seguridad social sea el que regula el Código Civil y en el caso de los tributos, conforme lo establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Ahora bien, analizaremos lo que dispone específicamente el “*Transitorio II*” el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. De la lectura del citado transitorio se desprende lo siguiente:

Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente “*prescriben*”, lo que evidencia un uso no adecuado en este transitorio de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas.

Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado, lo que implica que se limita la acción cobratoria de los montos adeudados y se garantiza el cumplimiento de un principio trascendental como es la de la seguridad jurídica.

Por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “*independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro*”, ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales.

Sobre el tema de la condonación, la Sala Constitucional en el voto No. 2021-023611, de las 17:50 horas del 20 de octubre de 2021, ante consulta facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley, denominado “*Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales*”, señaló que es inconstitucional que el legislador autorice la condonación de cuotas principales de la seguridad social.

Ahora bien, podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “prescripción” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes.

Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

- iii. En lo que respecta al “**Transitorio I**” se regula que la CCSS, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.

En lo que concierne a este transitorio, desde el ámbito jurídico preocupa que a la CCSS se le estipule el cumplimiento de plazos sin que exista de forma previa, una definición de requerimientos que permita estimar proyecciones reales para que de forma pertinente y debidamente fundamentada se puedan realizar ajustes en sus sistemas de información, pues desconocemos si son amplios o cortos.

En cuanto a este tema, se refiere la Sala Constitucional, mediante la resolución N° 2022-09345 de las 12:50 horas del 23 de abril de 2022, evacuó consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, respecto del proyecto de “*Ley de igualdad para los trabajadores ante la Seguridad Social*”, que se tramita bajo el expediente legislativo número 22.323” y específicamente en relación con las normas transitorias que se encuentran contenidas en el citado proyecto de ley, que indican:

“TRANSITORIO I-En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social, por medio de su Junta Directiva, deberá efectuar los ajustes administrativos necesarios para establecer el porcentaje igualitario para todos los trabajadores con base en el porcentaje establecido para el trabajador obrero - patronal.

TRANSITORIO II-En un plazo no mayor a tres meses, posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá implementar y efectuar los mecanismos y ajustes necesarios en los sistemas informáticos, para que todos los trabajadores asegurados vean reflejado en el pago de sus cuotas el porcentaje igualitario.”

La Sala Constitucional se pronunció indicando:

“De tal manera, las normas transitorias del proyecto de ley pretenden imponerle a la CCSS, plazos para realizar los ajustes administrativos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

para establecer el porcentaje igualitario de cotización, además, de señalarse el plazo para implementar los mecanismos y los ajustes en los sistemas informáticos correspondientes.

De conformidad con lo ya señalado, fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política, pues de manera evidente, es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, por lo que bajo la misma línea de argumentación ya señalada en el considerando anterior, la Sala advierte que estas normas transitorias del proyecto de ley, resultan igualmente contrarias al artículo 73 de la Constitución Política”.
-El destacado no es del original-

De lo transcrito se desprende, que la Sala Constitucional advierte a los legisladores que resulta contrario a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS la imposición de esos plazos en normas transitorias, lo anterior, por cuanto es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

3.3. Impacto financiero de la propuesta legislativa.

Revisados los criterios externados por las instancias técnicas en cuanto al posible impacto que tendrían para las finanzas institucionales, la aprobación de esta propuesta legislativa se determina que tanto la Gerencia de Pensiones, Gerencia Financiera y la Dirección Actuarial y Económica, manifestaron lo siguiente:

En cuanto a la Gerencia de Pensiones (GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022), indicó:

“En primera instancia, debe incluirse en el articulado de este proyecto de ley, una disposición para que todas aquellas cuotas registradas durante el período que se haya aplicado la prescripción no genere beneficios por los cuales no se pagó.

Pues en caso de incluirse explícitamente o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra tiene

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.

La primera vía de impacto fue abordada por la Dirección de Cobros en conjunto con la Dirección Actuarial, la cual tiene que ver con un impacto de corto plazo en las finanzas.

La segunda vía, de conformidad con los cálculos preliminares realizados por el Act. Olger Pérez Pérez, asesor de esta Gerencia, se estimará a partir del incremento que tiene en el pasivo actuarial el otorgar un monto de pensión para los trabajadores independientes activos o inactivos con una deuda declarada sea que se concedan las cuotas del período prescrito o que no se concedan.

Esto bajo los siguientes supuestos:

1. En promedio el período que estará bajo prescripción será de 6 años. Esto bajo el entendido que en promedio la antigüedad de las deudas es de 10 años.
2. Se utiliza el promedio del porcentaje de cotización existente entre los años 2005 a 2018. Esto es una prima de cotización promedio de 8.65%.
3. Se supone un 70% de densidad de cotización para los meses prescritos.
4. Se utiliza una tasa de inflación de un 4% anual.
5. Se supone que la tasa de remplazo que se otorgará será de un 60% del salario promedio actualizado.
6. Se utiliza una edad promedio de 48 años.
7. Se utiliza una tasa de interés real de 4% anual.
8. Se utiliza la tabla dinámica de vida para hombres de Supen SP-2005 ajustada para el año base 2018.
9. Se calcula una anualidad de vida diferida sea de 17 años para el caso de que se concedan las cuotas y de 21 años en caso de que no se concedan las cuotas de la prescripción.
10. Se supone diferentes niveles de respuesta de los Trabajadores Independientes. Sea 25%, 50%, 75% o 100% del total de Trabajadores Independientes con una deuda en el año 2018 o antes.

Con esta serie de supuestos y los datos de deuda principal en el Seguro de IVM y población suministrada por la Dirección Actuarial y la Dirección de Cobros, el incremento en el pasivo actuarial y su respectiva relación con el calculado por la Dirección Actuarial en la Valuación Actuarial con corte diciembre de 2018 se presentan en el siguiente cuadro:

Concepto	Niveles de Respuesta			
	25%	50%	75%	100%
Cantidad de Personas	40 344	80 689	121 033	161 377
Incremento en Pasivo Actuarial	46 862.14	93 724.28	140 586.42	187 448.56
Relación con Pasivo Actuarial Valuación 2018	0.05%	0.09%	0.14%	0.19%

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Con lo cual, dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo expuesto, y siendo que podría existir un perjuicio para el fondo del IVM, si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios, de manera respetuosa, se insta a hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.

De lo transcrito se desprende que la Gerencia de Pensiones estima que en caso de incluirse explícitamente, o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra viene ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.

Además, señalan que dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo que instan “*hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.*

La Dirección Actuarial y Económica en el criterio externado (PE-DAE-0918-2022) por su parte, señaló:

“Considerando la información anterior y con base en el análisis realizado, se estiman los posibles efectos financieros relacionados con el texto del Proyecto de Ley asociado con la prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes en los Seguros de Salud e IVM, lo anterior desde la perspectiva de los ingresos de corto plazo de cada seguro, los cuales se resumen a continuación:

- *Los resultados del estudio reflejan que los montos dejados de percibir por la institución por principales, recargos e intereses por los trabajadores independientes morosos activos en los Seguros de Salud e IVM oscilan entre los ₡47 965 millones y los ₡191 859 millones, según si*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

el nivel de respuesta de los morosos a aprovechar el menor plazo de prescripción es de un 25% o de un 100%, respectivamente.

- En el caso de todos trabajadores independientes morosos inactivos (con DIR) el efecto estimado del proyecto de Ley por los conceptos de principales, recargos e intereses para ambos seguros de Salud e IVM oscila entre los ₡24 065 millones y los ₡96 259 millones, según opción del nivel de respuesta (25% y 100% respectivamente). Mientras que para los trabajadores independientes inactivos, deduciendo las deudas ya declaradas como de difícil recuperación (“DIR” en adelante) el monto que estaría dejando de percibir la Institución por esta población en los Seguros de Salud e IVM oscila entre ₡13 757 millones en la opción del 25% y ₡55 028 millones en la opción del 100%.*
- En monto estimado total en los ingresos esperados anuales por contribuciones para los Seguros de Salud e IVM, por los trabajadores independientes morosos inactivos “sin DIR”, según opción, se espera en ₡314 millones (opción 1%) y ₡1,255 millones (opción 4%). No obstante, al comparar el resultado de la opción 4, es decir los ₡1,255 millones como posible ingreso anual con respecto a los ingresos totales que podría dejar de percibir la CCSS por el proyecto de ley relacionado con la prescripción (considerando la opción del 100% para los TI morosos inactivos con o sin DIR) esta cifra representa aproximadamente menos del 2,5% de compensación sobre el impacto total estimado.*
- El impacto estimado total en las cuentas por cobrar, producto de la propuesta del proyecto de Ley para los trabajadores independientes que se genera conjuntamente por las poblaciones morosas activas e inactivas “con DIR” en los Seguros de Salud e IVM, corresponde a una reducción que oscila entre los ₡72 030 millones (opción 25%) y ₡288 118 millones (opción 100%); mientras que en el caso conjunto de estos TI activos e inactivos pero “sin DIR”, se genera un impacto total de ₡61 722 millones en la opción del 25% y de ₡246 887 millones en la opción del 100%”.*

Conforme a lo transcrito, la Dirección Actuarial y Económica señala un impacto en los Seguro de Salud e IVM, según el detalle de forma concreta, se plasmó anteriormente y de forma más amplia en el criterio vertido por dicha instancia.

Por su parte, la Gerencia Financiera (GF-2777-2022) en el criterio técnico esgrimido manifestó: “se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos”.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los criterios externados por la Gerencia General, Gerencia de Pensiones, Gerencia Financiera y Dirección Actuarial y Económica, se recomienda a la Junta Directiva respecto al proyecto de ley tramitado bajo el expediente número 21.434 “*Ley del Trabajador Independiente*”, oponerse.

PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia General, oficio No. GG-2744-2022; Gerencia Financiera, oficio No. GF-2777-2022; Gerencia de Pensiones oficios No. 1662-2022 y No. 1664-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0918-2022 y la Dirección Jurídica, oficio No. GA-DJ-7585-2022, acuerda:

ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “*Ley del Trabajador Independiente*”, por las siguientes razones:

1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.
2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el *Transitorio II* que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “*independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro*”, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.

Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “*prescripción*” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... *la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.
4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.
5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “*Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes*”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.”

Exposición a cargo de: Licda. Mariana Ovares Aguilar, Abogada Dirección Jurídica, basado en las siguientes láminas:



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

“LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE” EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 21.434

Proponente: Pedro Miguel Muñoz Fonseca

OBJETO: Definir la figura del trabajador independiente y el plazo de prescripción de cuatro años, para determinar la obligación contributiva, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.

No se ubicaron los estudios financieros y actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener esta propuesta en el expediente legislativo, lo cual ha sido considerado para la Sala Constitucional y la PGR de vital importancia, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas.

(Sala Constitucional No. 9345-2022 de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022 y Opinión Jurídica PGR No. OJ-125-2021).

Incidencia- Negativa -Razones

Dirección Jurídica



Artículo 2. Prescripción de cuotas TI Transitorio II

- **4 años:**
 - Determinación de la obligación
 - Imposición de la sanción
 - Cobro de obligación principal
- Puede ser declarada en sede administrativa y/o judicial a solicitud de parte

10 años
(art. 56 LCCSS)



4 años
Para ejercer el cobro
las cuotas de la
seguridad social

Principio de sostenibilidad financiera
Plazos no pueden ser muy cortos ni muy largos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Análisis PGR

Dirección Jurídica



Opinión Jurídica 069 del 22 de abril del 2020

“Y en cuanto a la prescripción del pago de las cuotas a la Seguridad Social (art. 1 del proyecto), debemos señalar, en primer lugar, que no puede ignorarse que actualmente ese instituto extintivo de acciones derechos, está específica y especialmente regulado por el ordinal 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y es de 10 años Por otro lado, si bien hemos reconocido que tanto la fijación o no de plazos de prescripción y su variabilidad, atendiendo la especialidad y particularidades de cada derecho o potestad y su correspondiente acción, es un aspecto de técnica legislativa, y por ende, es un ámbito reservado exclusivamente al legislador, lo cierto es cualesquier determinación que se haga sobre el cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, en estricta observancia del principio de sostenibilidad financiera (art. 73 constitucional), deberá procurar y garantizar que no se propicie un desfinanciamiento del sistema contributivo constitucionalmente previsto. (Pronunciamiento OJ060-2011, de 19 de setiembre de 2011).”⁴El resaltado no es del original

Transitorio II

Dirección Jurídica



1. Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente “prescriben”, lo que evidencia un uso no adecuado de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas.
2. La prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho, por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado. Su objetivo es garantizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica.
3. No podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas *“dependientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro”*, ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales.
4. Se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Transitorio II

Dirección Jurídica



Otro escenario:

1. Podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro.
2. Pero se dejaría al descubierto 6 años de “prescripción” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes.
3. Se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Transitorio I

Dirección Jurídica



Transitorio I.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.

Resolución 2022-09345 Sala Constitucional

“De tal manera, las normas transitorias del proyecto de ley pretenden imponerle a la CCSS, plazos para realizar los ajustes administrativos para establecer el porcentaje igualitario de cotización, además, de señalarse el plazo para implementar los mecanismos y los ajustes en los sistemas informáticos correspondientes.

De conformidad con lo ya señalado, fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política, pues de manera evidente, es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, por lo que bajo la misma línea de argumentación ya señalada en el considerando anterior, la Sala advierte que estas normas transitorias del proyecto de ley, resultan igualmente contrarias al artículo 73 de la Constitución Política”. -El destacado no es del original

Impacto financiero

Dirección Jurídica



Propuesta de acuerdo

Dirección Jurídica



ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 "Ley del Trabajador Independiente", por las siguientes razones:

1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.

Propuesta de acuerdo

Dirección Jurídica



ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, por las siguientes razones:

2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el *Transitorio II* que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro”, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.

Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “prescripción” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Propuesta de acuerdo

Dirección Jurídica



ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, por las siguientes razones:

3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos

Propuesta de acuerdo

Dirección Jurídica



ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, por las siguientes razones:

4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.
5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.

Se consigna en esta ACTA la transcripción de lo correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 3 parte I:

Lic. Mariana Ovares Aguilar: 21.434, cuyo proponente es el exdiputado Pedro Miguel Muñoz Fonseca, y si bien el articulado del proyecto de ley no establece el objeto específico de la lectura del mismo se desprende que es definir la figura del trabajador independiente y además definir el plazo de prescripción de cuatro años para determinar la obligación contributiva e imponer sanciones y además para cobrar la obligación principal y sus sanciones. Importante destacar que esta es una actualización del texto es como la cuarta actualización del texto y por moción se aprobó este último texto el 27 de septiembre, pasado hicimos una revisión del expediente digital en la Asamblea Legislativa y si es importante que tomen en cuenta que no ubicamos o no estaban subidos, ni estudios financieros, ni estudios actuariales, tampoco estaba subido el informe de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa que analizaran ya sea desde la perspectiva legal o también el impacto financiero que eventualmente podría tener esta propuesta, aspectos que son relevantes y que han sido considerados tanto por la Sala Constitucional como por Procuraduría General de la República de vital importancia, verdad dada la rigurosidad más técnica que debe de privar en estos temas.

El proyecto de ley básicamente se compone de 4 artículos en un primer artículo se hace la inclusión del trabajador independiente, en un segundo artículo se refiere a la prescripción de las cuotas y además posee dos normas transitorias, luego de la revisión desde el punto de vista legal que se hizo del texto del proyecto de ley se considera que

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

tiene una incidencia negativa y de seguido paso a exponer las razones adicionalmente también que por aspectos técnicos financieros se recomienda por parte de los órganos técnicos la no objeción, bueno en respecto al artículo 1, no voy a hacer gran referencia porque en realidad lo que hace es definir el concepto de trabajador independiente y lo que rescatamos es que a la fecha, verdad al año 2022, ninguna ley establece este concepto si bien nosotros en nuestro reglamento de trabajador independiente si tenemos un concepto que podría resultar más completo y más amplio, eso no significa que el concepto que está definido en este artículo uno, pues resulte institucional ni mucho menos porque está dentro de la discrecionalidad del legislador pero igual hay consideraciones de las partes técnicas que señalan que podrían fortalecerse y en todo caso como el mismo reglamento establece la posibilidad de reglamentarlo, pues consideramos que eventualmente ahí podría hacerse complementarlo e instrumentarlo de conformidad con nuestro reglamento.

Ahora bien, respecto del artículo 2 este artículo establece que la prescripción de las cuotas va a hacer de cuatro años, tanto para la determinación de la obligación, para la imposición de la sanción, para el cobro de la obligación principal y además señala que se puede solicitar por el trabajador independiente la declaratoria de la prescripción sea administrativa y además la puede alegar en sede judicial, que vemos en este artículo, bueno se está pasando de la prescripción que tenemos regulada en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja de 10 años a 4 años, para ejercer el cobro de las cuotas de la seguridad social, siendo que aquí se considera y esto de conformidad que hay lección de principio de sostenibilidad financiera y rescatable el dictamen de la Procuraduría General de la República el 069, del 22 de abril del 2022, que sobre este proyecto de ley no sobre esta versión actualizada sobre una de las versiones pasadas pero si rescatar que la Procuraduría señala que bueno ya está regulado el plazo de los 10 años en la Ley Constitutiva y que si bien queda dentro de la discrecionalidad del legislador venir ahora definir otro plazo, si se debe de tomar en cuenta que para cualquier determinación que se haga sobre el cobro de las cuotas que finanza la seguridad social, verdad en estricto apego de lo que establece el artículo 73 de la Constitución Política, siempre se debe procurar y garantizar que no se propicie un desfinanciamiento del sistema contributivo constitucionalmente previsto es decir, que el plazo no sea ni muy extenso y que tampoco sea muy corto, verdad.

Ligado a este artículo segundo de la ley se viene también, el transitorio II que textualmente señala que cuatro años para atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente prescriben, entonces esto evidencia para nosotros desde la parte legal que no hay un uso correcto o un uso adecuado de la figura de la prescripción, porque esta figura de la prescripción es un instituto que más bien debe dar cumplimiento y garantizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, verdad la prescripción se refiere a aquella pérdida del derecho del tiempo que tengo por dejar transcurrir el tiempo, porque el titular deje transcurrir el tiempo entonces se considera que al establecer esta prescripción de cuatro años, pareciera más bien que estamos ahí hablando de un tema de condonación de deudas. Otro aspecto importante también es que no puede este transitorio pretender declarar prescrita las deudas y entre comillas como lo dice la norma

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

independientemente de que exista o no procedimientos determinativos sancionatorios o de cobros, esto porque solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, verdad entonces esto implica que estaríamos ante una prescripción atípica como lo acabo de mencionar, porque tenemos si tenemos un procedimiento de cobro en curso, un procedimiento de cobro abierto con notificación de traslado a cargos y demás significa que la prescripción ya está interrumpida entonces esto sería incompatible con la acción de la Caja y reitero pareciera tener visos de una condonación de cuotas principales, en ese sentido respecto a esas normas recomendamos al legislador que se formule la consulta facultativa de constitucionalidad a la Sala Constitucional.

Ahora bien, podemos también dilucidar otro escenario respecto de esta norma y que eventualmente podría interpretarse que estos cuatro años de prescripción van a iniciar o a correr a partir de cualquier acto interruptor de ahí hacia atrás, verdad entonces lo que nos queda es la idea que se va a cobrar desde ese acto interruptor tanto para atrás como para futuro sin embargo, también vemos el inconveniente de que se va a quedar por fuera o que se queda al descubierto seis años de prescripción para aquellos casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, entonces este escenario también sería jurídicamente inviable o no procedente porque eventualmente podría tener vicios de constitucionalidad porque aparecería una especie de condonación parcial, verdad por ese tema de los seis años que nos quedan ahí al descubierto, entonces de igual manera lo recomendable aquí es hacer la consulta a la Sala Constitucional.

Sobre el transitorio I, es importante señalar que lo que establece es un plazo de seis meses que le da a la institución a partir de que se apruebe la ley, primero para que se ajusten los sistemas de información y segundo también para que se reglamenten las condiciones, los requisitos y todos los tramites ya para darle la implementación a lo dispuesto en la ley, aquí hay lesión a la economía de la institucional porque tal y como lo ha dicho la Sala Constitucional en esta resolución reciente del año 2022, la 9345 es competencia exclusiva de la Caja definir los momentos, los tiempos en que procede realizar algún ajuste en cuanto a los procedimientos ya sea de determinación, de fijación de mecanismos de cobro y otros de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

Esto desde la perspectiva legal ahora bien nosotros hicimos los requerimientos a las unidades técnicas respeto al impacto financiero o el impacto operativo que podría generar a la institución, la Gerencia de Pensiones remitió dos oficios el GP-1662-2022 04 y un anexo GP-1664-2022, la Gerencia Financiera emite el oficio GF-2777-2022 y la Dirección Actuarial y Económica el oficio PE-DAE-0918-2022, en general pero ya les voy dar la palabra a los compañeros señalan que si habría un impacto negativo a las arcas institucionales dado que esta aplicación de los cuatros años en el monto de la facturación generado por facturas adicionales a trabajadores independientes representaría una reducción de un 42% del total, es decir que esto va ocasionar una reducción real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales y adicionalmente también implicaría la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Bueno la siguiente es la propuesta de acuerdo, entonces de previo le doy la palabra a don Gustavo como Gerente Financiero y a cargo de la Gerencia de Pensiones para que haga referencia a sus posiciones técnicas y después a don Luis Guillermo López del Actuario. Muchas gracias don Gustavo.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Buenas tardes muchas gracias, Mariana. Buenos nosotros analizamos este proyecto de ley que no es la primera vez como se planteaba ya la Junta Directiva en abril de 2022, había expresado digamos un criterio nosotros en realidad valoramos diferentes aristas a pesar de que el proyecto de ley tiene solamente 4 artículos, bueno 2 artículos y 2 transitorios, es un proyecto ley que tiene un trasfondo realmente importante y tal vez ahí para agregar a lo que Mariana plantea y dar algunos datos en específicos, era comentarles no se si me permiten ponerles una presentación complementaria para tener unos datos que ilustren lo que se comentó, si no hay ningún inconveniente, por favor me indican si están viendo la presentación.

Bueno, no es habitual que complementemos con otra presentación, pero pensamos que el tema lo requería, bueno esto es lo que se acaba de explicar los 2 artículos, los 2 transitorios, vieron criterios de diferentes instancias técnicas, de la Gerencia Financiera, la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial, y estos datos que planteaba Mariana, lo que dicen es que si en el caso de trabajadores independientes, si hubiesen facturado utilizando el criterio de los 4 años, los datos entre enero de 2019 a diciembre 2021 indican que lo real que se facturo ascendió a 32. 681 millones, para trabajador independiente y que, utilizando el criterio de los 4 años, pues esa facturación se hubiera reducido a 19.059 millones, que evidentemente la reducción de los 10 a los 4, es lo que intuitivamente entendemos que tendría como efecto, aquí lo que se está contemplando son 3 años en total entonces esa disminución de 13 mil dividido en 3 años estaríamos hablando de alrededor de 4.500 millones anuales menos facturado, verdad aquí estamos hablando de facturación no necesariamente de pago efectivo, bueno eso fue lo que la Dirección de Inspección nos agregó como dato que nos parece muy importante para ilustrar.

La Dirección de Cobros viene hacer su análisis, y entonces lo que se plantea es que pretende por única vez darle un efecto a la prescripción que es el transitorio I de las deudas de los trabajadores independientes para que dicho plazo pase de 10 años a 4 y desde la óptica de la Dirección de Cobro, se violenta el principio constitucional de razonabilidad y de proporcionalidad, pero este particularmente sobre aquellas deudas que ya están registradas en firme y en gestión de cobro, es lo que estamos haciendo el señalamiento estaría eliminando en un 60% de plazo de prescripción.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gustavo, me permites un momentito que don Juan Ignacio, levanto la mano. Don Juan Ignacio.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Gustavo, un segundito en la fermina anterior podrías devolverte, para entender eso estás hablando de que esto es un escenario montado sobre algo real, hiciste el escenario quitando los 6 años correspondientes,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

entonces digamos se hizo la facturación de gente que tenía el problema y le quitaste 6 años, esa es una reducción de 19mil millones y esos 13mil millones significan la reducción entre ambos, pero dijiste por año.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Por 3 años si, perdón don Juan Ignacio, esto es lo que se facturo en la realidad utilizando el criterio de los 10 años actuales y esto es la facturación que hubiese sido si utiliza el concepto de 4 años que se proponen en el proyecto de ley y esto abarca enero 2019 a diciembre 2021, es decir 36 meses finalmente, entonces esta reducción de 13. 622 rinde esos período, lo cual anualmente implicaría más o menos unos 4.550 millones anuales entre facturar con 10 años o facturar con 4 años.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Lo que estás diciendo entonces es, que ese el impacto de gente que se le hace, digamos una recalificación o un estudio, una facturación.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Claro, este es el efecto sobre la facturación, pensando digamos que en cualquier caso este proyecto de ley se adelante y que cayera evidentemente en facturas de menos tiempo y con los datos históricos que tenemos podrían alcanzar un efecto anual alrededor 4.550 millones de colones, en facturación.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Sí, tal vez.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Juan Ignacio, tal vez un poco en la misma línea, facturación no significa recuperación, verdad entonces eso es un tema que a mí me interesa porque incluso he tenido en las 3 semanas que llevo las denuncias por la lentitud en el cobro son, creo que ya hasta le pedí a Gustavo un informe de eso, nada más para tenerlo claro porque yo no quiero tampoco ver que tener 10 años, más bien lo que haga es que todo seamos lentos en esa recuperación, porque yo puedo facturar toneladas de millones y la recuperación es mínima, verdad de esta facturación, digamos de esta facturación real cuanto recupero así en números gruesos, cuanto recupero, cuanto no prescribe, cuantos aspectos en procesos se declaran deserciones de esa facturación y cuánto dura en hacerse una facturación, porque yo supongo que ahí tal vez alguno de los jurídicos me ayuda yo facturo cuando notifico vuelve a correr el plazo de prescripción y a final de cuentas si eso es así, se tornan casi 8 años entonces, si me interesa mucho en la línea de Juan Ignacio, cuanto de lo facturado se recupera y cuánto dura el proceso de facturación para ver si estos plazos excesivos no están más bien afectando que estos ingresos que puedan ser de mayor importancia de recuperación pronta lo que estamos haciendo con un plazo largo es dándole largas a la recuperación por parte de la Caja.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Sí gusta doña Marta, sigo con la presentación y en su momento le puedo pedir a Luis Diego Calderón, que es el Director de Cobros que profundice los detalles.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Perfecto.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Director Adrián Torrealba Navas: Me permiten una intervención en este punto.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Adrián.

Director Adrián Torrealba Navas: Sí, aquí tenemos que empezar hacer unas distinciones fundamentales porque cuando se habla de facturación es como si yo tuviera, digamos ya una deuda y que nadie la discute todo bien y que manda una factura (...) aquí estamos hablando de otra cosa estamos hablando de procedimientos litigiosos donde y ahora lo voy a explicar más a fondo cuando toque intervenir sistemáticamente el criterio, pero que fundamentalmente se trata de procedimientos para determinar sumas adicionales a las que en su momento la propia Caja facturó, entonces en realidad se trata de deudas completamente litigiosas donde hay abundantes argumentos sobre lo que el criterio da por sentado todo esta super legal y eso es completamente discutible y precisamente por eso es que se ha generado la conciencia que yo voy a plantear este proyecto con una gran mayoría de fracciones a la legislativa de que hay un problema, que todas esas actuaciones de la Caja, no son así como involutas y claras y que sea parte de que todo sea perfecto, digamos que es la premisa que parte este criterio entonces a fin de cuentas, digamos el problema acá es tomar con ingresos de la institución que se van a sacrificar deudas profundamente litigiosas desde el punto de vista de las normas internacionales de contabilidad eso jamás, porque son lo que se llaman activos contingentes, eso jamás se puede hacer ese análisis de simple y llanamente bueno si yo logro cobrar todo eso, entonces si lo bajamos pierdo todo esto me parece que ahí se está, con ese concepto de facturar yo solo facturo y me pagan, ahí hay una falacia profunda que bueno lo señalo de una vez, pero ahora voy a tener una exposición sistemática sobre el tema, gracias.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Adrián, doña Martha para que siga después, don Gustavo.

Directora Martha Rodríguez González: Si un par de consultas nada más, Gustavo para que las tengas ahí, si estos son estamos hablando de trabajadores independientes con actividades lucrativas que su declaran, esto no está incluyendo, no incluye a los patronos nada más para tener claridad con respecto a eso, gracias.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Este análisis está bajo trabajadores independientes porque el proyecto de ley, solamente se le refiere a esta figura estos datos de aquí pueden combinar desde diferencias de ingresos que hayan reportado por lo menos desde nuestra óptica como inferiores a los que realmente declararon por ejemplo en el Ministerio de Hacienda, pero eventualmente podría incluir aquellos trabajadores independientes que omitieron en su totalidad el aseguramiento, nosotros lo que hacemos es un ejercicio que está libre de una discusión de lo que pueda hacer por lo menos desde el procedimiento de nosotros totalmente válido y sustentado y lo que hacemos es un simple ejercicio de calcular cuánto fue lo que facturamos con una regla y cuanto debería facturar, digamos con la regla de los 4 años que aquí se plantea, pero yo diría que este

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

tema de los 4 años de facturación es un tema que tiene digamos algunas aristas y otro que más adelante veremos algunos datos tiene que ver más con la retroactividad que desea aplicar prescripción de 4 años sobre deudas que ya están firmes. También planteaba la Dirección de Cobros que a mi parece muy importante tener claro que esta norma de los 4 años, pudiera tener en algún momento un cuestionamiento sobre el trato desigual se le seguiría dando a los patronos porque los patronos hoy en día por el artículo 56, lo que tienen es una prescripción de 10 años entonces bajo el escenario de que un proyecto de ley como estos se vuelva ley hay que entender como institución que estos 4 años que aplican al trabajador independiente, en algún momento algún patrono podría pedir que se apliquen también 4 años, para el caso de el que obvio opera lo del (...) y evidentemente tenemos esta decisión podría tener impactos sobre los recursos financieros de la Caja.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Gustavo, me permite que don Jorge Arturo me pidió la palabra y disculpe que lo esté interrumpiendo, pero es que este tema el lado es muy relevante, don Jorge.

Director Jorge Hernández Castañeda: Si doña Marta, yo creo que ese punto Gustavo, de los 19mil millones, hay que aclararlo para mí no está claro y comparto la posición de tanto doña Martha como el licenciado Juan Ignacio, porque hablas vos de una facturación, de acuerdo con el proyecto de ley propuesto de 19mil millones y porque haces referencia a lo real, no entiendo el concepto de facturación y esto es básico porque entonces estás hablando de una pérdida de 13mil millones colones, entonces para mí eso tiene que quedar muy claro.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Sí claro muchas gracias don Jorge, más bien por la consulta, nosotros lo que estamos haciendo es el ejercicio con datos reales de que hubiera pasado si entre el año 2019 y 2021, en lugar de tener una regla que nos permite facturar hasta 10 años retroactivamente, en lugar de tener esa que es la que opera por el artículo 56 de la Ley Constitutiva, tuviéramos justamente la regla que pretende este proyecto de ley que sería la de 4 años, es un ejercicio aritmético simple, entonces lo real que facturamos con la regla de 10 años, ascendió a 32 mil 681 millones para trabajadores independientes, pero si no hubiéramos tenido esa regla, sino la regla de los 4 años la facturación hubiera sido de 19mil 60 millones, es eso es un ejercicio dentro de lo que realmente facturamos con regla de 10 años y lo que hubiéramos facturado con regla de 4 años, para tratar de acercarnos y de eso se tratan los estudios de impacto financiero actuarial de poder acercarnos a lo que esto implica en términos ya prácticos entonces lo que estamos concluyendo, simplemente como ejercicio es que si hubiera utilizado la regla de los 4 años, tendríamos una facturación en esos 3 años menor en 13.622 millones, no sé si he sido.

Director Jorge Hernández Castañeda: Entonces, perdón doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: No es que cada vez que se toca esto, me generan muchas dudas.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Director Jorge Hernández Castañeda: Pero doña Marta, entonces Gustavo, pero en realidad no es el concepto de pérdida yo no lo veo así, porque de todos modos que estamos recuperando nosotros en la morosidad de los trabajadores independientes y eso se lo pregunto a Luis Diego, de 2 años en adelante a 10 años que estas recuperando la gente prácticamente no tiene ninguna capacidad, un trabajador independiente no tiene ninguna capacidad para hacerle frente a esas deudas millonarias, entonces yo creo que esto es un concepto totalmente irreal el que estas poniendo ahí, lo que ocurre es que cuando lo pones en el papel nosotros vamos a salir apoyando el proyecto donde aceptamos una pérdida en los ingresos en 13mil millones, pero es irreal yo le pregunto a Luis Diego cual es la recuperación de los trabajadores independientes de la morosidad después de 2 años, yo diría que después de 1 año, prácticamente nadie está pagando, porque aquí hay un problema de fondo Gustavo, lo que a ocurrido en la institución y ahí me gustaría oír el criterio de Idania, es que la gente el trabajador independiente deja de laborar y no reporta a la institución, entonces la maquinita se sigue acumulando hay ejemplos deudas de 120 millones de colones, que se han acumulado de esa manera esta gente no va a poder pagar, pero lo que si me preocupa es el concepto de pérdida, verdad es la realidad yo no veo afectación a la sostenibilidad financiera porque, porque no esta recuperando la suma yo le preguntaría al Director de Cobro, que es lo que están recuperando ustedes de deudas de 2 años cual es la tasa de recuperación, de deudas de 8 años cual es la tasa de recuperación, yo te diría sin conocer los números de que no creo que la tasa sea alta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Adrián, antes de darle la palabra a don Gustavo. Micrófono Adrián.

Director Adrián Torrealba Navas: No en realidad quería bajar, porque la tenía todavía alzada, luego me voy a referir cuando me toque intervenir.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Ok, aquí además de lo que decía don Jorge y porque he estado averiguando y también he escuchado algunas situaciones me parece y tal vez ahí Gustavo o tal vez otros que el trabajador independiente cuando está atrasado no se le permite recibir atención médica, no puede recoger medicamentos, y mientras está acumulando deuda, no puede recibir la atención médica y solo acumula deuda, eso también me gustaría a mí que me verifiquen si eso es cierto, gracias don Gustavo si quiere siga adelante.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Gracias doña Marta, no tal vez nada más y ahorita cuando termine tal vez, Luis Diego puede responder a las preguntas de don Jorge Arturo, yo nada más quiero aclarar que aquí en esta diapositiva y en lo que inspección nos dio en ningún caso estamos diciendo pérdida lo que es, es una simulación entre cómo se calcula la facturación actual y como sería con el proyecto de ley y aquí lo que dice es reducción, pero es un ejercicio nosotros no hemos dicho, yo creo que en ningún momento en la presentación he dicho que hay una pérdida y además el ejercicio, tiene que ver fundamentalmente con el proceso de facturación ya con la posibilidad de recuperar

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

tendremos evidentemente entrar, digamos en otras finezas del análisis pero ya nada más es un ejercicio simple de simular que pasa con una regla y con otra. Estos datos lo que demuestran es que fundamentalmente porque yo creo que ese es el núcleo de este proyecto de ley que, si se utilizara el transitorio para prescribir deudas que tienen más de 4 años de antigüedad pese que la administración las esté gestionando con una acción cobratoria esto es lo que podría pasar en el 100% de los trabajadores independientes sea que estén activos o sean inactivos viene a la Caja, y presentan la solicitud que se les de la prescripción estamos hablando de un monto que hoy en día está registrado en 247mil millones, solo para el 75% son 185mil millones, 50% 123mil millones, y el 25% 61mil, obviamente los montos van en función de la respuesta de los trabajadores independientes que quieren hacer el trámite para acogerse a esta prescripción, pero que yo debe decir que más allá del tema financiero creo que Mariana lo explico, muy bien tiene que ver con un tema de contenido jurídico de la prescripción utilizada en estos casos como una figura de retroactividad nosotros la comprendemos hacia futuro, cambiar la regla de 10 a 4 años, pero cual nosotros podríamos estar perfectamente de acuerdo en esa limitación pero aquí estamos hablando de otro tema es la juridicidad que hay detrás de utilizar la regla que está a futuro hacia atrás, verdad esos son los montos que están aquí planteados.

La forma que está redactado la ley en ese artículo en particular, haría que nosotros aquellos casos que están en cobro judicial tengamos que darlos por prescritos y eventualmente, digamos nosotros como institución pagarles a aquellos abogados que llevaban el trámite de los cobros y los montos podrían ascender casi hasta 3mil millones de colones, por la forma que está redactado el transitorio busca esa retroactividad en la prescripción. La Gerencia de Pensiones hace una observación que a mi me parece que también ha sido punto de discusión en algunos otros momentos y tiene que ver con el principio de que la prescripción para el cobro de las contribuciones en algún momento se ha alegado que la prescripción, es una figura, pero eso no implica que esas cuotas que están ahí registradas a favor del trabajo independiente por decirlo de alguna forma también prescriban, sino que quedan como cuotas a la ver de ese trabajador independiente pese que la administración ya no puede hacer el cobro, porque hay una norma de prescripción como la que aquí se plantea.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gustavo, pero perdón ahí digamos en pensiones que es algo que yo tenía alguna una duda, ahí simplemente si yo no sumo las cuotas no adquiero el derecho, verdad ese es el punto.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Claro eso estamos, totalmente de acuerdo nosotros, bueno estos días que me ha tocado estar con pensiones también lo que se ha hablado es que el proyecto de ley no clarifica eso, verdad y que es necesario que se entienda que la prescripción de las cuotas implica también por llamarlo de alguna forma la prescripción para efectos de beneficios hay varias jurisprudencia donde se podría entender distinto, alguien podría decir no mire la administración ya perdió la capacidad de cobrar, pero el trabajador se queda con los beneficios que tenían esas cuotas, verdad entonces.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Eso si es importante aclararlo, que la pensión o sea realmente se adquiere cuando se tiene la cantidad de cuotas independientemente de estos procesos, verdad porque entonces hay el trabajador lo que tiene que hacer es si no pudo pagar o si prescribe eso no le puede sumar para efectos de la pensión.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Claro y ahí el llamado de atención es básicamente como usted lo planteo doña Marta, para que en el proyecto de ley quede claramente y se estudie la jurisprudencia para que después de aprobada la ley no aparezca alguien demandando a la Caja, de que esas cuotas no podrían eliminarse de su cuenta en vivo, nada más se hicieron unos cálculos si procediera la prescripción retroactiva verdad, creo que es el centro de este proyecto de ley, estamos hablando y ahí nos acompaña Jorge (...) que es actuario de la Gerencia de Pensiones y calculo que lo que se conoce como el pasivo actuarial podría aumentar en el caso extremo, 187mil millones de colones es decir que pudiéramos adjudicar pensiones cuyo valor en el tiempo sumen 187mil, que tendría un impacto en el pasivo actuarial de 0.20%, pero yo creo que ahí va clarificar ese tema y no ponernos digamos en ese otro nivel de riesgo, hay otras observaciones aquí sobre el artículo 1, que nosotros creemos (...) en estar de acuerdo que este incluido en la ley, pero también creemos que es parte de la reserva de lo que entendemos como autonomía dura de la Caja que ya hay un reglamento que tiene la definición de trabajador independiente y que además se redactó se dio a audiencia pública esta alineado a los criterios emitidos por la OIT, y se encuentra conforme a la obligatoriedad contributiva pero eso es del artículo 1, que no es necesariamente el fondo del tema.

Hay también un tema de prescripción, y aquí voy a hacerlo rápido y después alguien experto podrá profundizar, en el código de normas y procedimientos tributarios hay una diferencia de 4 años para ciertos casos y 10 años para el que no estaba incluido en el sistema, en este se utiliza el concepto de los 4 años o es lo que se pretende hacer que todos sean de 4 años, pero el código de normas hace diferencia para los que están inscritos y para los que no están inscritos una diferencia en esos términos, y después esto que planteo ahora de la fijación de un transitorio I, que los somete también a 6 meses ya lo sufrimos en el buen sentido con la ley de condonación interés, recargos y multas que nos dieron 3 meses para hacer la reglamentación y además para buscar sistemas y con el apoyo de la Dirección de Tecnología que ha hecho un gran esfuerzo pero el tiempo mínimo que se puede usar en hacer el ajuste a los sistemas es de 5 meses, pero bueno ya en ese tema ya nos ajustamos y prontamente ya la próxima semana vendrá el reglamento para condonación y aquí lo que volvemos hacer es volver a reiterar lo que Mariana planteo que estos transitorios, que ponen plazos de este tipo a la Caja, se consideran por parte de la Sala Cuarta, violatorios de la autonomía que tiene la institución y después el transitorio II, que yo debo decir del análisis que hicimos lo que puede pasar con las prescripciones o retroactividades de 4 años de aquí para adelante, no es realmente lo que nosotros vemos como preocupación sino es la aplicación de esta norma de irretroactividad de estas disposiciones que han estado conectadas al principio de seguridad jurídica y constituyen a la posibilidad de modificar las consecuencias jurídicas de los actos ya formalizados. La eventual retroactividad planteada en el proyecto

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

representa un perjuicio para la Administración dado que existen adeudos ciertos y determinados que no podrían recuperarse por la aplicación de la retroactividad aludida, hay una exposición ante futuras reclamaciones de reconocimiento de cuotas que nacen de informes de inspección permanecen informes para que se reconozcan cotizaciones al IVM, aduciendo un actuar omiso de la administración eso que comentamos anteriormente y se produce un perjuicio a la administración por cuando dejaría de recuperar adeudos ciertos y determinados y aquí vuelvo insistir sobre el transitorio II, particularmente.

Buenos las consideraciones finales sobre el transitorio II, donde hemos diferentes cuantías que se verían afectadas por esa aplicación, no solamente se toca el tema de la prescripción para la fase de ejecución cobratoria, sino que también para la determinación, lo que define son 4 años para poder indagar, determinar y cobrar las contribuciones, 4 años únicamente y otro ya es un tema más operativo que es la implementación a nivel de sistemas que podría llevar un proyecto de esta ley. Bueno aquí cerramos este complemento y nada más yo vi al final también que realmente después de analizarlo por diferentes instancias, yo podría resumir que la preocupación no está en la prescripción de pasar de los 10 a los 4 de aquí en adelante, sino que el énfasis del análisis está en lo que implica el transitorio que llevaría aplicar esta norma retroactivamente a deudas que ya están registradas y en firme, yo lo dejaría hasta acá doña Marta y si a usted le parece conveniente podemos permitir a don Luis Diego Calderón, Director de Cobro que responda las consultas.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor, muchas gracias don Gustavo, clarísimo que la preocupación es el transitorio II.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Buenas tardes, Luis Diego Calderón de la Dirección de Cobros.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Buenas tardes.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Gracias, creo que la pregunta va en términos de los porcentajes de recuperación de esta población de trabajadores independientes creo que es importante mencionar que los porcentajes si son diferentes con respecto a la población patronal, verdad los trabajadores independientes son una población diferente verdad,

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Todavía arrastramos, digamos, situaciones de la pandemia y la crisis internacional que estamos viviendo también en este momento y periodos fraccionarios tan importantes. Eso digamos, en términos generales y esto implica tanto lo de las facturas ordinarias, verdad, del trabajador independiente, como las facturaciones extraordinarias o adicionales. En el caso, si uno se va yendo a lo que va quedando de morosidad, que es creo lo que preguntaba don Jorge Arturo, y va clasificando esa morosidad por antigüedad de saldos y vamos viendo que voy

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

recuperando de acuerdo a esa antigüedad de deuda, si es cierto que conforme pasa el tiempo esa probabilidad de recuperación se va haciendo bastante baja, verdad. Entonces, ahí nosotros por ejemplo en las cuentas de dudoso cobro, verdad, y lo indicamos en el informe para ser totalmente claros, hay cerca de 200, ahorita en la contabilidad cerca de 238 mil millones que ya están, digamos, declarados como dudoso cobro y eso lo que hace es de alguna manera, digamos, representar bien cuales son las cuentas por cobrar netas. Y para hacer esa estimación, estaba revisando los números esta mañana, y demás de 4 años lo que la probabilidad de recuperación que se estima para hacer esa estimación es cerca de un 25%, verdad, a partir digamos de 4 años y ya hay un momento en que el 100% se estima.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Luis Diego una pregunta. ¿Eso es en términos generales o de trabajador independiente?

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Trabajador independiente.

Director Carlos Salazar Vargas: No escuché el número.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: 25%.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Y ¿cuánto puede ser eso en cantidad de personas?

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Estamos hablando ahorita de una morosidad de más o menos 200 mil trabajadores independientes, solo independientes.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: O sea, unas 50 mil personas estarían en difícil recuperación.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Si, habría que ver ahí ya. Nosotros lo hacemos más que todo sobre montos, porque eso es lo que afecta los estados financieros.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Y una pregunta don Luis Diego. ¿Y de esta recuperación cuanta tiene que ir a cobro Judicial?

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: En caso de trabajador independiente, digamos, nosotros lo que aplicamos son criterios, ahorita tenemos, sobre todo nos enfocamos en el cobro administrativo, verdad, que es más eficiente. Y en el caso del trabajador independiente, igual en los patronos, aplicamos lo que llamamos criterios de selección que en algún momento la Contraloría nos había recomendado eso, es digamos, enviar a cobro Judicial realmente las cuentas que tienen posibilidades de recuperación, es decir, que estén ejerciendo la actividad por ejemplo y tenga algunos bienes o salarios embargables, verdad. Entonces ahorita en el caso de patronos, andamos cerca de un 40 y resto por ciento de la cartera en cobro Judicial, pero en trabajador independientes creo que es como un 20%.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias. Don Juan Ignacio.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Si Marta. Con relación al tema de las cuotas. Entonces esta gente que tiene el cobro Judicial, el cobro o están morosos ¿si tienen las cuotas asignadas? Según lo que dijo Gustavo. A pesar de que.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: No. Es que nosotros. ¿Puedo? Con permiso.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Lo que hay es una cuenta que la persona debe y las acciones de cobro lo que hacen es procurar la recuperación de esas sumas. En nuestro sistema, en el caso de los trabajadores independientes, se computa la cuota de IVM cuando él cancela, verdad.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Yo creo que la pregunta de don Juan Ignacio iba en el sentido de ¿si se detiene la deuda o sigue corriendo? Porque entonces si sigue corriendo y él ya no está realizando la actividad, lo que se genere puede ser falaz, verdad, o sea, podríamos estar generando, digamos, ya dejó de trabajar o la empresa simplemente ya cerró, verdad, y mucha gente cierra por la deuda con la Caja precisamente, verdad. Entonces no se detiene, digamos, normalmente verdad, uno deja de pagar algo y corren intereses sobre la deuda principal, me parece que en la Caja siguen sumando cuotas, verdad, y además intereses. Eso creo que tal vez por ahí don Juan Ignacio.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Es que Gustavo dijo que habría que quitar los beneficios, en su momento cuando dio la explicación. Ahora.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Si. No sé si esa parte la aclara don Gustavo que tiene la mano levantada.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Gustavo.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Si bueno, tal vez, también Luis Diego me pueda complementar. Tal vez lo primero es, que en el caso de los trabajadores independientes nosotros ocupamos que ellos hagan una gestión para enterarnos de que ya cesaron la actividad económica, no hay forma que nosotros sepamos si un trabajador independiente la está realizando o no. Claro, los mecanismos que existen ahora son mecanismos que tienen que ver con ir a una oficina a presentar documentos etc. En mayo del 2022, la Junta Directiva aprobó un Reglamento que tiene un elemento sustancial y es desarrollar una plataforma de servicios autogestionados para que, a un futuro cercano, espero yo, un trabajador independiente pueda darse baja cuando él determine que ya acabó la actividad. Como pasa con un patrono. Uno toma una planilla de un patrono, un trabajador ya no labora y simplemente uno pone cero y el sistema entiende que está fuera del sistema. Para el trabajador independiente no opera así, pero él nos tiene que comunicar

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

porque no hay forma material que nosotros sepamos quien suspendió o no la actividad. A futuro yo espero que, en unos meses, eso lo pueda hacer el mismo trabajador, que entre al sistema y diga yo me doy de baja y se acabó porque yo ya no tengo actividad. Mientras no lo haga y en eso si somos conscientes. Pasan muchos casos que el trabajador no detiene la facturación y todos los meses le está apareciendo la cuota al mes, la cuota al mes, la cuota al mes y a veces suma y suma, pero también tiene que ver digamos, con que él no viene y hace el reporte.

Y sobre lo que planteaba don Juan Ignacio, lo que yo estaba planteando es, un ejemplo específico, un trabajador debe 120 cuotas como trabajador independiente, está dentro del presupuesto que define el transitorio que dice que todas aquellas que tengan más de 4 años de antigüedad se van a prescribir y entonces en ese momento, aplicando ese transitorio la administración pierde la capacidad de cobrar esas cuotas y no va a haber forma legal de recuperarlas. Entonces ya nosotros cesamos nuestra gestión cobratoria, pero lo que planteábamos como un riesgo, que hay que aclararlo en la ley es que eventualmente ese trabajador venga y nos plantee que quiera que usemos esas 120 cuotas que ya la Caja no puede cobrar, pero para generar una pensión. Entonces ahí es donde él dice, mire usted no me puede cobrar, pero yo no puedo renunciar a mis cuotas porque son mis derechos y entonces págume una pensión o súmeme esas cuotas para la pensión. Y ahí es donde, digamos, desde la Gerencia de Pensiones planteo estos datos que vimos. Pero tiene que ver yo creo, analizar muy bien la jurisprudencia que hay y pedir una aclaración suficientemente robusta para que no nos expongamos a eso. Pero hay que analizar la jurisprudencia porque no es nada extraño que en algún caso alguien diga, usted lo que perdió fue la capacidad de cobrar, pero no tiene porqué perder las cuotas. Eso puede pasar.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Si, ahí mi tema era también con relación a lo que estaba diciendo don Luis, en el sentido que usted ya tiene una deuda, digamos, registrada ahí, que no declaró, no hizo la presentación de esos ingresos, ya está ahí como moroso y no le pueden cobrar. Hablemos de la actualidad no hablemos de la ley, ¿ese monto de deuda está asignado y le ponen las cuotas relacionadas don Gustavo? Anualmente.

Lic. Gustavo Picado Chacón: No, no. En el trabajador asalariado con patrono, aunque el patrono no pague esas cuotas van en trabajador independiente no. Trabajo independiente funciona con un concepto que se llama cuota global, tiene una cuota que es el trabajo independiente y una cuota complementaria del estado, hasta que el trabajador no pague la parte de él, esa cuota no se reconoce. Entonces, todos aquellos que estén morosos hoy, si tienen esas 120 cuotas no aparecen en el sistema de pensiones como cuotas para una posible pensión hasta que pague las 120 cuotas o la proporción que le toca de esas 120 cuotas.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Ok. Entonces en los escenarios que vos planteaste ¿esa consolidación no está hecha tampoco?

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Lic. Gustavo Picado Chacón: No. No, no, simplemente es una observación del riesgo que pueda haber, pero no es que esas cuotas estén registradas hoy para una pensión. En trabajador independiente no.

Director Juan Ignacio Monge Vargas: Ok.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gustavo y una pregunta, y ¿Qué pasa hoy en día cuando prescriben las cuotas? porque supongo que habrá casos de 10 años ¿Qué pasa con esas cuotas? ¿Cómo lo aplican?

Lic. Gustavo Picado Chacón: Si. Yo no tengo doña Marta, casos específicos en este momento porque no se concede, digamos, prescripción a nivel administrativo en sede administrativa. Lo que hay es prescripción judicial, verdad, pero yo tendría que preguntar a pensiones. Digamos, a mí lo que me suena es precisamente que cuando se prescriben se pueda mantener, pero yo no conozco casos específicos de prescripciones a nivel judicial.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Porque yo si he visto judicialmente muchas deserciones, verdad, y deserciones a nivel judicial que difícilmente se me ocurre que las vuelvan a presentar porque normalmente son montos muy pequeños, verdad, a veces no superan los 500 mil, 600 mil y se quedan ahí y siguen para la vida eterna, verdad. Pero sería interesante saber qué pasa con los que hoy en día prescriben. Don Jorge Arturo.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Ahí tal vez doña Marta, nada más déjeme un segundito. Para agregar, que usted hizo una pregunta muy importante sobre la gestión de cobro a nivel judicial. Hace algún tiempo nosotros teníamos hasta el 90% de cartera en cobro judicial, porque teníamos además casi, digamos que, no voy a decir un mal dato, pero si teníamos un seguimiento de la auditoría, donde el éxito de la gestión tenía que ver con lo que llevábamos a cobro judicial. Eso se cambió porque se determinó que muchos casos que llevábamos a cobro judicial era asumir costos y no teníamos al final éxito. Entonces, ahí Luis nada más me precisa el dato, creo que hoy no tenemos más del 15% porque se hace una selección previa de casos que tengan una probabilidad de éxito, pero se cambió radicalmente del 90 al 15% en los últimos años.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Gustavo. Don Jorge Arturo.

Director Jorge Hernández Castañeda: Luis Diego, unas preguntas. ¿Cuál es el monto de la morosidad de 5 a 10 años? ¿Qué representa este monto en relación con el pendiente total de morosidad de trabajadores independientes? ¿Y cuál es la tasa de morosidad en este periodo de 5 a 10 años?

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Sería don Luis Diego.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Sí. Si me permite tal vez para buscar un documento que estaba. Don Jorge, digamos, las deudas de los trabajadores independientes suman ahorita a agosto los 402 mil millones de colones. La morosidad que nosotros definimos, el indicador de morosidad es por unidad de tiempo, es por año, verdad. Una cosa es lo que se acumula y otra es, lo que yo logro recuperar, digamos, de la facturación de un periodo determinado, en este caso un año, que es el 42% de mora, o sea, recibimos un, como es, ya me enredé, un 58% de lo que se está facturando en este momento. Antes de pandemia era un 65% que es lo que mencionaba. Entonces la morosidad la medimos don Jorge por el desempeño con respecto a lo que facturamos en un periodo determinado, verdad, y la morosidad acumulada son esos 402 mil millones. Lo que le decía es que la probabilidad que nosotros utilizamos de recuperación a partir de 4 años y como hasta los 8 años es cerca de un 25%, verdad, es decir que un 75% se estima de dudoso cobro contablemente.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias. ¿Don Gustavo usted ya concluyó su parte? ¿Yo no sé si hay alguna otra presentación Carolina o Mariana?

Lic. Mariana Ovares Aguilar: Lo que resta es la lectura de la propuesta de acuerdo doña Marta, entonces usted me indica si la leo o van a concluir con la discusión.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Doña Martha Rodríguez.

Director Jorge Hernández Castañeda: Doña Marta ¿me permite?

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: ¿Don Jorge Arturo?

Director Jorge Hernández Castañeda: Sí, sí, sobre este punto.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Doña Martha, ya le doy la palabra.

Director Jorge Hernández Castañeda: Si. Es que Gustavo, el análisis de esto realmente debiera de hacerse en esta situación y no con el enfoque que vos lo estás planteando. Porque lo que se está aquí analizando y discutiendo es un Proyecto de Ley donde lo llevas a 4 años. Entonces lo que hay que analizar realmente es para que la Junta Directiva tenga un criterio para tomar la decisión es ¿Qué está ocurriendo con las deudas después de los 4 años? Luis Diego me acaba de decir que un 75% es de dudoso cobro, entonces ante esta aseveración pareciera que el Proyecto de Ley es viable. Porque prácticamente nosotros no estamos recuperando nada, entonces, el análisis, la investigación debiera de hacerse en esta situación y no verlo desde el punto de vista de sostenibilidad financiera, porque si no llegamos a otra conclusión.

El punto aquí es ¿es razonable para la Institución tener un plazo superior a los 4 años hasta los 10 años? ¿Que está ganando la Institución desde el punto de vista financiero? Pero pareciera que, con esas sumas, una recuperación del 75% y yo te agrego Luis

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Diego, agrega los gastos administrativos, los costos administrativos ¿entonces en que quedas? Para mí el análisis tiene que hacerse así.

Lo que ocurre es que, con esta presentación, yo definitivamente yo no puedo votar a favor, nos están exponiendo, porque esto sale a la opinión pública, sale a la prensa. ¿Si a uno le cuesta comprender? ahora al resto de la opinión pública que no maneja estos datos, esta información, estos conceptos, estos criterios. Diay, entonces da base para cualquier criterio y para cualquier enjuiciamiento a los miembros de la Junta Directiva.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Jorge Arturo. Doña Martha y después le doy la palabra a don Gustavo.

Directora Martha Rodríguez González: Si, gracias. Es que quería ver si tienen algunos datos adicionales, porque Luis Diego decía que, el 58% de los facturados se recupera. Entonces, quería ver si tenían esos datos, ¿de cuál período? Si es de esos mismos 10 años, o si es solo ese año que estaba diciendo Luis Diego.

La otra pregunta es que, yo planteaba un poco el tema de la subdeclaración o de la evasión, porque hay un dato de los trabajadores independientes con actividades lucrativas que, por ejemplo, que evaden el pago del impuesto de renta, eso es del 82.7% de esos trabajadores, entonces quería ver si había una estimación también en la Caja.

La otra pregunta es, si en el planteamiento que hiciste Gustavo, ¿si algún patrono alega que debería aplicarse la misma situación para esos patronos? ¿Si tienen el dato? Yo sé que quizás no, porque no es el planteamiento, pero si no para hoy, para cualquier otro momento, el dato de ¿qué implicación tendría eso para la Institución?

Y la última pregunta, si también, si tienen los datos, es ¿cuántos trabajadores independientes están en procesos administrativos y cuántos en procesos judiciales a partir de, digamos, con la prescripción actual del artículo 56?

Si tienen los datos, les agradezco.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Gustavo.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Si, gracias doña Martha.

Luis Diego, tal vez con estos últimos datos que pide doña Martha, para que los vayas buscando.

Yo quería referirme a los comentarios que hace don Jorge Arturo en los siguientes términos. Nosotros como instancias técnicas, pues hacemos un análisis de acuerdo a lo que nosotros entendemos como las implicaciones que tiene.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Este Proyecto de Ley tiene dos componentes, uno que lo entendemos y yo voy a ver si a título personal que compartimos delimitar la acción retroactiva para trabajadores independientes hasta 4 años. Eso de aquí en adelante. Pero tiene un transitorio que me parece que es el corazón de todo esto y la discusión de fondo, que lo pretende es que deudas que ya están registradas y por lo menos desde nuestro punto de vista firmes en sede administrativa de acuerdo a los procedimientos y las normas que nosotros como Institución utilizamos. Y lo que está planteando es que, esas deudas se prescriban también, a pesar de que la administración haya hecho acciones cobratorias.

Entonces, para mí, si ustedes me lo ponen, esto puede tener un elemento financiero, pero tiene un elemento jurídico, digamos, muy fuerte. Nosotros hacemos el planteamiento y como desde el punto de vista financiero, lo que hacemos es mostrar las cifras a las que estaría expuesta la Institución aplicando esta regla retroactiva, pero yo no puedo decir ningún número distinto a los que son. Esa es la suma casi 240 mil millones que están hoy en cobro y que quedarían fuera de cobro a partir de, digamos, de la aprobación de este proyecto de ley, verdad. Y yo digo de nuevo, que este es un componente que si hay una posición de que jurídicamente es viable. Aquí tuvimos una discusión en esta Junta Directiva de meses sobre condonación y lo que se ha dicho desde la jurídica es, que como no hay una falta de ejercicio de cobro, pues la prescripción no podría operar, porque la prescripción es una figura que nace a partir de la inacción de la administración. Entonces yo no quisiera sinceramente que lo veamos como un tema financiero sino jurídicamente se supera, entonces nosotros entenderemos que, diay, que hay una voluntad después del legislador y la Junta de que sea así. Pero nosotros lo que damos es un dato lo que podría implicar para la Caja, no estamos diciendo para nada, ni poniendo evidencia para que no se apruebe, eso me parece que debería quedar ahí como bastante claro. Gracias doña Marta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias. Creo que faltó una pregunta. Doña Martha cuestionaba ¿si esa recuperación corresponde al periodo pasado 2021, o a que periodo? Porque si es importante saber ¿cómo ha evolucionado la recuperación o si totalmente ha hecho lo contrario, ¿verdad? Ir más bien en detrimento, verdad. No podemos olvidarnos que venimos pasando de una pandemia y que los grupos que más se vieron afectados o de los que más se vieron afectados, por supuesto que se hace referencia a algunos grupos de trabajadores independientes. Entonces ¿no sé si Luis Diego nos puede contestar si ese porcentaje corresponde a que año?

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Sí, gracias. Ese porcentaje lo que mencioné de la morosidad de nuevo es un 42%, ese es el último dato a agosto, ya pudimos sacar estadísticas después del hackeo, a agosto. Y eso representa de enero a agosto, verdad. Les decía que este 42% es más o menos el nivel que hemos tenido después de la pandemia, verdad, pero que antes de la pandemia esto andaba cerca de un 35% y ese es el porcentaje que se recupera, digamos, en un periodo de tiempo en un año, verdad, que es como lo medimos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Sí, lo del 20% sería a partir 20 o 25, sería a partir de los 4 años que cada vez se vuelve más complejo.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Esa es la probabilidad de recuperación de los saldos que estén acumulados ahí, verdad.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias.

Lic. Luis Diego Calderón Villalobos: Con gusto.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Adrián.

Director Adrián Torrealba Navas: Bueno, vamos a ver. Tal vez primero como una cuestión de forma, tal vez si nos ayuda Juan Manuel. Yo presenté, por lo menos envié al chat y también creo que se lo mandé por correo a Juan Manuel un escrito de, digamos, que le llamé a refutación a todo este criterio que estamos viendo. Mi idea en este momento es exponer un poco el contenido de ese escrito. Ya veremos esa versión escrita, digamos, que futuro tiene, o que utilidad tiene, lo que sea, pero si quisiera, digamos, advertir que voy a hacer una exposición sobre ese escrito.

Antes de eso, yo quisiera resaltar unos elementos del contexto que me parecen muy importantes. Primero, esta Junta Directiva en su nueva conformación, tanto con el anterior presidente ejecutivo y hoy con la actual presidencia. Al menos en su mayoría y hablo, por ejemplo, por los que representamos a la UCAEP, pues hemos tomado una, digamos, una política importante que es darle soluciones al problema del trabajador independiente. Evidentemente, digamos, eso implica reconocer que hay un problema, porque digamos, si no hubiera un problema no habría nada que buscarle solución. Entonces, digamos, hay por lo menos una orientación, al menos mayoritaria creo yo de esta Junta, primero número uno de reconocer que hay un problema y número dos de ver cómo se le busca solución a ese problema.

Entonces claro, a partir de esa constatación, el criterio jurídico a mi juicio como una así elaboración más general, bueno, jurídico con todos, digamos, los aportes de distintas gerencias, digamos, básicamente implican número uno, no reconocer la existencia de un problema, porque, de acuerdo con lo que uno lee, todo a sido regular, legal, todas las situaciones de la Caja hasta ahora. Y, por lo tanto, como consecuencia de eso, pues se repite en todo ese criterio, posiciones que tradicionalmente ha sostenido la Institución y que precisamente son lo que han causado el problema.

Entonces en esa línea, yo quiero destacar lo siguiente, ya a nivel del Comité Financiero tuvimos una primera experiencia que fue como hemos hecho evolucionar, digamos, la versión, la propuesta que originariamente se trajo a esta Junta Directiva. Del reglamento para la Ley de Amnistías de Intereses y Multas, a través de un trabajo que hicimos donde pues, como se verá, creo que la próxima semana, pues cambia importantemente la cara

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

de lo que se ha planteado en relación con lo que, digamos, yo en su momento critiqué y luego hicimos un esfuerzo con los sectores, con la parte técnica para encontrar una mejor solución a temas relevantes, digamos, que eran parte precisamente de este problema, que tiene bastantes aristas. Uno era el tema de los intereses y multas y desde luego este tema de la prescripción es otro, aquí no se agota la cosa, hay otros componentes de ese problema global.

En relación con ese proyecto, yo diría, que estuvo una situación real, pero que complica o ha complicado un poco y creo a mi juicio que explica mucho las características del criterio que estamos analizando esta tarde.

Yo me reuní con la Comisión Financiera el miércoles anterior, es decir, un día antes de que conociéramos el tema en la Junta Directiva y ahí empezamos hablar un poco sobre las inquietudes, yo di mis explicaciones, antes de eso yo les había enviado en material doctrinal de mi cosecha de Derecho Tributario Iberoamericano o el Derecho Parte General tomo 1, lo publiqué en el 2009, donde precisamente se trataba de temas como en la perfecta constitucionalidad en la retroactividad de los plazos de prescripción en beneficio, bueno, digamos, como que la idea era que con esos insumos armáramos una, digamos, una experiencia parecida a la que tuvimos con el proyecto de amnistía. Sin embargo, se planteó una cuestión y Gustavo está aquí para que no me deje mentir, donde básicamente se afirmó que si hubiéramos tenido más tiempo hubiéramos podido consensuar alguna solución, digamos, cercana, digamos, que llegara a darle un apoyo sin perjuicio de hacer algunas solicitudes de aclaración o corrección del proyecto muy puntuales y no llegarle con una oposición tan radical como la que tiene el criterio que se nos presenta. Ese día entonces surgió, bueno, veamos la posibilidad de conseguir una prórroga de la Asamblea. Gustavo incluso, planteo que eso podía durar 15 días o el escenario ideal era pedir 15 días y yo, digamos, que voy empezando a conocer un poco como funciona esta Institución, lo entiendo. Porque en efecto hay que coordinar un montón de dependencias, de gerencias que todas tienen que dar su opinión y entonces ese proceso es trabajoso como lo evidenció la reelaboración del reglamento.

Entonces, a mí me parece que, ante la no posibilidad de prórroga, lo que ha sucedido acá es que las distintas dependencias han echado a mano de las posiciones tradicionales en relación con este tema de trabajador independiente. Y precisamente ahí está el modo (...) que me parece criticable y que voy a desarrollar. Yo creo que es muy importante, entender que fue lo que pasó históricamente acá. Cuando se hace obligatorio el que contribuyan los trabajadores independientes, la Institución sigue dos políticas fundamentales. Primera, se determinaba. O tres políticas fundamentales. Primero, nunca se estableció un sistema de autoliquidación o declaración, no se ha ajustado, es hasta mayo del 2022 en el reglamento que se prevé, que todavía ni siquiera se ha implementado.

En el SICERE nunca hubo ninguna posibilidad de que los trabajadores independientes declararan. Entonces se estableció un sistema donde la Caja facturaba a los trabajadores

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

independientes que llegaban a inscribirse, o sea, digamos, los que se formalizaban. Numero dos, al hacer esa facturación la Caja adopto el sistema de que en Junta Directiva se aprobaban una escala de ingresos de referencias según antigüedad, de independiente, ejercicio de la profesión o del trabajo que tenía registrado. Y sobre esa base se establecía el monto sobre el cual se aplicaba la tarifa. Y esa tarifa, en esa primera etapa se fijó un reglamento, todavía está así establecido, en el mismo porcentaje que tenía el trabajador asalariado que era el 10%. Y así empezó a funcionar la cosa. Es decir, entonces los periodos 2005, 2006, 2007, así los trabajadores independientes registrados recibían mes a mes una factura de la Caja con ese ingreso de referencia, con esa tarifa. En determinado momento, el asunto cambia en el sentido que se aumenta la tarifa. Hay un momento donde se pasa de esa equiparación con el trabajador asalariado y termina en el actual 18% a partir de cierta suma.

Luego otro hito muy importante. En la legislatura 2010-2014, Gobierno de Laura Chinchilla, en ese Gobierno o en esa legislatura, porque estábamos hablando de la Asamblea Legislativa. El Partido Frente Amplio, plantea dos proyectos, el primer proyecto decía que, para los trabajadores independientes debía de determinarse la obligación tributaria con base en sus declaraciones del impuesto sobre la renta, es decir, había una remisión a la ley del impuesto sobre la renta. Y, por otra parte, se planteó un proyecto que establecía la imprescriptibilidad de las deudas de los trabajadores independientes. Esos dos proyectos fueron archivados, rechazados en la Asamblea Legislativa, es decir no pasaron. Sin embargo, por ahí del 2014, es decir, con posterioridad a esa no aprobación de esos proyectos. Hay un cambio radical de política de la Institución. Y ese cambio parte de empezar a utilizar las declaraciones de renta que tenían desde el día 1, desde el año 2005 tenía acceso legal a las declaraciones de renta y que no se habían utilizado porque se facturaba con base en el ingreso de referencia. Y en ese momento deciden cambiar la política y decir, bueno no, ahora vamos a ir a tomar todas las declaraciones de renta ahí para atrás y vamos a empezar a ajustarles a la gente con base en esas declaraciones de renta. Y entonces de ahí vienen las famosas renta activa hacia el 2005, 2005, 2007. Número dos, partieron de la tesis de la imprescriptibilidad bajo un argumento que hoy día y creo que está Gilberth por ahí, la misma Dirección Jurídica lo considera equivocado y es el error garrafal de entender que en materia de contribuciones tributarias como este caso, no solo prescribe la potestad de cobrar lo que ya está determinado, sino también, la potestad de determinar. Entonces, digamos, eso significa que, si alguien en la vida le habían cobrado en las 2008 determinadas facturas, cuando le abren un procedimiento de inspección con traslado de cargos y toda la cosa. Lo que está haciendo la administración es ejerciendo potestad de determinación y entonces está diciendo, ahora voy a determinar una suma mayor de la que yo en su momento te facture. Pero, como ahí no había ninguna deuda adicional porque había primero que cubrir todos los procedimientos, entonces se decía no teníamos ninguna obligación determinada y, por lo tanto, no hay prescripción que corra, cuando si, claro que, si corría una prescripción de ese momento, o sea, en el momento clave donde llegaban a hacerte el primer acto de inspección. Ahí había que ver cuando había transcurrido. Aún digamos con la tesis de los 10 años, bueno, había que contarle 10 años, pero eso nunca sucedió. Y ahora Gustavo lo acaba de reconocer. Sino que, por

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

eso es que hay muchísimo de estos casos donde lo que se cobra son 15, 16, 17 años para atrás, esos son los casos que están ahí. Y se siguen resolviendo de esa manera, a pesar de que hoy el criterio de la Dirección Jurídica, me lo ha dicho Gilberth en sesiones de Junta Directiva, es que por lo menos debiera aplicarse los 10 años de la potestad determinativa. Y ahí hay un desface, una falta de comunicación, no se sabe actualmente que es lo que está sucediendo entre la parte Jurídica y la parte Financiera, que al final, la parte financiera es la que resuelve los casos que hoy día hasta hoy se están resolviendo sin reconocer un solo día de prescripción. Esas deudas que se dicen que son, digamos, que se va a perder si no se cobran y tal, si prescriben, son deudas que no reconocen nada de prescripción, ni siquiera los 10 años.

Entonces, en el fondo, de ahí nace el problema. Y ese problema tiene el montón de aristas a las cuales ahorita me voy a referir. Pero, tal vez para ordenar ahora si la referencia al proyecto como tal, creo que en efecto el meollo del asunto está en el transitorio 2 y resulta que entre los múltiples problemas que se han generado o las ilegalidades que se han señalado, es que, eso que se dice en el criterio y se ha reiterado hoy con toda seguridad, sin la menor duda, sin el menor cuestionamiento, absolutamente como si fuera un dato objetivo, absoluto y contundente, de que la regulación de la prescripción de las contribuciones de la seguridad social está en el artículo 56. Y resulta que, por ejemplo, se nos cita el OJ-69 del 22 de abril del 2020 de la Procuraduría, pero si uno se va a revisarlo resulta que en esa opinión jurídica se cita el OJ-060 del 2011, que a su vez, citaba unos fallos que la Sala Segunda laboral, que numero uno, se refieren a exclusivamente a cuotas obrero patronales y número dos específicamente interpreta, que el plazo de 10 años del artículo 56 deriva del delito de retención indebida del artículo 45, que eso es solo aplicable a patronos que retienen y no entregan y nunca a trabajadores independientes.

Entonces, eso significa que no está tan ni de lejos claro, que en ese artículo 56 este regulada la prescripción de las contribuciones de los independientes y de los patronos, me atrevo a afirmar que no está en esa específica situación de que no han retenido, o sea, que retuvieron y que no entregaron.

Entonces que pasa. Bueno y no solo eso, hay una cosa más importante todavía. Desde que la Sala Constitucional, expresamente, y ya lo había dicho en el 2006, pero ya en el 2018 se plantean. Vean, aquí hay dos corrientes doctrinales una dice que no son tributos otra dice que sí. Y dicen, nosotros basado en la mejor doctrina tributaria decimos que es un tributo.

Director Adrián Torrealba Navas: A partir de ahí, Sala Primera que empieza a conocer asumir la competencia de estas discusiones de trabajadores independientes y tal, empieza a resolver consistentemente desde el 2019-2020-2021-2022 que la prescripción aplicable es la del Código Tributario, artículo 51 del Código Tributario y no el artículo 56, entonces con solo ese panorama que estamos diciendo y sin, vamos a ver podemos seguir discutiendo el tema 300 años o algún día se va uniformar la jurisprudencia y ya, pero a lo que voy es que ha habido una situación de oscuridad manifiesta en la regulación

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

normativa, las interpretaciones sobre cuál es el plazo de prescripción, es una situación de confusión normativa claramente existente, entonces de ahí que tiene, ahí es donde viene el sentido del transitorio segundo, primero porque el transitorio segundo es indispensable para que este tema se resuelva, sí para resolver el problema de trabajador independiente que es, que resulta que lo que está yéndose hacia atrás la Caja con los trabajadores independientes son plazos como lo ha dicho la misma procuraduría y lo reconoce el dictamen excesivos, desproporcionados que son confiscatorios, o sea sumas son absurdas, o sea son capaces de confiscar el patrimonio de toda la vida de un independiente, impedirle trabajar si no puede pagar, no tiene derecho a enfermarse, o sea una tragedia absoluta en las vidas indudables de esas personas, entonces ante esa situación ante esa confusión el transitorio lo que dice es esto es un instrumento y ese es exactamente el espíritu del proyecto, o sea Gustavo dice no no yo estoy de acuerdo que de aquí en adelante a 4 años, ¿y?, no el problema está en toda esta historia donde la Caja misma cambia su política y entonces tenés una cola de aquí para atrás de cuando esto se empezó hacer obligatorio que se le está cobrando por unos plazos desproporcionados, entonces lo que busca el proyecto es resolver eso, eso es lo fundamentalmente, eso es lo fundamental que busca el proyecto resolver.

Jurídicamente es impecable, la jurisprudencia de la Sala Constitucional precisamente ha dicho que él legislador puede intervenir retroactivamente cuando conlleve beneficio para los interesados, porque de otra manera estaría rozando o contraviniendo el artículo 34 de la Constitución que evita la retroactividad perjuicio, la retroactividad en beneficio si constitucionalmente posible número uno, y número dos porque precisamente esas inter versiones del legislador como se dijo en el voto 164912007 funcionan en aquellos casos donde existía una regulación inadecuada, una relación confusa, que el legislador en su (...) certeza y entonces puede perfectamente dar efectos retroactivos para aclarar esa situación (...) entonces me parece que desde el punto de vista jurídico es impecable la solución que plantea el transitorio dos, hay un precedente que yo se los hice llegar varias veces, está desarrollado en mi libro de derecho tributario, parte general, tomo I, principios generales y derechos tributarios material de la editorial jurídica continental 2009 pagina 190 siguientes, que precisamente ahí se planteaba el tema de que la Ley de Justicia Tributaria de 1995, primero en ese 95 se amplió de 3 a 4 años y luego en 1999 por la Ley 7900 se redujo nuevamente de 4 años a 3 años, entonces yo era en esa época Director General de Tributación y se planteaba en concreto para un periodo fiscal 96 se aplicaba el plazo de 4 años, se le aplicaba el plazo de 3 años, en el 99, eso incluso se hizo una consulta a la procuraduría y ahí se hizo una (...) fundamental si el cambio (...) legislativo en materia de prescripción implica un aumento del plazo de prescripción no cabe aplicación retroactiva pero si hay una disminución la procuraduría en aquel momento sin que hubiera una norma expresa en la Ley 7900, aplico una norma el Código Civil que decía que cuando había un cambio en el plazo de prescripción se les aplicaba aquellas prescripciones que estaban en proceso con lo cual se admitió claramente la prescripción en beneficio.

A pesar de que yo les transmite ese trabajo final, perdón la falta de modestia con la autoridad que llevo conmigo en esta materia fue completamente ignorada, o sea ni fue

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

tomada en cuenta en el criterio (...) y ahora se dice que a lo mejor no es tanto el problema de la afectación financiera sino el problema jurídico y eso no lo dice el Gerente Financiero y yo digamos con todo respeto me parece que esa no es una posición jurídicamente correcta, ahora yo creo que me parece muy válido que se pida una aclaración o que se haga una aclaración o por ahí me parece que se podría plantear el tema, porque en realidad cuando el transitorio dos dice que se aplica independientemente procedimientos determinativos o sancionatorios el plazo el artículo 2 se refiere específicamente al plazo, básicamente lo que quiere decir es que la Caja estuvo inactiva, no hizo nada durante 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,15,16 años no hizo nada ok, y llega y actúa finalmente con un período de 15 años para atrás por que nunca aplicaba las prescripciones, ni si quiera la de 10, lo que dice el artículo, lo que dice el transitorio es que nos tenemos que ubicar en ese primer día en que la Caja intervino, actuó finalmente y le pidió a fulanito de tal información y empezó un procedimiento de inspección, después siguió un traslado de cargos y ahí el procedimiento como común, bueno es en ese momento que hay que ubicarse, ver para atrás y decir, solo 4 años y evidentemente lo que paso después la (...) y ahí para arriba no tiene ningún efecto, interrupción de prescripción porque no se puede interrumpir la prescripción que ya corrió, que lo que nos está diciendo es la Caja solo podía intervenir con períodos, intervenir en el sentido de empezar un procedimiento de determinación, un procedimiento de inspección, no estamos hablando de cobro, de inspección dentro de ese plazo (...) de 4 años, porque además es el plazo de prescripción porque hay una enorme discusión de que en realidad debería de ser el mismo plazo de prescripción de los 4 años del (...) para lo formales, ahora el proyecto no solo se refiere a los formales sino también a los informales, entonces lo que quiere, la gran innovación del proyecto es sacar a los informales de la norma del Código Tributario, porque si de la norma del Código Tributario depende los informales quedan con el plazo de los 10 años y entonces ese problema de como atraer más del 50% de informales diay nos quedamos en las mismas, diay si lo dejamos en 10 no hicimos absolutamente nada, entonces lo que se dice es también aplican los 4 años en el transitorio, ahora a mí me parece que una propuesta interesante podría agregarse pedirle a la Asamblea es decirle, porque en el artículo 2 que es el que regula digamos el Régimen General, porque no se hace la distinción del Código, es decir, 4 para los inscritos y 10 para los no inscritos, pero en el transitorio se dice por única vez también esos 4 años le va aplicar a los que no se han inscrito hasta ahora, de todas maneras que se va a generar un incentivo para que la gente de aquí en adelante se inscriba porque si no le van a seguir corriendo los años, pero para atrás, el momento de inscribirse entonces solo el plazo (...) eso me parece que podría ser una solución interesante que de alguna manera lo comentamos en esa sesión del miércoles que tuvimos, entonces la final de cuentas me parece que ese transitorio con la aclaración de que simplemente lo que implica es que solo afecte el plazo de prescripción cuando la Caja hizo su primer acto, o sea cuando salió de la inactividad porque una de las cosas que exige el criterio y eso me parece correcto es que la prescripción es un instituto relacionado con la inactividad, entonces bueno si hubo actividad y si aun así prescribieron se parece una condonación, bueno eso me parece un argumento interesante pero yo creo que esa no es la forma de interpretar el artículo y por lo menos se puede pedir una aclaración, una propuesta que es decir no no mientras sube inactividad 4 años, cuando ya actuaste y actuaste dentro de los 4 años el

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

procedimiento sigue para adelante, no es que son 4 años desde que se aprueba la Ley para atrás, para poner un ejemplo, si se inició un procedimiento en el 2017 en ese momento se interrumpió prescripción para los períodos por debajo de 4 años, para los períodos por encima de los 4 años ya no, o sea 2017,2013,2014,2015,2017, ya no se podría más atrás 9,10,8,7,6 entonces me parece que esa es una forma (...) y finalmente en el documento está desarrollado digamos con bastante detalle pero no voy abusar, finalmente todos los argumentos relacionados con el problema de sostenibilidad financiera me parece que parte del problema de que yo no puedo considerar como un recurso financiero deudas que son o inexistentes por ilegales, eso es una discusión que la tenemos pendientes o bien que son deudas litigiosas, que están en proceso de litigio y por lo tanto que pasa si los jueces contenciosos le dan la razón al contribuyente o bien veamos los porcentajes tan bajos de cobro entre más lejos se va, estamos hablando 75% de 5 años para 10 años no se pueden cobrar, me parece que el análisis simplista que se está perdiendo esa suma partiendo de que se iban a cobrar todas esas deudas como si fueran deudas ciertas, legales y cobrarles me parece que hay un problema fundamental de análisis en ese tema.

Y los argumentos de porque esas deudas que en principio se pasan a cobro tienen ese problema, es porque son deudas que número uno no tienen un solo día reconocido prescripción, ni siquiera de los 10 años, número dos están todas las fichas dadas, la balanza inclinándose que no eran 10 años sino 4 años, número 3 el 18% es ilegal, o sea todos los acuerdos de la Junta Directiva establecieron el 18 son ilegales porque violentan el artículo 3 que impide establecer una cuota patronal a los independientes y el artículo 23 respecto del cual la Sala Constitucional dijo que era ahí donde se salvaba la reserva de ley, que tributo debe cumplir porque ahí estaban los parámetros objetivos para cuantificar estas contribuciones y en esos parámetros objetivos son el costo de los servicios y estudios actuariales y los cálculos actuariales y las tarifas aprobadas por la Junta Directiva con ese 18% como lo ha dicho la Auditoría Interna de esta institución, no tienen estos actuariales ni tampoco la unidad tiene contabilidad de costos, hasta ahora se está tratando de avanzar en ese proceso y la Sala Constitucional dijo si esto es como el Código Tributario dice que se cuantifican las tasas y sin embargo se cuantifica con base al impuesto sobre la renta como si el proyecto de Villalta se hubiera robado y fue desestimado el proyecto de Villalta y el impuesto sobre la renta es acaso una tasa, obvio que no, un profesor de derecho tributario les puede decir que no lección número 1 y si ahí seguimos avanzando, porque también está el otro problema del acceso individuo a las declaraciones según lo señalo la Defensoría de los Habitantes porque no se ha seguido el procedimiento del artículo 20, entonces es una prueba ilícita como se han construido la mayoría de estos casos y por ultimo quizá el más tremendo y es donde Gustavo en algunas inter versiones públicas, conversaciones que hemos tenido dice sí, tenemos que ser autocríticos en dos puntos y menciona algunas cosas, bueno una de esas cosas es precisamente eso que mencionaba al principio, que la Caja nunca estableció ni un procedimiento de declaración autoliquidación, nunca estableció la posibilidad de declarar y en los casos se acusa a los independientes de que han subdeclarado cuando nunca han declarado, es una cosa completamente demencial, como me van acusar a mí de haber subdeclarado cuando no tenía deber de declarar, es

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

más tenía imposibilidad de declarar, los sistemas informáticos parece que son absolutos en esta institución, si el sistema informático no permite algo los derechos o los deberes no deberían estar, bueno eso es exactamente lo que ha sucedido con eso.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Adrián perdone que lo interrumpa, yo creo que ya, porque definitivamente el tema da para muchísimo, por favor para ver si vemos la propuesta.

Director Adrián Torrealba Navas: Termine simplemente con esa lista rápida de las irregularidades y anomalías que a fin de cuentas hacen que no puedan considerarse válidamente estas deudas como recursos que se están sacrificando tal cual se plantea en los análisis financieros y de pensiones, digamos este tema de ir contra los propios actos, es otro gran problema de ilegalidad por discutirse definirse pero en fin me parece que con esas observaciones me parece bien pedir aclaración o que se aclare este tema, no generar corte de pensión por algo que no pagas me parece que es absolutamente obvio, el tema de los patronos que se dice que hay una desigualdad, bueno el problema ahí era un (...) por que en algún momento se buscó que si estuvieran los patronos pero después de dio un problema de (...) por que este proyecto empezó con trabajador independiente, pero no solo eso si no que al final los patronos en buena interpretación por eso hay una tendencia en ese sentido estarían con el Código Tributario y tendrían los mismos problemas, por lo anterior a mí me parece que habría que apoyar el proyecto, hacer énfasis en el núcleo del transitorio que es el que precisamente resuelve parte de este importante problema con dos indicaciones, la primera seria aclarar esto que decía los 4 años se tomaran desde el primer acto de actuación de la institución, se cuentan 4 años para atrás con lo cual es un funcionamiento perfecto de una norma de prescripción ligada a la inactividad de la administración número uno y número dos creo que la posibilidad de hacer la distinción de los 10 y 4 (...) inscrito o no con la única excepción de esta vez para poder atraer, hacer un política de atracción de los informes, gracias.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Adrián, doña Martha.

Directora Martha Rodríguez González: Sí, gracias, yo voy a pedir que me tenga un poquito de paciencia después de los 36 minutos de don Adrián, yo soy respetuosa del documento que envió don Adrián y de las opiniones de don Adrián, pero yo no considero que no hay ninguna oscuridad, hay dos posiciones e intereses contrapuestas y este proyecto de ley a mí me preocupa, bueno los señalamientos que hizo Mariana, dictamen de servicios técnicos, que no tiene estudios actuariales, porque es que yo me acuerdo que cuando el diputado Muñoz presento estos dos proyectos el de condonación y el de prescripción el diputado Muñoz tenía en ese momento una deuda de más de 100 millones de colones como trabajador independiente, entonces y habían otros diputados en la misma situación entonces uno siente que lo que se quiere hacer no es lo que le convendría a la institución, yo estoy de acuerdo en algunos aspectos reglamentarios y los esfuerzos que se vinieron haciendo, pero hay varias cosas que señalar, si todos los acuerdos de la Junta Directa eran ilegales, hay mecanismos para que eso se discuta y luego vi que don Adrián planteaba la fecha en la que se empieza a contabilizar la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

prescripción y eso yo no lo vi, realmente no lo vi en el proyecto y tampoco considerar que la deuda es ilegal cuando la prescripción del artículo 56 era lo que se estaba aplicando, me parece que eso no es correcto pero además hay acciones que se han presentado a la Sala, que tengo entendido que fueron rechazadas, esto lo habíamos visto incluso en otro momento y hay otros procesos litigiosos que tiene contra la Caja, creo que el mismo don Adrián tiene uno y con eso para que quede clarísimo no estoy cuestionando la participación de don Adrián para nada porque la Dirección Jurídica ya había hecho un criterio respecto al conflicto de intereses y a mí me quedo clarísimo que no tenía según la Dirección Jurídica conflicto.

Lo que me preocupa a mí es que en este proyecto lo que se está incentivando es la sub-declaración y la evasión a la seguridad social, por eso es que preguntaba ¿cuánto era?, si teníamos una cuantificación dado que el Ministerio Hacienda tenía una cuantificación por ejemplo para el impuesto de renta, en general para los impuestos y la evasión en esos temas, por eso fue que lo pregunte, al final no obtuve respuesta pero, pero yo creo que es válida la consulta de constitucionalidad, pedir que se haga la consulta que defina si se aplica en este caso de la seguridad social retroactivamente la ley, la condonación, la aplicación de una ley retroactivamente creo que eso es válido, pero si me preocupa a mí de que se esté diciendo de que si hay un interés, que por eso es que pregunte también, ¿qué significaba entonces con los patronos?, porque ahora don Adrián decía que hay un problema de conexibilidad que por eso no se incluyó en este tema a los patronos para evitar un problema en el mismo proyecto de ley, lo que significa que sí, que los patronos van alegar en su momento que deben dársele el mismo trato a los patronos y eso va a tener ya no solo las implicaciones de lo que se pueda interpretar acerca por ejemplo, una supuesta condonación de deudas con aplicación retroactiva de la ley, que puede tener implicaciones muchos más grandes que las que se están planteando.

Y el otro punto que quería agregar es el tema de las cuotas de los trabajadores, el tema de lo que plantearon en pensiones, las cuotas de los trabajadores en pensiones que un patrono no haya pagado, no haya reportado en su momento, en cualquier momento de la vida laboral se le tienen que aplicar a los trabajadores, y después es la Caja la que tiene que ir a ver como recupera esas sumas, pero tiene que aplicarle, entonces yo no veo que si específicamente no se dice que la Caja vaya a poder decirle a sus trabajadores a no le vamos aplicar las cuotas de pensión porque en el caso de los patronos se le aplica a los trabajadores y después se ve como se recuperan esas cuotas, entonces yo creo que si es el mismo trato eso es lo que va a pasar y al final se le van a tener que aplicar a esos trabajadores las cuotas del Régimen de Pensiones independientemente de que si nos parezca o no, entonces yo si por lo menos creo que, bueno la consulta ha seguido el trámite correspondiente, se le hace la consulta a la Caja y la Caja lo que hace es preguntarle a los órganos técnicos, yo creo que los órganos técnicos hicieron un muy buen trabajo yo me voy a oponer al proyecto, para mí es válida la propuesta que hace la Dirección Jurídica a partir de los criterios técnicos y que lo que tiene que haber es esa claridad que está pidiendo la Dirección Jurídica en este caso, yo voy apoyar la propuesta que está haciendo la Dirección Jurídica en este caso porque si hay un preocupación con

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

respecto al futuro de la seguridad social aunque tengo clarísimo de que hay una diferencia entre ciertos trabajadores independientes que están en una situación muy muy difícil y otros trabajadores independientes que tienen actividades muy lucrativas y que no le están pagando a la seguridad social, entonces yo si en resumen apoyo la propuesta de la Dirección Jurídica.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias doña Martha, don Jorge Arturo.

Director Jorge Hernández Castañeda: Doña Marta, ¿yo no sé si hay plazo?

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: No hay don Jorge, desgraciadamente fue lo que explico Adrián que ellos querían 15 días más y entiendo que este tema ya está, ahora Mariana nos puede adelantar, pero creo que este tema más bien esta casi que listo, debe estar en comisión esperando estos criterios para ya emitir muy probablemente el criterio de la comisión está en plenario, si don Jorge ese fue el primer aspecto que yo pregunte e incluso la vez pasada que estaba acá.

Directora Martha Rodríguez González: Tengo una duda sobre eso doña Marta, yo no estoy segura de que este en plenario, porque incluso vi que estaban haciendo algunas consultas adicionales, algunas convocatorias adicionales.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Mariana usted nos puede ayudar con esa consulta.

Licda. Mariana Ovares Aguilar: Sí señora, la audiencia que se le dio a las instituciones se vencía hoy y como está en dispensa de tramite ya esto no va a comisión va directo a plenaria.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Ok gracias, ahí está la respuesta don Jorge, doña Marielos.

Directora Marielos Alfaro Murillo: Muchas gracias doña Marta, voy a tratar de ordenar mis ideas en medio de tanta información, empezando por algo que dijeron ahora, yo confié que la Asamblea Legislativa aprueba el proyecto, eso es lo que espero como miembro de esta Junta Directiva, la pregunta es ¿por qué?, porque hace unos instantes algunos compañeros comentaban, particularmente doña Martha Rodríguez que se reconoce que hay dos tipos de trabajadores independientes, deben de haber mucho más no dos deben de haber más, hay unos que están en una situación complicadísima por lo que hemos dicho y hay otros que ella califico que tienen actividad muy lucrativa pero seguro que en esa gama hay mucha gente, lo que pasa es que yo lo que he visto en la Caja es acercarse a los que están en la situación complicada, en la última sesión que tuvimos en el período don Román Macaya como Presidente Ejecutivo, recibimos un grupo de taxistas que nos fue a pescar allá donde estábamos reunidos en las instalaciones de Coopecaja y nos presentaron su situación y en particular recuerdo a un señor porque doña Martha Rodríguez debe recordarlo, un taxista que no supo cómo llego a deber 40 y resto de millones, ese taxista está listo para la foto me perdonan la frase

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

coloquial, está listo, él no puede pagar el rédito del manejo de su taxi, no le da, evidentemente lo que paso, si él se acercó y cuando se acercó a la Caja él echo para atrás y a él inclusive creo que le había tocado el de los 15 años, entonces esa gente ya no tiene posibilidad, ya no tiene posibilidades de que reciba el servicio de atención, no tiene posibilidades de pagar, o sea ese esta nada más para esperar que tenga 65 años y que entonces la Caja lo atienda porque ya llego a la tercera edad y aun así se quedó con las deudas pendientes.

Entonces ciertamente en estas circunstancias puede haber una gama muy amplia, pero yo quisiera enfocarme en el tema de la gente que quiere acercarse, pero me quiero poner yo también como directora en primera persona y decir ¿qué es lo que yo quiero?, yo quiero más gente afiliada a la institución, yo creo que hay que tomar decisiones en función de ese acercamiento, yo en este caso creo que somos, consideramos siempre mil argumentaciones de la institución y la institución es y se debe a la gente que está en la calle, a los 5 millones y medio de costarricenses, si yo ignoro la realidad esos 5 millones y medio de costarricenses, en que planeta vivo, de acuerdo, y entonces por supuesto decisiones que unas aumentaran ingresos, otras reducirán ingresos, otras reducirán gastos, porque perdón que gastamos un montón en todo este tema de cobros y demás.

Yo creo que inclusive de la información que nos presentaron en la financiera, y que algunos preguntaron porcentajes de recuperación, cuánto cuesta la gestión de cobro, cuantos costos hay ahí involucrados, di ciertamente se podría pensar que hay unos trámites, hay un montón de abogados haciendo gestiones, hay un montón de gente y también eso tiene un costo, eso tiene un costo y va a seguir teniendo un costo, porque vamos a seguir cobrando un montón de incobrables hay toda una gestión en esa materia y a eso se enfrentan las instituciones que tienen este tipo de temas, verdad. Yo no creo que el enfoque de sostenibilidad sea el único o el preponderante creo que el de recuperación es importante, pero sobre ese vuelvo a preguntarme, pero Marielos ¿qué es lo que querés?, es que yo lo que quiero hay mucho número lo podemos entender o no entender muy bien, podemos compartir o no con los compañeros de la Administración que presentaron, no es eso, es ¿qué quiero yo?, yo quiero más gente afiliada a la institución, yo quiero eliminar barreras de acceso, yo quiero disminuir barreras de acceso, yo quiero abrir oportunidades para que esto mejore y entonces yo escucho a don Adrián y su argumentación jurídica, la cual he estudiado con asesoría de otras personas de otros abogados me parece absolutamente consecuente con lo que yo quiero hacer, o sea que además legalmente creo que es la forma de hacerlo, pero vuelvo al punto ¿qué quiero hacer?, quiero arreglar esto, no puede ser que estemos siempre basados en lo que hemos hecho históricamente, aquí no se está obviado el principio de que haciendo lo mismo vamos a tener lo mismo, es que es lo mismo aquí los mismos argumentos dando vueltas y nosotros tratando de justificar a la institución en todos estos temas, pero no es la institución es la gente son los 5 millones y medio que están en la calle y hay un porcentaje que son trabajadores independientes y saben que una gran mayoría de ellos huyen a la calle, huye esa gente ve aparecer un carro de la Caja y sale espantada y Dios guarde diga departamento de cobros porque se esconden, yo tengo un montón de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

amistades que son independientes y se esconden si ven llegar a la Caja, me han dicho no quiero pasar ni a escampar a la institución porque tengo miedo si me caen y se me van 15 años atrás me van a cobrar por cosas que no recibí porque se van a inventar, eso dice la gente se van a inventar que yo ya soy un súper millonario y voy a quedar como hace un rato dijo alguien en esta Junta, voy a quedar con mi patrimonio comprometido, entonces gente huyéndonos, o sea no solamente no se acercan, no solamente no reciben el servicio, no solamente no cumplimos nuestra función con ellos de atender salud y facilitar su acceso a un Régimen de Pensiones sino que además somos, nos tienen miedo nos huyen, esa gente solo le pide a Dios nunca toparse con un inspector de la Caja, entonces vuelvo a insistir yo quiero que esto lo soluciones y creo que la prescripción, el hablar que la prescripción a 4 años es de lo más razonable, es un plazo razonable, de acuerdo, ahora si se quiere hacer una gestión y caerle a todo el mundo perdón entonces que la Caja se ponga las pilas y entonces todo lo que estamos gastando en perseguir a toda esa gente por esos 6 años más atrás bueno invirtámoslo es que hagamos unas gestión de mayor control con la gente que está trabajando, eso se puede hacer, si claro nosotros tenemos acceso a la lista de toda la gente que trabaja en este país, nosotros tenemos un convenio podemos tenerlo con Hacienda, podemos tenerlo con las cámaras para ver quienes están teniendo empresa y demás, se pueden hacer muchas cosas y se podría hacer una gestión focalizada en esos 4 años y aumentar la recuperación pero sobre todo acercar a la gente caramba que eso es lo que se quiere, no tienen que venir espantados en términos de acercarse a la Caja entonces como les digo si ustedes me preguntan en la experiencia aquí si yo creo que vamos a cambiar algo de lo que nos digan las gerencias, la parte administrativa de la Caja para nada compañeros yo aquí lo único que le pido a Dios es que tengan la lucides los diputados de la Republica y dispensado el trámite pase a plenario y lo aprueben porque si lo que están esperando o lo que yo espero como ciudadana, como afiliada al sistema, como miembro de esta Junta Directa es que haya alguna apertura para que entendamos todo esto que estamos discutiendo yo sé que no lo va a ver, yo sé que la administración siempre nos va a presentar y lo puse ahí en el chat y lo puse abierto, los informes están hechos para que digamos que no y así lo digo.

Siempre en estas materias eso ha sido, los pocos avances que tuvimos y lo he dicho en la última sesión que tuvimos en Coopecaja, en la despedida de don Román Macaya, logramos avanzar porque por suerte se fue internet entonces nos quedamos solos y pudimos entre nosotros llegar a algo, doña Maritza se ríe, así fue doña Maritza gracias a Dios se fue el internet, se fue toda la administración con todo lo que nos estaban diciendo y nos quedamos nosotros, nos explicamos y entendimos y tomamos decisiones, corazones eso fue lo que paso, entonces mientras estemos esperando que aquí salga la vía para llegar a un punto de mayor apertura de entender que lo que pretenden demos es ayudar al señor taxista, que no me acuerdo el nombre pero fueron un grupo que llegaron, ahorita le llegan doña Marta también, entonces ese es el tema yo si quiero que esto se arregle pero creo que hoy podríamos estar doña Marta hasta la 1 a.m. de mañana y vamos a tener los mismos insumos doña Marta no vamos a tener otra cosa, entonces yo voy a votar en contra del criterio este de rechazarlo pero además como dije diay espera que los diputados tengan la lucidez de hacerlo y que quede consignado lo que

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

estoy planteando aquí, diay porque lo hare llegar personal a los diputados haciéndoles ver que algunos de nosotros estamos convencidos que esa es la vía porque la vía interna la vía institucional no se va a dar, gracias.

Msc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias doña Marielos, no hay más gente pidiendo la palabra, yo voy a dar mi posición, yo comparto la posición de don Adrián y doña Marielos, con las aclaraciones que hizo don Adrián y el tema de pensiones que debe definirse claramente esto debe entenderse que las pensiones solo se generan cuando se paga la cuota, estamos en dos situaciones totalmente diferentes yo le agregaría incluso a lo que indica doña Marielos la situación que viven los pescadores en este país es muy triste y justamente eso es lo que está pasando, ahora en la visita a Puntarenas uno de los más fuertes reclamos fue que ellos estaban trabajando para pagarle a la Caja Costarricense de Seguro Social, no es proporcional incluso lo que se les cobra con lo que ellos ganan, ellos tienen veda y tienen situaciones muy particulares, hay veces la parte social se nos olvida y yo desearía que llegara el momento en que la llamada universalidad sea efectiva, eficiente y realidad y no una mera palabra que se utiliza para justificar actuaciones que no necesariamente sumadas a la seguridad social de este país, definitivamente hay cambios que hay que realizar y doña Marielos en esto hay que ser fuertes y valientes y yo de verdad creo que en mi historia profesional lo he tenido que hacer muchas veces hoy no va ser la excepción, uno sabe que en estas decisiones hay críticas de un lado y críticas del otro pero hay que salirse del esquema que no ha funcionado, yo he visto el tema del cobro de la Caja, la Caja no se dedica a cobrar y eso ha sido un problema, la Caja se dedica a dar seguridad social y aleatoriamente tiene un tema de cobro, pero realmente Proyectos de Ley como este nos hacen reflexionar de temas tan relevantes que no están ayudando a la mayoría de la población que la está pasando muy mal y creo que esto puede ayudar a muchísimas personas a tratar de salir adelante, yo he escuchado incluso historias de personas que se han suicidado porque no pueden pagar deudas y pierden sus casas y esa situación de verdad que no es la finalidad de la seguridad social y no por lo menos desde el esquema jurídico, social y todo lo que quieran que incluso inspira nuestra Constitución Política y toda la materia social de este país así que yo dicho lo anterior, le diría a Mariana que exponga la propuesta que tienen y si don Adrián hace alguna otra alternativa la procederíamos a votar.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: La procederíamos a votar.

Directora Maritza Jiménez Aguilar: Doña Marta, perdón. Yo no he justificado mi voto, pero lo hacemos después.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Hay perdón, es que no te había visto, como veo una parte nada más.

Directora Maritza Jiménez Aguilar: Pero no sé si después.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Dale y después don Jorge Arturo.

Directora Maritza Jiménez Aguilar: Ok, bueno, yo creo que la Caja no ha sido ágil en trabajar y hacer un planteamiento para incorporar y atraer los trabajadores, sobre todo los informales. Creo también que no tenemos acciones concretas ni tampoco innovadoras, más bien, hemos sido poco estratégicos y considerados, desconsiderados con la mayoría de los trabajadores independientes, considero que el plazo actual que tiene la Caja es abusivo, de retroactividad, yo estaría de acuerdo con un plazo mucho más razonable, pero con las consideraciones que mencionaron sobre actos ya iniciados, tengo dudas, y la posibilidad de irnos sobre procesos ya iniciados tengo mis dudas también, no creo que sea apropiada la estimación de la diferencia que se presentó en el cálculo, porque erróneamente podría considerarse como una pérdida y no se está considerando el porcentaje de incobrables que existe, entonces no hemos visto proyecciones de ingresos reales en la información que nos presentaron. Sin embargo, no podría aprobar, digamos o más bien, me tendría que ir por la recomendación jurídica porque tengo dudas con los vicios o con los vacíos más bien que genera el transitorio dos.

Yo hubiera deseado que tuviéramos más tiempo y poder ver el transitorio dos claramente, porque con la información que tengo en este momento no hay claridad de cuál sería el impacto en las finanzas y la sostenibilidad de la Caja, y no solo en el seguro de salud sino también en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Pero yo realmente quisiera que haya un trato diferente y pienso en la mayoría de los trabajadores, no tanto en los que lamentablemente tienen en este momento una gran deuda, porque tal vez ellos siguen teniendo posibilidades para salir adelante, sino en una gran mayoría de trabajadores independientes que realmente no pueden pensar en pagar un millón de colones o dos millones de colones porque no tienen suficiente dinero o porque no han podido ni siquiera seguir su actividad. Entonces yo sí quisiera que hubiera un trato distinto para esta gran mayoría de trabajadores, pero no voy a, más bien, me voy a acoger a la recomendación jurídica, con todas estas protestas que estoy expresando respecto a la forma en que se trabaja en este momento.

Salto de página

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias Maritza. Don Jorge Arturo.

Director Jorge Hernández Castañeda: Sí, antes de votar yo quisiera, le escuché, me pareció escucharle a Gustavo de que no había afectación financiera, pero si quisiera que me lo recalcará. Luego quisiera conocer que opina Mariana sobre esto del transitorio y que mejoras o que recomendaciones le podríamos hacer a los señores diputados para que lo contemplen considerando lo expuesto por Adrián.

Y finalmente doña Marta, quisiera conocer la opinión del señor auditor y del señor actuario que creo que están presentes.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Olger, ¿usted estaba por ahí verdad?

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Lic. Olger Sánchez Carrillo: Sí, señora, por acá estamos.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Olger, su posición en cuanto ¿al proyecto o al transitorio 2?, don Jorge.

Director Jorge Hernández Castañeda: El proyecto, en general.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias.

Lic. Olger Sánchez Carrillo: Bueno, con permiso, doña Marta, señores miembros de Junta Directiva y demás presentes, buenas noches.

Sí, sobre este tema, la Auditoría Interna se pronunció, precisamente en el informe ASF-43-2022, del 17 de marzo del 2022, y en términos generales hay varias aristas de la cuales nosotros consideramos, se puede abordar este tema, obviamente ya aquí han sido señaladas, una de ellas puede ser políticas incluso ideológicas, pero bueno, son temas que la Auditoría por ley no podemos intervenir, sin embargo, si hemos externado nuestra preocupación desde la perspectiva económica y social.

En materia económica, efectivamente, la situación económica del país genera altas tasas de desempleo y un nivel de la informalidad galopante que tiende a afectar principalmente a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Y desde el punto de vista social, estas personas que viven en la informalidad están prácticamente desamparadas de obtener un seguro de salud y un seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En consecuencia, nosotros hemos venido también revisando y en este informe hicimos referencia a las recomendaciones que ha emitido la Organización Internacional del Trabajo, en materia de que los estados miembros de la OIT deben de establecer iniciativas orientadas a disminuir la informalidad, especialmente en aquellos grupos de difícil aseguramiento, de difícil cobertura.

Muchos de ellos, sobre los cuales hemos nosotros venido generando una serie de insumos y de aportes, y que han sido mencionados por los señores miembros de Junta Directiva, que fundamentalmente están relacionados con trabajadores del campo, trabajadores agrícolas, trabajadores de la construcción, empleadas domésticas, migrantes, que ven desafortunadamente, no solo un problema de falta de empleo, sino que también están desprotegidos, reitero, a el derecho fundamental a un seguro de salud y a un seguro de pensiones.

Bajo este contexto, voy a señalar muy rápidamente, que efectivamente, la OIT ha señalado que existen trabajadores independientes que laboran en condiciones absolutamente inseguras y vulnerables, ya que carecen, como lo señalaba, de protección social, derechos y representación, por lo que suelen quedar atrapados en la pobreza.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Nos preocupa también, y lo señalamos en este informe, que estos grupos tienen rostro y fundamentalmente también es un rostro de mujer, fundamentalmente el tema de la informalidad y la exclusión de los seguros sociales, entre otros grupos desprotegidos, como lo señalé anteriormente, afecta fundamentalmente a la mujer; y en este sentido, la OIT ha venido haciendo un llamado a los estados de que tienen que promoverse iniciativas de flexibilización que garanticen la protección social de estos grupos, y defendemos esta posición, especialmente los más vulnerables.

En términos generales, esta, no quiero extenderme mucho por el tiempo, pero ha sido la posición que la auditoría ha planteado, don Jorge Arturo, y esto quedó plasmado en el artículo segundo del acuerdo segundo, precisamente, de la sesión 9243 del 03 de marzo del 2022.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias don Olger.

Pocas veces tiene uno el agrado de escuchar a alguien que centre en sus posiciones la dignidad de la persona humana. Muchas gracias, de verdad. Don Jorge Arturo.

Director Jorge Hernández Castañeda: Doña Marta, me gustaría conocer la opinión del actuario, si está presente.

Lic. Guillermo López Vargas: Muy buenas noches, doña Marta, don Jorge y señores directores.

No, efectivamente nosotros hicimos un estudio, yo diría que bastante, bastante profundo con la Gerencia Financiera, específicamente con la Dirección de Cobros, para efectos de, con fundamento en las bases de datos, evaluar a través de un ejercicio, diferentes escenarios de respuesta.

Gustavo presentó, digamos, dentro de las láminas, uno de los, de las conclusiones principales, y efectivamente, hay una, obviamente hay una afectación en las cuentas por cobrar, y si bien es cierto, las probabilidades son menores de recuperación, más allá de los cuatro años, si existen probabilidades de recuperación y consecuentemente hay una afectación en los ingresos, de ahí que nosotros así lo señalamos y externamos, digamos, esos efectos nocivos que eventualmente se tendrían sobre los ingresos; obviamente este es un enfoque de ingresos, yo entiendo, digamos, toda la, el enfoque social que esto tiene pero, específicamente digamos, parte digamos, de las responsabilidades de nosotros están orientadas fundamentalmente a hacer esos señalamientos desde el punto de vista financiero y las eventuales afectaciones que se tienen sobre los seguros sociales, tanto digamos, el seguro de salud, como el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de modo que, efectivamente si señalamos que hay una afectación sobre cuentas por cobrar y eventualmente sobre los ingresos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Nada más una pregunta, don Guillermo. ¿Ustedes señalan, digamos, de lo que no se va a cobrar, pero no se analiza que eventualmente puede mejorar la incorporación de trabajadores que están en la informalidad?

Lic. Guillermo López Vargas: Sí, se hace un pequeño, digamos, o se hace digamos, una estimación ahí, dentro de los trabajadores ahí hay dos grandes poblaciones; hay una población de trabajadores independientes morosos activos y una población de trabajadores independientes inactivos.

Dentro de los inactivos, diay la gran mayoría son cuentas de muy difícil recuperación, verdad, sin embargo, hay una parte, digamos, de esas que, si se puede, digamos, recuperar. Es mínima, pero fundamentalmente, digamos, el grueso del análisis está en los morosos que están activos y que de una u otra forma manifiestan ciertas probabilidades de poder atender las deudas que se tienen, sí, con diferentes, digamos, periodos de tiempo, pero sí, si se hace el análisis.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Y ustedes también analizan, por lo menos desde mi punto de vista, entre más tiempo se le da a una deuda en el cobro, más difícil se hace su recuperación, por razones obvias, verdad. Y además se incrementan mucho más los intereses y la deuda, ¿ese aspecto también lo valoraron?, que.

Lic. Guillermo López Vargas: Está incorporado ahí doña Marta, sí, en el documento.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias. Don Gustavo.

Lic. Gustavo Picado Chacón: Sí, gracias doña Marta.

No, tal vez, porque este tema de trabajadores independientes en otro momento lo hemos también conversado.

El trabajador independiente en Costa Rica, en el año 2020, el 70% no llegaba a un ingreso que fuera el equivalente a la base mínima, es decir, no llegaban a 300mil colones, eso quiero decirlo en el sentido de que el trabajador independiente, tiene una naturaleza de bajos recursos y recursos muy volátiles y eso es lo que pone, digamos, una dificultad adicional en el tema de aseguramiento, nosotros, la experiencia que tenemos, es que la mayoría logra entrar a la Caja pero a mayoría no logra sostener el pago mensual de las contribuciones y un pescador es un buen ejemplo, paga el seguro, pero después viene la veda y viene una situación que no lo puede pagar. Debo aclarar que muchas de las deudas que nosotros tenemos de los 208 mil trabajadores independientes, no son acción retroactiva del a Caja, verdad, hay un segmento que efectivamente, nosotros lo calculamos la vez pasada.

En los últimos años la Inspección ha hecho unos 9mil informes de inspección a trabajadores independientes, utilizando esta retroactividad, pero hay una gran mayoría,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

que son trabajadores independientes que se inscribieron y dejaron pasar los meses y los meses y los meses, verdad, entonces hay que valorarlo.

Lo otro que hemos visto es que hay alrededor de 24 mil trabajadores independientes fuera de la Caja, 190 mil de ellos o alcanzan la base mínima contributiva, y por lo tanto, desde el punto de vista normativo nuestro, no tienen una obligatoriedad de estar en la Caja.

Hay alrededor de 40 mil, 45mil, que es un segmento, digamos, que podemos alcanzar. Entonces, lo digo, yo pienso que estas soluciones, digamos, pueden ayudar mucho, nosotros estamos de acuerdo incluso en un reglamento, nosotros lo habíamos propuesto, utilizar 4 años retroactivos, pero en aquel momento digamos, no se logró, habíamos bajado de 17 años a 10 años y ya eso era un avance, pero también en ese reglamento en mayo se regularon el tema de las rectas pasivas y después otros elementos.

Yo quiero, nada más muy rápidamente, porque siempre cuando se plantean, que tal vez no hemos hecho el ejercicio innovador; hace muy poco, en esta misma Junta Directiva, se aprobó unas bases, una serie de reformas a la base mínima contributiva, sobre todo para trabajadores de jornadas parciales.

En el 2017, se aprobó en la Junta Directiva, una reforma para trabajadoras domésticas, 2018 recolectores de café, 2019 microempresarios y en el 2022 en el reglamento de trabajadores independientes. Esto no es fácil, verdad, porque la seguridad social contributiva no es sencilla, verdad, y pasan situaciones económicas, las empresas, los trabajadores independientes, pero no quería dejar de decir, que hemos hecho cosas, pero realmente la realidad es distinta y tal vez, en el tema de los 4 años de retroactividad a partir de ahora, la verdad es que nosotros estamos de acuerdo y nosotros estamos, digamos, en esa línea, lo que nos generó, y yo vuelvo a insistir, es el tema del retroactivo, verdad.

El retroactivo nos parece que, digamos, deja algunas dudas respecto a la viabilidad que tiene, pero también hay elementos, digamos, de aplicación práctica, ahora que se hablaba de, bueno don Adrián decía que el código tributario, tenían que ver con cual es la fecha que inicia esa prescripción, esta ley, digamos, si pasara, nos va a dejar a nosotros la Administración, una tarea muy fuerte de interpretar como se aplica en la práctica, verdad, lo digo porque ya nos pasó un poco con la Ley de Condonación, pero lo logramos gracias a Dios, y bueno, creo que yo estoy de acuerdo, digamos, en que estas son políticas, que son trazar, digamos, una diferencia, pero realmente nosotros donde teníamos, digamos, una duda superior era en el tema de que si una norma de prescripción tenía esa capacidad retroactiva aunque diga por una única vez, y si el tema legal así se considera que está superado, pues desde el punto de vista financiero entendemos que muchas de las deudas que tenemos tienen baja probabilidad de recuperación porque tienen periodos ya muy extensos, no.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Pero bueno, yo quería nada más hacer ese señalamiento de que la duda estuvo realmente sobre ese tema jurídico, pero dado, si se considera superado, pues entonces, nosotros tendremos que en su momento implementar la ley como hemos hecho con otras, no.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Muchas gracias, don Gustavo. Mariana.

Lic. Mariana Ovares Aguilar: Sí, muchas gracias doña Marta, y para atender la consulta de don Jorge Arturo.

Bueno, desde la Jurídica, consideramos, tal y como lo expuse al inicio de la sesión, que respecto de este transitorio segundo, hay un uso atípico, verdad, o inadecuado de la misma, por cuanto no podría pretenderse lo que establece ahí, en el sentido de que, verdad, se declarará prescrito independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro, porque pues, prescribe lo que no está, verdad, lo que no se ha ejercitado en tiempo y aquí hay varios procedimientos que tienen la prescripción interrumpida.

En ese sentido, consideramos que hay vicios de constitucionalidad, por cuanto parecería que hay una condonación, deducido de la redacción del transitorio segundo. Le dejo la palabra a don Gilberth, por si quiere ampliar algo más.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Don Gilberth, ¿la propuesta quien la tiene, Carolina?, la propuesta de acuerdo.

Lic. Mariana Ovares Aguilar: Sí, señora.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Tal vez la vamos proyectando mientras habla don Gilberth.

Lic. Gilberth Alfaro Morales: Sí, gracias doña Marta.

Bueno yo, el tema se ha dicho pero tal vez voy a decirlo con mis propias palabras.

La finalidad, la utilidad, la oportunidad de lo que se busca, diría que la parte legal es la menos llamada a cuestionarla, ya es un tema de política institucional y hacia donde quiere evolucionar la institución, nosotros nos estamos a la letra de la ley, en este caso a la letra del proyecto, y la verdad es que uno lee este proyecto y lee el transitorio y entre lo que puede ser la intención y lo que se estampó hay una diferencia abismal, y entonces yo me voy a permitir hacer este muy breve ejercicio, bueno no sé si Mariana lo tiene, pero yo lo voy a leer.

El transitorio segundo dice lo siguiente, dice, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo segundo, y llamo la atención a ver qué es lo que está dispuesto en el artículo segundo ahorita, dice aplicará lo dispuesto en el artículo segundo, la presente ley, en lo

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

que respecta las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social, nacidas antes de la entrada en vigencia de la presente ley, independientemente de que exista o no, procedimientos administrativos, sancionatorios o de cobro. O sea, independientemente significa que eso no importa, eso es lo que debe decir, dicho en coloquial, cuando uno lee independientemente, no importa el estado en que estén, se aplica lo que dice el artículo segundo, y uno se va al artículo segundo para ver qué es lo que hay que aplicar y el artículo segundo dice lo siguiente, trata de la prescripción, pero se redacta así.

Dice, la acción de la Caja del Seguro Social, para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones, y/o para cobrar la obligación principal, o sea todo lo que dijo el transitorio que no importa, pero aquí dice que eso sí importa, prescribirá en 4 años. Entonces al final yo no entiendo si importa o no importa lo del artículo segundo, porque el artículo segundo lo que dice es que para que la Caja cobre eso, para que la Caja determine el monto, para que la Caja imponga sanciones, para que cobre la obligación principal y sus sanciones, eso prescribirá, o sea, ese artículo tiene una acción, un hacer por parte de la Caja, cuyo ejercicio es de 4 años, pero el transitorio dice que por única vez se aplicará lo dispuesto en el artículo dos en lo que respecta a contribuciones de trabajador independiente a la seguridad social, nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que exista o no procedimientos sancionatorios. Dijo, pero el artículo 2 me decía otra cosa, que sí importaba que hubieran esos procedimientos y que prescribe en 4 años cuando no los he ejercitado, entonces no comprendo, digamos, aparte de que no dice qué del artículo dos es lo que aplica, porque cuando uno lee la norma, uno evoca acción y el otro dice, independientemente de la acción que se haya realizado.

Esto es un punto, y el otro, contestando lo que lo dice don Jorge, pero ya se señaló, la prescripción es una figura jurídica, digamos, pacífica desde el punto de vista ya muy de cantado, doctrinariamente en la práctica, y básicamente se define como una sanción o una consecuencia ablativa, para quien no haya ejercido un derecho a una potestad en el tiempo que la ley le concede, pero para que no la haya ejercido o esté dentro del tiempo, porque si estoy dentro del tiempo, digo, la puedo ejercer hasta el último día.

Entonces lo extraño de este transitorio, así como se lee, es que independientemente de que yo tenga acciones en curso, la prescripción no va a ser de 10 que es lo que regula, sino de 4, ¿y qué pasa con los 6 restantes?, si yo no estoy en curso en acción, es decir, no se cubre, no se cumple el presupuesto lógico de la figura de la prescripción, y si esto no es por prescripción, me pregunto, ¿entonces que es?

Es decir, porque en el fondo lo que se pretende es no cobrar, bueno eso está bien, pero no me parece prescripción. De ahí la duda de nosotros y que planteamos, que lo adecuado es que se revise, se recomienda respetuosamente que, se señale la necesidad de que la Sala analice si lo que podría haber habido o no, eso lo determina la Sala, es una condonación cuando se pretende o se quiere hablar de prescripción.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Ahora, uno podría dar un salto, porque es básicamente un salto, interpretar lo que aquí se lee en el sentido de que no, que los 4 años que deben de aplicarse según este transitorio, son a partir del último o del acto interruptor dentro de un procedimiento "X", y uno dice, bueno muy bien, sería, mejora mucho la redacción del documento si eso se interpretara así, una interpretación muy creativa, porque anda lejos la redacción de esa interpretación, pero resulta que aun interpretándolo así de ese acto interruptor solo se podrían cobrar 4 años.

Un acto interruptor, es decir, hubo acción, volvemos a lo mismo, no está la lógica de la figura de la prescripción porque hubo acción, hubo un acto interruptor y a pesar de que hubo un acto interruptor según este transitorio, no se podrían cobrar 6 años, de los 10 que hoy están vigentes y que tengo interrumpidos porque precisamente hay un acto interruptor.

Entonces, igual no calza una figura de la prescripción, sino que evoca la idea de que al final es una condonación parcial, ya no total como la primera interpretación literal, sino está un poco más creativa, pero en último término podría entenderse así, no lo estamos afirmando y de ahí la necesidad de eso.

Entonces claro, con esta segunda interpretación creo que sería una sugerencia de mejora a la redacción, pero no estoy seguro de que salve el tema de fondo, diay de lo que ya sabemos que, en esto, pues la Sala también ha sido bastante tajante. Muchas gracias.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Gracias don Gilberth. Don Adrián. Micrófono, por favor.

Director Adrián Torrealba Navas: Lo que hay que recomendarle a la Asamblea es lo siguiente, y yo tengo una redacción ahí que creo que la compartí con Juan Manuel.

Vamos a poner un ejemplo, la Caja llega a tocarle la puerta con un procedimiento de inspección a un contribuyente en el año 2017, y resulta que le van a cobrar, entre los que le van a cobrar los años 2006 al 2016, por decirlo así, ¿eso que significa?, que desde, veamos cada año, el 16, 17, el 08, el 09, veamos el 08. Desde que se generó la supuesta deuda en el 2008, pasaron 8 años y la Caja no hizo nada, o sea, no hizo ningún tema, entonces lo que ese transitorio, a mi juicio dice claramente, pero bueno me parece que es importante en vista de la duda que manifiesta don Gilberth, lo que hay que decir es que el plazo en lugar de ser de 10, en ese momento del 2017, sea de 4; entonces esa deuda del 2008 ya pasaron 8 años, pero si se puede cobrar del 17, perdón el 16, puede cobrar el 15, el 14, el 13 y el 12, 4 años, eso es todo lo que dice la norma y así, esa es la forma de resolver el problema de que se ha venido interpretando que eran 10 años cuando eso está totalmente discutible y para poner paz en el ambiente, porque si no vas a seguir cobrándole sumas incobrables a la gente. Esa es la esencia de resolver este tema, entonces yo la propuesta que estoy haciendo es que digamos a la Asamblea, aclaren ese punto, incluso se les puede dar hasta la redacción, y así, o sea, realmente

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

esa es la forma lógica de resolver este tema, porque sí, en efecto lo que se quiere es que cuando la Caja me llegó por primera vez, no puede irse 10, son 4 nada más, eso es lo que se quiere efectivamente y que se renuncie a 6, bueno sí porque 10 es una cosa que siempre fue ilegal o verlo diferente, se quiere hacer una interpretación de retroactiva en beneficio, que eso es perfectamente posible porque lo que pide la Constitución es la retroactividad en perjuicio, y además, en casos concretos de cambios en el periodo de prescripción se ha admitido que la prescripción nueva menor, siempre que sea menor, se aplique a prescripciones en curso.

Ese principio ya se ha aplicado en nuestra normativa y eso no tiene ningún problema, aclaremos eso, esa es la propuesta que yo traería.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Ok, me parece que no es necesariamente una oposición de posiciones, sino llegar a una conciliación, lo que pasa es que yo creo que tendríamos que votar esto primero, votar esta oposición para ver si pasamos a una; para ver si este, esta propuesta no gana, pasar a una posible redacción, me parece que esa sería la alternativa, y yo por lo menos sí, el tema de la sostenibilidad financiera me parece que ese tema aquí, por lo menos, no ha quedado total y absolutamente determinado.

Director Adrián Torrealba Navas: Así es.

Así que, si les parece, procedamos a votar esto, y si este no tiene los votos, don adrián nos ayuda con don Gilberth a, y don Gustavo, a preparar una redacción de lo que se ha conversado. Doña Carolina.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Gracias doña Marta.

Antes de hacer la votación, hay que leer la propuesta, si le parece. Entonces.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor, proceda.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ah bueno, perfecto. Sí, señora.

La propuesta de acuerdo sería:

Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434, “Ley del Trabajador Independiente”, por las siguientes razones:

Se lesiona el principio de sostenibilidad financiera, de la seguridad social, artículo 73 constitucional, al reducir el plazo de prescripción de diez años, artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense de Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones tanto a nivel administrativo como judicial.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Dos. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el transitorio 2, que establece que prescribe en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien un tema de condonación de deudas.

Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico, que refiere la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo, por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.

Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto seis años de prescripción, para casos en los cuales, en los que hay actos, perdón, interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente enviable al tener vicios de inconstitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial por los seis años restantes.

Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Tres. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662, 62 perdón, 2022, 04 y anexo GP-1662-2022, podría existir un perjuicio en el fondo del IVM, si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios, por su parte la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indique que, la aplicación del periodo máximo de cuatro años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción del 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales, e implicaría también la erogación de recursos institucionales, con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022 señala que en resumen, en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los seguros de salud e IVM, que oscila entre los 72.030 millones y 288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de trabajadores independientes morosos.

Cuatro. Las disposiciones transitorias, transitorio 1, establecida para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo señalado en la Sala Constitucional, resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la Caja, pues en competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Cinco. Se rescata desde el punto de vista jurídico el pretender definir por ley la figura del trabajador independiente, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año 2022, sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2 del Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los trabajadores independientes, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional del Trabajo. Sería este.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Procedemos a someter la votación. Hay una mano levantada, es la de Carolina.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Perdón, si señora, voy a bajar la manita. Ya la bajé, pero no se me quitó, que raro.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: No se preocupe. Ahí está.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ya.

Estoy verificando que no se encuentra don Jorge Arturo.

El resultado de la votación son 3 votos a favor y 5 votos en contra.

Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme **es rechazada por mayoría** obteniendo como resultado de la votación el siguiente: 5 votos en contra de los directores: Marta Esquivel Rodríguez, Adrián Torrealba Navas, Marielos Alfaro Murillo, Juan Ignacio Monge Vargas, Carlos Salazar Vargas. Y 3 votos a favor de los señores directores: Maritza Jimenez Aguilar, Martha Rodríguez González, y José Loría Chaves.

Por lo tanto, la propuesta en referencia es rechazada por mayoría

Por tanto, La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia General, oficio No. GG-2744-2022; Gerencia Financiera, oficio No. GF-2777-2022; Gerencia de Pensiones oficios No. 1662-2022 y No. 1664-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0918-2022 y la Dirección Jurídica, oficio No. GA-DJ-7585-2022, **ACUERDA: rechazar por mayoría:**

ÚNICO: Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “*Ley del Trabajador Independiente*”, por las siguientes razones:

1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.

2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el *Transitorio II* que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas *“independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro”*, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.

Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de *“prescripción”* para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que *“... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.”*; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ¢72.030 millones y ¢288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.
4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “*Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes*”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.”

Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme **es rechazada por mayoría** obteniendo como resultado de la votación el siguiente: 5 votos en contra de los directores: Marta Esquivel Rodríguez, Adrián Torrealba Navas, Marielos Alfaro Murillo, Juan Ignacio Monge Vargas, Carlos Salazar Vargas. Y 3 votos a favor de los señores directores: Maritza Jimenez Aguilar, Martha Rodríguez González, y José Loría Chaves.

Por lo tanto, la propuesta en referencia es rechazada por mayoría

En razón de lo anterior, el Directivo Adrián Torrealba presenta la siguiente moción:

CONSIDERANDO

1. Que la realidad del trabajador independiente requiere de un esfuerzo país decidido y contundente para mejorarla en cuanto a dos fenómenos que le generan un gran impacto negativo: la morosidad y la informalidad. En este sentido, son abundantes los datos institucionales que demuestran no solo el crecimiento de estos fenómenos sino la dificultad de las instancias técnicas de la CCSS para poder recuperar o incluso cobrar las cuotas de estos grupos de trabajadores independientes.
2. Que es conteste con los principios de equidad, seguridad jurídica constitucionalmente establecidos, el buscar mejores condiciones para los trabajadores independientes del país, de tal manera que puedan resultar debidamente cubiertos y protegidos por la misma seguridad social que hoy en día no es del todo efectiva en la cobertura que debe darles.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

3. Que, entendiendo que la modificación planteada en los dos artículos del proyecto de ley no genera mayores discusiones a lo interno de la institución, en especial el artículo 2 que modifica el plazo de prescripción de 10 a 4 años, siendo tal aspecto un asunto de legalidad como lo ha definido la propia Sala Constitucional, existe alguna diferencia sobre los alcances del Transitorio II relacionado con la retroactividad del plazo de prescripción.
4. Que el Transitorio II del Proyecto de ley establece que el plazo de prescripción regulado en el artículo 2 del Proyecto de Ley aplica para obligaciones contributivas nacidas con anterioridad de la ley, independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro. Esta norma es de apoyar por tres razones centrales:
 - a) Permite definir y dar certeza jurídica sobre la discusión de si el plazo aplicable era el de 10 años del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o el de 4 años del Código de Normas y Procedimientos Tributarios previsto para los contribuyentes inscritos.
 - b) Prevé una retroactividad en beneficio aun desde la perspectiva de los sostenedores del plazo de 10 años, lo que es constitucionalmente aceptable, pues el artículo 34 de la Constitución Política solo proscribe la retroactividad en perjuicio.
 - c) ello plantea el problema de que no se permite abrir una oportunidad de formalización a la enorme cantidad de informales ya que, por no estar inscritos, la prescripción del CNPT sería de 10 años, con lo que estaríamos ante el mismo problema que hoy existe.
5. Que se considera indispensable aclarar que los períodos prescritos no generan derechos para efectos de las cuotas del IVM por lo que se considera oportuno que se incorpore dentro del articulado que los períodos prescritos se excluyen para recibir derechos dentro del seguro de IVM. Esto para evitar la posibilidad de que en caso de que se invoque una irrenunciabilidad del beneficio, se genere un perjuicio financiero al Seguro de IVM por tener que reconocer pensiones por las cuales no se ha pagado.
6. Que podría ser altamente recomendable indicar en el artículo 2 de la Ley que se establezca un plazo de 10 años para el que no se inscriba o incumpla deberes formales de declaración debidamente regulados, y en el Transitorio II mantener esta regla de que por única vez y para períodos anteriores a la publicación de la Ley, se aplique en todo caso, incluso para el de no inscritos, el plazo de 4 años, como una política para estimular la formalización de los trabajadores independientes.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

7. Que adicionalmente, entendemos que, como norma de prescripción, debe aclararse que la expresión “independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro” significa que solo se podrán determinar contribuciones o cobrarlas si, al inicio del primer acto de inspección o de cobro, no había transcurrido el plazo de 4 años. Cualquier otro acto posterior sobre períodos respecto de los que ya para el primer acto había transcurrido el plazo de prescripción carecería de efecto interruptor pues no se puede interrumpir la obligación ya prescrita.
8. Que en relación con el artículo 1, se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.

Adicional distribuye digitalmente mediante el grupo de whats app el siguiente documento para conocimiento de los señores directores:

El director Torrealba Navas expone lo siguiente:

REFUTACIÓN AL CRITERIO JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE LEY DE TRABAJADOR INDEPENDIENTE:

Dr. Adrián Torrealba Navas

I.-ARGUMENTOS DE LA CCSS

1.- Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.

2.- Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el *Transitorio II* que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

o de cobro”, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.

Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “prescripción” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... *la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ¢72.030 millones y ¢288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.

4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.

II.-ANÁLISIS CRÍTICO DEL CRITERIO

A. INTRODUCCIÓN

El criterio jurídico sobre el proyecto de Ley del Trabajador Independiente parte de dos premisas incorrectas:

PRIMERA: Que una norma de aplicación de plazo de prescripción en beneficio a situaciones iniciadas antes de la ley equivale a una condonación de deudas. Esto es jurídicamente incorrecto.

SEGUNDA: Que los cobros a 10 años para atrás de trabajadores independientes son recursos legítimos que la Caja estaría sacrificando a raíz del proyecto. Es sobre esa premisa falsa que se montan todos los análisis financieros y el punto 1. relativo a la sostenibilidad financiera. En realidad, hay muchas y contundentes razones para entender que esas “deudas” se han “creado” a partir de un conjunto de violaciones legales manifiestas. El criterio soslaya absolutamente ese tipo de consideraciones, repitiendo un cuerpo dogmático que ha sido públicamente rebatido con argumentos sólidos

I. EL TRANSITORIO II ES UNA NORMA DE PRESCRIPCIÓN LEGÍTIMAMENTE EN BENEFICIO, QUE BUSCA RESOLVER UNA SITUACIÓN OSCURAMENTE REGULADA PARA DAR SEGURIDAD JURÍDICA

1. Retroactividad beneficiosa y retroactividad en perjuicio.

Recojo aquí un planteamiento que tomo prestado de los juristas Rubén Hernández y José María Oreamuno:

La jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el artículo 34 de la Constitución ha expresado lo siguiente:

“Ahora bien, en cuanto a la supuesta aplicación retroactiva de lo dispuesto en ley citada, la retroactividad a que hace alusión el artículo 34 de la Constitución Política es la que pretende interferir con derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, nacidas con anterioridad a la promulgación de la ley, o sea, aquellas con características de validez y eficacia perfeccionadas bajo el imperio de otras regulaciones de forma que sus efectos y consecuencias no pueden ser variadas por nuevas disposiciones, excepto si conllevan beneficio para los interesados” (Sala Constitucional, voto 2003-00569 de las 14:59 hrs. del 29 de enero del 2003).

La retroactividad de las normas puede disponerse cuando la materia regulada por ellas tenía algún grado de confusión, y el legislador cree oportuno intervenir para

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

aportar certeza jurídica. También ha dicho la Sala Constitucional, comentando el artículo 34 de la Carta magna:

“No existe un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico, es decir, a que las reglas nunca cambien y en este caso, es claro que la normativa tiene por objeto ordenar el tema, que hasta el momento no había sido regulado adecuadamente” (Sala Constitucional, voto 2007-016491 de las 14:57 hrs. del 14 de noviembre del 2007).

Cabalmente, el plazo de prescripción de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes ha sido materia sujeta a un alto grado de confusión, que es lo que se pretende resolver con expediente legislativo 21.434.

El criterio jurídico da por sentado que no hay discusión de que la prescripción aplicable es y siempre ha sido la de 10 años del artículo 56 de la Ley Constitutiva. Sin embargo, esa tesis dista de ser pacífica, tal como lo refleja la jurisprudencia de la Sala Primera que citamos más adelante. Además, el criterio jurídico cita a la Procuraduría General de la República en cuanto a que los plazos de prescripción no deben de ser muy cortos ni muy largos, deben seguir principios de razonabilidad y proporcionalidad. Un plazo de 10 años en materia tributaria, en particular para contribuyentes formalizados, claramente transgrede estos principios. Y, respecto de los contribuyentes informales, en un contexto de más del 50% de informalidad, la aplicación de ese plazo atenta contra el principio de universalización de la cobertura de los seguros sociales.

2.Precedentes de la Procuraduría General de la República en un caso de ampliación y otro de reducción del plazo de prescripción

Tomo este planteamiento de mi libro *Derecho tributario. Parte general. T. I. Principios y derecho tributario material*, Editorial Jurídica Continental, 2009, pp. 190 ss.

Mediante ley de Justicia Tributaria No. 7535 del 1 de agosto de 1995, se amplió de 3 a 4 años el plazo de prescripción del artículo 51 CNPT. Años después, mediante la ley 7900 de 3 de agosto de 1999 ese plazo volvió a reducirse a tres años, añadiendo la posibilidad de extenderlo a cinco años para los contribuyentes o responsables no registrados, o para los que estando registrados hubieran presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, o que no hubieran presentado las declaraciones juradas.

Ante sendas consultas de las autoridades tributarias, la Procuraduría General de la República emitió los dictámenes C-085-1999 del 4 de mayo de 1999, y C-269-2000 del 8 de noviembre del 2000. Los dictámenes contemplan dos hipótesis:

- a) Si el cambio legislativo implica un **aumento** en el plazo de prescripción y la obligación tributaria **inició** su prescripción bajo la Ley anterior, la aplicación del nuevo término de prescripción puede ser lesiva del principio de irretroactividad de las leyes, que impide la retroactividad que perjudica al ciudadano. Es por ello que, en tal caso, la solución correcta es que se aplique el nuevo plazo a las

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

prescripciones **que inician con posterioridad a la vigencia de la Ley**. En esa dirección, el Dictamen de la Procuraduría General de la República C-085-99 del 4 de mayo de 1999, correctamente estableció que el **aumento** del período de prescripción de 3 años a 4 años en virtud de la Ley de Justicia Tributaria de 1995 debía aplicarse a las obligaciones tributarias nacida a partir del período fiscal 1996. De este modo, las prescripciones en curso al cambiar la ley en 1995 seguían prescribiendo a los 3 años, aunque el plazo de prescripción ya fuera de 4 al completarse los 3 años.

- b) Si el cambio legislativo implica una **disminución** en el plazo de prescripción y la obligación tributaria **inició** su curso de prescripción bajo la Ley anterior, la aplicación del nuevo término de prescripción ya no es lesiva del principio de irretroactividad de las leyes, por lo que es jurídicamente posible establecer esta aplicación. Así se pronunció la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-269-2000 del 8 de noviembre de 2000⁴, afirmando que *“todas aquellas prescripciones tributarias en curso de ejecución antes de la vigencia de la modificación de la reforma introducida por la Ley No. 7900 se consuman con el transcurso del plazo de los 3 años previsto en dicha ley”*.

Los dictámenes citados son una adecuada interpretación de la prohibición de la retroactividad perjudicial (en el primer caso), y de la correcta aplicación de la retroactividad beneficiosa (en el segundo caso).

Por ello, el Transitorio II del Proyecto de ley lo que dice es que el plazo de prescripción regulado en el artículo 2 del Proyecto de Ley aplica para obligaciones contributivas nacidas con anterioridad de la ley, independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro. En esencia, este artículo cumple dos funciones:

a) En la situación actual, la Caja ha pretendido aplicar unos plazos prescriptivos ilegales o, cuando menos, desproporcionadamente largos. Esto quiere decir que, luego de una inactividad de 10 o más años, ha pretendido empezar a actuar. Lo que la Ley dice es: no, ese inicio de actuaciones solo puede referirse a los 4 años anteriores, no a 10 o más.

b) Pese a que, como se dijo, la aplicación de las normas de prescripción del Código de Normas y Procedimientos Tributarios ha debido ser lo que procedía, ello plantea el problema de que no se permite abrir una oportunidad de formalización a la enorme cantidad de informales ya que, por no estar inscritos, la prescripción del CNPT sería de 10 años, con lo que estaríamos ante el mismo problema que hoy existe.

⁴ Como consecuencia de este pronunciamiento la Dirección General de Tributación emitió la Directriz 4-2001.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Por lo tanto, nada tiene que ver con una “condonación”, como afirma el criterio. Se trata de una legítima figura de prescripción.

El Transitorio II del Proyecto de ley establece que el plazo de prescripción regulado en el artículo 2 del Proyecto de Ley aplica para obligaciones contributivas nacidas con anterioridad de la ley, independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro. Esta norma es de apoyar por tres razones centrales:

- d) Permite definir y dar certeza jurídica sobre la discusión de si el plazo aplicable era el de 10 años del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o el de 4 años del Código de Normas y Procedimientos Tributarios previsto para los contribuyentes inscritos.
- e) Prevé una retroactividad en beneficio aun desde la perspectiva de los sostenedores del plazo de 10 años, lo que es constitucionalmente aceptable, pues el artículo 34 de la Constitución Política solo proscribe la retroactividad en perjuicio.
- f) Pese a que, como se dijo, la aplicación de las normas de prescripción del Código de Normas y Procedimientos Tributarios ha debido ser lo que procedía, ello plantea el problema de que no se permite abrir una oportunidad de formalización a la enorme cantidad de informales ya que, por no estar inscritos, la prescripción del CNPT sería de 10 años, con lo que estaríamos ante el mismo problema que hoy existe.

II.LAS MANIFIESTAS VIOLACIONES LEGALES EN LAS ACTUACIONES DE LA CCSS DE LAS QUE DERIVAN LAS SUPUESTAS DEUDAS QUE EL CRITERIO CONSIDERA UN SACRIFICIO PARA LAS FINANZAS DE LA INSTITUCIÓN

Una deuda ilegal es una deuda inexistente. Por ello, ningún argumento de sacrificio financiero y de afectación de la sostenibilidad financiera es válido si pretende basarse en deudas ilegales o inexistentes. La CCSS no puede financiarse a ultranza, violando la ley y los derechos de los ciudadanos.

Además, de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera, no se debe registrar como una cuenta por cobrar los activos contingentes:

Activos contingentes

31 La entidad no debe proceder a reconocer ningún activo contingente.

32 Normalmente, los activos contingentes surgen por sucesos inesperados o no planificados, de los cuales nace la posibilidad de una entrada de beneficios económicos en la entidad. Un ejemplo puede ser la reclamación que la entidad está llevando a cabo a través de un proceso judicial, cuyo desenlace es incierto.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

33 Los activos contingentes no son objeto de reconocimiento en los estados financieros, puesto que ello podría significar el reconocimiento de un ingreso que quizá no sea nunca objeto de realización. No obstante, cuando la realización del ingreso sea prácticamente cierta, el activo correspondiente no es de carácter contingente, y por tanto es apropiado proceder a reconocerlo.

Así, se trata de expectativas de recaudación no de sumas ingresadas al patrimonio de la institución. Tales ingresos perfectamente no podrían ingresar por varias razones: primero, porque los trabajadores independientes ganen los procesos contencioso-administrativos y no tengan que pagar nada; SEGUNDO, porque la eventual condenatoria sólo sea parcial y tercero que la deuda se vuelva incobrable en virtud de no existir bienes que embargar; TERCERO, porque la propia institución haga autocrítica y corrija situaciones previas de ilegalidad.

Por tanto, se trata de MERAS ESTIMACIONES DE INGRESOS, pero no de ingresos reales de la institución.

Enumero y explico esas violaciones:

1.El marco conceptual básico y violación de la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional

La opinión aquí contenida se sustenta en conceptos tributarios, con las especialidades de la normativa que regula las contribuciones sociales de los trabajadores independientes. Para validar este enfoque, es importante indicar que la Sala Constitucional ha confirmado el carácter de “tributos” de estas contribuciones. El problema es que, en abierta desobediencia a la jurisprudencia vinculante de dicha Sala, los funcionarios de la Caja una y otra vez desechan cualquier afirmación sobre esta naturaleza tributaria, lo que lleva a cometer los profundos errores que describimos en los siguientes apartados.

Como ejemplo, hacemos un extracto de una resolución en un procedimiento de traslado de cargos:

“Ahora bien, resulta importante aclarar que la esencia de los seguros sociales que administra la Caja es de naturaleza diferente a la tributaria, y en apoyo de sus tesis se cita el voto No. 7393-98 de las 9:45 horas del 16 de octubre de 1998, dictado por la Sala de la Jurisdicción Constitucional, el cual indica que la naturaleza jurídica de las contribuciones que pagan tanto patronos como trabajadores de esta institución, dista sustancialmente de ser un tributo pues el régimen de la seguridad social tiene como finalidad el fortalecimiento del fondo para la protección y el beneficio de los propios contribuyentes, y no constituye así un tributo en criterio técnico científico”.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Esta forma de resolver se da en clara violación de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que dispone que los antecedentes y la jurisprudencia de la Sala Constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para la propia Sala.

Pues bien, la Caja se apega a una resolución de 1998. Sin embargo, en 2006 y 2018 la Sala ha cambiado radicalmente su criterio, considerando tributos a las contribuciones de la seguridad social.

Como ha sostenido la sentencia 9568-2006 de las dieciséis horas con once minutos del cinco de julio del dos mil seis, de la Sala Constitucional, a las contribuciones de la Seguridad Social, *por su naturaleza de tributo parafiscal*, les aplica las reglas del método de base presunta a que se refieren los artículos 116, 125 b) y 124 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT). Esto es claro del siguiente extracto:

*“En este sentido no debe olvidarse que el pago de los seguros sociales se **constituye en un tributo parafiscal** -en tanto sus fondos están dispuestos a favor del ente de gestión social, con lo que rompen el principio de la caja única- cuya administración se le atribuyó por mandato constitucional -artículo 73- a la Caja Costarricense del Seguros Social; en virtud de lo cual, esta disposición de orden legal es absolutamente aplicable cuando realice la labor de cobro y recaudación de estos pagos.”*

Esta conclusión sobre la condición de tributo de las contribuciones de la seguridad social ha sido recientemente reiterada en la Res. N° 2018013658 de la Sala Constitucional:

“La cuestión de las contribuciones parafiscales –en este caso las aportaciones a la seguridad social- ha provocado no poca polémica en el ámbito doctrinario y jurisprudencial. En lo que atañe a la controversia jurídica constitucional que tenemos entre manos, desde la perspectiva de esta Sala, son plausibles dos tesis. La primera, que considera que al ser un tributo –véase al respecto la sentencia 2006- 009568 de este Tribunal- irremediablemente sus elementos estructurales –hecho generador, tarifa, base de cálculo, sujeto activo y pasivo, etc.- deben ser definidos por Ley formal; esta última consecuencia que no ha sido validada por la Sala Constitucional-. En esta dirección, si los elementos estructurales de la contribución parafiscal no estuviesen establecidos por Ley formal, se estaría vulnerando el principio de legalidad tributaria, máxime si se toma en cuenta que en la lucha de los barones ingleses por hacerse de la potestad tributaria algunos encuentran el origen del Parlamento y la democracia – no hay democracia sin Parlamento, ni de éste sin la Oposición-. En resumidas cuentas, en este caso específico, se debe de aplicar el principio de legalidad tributaria. La segunda tesis, la cual ha sido sostenida por este Tribunal – véanse, entre otras, las sentencias números 1994-003819 y 1998-007393-, es la que considera que no estamos en presencia de una contribución parafiscal y, por consiguiente, no se debe aplicar el principio de legalidad tributaria. “El pago de la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes...”.

Según la doctrina más autorizada en materia tributaria las contribuciones parafiscales son un tributo, pues contienen los elementos materiales de la obligatoriedad –el deber de pagarlas quienes se encuentren en el supuesto de la norma creadora-, de singularidad debido a que afecta un determinado y único grupo social o económico y la destinación sectorial a causa de lo que se recauda a través de esta prestación obligatoria se utiliza en beneficio exclusivo del grupo que pagó el tributo. Estamos, pues, ante el ejercicio de una potestad de imperio del Estado que impone prestaciones pecuniarias para el cumplimiento de fines sociales o económicos. Ergo, solo a través de una Ley formal se pueden crear –tributum sine legge-.

En su más reciente sentencia, la 2021-2611, la Sala Constitucional ha ratificado esta posición, remitiéndose al precedente del 2018 indicado.

Es a partir de esta evidente desobediencia a la jurisprudencia de la Sala Constitucional que el criterio llega a sostener la aplicación de normas civiles antes de las normas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En resumen, las cuotas de seguridad social son contribuciones parafiscales, especie del género tributo.

2. Aplicación indebida de la prescripción del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y desaplicación de la prescripción regulada en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.⁵

1. Criterio de la Dirección Jurídica de la CCSS

Mediante oficio GA-DJ-0428-2022 del 17 de enero del 2022, la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social responde a las cuestiones que la Dirección Financiera había sometido a su examen mediante oficio GF-0076-2022 del 11 de enero del 2022, respecto de la Propuesta de Reforma Integral del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”.

Entre las cuestiones consultadas, la Dirección Financiera sometió el texto del artículo 14, primer párrafo del proyecto:

“Artículo 14.- Plazo de facturación retroactiva de contribuciones no reportadas. En la confección de facturas adicionales de trabajador

⁵ En la redacción de este apartado ha tenido participación significativa el Licenciado José María Oreamuno Linares.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

independiente, cuando se determine la falta de contribuciones sea por omisión de reporte de ingresos o subdeclaración de los ingresos percibidos, se considerará únicamente aquellos períodos cuya antigüedad no supere el plazo de 48 meses contados a partir de la intervención del Servicio de Inspección”.

La Dirección Jurídica responde que debe ajustarse el artículo 14 del proyecto de Reglamento, *“con el fin de que quede regulado que el límite de cuatro años al ejercicio de la labor de Inspección se aplicaría en el tanto la Administración no cuente con elementos de prueba para proceder a la afectación hasta por los diez años que señala el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, como plazo de prescripción para el cobro de lo adeudado por aportes de los Trabajadores Independientes”.*

La Dirección Jurídica llama en su apoyo la opinión jurídica OJ-069-2020 (que cita la precedente OJ-028-2011), según la cual:

“[...] la Caja no solo tiene la potestad de perseguir las sumas adeudadas, sino el deber constitucional y legal de emprender todas las acciones procedentes en Derecho para tal fin”.

Si se encaja este último criterio con el errado plazo decenal de prescripción, la conclusión sería que no cabe limitar las actuaciones de la Inspección al plazo de 48 meses que proponía el proyecto de Reglamento del Trabajador Independiente.

En el criterio que aquí refutamos, se reitera esta posición.

Como expresamos más adelante, es improcedente el plazo decenal del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante, LCCCSS) a las cuotas de los trabajadores independientes. Lo procedente es el plazo de 4 años del artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (en adelante, CNPT) para aquellos independientes formalizados o inscritos y de 10 años para los trabajadores independientes informales o no inscritos. Además, por una razón de economía de los recursos públicos, la Inspección no debe empeñarse en hacer actuaciones de fiscalización o comprobación si le consta -en el momento de iniciarlas o durante su desarrollo- que se referirán a períodos donde ha perdido por prescripción sus facultades inspectoras.

2. Aplicación a las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes

2.1. Un problema previo: cuando la Caja factura un mes con base en el ingreso de referencia y no en la declaración del impuesto sobre la renta, no puede ir contra su propio acto y pretender modificar retroactivamente la factura original ahora sí utilizando las declaraciones del impuesto sobre la renta

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Varias actuaciones del Departamento de Inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social responden así a la petición de prescripción de las cuotas o contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes:

“en materia de cuotas de la Seguridad Social, el mismo presenta una normativa especial, sea el ordinal 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, mismo que establece un lapso decenal para la declaratoria de este instituto, en todo caso se está en presencia de una presunta deuda, toda vez que la misma es declarada en el momento en que el acto adquiera firmeza en sede administrativa, por lo que sería a partir de ahí, en que eventualmente correría el plazo fatal, por ende la prescripción alegada no es de recibo en el presente caso, en estricto apego al bloque de legalidad”⁶.

El plazo de prescripción no se cuenta a partir de la determinación de una deuda ya nacida, sino del momento en que dicha deuda nació. Es decir, el nacimiento de la obligación tributaria no depende de una actividad administrativa del Departamento de Inspección de la Caja⁷. **La confusión nace de la falta de distinción en cuanto al posible objeto de la prescripción tributaria: por una parte, prescribe la acción administrativa de determinación de oficio; por otra, prescribe el derecho de cobro de la obligación ya determinada (y como tal exigible), de conformidad con el artículo 51 CNPT⁸.** Vista la naturaleza tributaria de las contribuciones sociales establecida en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, esta distinción no puede ser negada por la Caja so pena de infringir el carácter vinculante de esa jurisprudencia establecido en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En los sistemas autoliquidativos típicos -como, por ejemplo, el que aplica en el impuesto de renta-, el contribuyente declara y determina la obligación: a partir de ahí, la Administración tiene un plazo de prescripción para realizar actuaciones de verificación para, en su caso, realizar una determinación de oficio que modifique la autoliquidación originaria del contribuyente. En el sistema de la Caja, al ser la determinación de oficio de carácter originario, que se ejerce mediante el *sistema de facturación y puesta a cobro*,

⁶ Informe de Inspección 1237-00447-2019-I, pág. 18.

⁷ El voto 2001-00618 de las 15:15 hrs. del 24 de enero del 2001 de la Sala Constitucional declaró inconstitucional el Transitorio I de la ley 7900. Esa norma señalaba que el cambio operado en el artículo 40 CNPT, según el cual las obligaciones tributarias generaban intereses desde el momento en que debieron haber sido autoliquidadas y/o pagadas, aplicaría a aquellas obligaciones tributarias respecto de las que se hubiese producido un traslado de cargos notificado con posterioridad a la vigencia de la Ley (1 de octubre de 1999). Así, los intereses se contarían a partir de la fecha de vigencia. La Sala consideró que se violaba el principio de irretroactividad de las normas, pues los intereses son una obligación accesoria a la principal, que habría nacido con anterioridad al cambio normativo. Asimismo consideró violentado el principio de igualdad, al depender la aplicación del transitorio a la decisión de la Administración Tributaria de notificar el traslado antes o después de la vigencia de la nueva Ley.

⁸ El artículo 51, primer párrafo del CNPT dispone: La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación prescribe a los cuatro años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

en realidad la Caja no tiene derecho a modificar su propio acto sino es mediante un proceso de lesividad o mediante el procedimiento de declaración de nulidad absoluta y manifiesta (artículo 173 Ley General de la Administración Pública, en adelante LGAP). Ciertamente la Caja ha venido ignorando esta norma, considerando que sí tiene potestad de determinación de oficio modificativa de su propia determinación de oficio originaria (los actos determinativos por el mecanismo de facturación).

Importante aclarar que la Caja puede facturar por ingreso de referencia fijado por la Junta Directiva, pero se establece reglamentariamente que puede verificar la realidad de los ingresos. Esta norma ha sido invocada por la Caja para, mediante la utilización de las declaraciones del impuesto sobre la renta de los trabajadores independientes, ajustar sus propias facturas determinadas con ingreso de referencia. Se trata de un claro error interpretativo: la norma reglamentaria no puede modificar lo dispuesto en la LGAP, por lo que la lógica es que si, mediante el uso de declaraciones, la Caja detecta ingresos superiores al de referencia, debe utilizar esa información para la determinación por facturación en los meses siguientes, pero no retroactivamente. Máxime si la Caja tiene acceso permanente y directo a esas declaraciones y lo ha tenido desde el año 2000.

2.2. La prescripción aplicable no es la del artículo 56 de la LCCSS

Ahora, aun si aceptáramos esa tesis únicamente para efectos de argumentación, es claro que esa potestad habría empezado a prescribir desde que se emitió la factura originaria de determinación de oficio.

Veámoslo esquemáticamente con un ejemplo:

- En el mes X del año Y, la Caja factura 1000 de cuota del trabajador independiente.
- En el mes Z del año Y + 5, la Caja inicia un procedimiento administrativo orientado a modificar el monto de 1000 del mes X del año Y a 3000.
- La prescripción empieza a correr en el mes X más 1 (con la norma actual del CNPT).
- Dependiendo del plazo de prescripción aplicable, el inicio del procedimiento en el mes Z del año Y + 5 habría llegado tarde y la acción de modificación de la factura originaria ya habría prescrito (plazo de 4 años del artículo 51 CNPT) o, interrumpiría prescripción (plazo decenal defendido por la CCSS).

Por otra parte, tanto el plazo decenal como su pretendida fundamentación en el artículo 56 LCCSS, en el caso de las contribuciones de los trabajadores independientes, son erróneas. Dice el artículo citado:

***“Artículo 56.-** Las sentencias condenatorias dictadas en los juicios a que se refiere este capítulo no se inscribirán en el Registro Judicial de Delincuentes, salvo el caso de que la Caja, dada la gravedad de la falta, así lo solicite expresamente al tribunal respectivo. Las multas impuestas con ocasión de la aplicación de esta ley ingresarán a los fondos de la Caja Costarricense de Seguro Social debiendo ser giradas de inmediato a dicha Institución una vez*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

*practicado el depósito respectivo. La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta ley prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la Institución tenga conocimiento de la falta. **El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años**".*

En materia de cuotas de los asalariados, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que los daños y perjuicios consisten en el monto de las sumas que no hayan ingresado a la institución y que el perjuicio se traduce en los intereses legales⁹. Observemos, en primer lugar, que se refiere a daños y perjuicios derivados de delitos (por eso se habla de "acción penal" y de "vía de ejecución de sentencia penal"). Por otra parte, esa afirmación no la ha hecho la Sala Segunda (ni ninguna otra Sala de la Corte) respecto de las contribuciones de los trabajadores independientes.

El tratamiento diferenciado de la prescripción entre cuotas obreras y cuotas de los independientes proviene del artículo 45 LCCCSS:

***"Artículo 45.-** Constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, a quien no entregue a la Caja el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley".*

En efecto, por expresa disposición legal, el patrono que retiene cuotas obreras y no las entrega a la Caja, comete el delito de retención indebida. Ese delito está tipificado así en el artículo 223 del Código Penal, que igualmente remite al 216 respecto de la pena a imponer:

***"Artículo 223.-** Se impondrá la pena establecida en el artículo 216, según el monto de lo apropiado o retenido al que, teniendo bajo su poder o custodia una cosa mueble o un valor ajeno, por un título que produzca la obligación de entregar o devolver, se apropiare de ello o no lo entregare o restituyere a su debido tiempo, en perjuicio de otro.
Si no hubiere apropiación sino uso indebido de la cosa, con perjuicio ajeno, la pena se reducirá, a juicio del juez.
En todo caso, previamente el imputado será prevenido por la autoridad que conozca del asunto, para que, dentro del término de cinco días, devuelva o entregue el bien, y si lo hiciere no habrá delito, quedando a salvo las acciones civiles que tuviere el dueño".*

Cuando el artículo 56 LCCCSS se refiere a condenas de daños y perjuicios a favor de la Caja que deben tramitarse sea en la vía penal, sea en la vía civil, evidentemente se refiere a daños y perjuicios derivados del delito de apropiación indebida, según la definición del artículo 45 LCCCSS.

⁹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 2008-000599 de las 9:00 hrs. del 25 de julio del 2008.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Pero, de modo igualmente evidente, **no** se refiere a las contribuciones de seguridad social de los trabajadores independientes, en que por definición no hay retención alguna de “cuota obrera” por un patrono y cuya acción para determinarlas de oficio no es “penal” ni “civil”, sino administrativa y, dentro del género administrativo, específicamente al tributario. Más aun, se refiere a la prescripción de “*la vía de ejecución de sentencia penal o civil*”, conceptos claramente de orden judicial, no administrativo. Así, nada tiene que ver con la potestad administrativa de determinar de oficio un monto de contribución de la seguridad social mayor que el monto originariamente facturado por la propia Caja. Esa potestad se ejercita mediante un procedimiento administrativo reglamentariamente regulado, al cual de ningún modo se le puede calificar de “vía de ejecución penal” ni de “vía civil”.

Dicho de otro modo: cuando la Caja facturó el mes X del año Y por 1000, no había derecho alguno a reclamar daños y perjuicios a nadie, pues es la propia Caja la que emitió la factura. Tampoco tenía una deuda que cobrarle a nadie, salvo que el trabajador independiente no haya pagado esos 1000. Cuando la Caja inicia un procedimiento de inspección años después (mes Z del año Y +5 en el ejemplo), lo es no para reclamar daños y perjuicios a nadie, sino para modificar su factura del mes X del año Y por 1000: sin esa modificación no es jurídicamente posible la transformación de una deuda de 1000 (ya pagada) en una deuda de 3000 (sin pagar 2000).

Ahora, supongamos que se pretendiera hacer la ficción de que, en este contexto, el trabajador independiente irrogó daños y perjuicios a la Caja y que ésta ejerce su derecho de reclamo por el procedimiento administrativo establecido.

Se trata, por una parte, de un argumento surrealista, pues fue la Caja la que facturó, teniendo a su disposición las declaraciones del impuesto sobre la renta de aquel, con lo que ¡habría sido ella la que se irrogó **a sí misma** daños y perjuicios al facturar 1000 y no 3000 en el mes X del año Y!- Y, por otra parte, es evidente que este procedimiento de ninguna manera puede ser calificado de vía de ejecución penal o civil, por lo que es ajeno completamente al ámbito de regulación del citado artículo 56 LCCCSS.

Por lo expuesto y dada la naturaleza tributaria de las contribuciones de la seguridad social, les aplica las normas sobre prescripción previstas en los artículos 51 y siguientes del Código de Normas y Procedimientos Tributarios:

“Artículo 51.- Términos de prescripción. La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación prescribe a los cuatro años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses.

El término antes indicado se extiende a diez años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria, o a los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas.

Las disposiciones contenidas en este artículo deben aplicarse a cada tributo por separado”.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

La aplicación de este artículo a las contribuciones de la seguridad social ha sido reconocida por la jurisdicción contencioso administrativo. En ese sentido, véase la resolución N° 29-2017 del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, Sección I:

*“De modo que, al tratarse el presente asunto de la impugnación de actos administrativos determinadores de la obligación tributaria de las cuotas obrero patronales, se debe regir en materia de caducidad para su impugnación por el Código de Normas y de Procedimientos Tributarios, número 4755 del 03 de mayo de 1971, **en lo referente a la materia de la prescripción, con aplicación de los instrumentos propios de dicho instituto**. Es por ello, que resulta de aplicación la norma tributaria vigente para el momento del dictado de los actos impugnados en 1996, de modo que se aplica la Ley número 7900 del 03 de agosto de 1999, vigente hasta el 27 de setiembre del año 2012, la cual en materia tributaria dispone al reformar el numeral 51 sobre la prescripción, que “La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación prescribe a los tres años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses. El término antes indicado se extiende a cinco años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria o a los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas o no hayan presentado las declaraciones juradas. Las disposiciones contenidas en este artículo deben aplicarse a cada tributo por separado.”*

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha consolidado de manera reiterada esta tesis:

Res. 28-F-2020 Sala I:

“VII. A la luz del anterior fallo de la Sala Constitucional, se determina, como lo señaló el Tribunal, los aportes a la seguridad social son contribuciones parafiscales; por ende, su naturaleza es tributaria. Ergo, no lleva razón el casacionista en su alegato al negarle esa condición. En consecuencia, tocante a la defensa de caducidad argüida, la norma actuable es la contenida en el precepto 41 inciso 2 del CPCA, aplicando, por ende, lo previsto en el Código Tributario”.

“(…) tampoco resulta aplicable lo dispuesto en el párrafo 2º del art. 56 de la Ley No. 17 del 22-oct-1943, LCCCSS, el cual dispone: ‘La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la Institución tenga conocimiento de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja sea que se ejercite en la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años’. En esta lite no se reclama ningún monto por daños y perjuicios irrogados a la CCSS; ergo, tal disposición no resulta aplicable”.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Res. 43-C-S1-2022 Sala I:

*“(...) mediante voto 13658-2018 del 22-ago-18, se produjo un cambio en la jurisprudencia de la Sala Constitucional que consideró -por vez primera- las contribuciones a la CCSS como **obligaciones parafiscales, por ende, categoría del Derecho Tributario**, regido en consecuencia, en su parte general, por el **Código de Normas y Procedimientos Tributarios**. En tal sentido, en lo de interés, indicó la Sala **“(...) las contribuciones parafiscales son un tributo**, pues contienen los elementos materiales de la obligatoriedad - el deber de pagarlas quienes se encuentren en los supuestos de la norma creadora-, de singularidad debido a que afecta un determinado y único grupo social y económico y la destinación sectorial a causa de lo que se recauda a través de esta prestación obligatoria se utiliza a favor del grupo exclusivo **que pagó el tributo**”.*

Esta es una lista de esas sentencias de Sala Primera:

- Res. 28-F-2020 de las 13:50 hrs. del 14-ene-20.
- Res. 43-C-S1-2022 de las 10:00 hrs. del 18-ene-22.
- Res. 418-C-S1-2022 de las 11:12 hrs. del 24-feb-22.
- Res. 425-C-S1-2022 de las 11:26 hrs. del 24-feb-22.
- Res. 484-C-S1-2022 de las 9:50 hrs. del 3-mar-22.
- Res. 530-C-S1-2022 de las 11:22 hrs. del 3-mar-22.

2.3. Conclusión:

La Caja (ver oficio GA-DJ-0428-2022 del 17 de enero del 2002 de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social), en materia de prescripción, aplica indebidamente a las contribuciones de la seguridad social de los trabajadores independientes el plazo decenal del artículo 56 LCCSS. Este artículo es aplicable a las retenciones indebidas del patrono previstas como delito en el artículo 45 LCCSS, no a las contribuciones de los trabajadores independientes. El ámbito de la norma se refiere a la ejecución de acciones penales o al reclamo de daños y perjuicios por la vía civil: en las contribuciones de la seguridad social lo que hay es un procedimiento administrativo mediante el cual la Caja determina montos adicionales respecto de los montos que ella misma facturó en el pasado. Así, por una parte, resulta inaudito achacarle al contribuyente la causación de daños y perjuicios cuando ha sido la propia Caja la que facturó y cobró en su momento; por otra parte, este procedimiento no encuadra en el concepto de ejecución penal o en el de la vía civil. Lo correcto es la aplicación de las normas de prescripción en materia tributaria (plazo general de 4 años).

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

3. Violación de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y, por ende, del principio constitucional de preeminencia legislativa

La Constitución Política establece en varios de sus artículos un principio de **preeminencia legislativa**, según el cual los aplicadores del Derecho deben limitarse a los mandatos de la ley, de modo que existe una preeminencia de las leyes respecto a la Administración y al Poder Judicial.¹⁰ Este principio se encuentra recogido en las siguientes normas constitucionales, que establecen la sujeción de la Administración Pública a la ley, no pudiendo ir contra ésta:

ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella...

Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde **exclusivamente a la Asamblea Legislativa:**

- 1) *Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;*

La violación de este principio por parte de los acuerdos de la Junta Directiva de la CCSS se produce en relación con los artículos 22 y 3 de la Ley Constitutiva. De conformidad con el primero, “los ingresos del Seguro Social que correspondan a los trabajadores independientes o no asalariados se obtendrán mediante el sistema de cuotas establecido en el artículo 3 de esta ley”. Luego, el artículo 3, en su párrafo final, se dispone:

“(...Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal...

...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...”

Resulta claro de estas normas, por una parte, que existe obligación contributiva del Estado, tal como sucede con los asalariados y, por otra, que no se le puede endilgar a un trabajador independiente una “cuota patronal”. Incluso, tal obligación se puede

¹⁰ PITTEN VELLOSO, A., *El principio de igualdad tributaria. De la teoría de la igualdad al control de las desigualdades en la imposición*, Jurúa Editorial, Lisboa, 2010, pp. 238, 268.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

incrementar en caso de un ingreso neto inferior al salario mínimo legal, para compensar la ausencia de cuota patronal. Es decir, el sistema de los independientes, por ley, se caracteriza por:

- a. Cuota del trabajador independiente o afiliado.
- b. Cuota del Estado.
- c. **No cuota patronal.**

Se evidencia así que la imposición de un porcentaje de contribución del doble para los independientes respecto de los asalariados: **o es una cuota patronal encubierta o es la parte que le corresponde al Estado y no al trabajador independiente. La primera opción implica una *contradictio in terminis*, pues el trabajador independiente no es el Estado, de ahí que no se le pueda atribuir una cuota estatal.**

Con solo mirar las escalas contributivas de los acuerdos de la Junta Directiva resulta evidente que la contribución del Estado es mínima, recargándose una diferencia muy importante en contra del trabajador independiente, en particular en los tramos más altos de la escala: así, en el Acuerdo vigente, en el seguro de salud, el independiente asume el 10,69% mientras que el Estado asume apenas el 1,31%; en el IVM, el independiente asume 8,09%, mientras que el Estado apenas el 0,99%.

Por ello, resulta diáfano que la diferencia porcentual de la tarifa de los asalariados en relación con los independientes ES una cuota patronal encubierta, en violación flagrante de lo establecido por el artículo 3 de la Ley Constitutiva:

“(...Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal...)”

Se incurre así en violación del principio de preeminencia legislativa.

Bien entendida, la expresión “cuota patronal” no puede referirse a la cuota de un patrono, por la evidente razón de que un trabajador es independiente precisamente porque carece de patrono. Se refiere a que no puede cobrarse al trabajador independiente un monto adicional al que corresponda al trabajador asalariado y al Estado, pues ello implicaría cobrarle en su patrimonio un monto equivalente a lo que paga el patrono en la cuota obrero-patronal (parcialmente). El legislador fue claro en reconocer que, en el caso de los independientes, solo había dos contribuyentes -trabajador independiente y Estado-, prohibiéndose todo intento de cobrarle un monto orientado a resolver de esa manera la ausencia de un contribuyente patronal.

Al respecto es crucial traer en apoyo de lo dicho el informe presentado al expediente No. 17-011922-0007-CO, a solicitud del Magistrado Fernando Cruz, que se tramita ante la Sala Constitucional, suscrito por el Dr. William J. Ugalde Gómez, Director de la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica. Según este informe:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

“Ciertamente, en el caso del Trabajador independiente no existe un patrono en el sentido estricto, y el sistema de Seguridad Social ha designado al Estado como Patrono. Sin embargo, parece que el Estado no ha asumido su papel de patrono para estos casos, **lo que genera que al Trabajador independiente se le cargue la cuota patronal**. Así las cosas, no se han encontrado estudios actuariales que respaldan técnicamente la diferenciación que se presenta en la tarificación de ambos seguros, al 29 de setiembre de 2016.

Al cargar al Trabajador independiente la cuota patronal, se infringe groseramente la disposición clara y contundente del artículo 3 LCCSS.

Asimismo, se incurre en violación del artículo 2 del Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, que establece el principio de igualdad entre asalariados e independientes. Igualmente, artículo 33 del Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social establece un principio de tratamiento paritario de ambos tipos de trabajadores, el cual es infringido por los Acuerdos de la Junta Directiva.

El Informe que citamos confirma lo anterior al decir:

Para el caso de los trabajadores independientes, la tarificación es más progresiva que en el grupo de asalariados, (ver categorías 3 y 4 en Salud y 1,2,3,4 y 5 en Pensiones). Es importante mencionar que la tarificación no es en exceso de un rango que se paga más o adicional, se paga de más sobre todo el ingreso de referencia.

La anterior distinción podría ser razonable si los beneficios que se brindan al sector de trabajadores independientes fueran mayores en calidad o cantidad, o de mayor costo, que los recibidos en el sector asalariado. A la fecha requerida (septiembre 2016) ni ahora, se tiene conocimiento de estudios actuariales que respalden o evidencien tal situación...

El Informe incluye un cuadro sobre el que se hace el siguiente razonamiento:

Utilizando los porcentajes aprobados por la Junta de la CCSS, y vigentes al 29 de setiembre del 2016, se elaboró el siguiente cuadro, con ejemplos ilustrativos, de los aportes de los trabajadores (No incluye el aporte patronal, ni del estado), con la idea de ilustrar el efecto sobre el salario remanente después de los cargos aplicados por efectos de la Seguridad Social (quedando pendiente otras deducciones de ley). Y SE INSERTA EL CUADRO VISIBLE EN PÁGINA 6.

Como puede observarse en la 6° columna Salario después de aportes, se presentan situaciones en la cuales un trabajador A con un salario de planilla superior a un trabajador B, termina con un salario después de aportes, menor al salario del trabajador B. Siendo más específico, el trabajador en la primera línea,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

con un salario bruto de 208.095 colones, después de la deducción de la CCSS, mantiene un salario de 193.424, mientras que el trabajador de la segunda línea, con un salario bruto de 208.100 colones (una diferencia de 5 colones) después de las deducciones de la CCSS, tiene un salario de 186.874 (más de 6.500 colones de diferencia). **Esta situación no tiene sentido.** Una situación similar se presenta entre los trabajadores de la línea 3 y 4.

4.Los acuerdos de la Junta Directiva que fijan las tarifas de los independientes (hasta un 18%) infringen el artículo 23 LCCSS.

El artículo 23 LCCSS dispone:

“Las cuotas y prestaciones serán determinadas por la Junta Directiva, de acuerdo con el costo de los servicios que hayan de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales”.

La Sala Constitucional en su resolución No. **023611-2021**, citando la resolución No. **13658-2018**, se pronunció sobre la necesidad constitucional y legal de estudios actuariales para establecer la cuantificación y fijación de cuotas sociales que realiza la CCSS:

Un segundo escollo que debemos superar, es el relativo a la fijación del monto de la cuota a pagar por patronos y trabajadores. Al respecto, el artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social estatuye que las cuotas y prestaciones serán determinadas por la Junta Directiva, de acuerdo con el costo de los servicios que hayan de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales. La contribución de los trabajadores no puede ser nunca mayor de la contribución de sus patronos, salvo los casos de excepción que para dar mayores beneficios a aquéllos, y para obtener una más justa distribución de las cargas del seguro social obligatorio señale el Reglamento, con base en recomendaciones actuariales. Vista así las cosas, concluye este Tribunal que no se vulnera el principio de legalidad tributaria, por la elemental razón que mediante Ley formal se le impone a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social parámetros objetivos a la hora de determinar el monto de la cuota –el costo de los servicios que presta y los respectivos cálculos actuariales-, por lo que el legislador le fijó al órgano colegiado administrativo los elementos objetivos que debe observar a la hora de fijar los respectivos montos, actos administrativos que también deben ceñirse a los principios generales de Derecho y son controlables a través del Juez de lo Contencioso Administrativo. Esta misma lógica sigue el Código de Normas y Procedimientos Tributarios en su numeral 5, en relación con las tasas, pues permite variar su monto por vía de Reglamento para que se cumpla su destino en forma más idónea, previa intervención del organismo que por ley sea el encargado de regular las tarifas de los servicios Públicos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Una explicación al sinsentido de las tarifas que encuentra la Escuela de Matemática de la UCR la da el resumen ejecutivo No. ASAAI-210-2013, del 25 de noviembre de 2013 de la Auditoría Interna de la CCSS, en el que se reconoce que los porcentajes de cotización pecan por no contar con estudios actuariales que permitan realizar una estimación de los costos de los servicios que debe prestarse en cada región, todo en los siguientes términos:

“SOBRE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS QUE RESPALDAN LA MODIFICACIÓN DE LAS ESCALAS DE CONTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASEGURADOS VOLUNTARIOS.

Las propuestas técnicas elaboradas por la Dirección Actuarial para establecer los porcentajes de cotización de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y el Estado, no se encuentran fundamentadas en una estimación de los costos de los servicios que debe prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales, según lo estipula el artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.”¹¹

Incluso, no debe echarse de menos la conclusión a la que arriba la auditoría interna de la CCSS: la falta de un sistema de costos que permita el registro contable de los gastos en que incurre la CCSS, lo que implica precisamente la violación al artículo 23 de su ley constitutiva: exponen a la institución en los siguientes términos:

Lo analizado podría generar una ilegalidad en el cobro efectuado a los trabajadores independientes y asegurados voluntarios bajo el modelo de contribución actual, y exponer a la Institución al riesgo de eventuales procesos judiciales por reclamos de los asegurados en los niveles de ingreso de referencia más altos.¹²

5. Indebida e ilegal apropiación de las reglas del Impuesto sobre la Renta sin norma legal que la faculte para tal efecto.

Las actuaciones de la Caja toman las declaraciones del impuesto sobre la renta para determinar de manera retroactiva montos a pagar por contribuciones de los independientes. Es decir, mediante dichas actuaciones, la Caja se apropia de las reglas del impuesto de renta sin autorización expresa de una norma de rango legal que lo faculte para tal efecto.

Por una parte, no hay norma legal alguna que remita a esa normativa para dicha cuantificación; por otra parte, una cuantificación basada en las normas del impuesto sobre la renta es intrínsecamente CONTRADICTORIA con los parámetros de cuantificación establecidos en el artículo 23 LCCSS. La forma de cuantificación

¹¹ Auditoría Interna de la CCSS. Resumen ejecutivo No. ASAAI-210-2013, del 25 de noviembre de 2013.

¹² Ibidem.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

de este artículo es incompatible con la naturaleza misma del impuesto sobre la renta. La propia sentencia de la Sala Constitucional 201813658 ha asimilado lo dispuesto en el artículo 23 LCCSS (costo de servicios basado en cálculos actuariales) a la forma de cuantificar las tasas de conformidad con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. **Evidentemente, el IMPUESTO sobre la renta NO ES UNA TASA, ni por tanto se cuantifica en función de costo de los servicios ni de cálculos actuariales.** En fin, no hay norma legal alguna que establezca esta **remisión en bloque** a esas normas materiales del impuesto sobre las utilidades para efectos de la cuantificación de la base de la contribución a la seguridad social del independiente. En consecuencia, resulta abiertamente ilegal la aplicación que pretende hacer el informe de inspección de la normativa del impuesto sobre las utilidades.

La evidencia de que bajo la legislación actualmente vigente es improcedente cuantificar la contribución de la seguridad social con las reglas del impuesto sobre la renta es que hubo un proyecto de Ley para reformar el artículo 3 de la Ley Constitutiva CCSS que precisamente pretendía establecer la remisión a dicho impuesto. Sin embargo, dicho proyecto no prosperó. En efecto, en el expediente legislativo número 18332, denominado “*Modificación del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley No. 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas*”, se propuso esta reforma, en la parte que interesa:

*“En el caso de personas 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 independiente ante la Dirección Nacional de Tributación del Ministerio de Hacienda.**”*

Este proyecto no fue acogido. Sin embargo, la Caja ha venido sosteniendo que las contribuciones de la seguridad social se deben determinar sobre la base de un monto no menor a los ingresos reportados a la Dirección General de Tributación, **¡¡¡como si esa norma estuviera vigente!!!**

En la misma línea el Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes, dispone que lo que debe establecer la Junta Directiva es un ingreso de referencia, que debe determinarse *previo estudio técnico*. Pretender que dicho ingreso de referencia es equivalente a la “renta neta del impuesto sobre la renta” carece de TODO FUNDAMENTO, pues no hay forma alguna de entender que lo que dice el artículo 23 es que se deben determinar las cuotas de los independientes como un segundo impuesto sobre la renta que se calcula sobre la misma base imponible del primero, regulado por la Ley 7092. Y no solo porque sencillamente nada de lo que dice el 23 permite desprender semejante lectura -interpretación según el sentido propio de las palabras (art. 10 Código Civil), sino **porque el impuesto sobre la renta no está diseñado para ser calculado en función del costo de los servicios a prestar ni media estudio actuarial alguno, ni mucho menos es una tasa.** Como indicamos en la sección anterior, es un hecho que no se puede controvertir que las tarifas aprobadas por la Junta Directiva para cuantificar

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

las contribuciones de los independientes NO ESTÁN BASADAS EN CÁLCULOS ACTUARIALES NI EN CONTABILIDAD DE COSTOS ALGUNA, tal como lo ha advertido de manera contundente la propia Auditoría Interna de la institución.

Abunda en la misma dirección el artículo 33 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte que dispone:

“a) En el caso de los asalariados se cotizará un 10.50% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes:

Patrono: 5.75% de los salarios de sus trabajadores.

Trabajador: 3.50% de su salario.

Estado como tal: 1.25% de los salarios en todos los trabajadores.

*b) En el caso de los asegurados voluntarios o trabajadores independientes, la contribución será del 10.50% **sobre el total de ingresos de referencia**. Correspondiendo al Estado como tal el 1.25% sobre dichos ingresos y a los afiliados y al Estado en su condición de subsidiario de este grupo, el restante 9.25%, según la distribución que hará el reglamento respectivo.*

Los niveles de contribución aquí establecidos podrán ser variados por la Junta Directiva, de acuerdo con las evaluaciones actuariales que anualmente realizará la Dirección Actuarial y de Planificación Económica.”

Así, en efecto, un ingreso de referencia determinado previo estudio técnico actuarial tiene que ver con las prestaciones que debe contribuir a financiar el independiente. Así, por ejemplo, la pensión máxima que paga la Caja hoy día es de 1.600.000 colones, aproximadamente. De este modo, quien tiene ingresos suficientes para llegar a obtener esa pensión debe pagar sobre un ingreso de referencia que, previo estudio técnico, sea suficiente para financiar su pensión. El estudio técnico, de carácter actuarial, busca fijar el monto de la contribución en función de las necesidades del contribuyente por cubrir. Evidentemente, **la renta neta no es un indicador congruente para esos efectos**, pues esta puede exceder en mucho lo necesario para que un independiente goce de una pensión de 1.600.000 colones, lo que haría que la contribución pierda todo sentido de razonabilidad y proporcionalidad.

Como vimos, la Sala Constitucional en su resolución No. **023611-2021**, citando la resolución No. **13658-2018**, se pronunció sobre la necesidad de estudios actuariales para establecer la cuantificación y fijación de cuotas sociales que realiza la CCSS.

Pregunta básica: ¿es que acaso el impuesto sobre la renta se determina con base en el costo de servicios y en cálculos actuariales? ¡Es evidente que NO! Además, como dice la sentencia, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios sigue esta lógica respecto de las tasas: ¿es que acaso se pretende siquiera sugerir que el “impuesto sobre la renta” es una tasa? Tal pretensión es sencillamente falsa y absurda.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Resulta así jurídicamente imposible usar las declaraciones de un tributo que es totalmente distinto en su naturaleza a las cuotas de la seguridad social. El concepto de “ingreso de referencia” **es de carácter objetivo**, no orientado a determinar lo que podría considerarse un ingreso promedio normal en una categoría de trabajadores independientes.

6. La violación del artículo 20 LCCSS a la hora de utilizar las declaraciones del impuesto sobre la renta como prueba en los casos concretos

Además de la ilegalidad de apropiarse de las reglas del impuesto sobre la renta para la determinación de las cuotas sociales, la CCSS no ha respetado el procedimiento dispuesto por la normativa para acceder a dicha información. Dice el artículo 20 LCSS:

Para los efectos de esta ley, el Director de Departamento de Inspección de la Caja tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la Tributación y a cualquier otra oficina pública, la información contenida en las declaraciones, los informes y los balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los asegurados, a quienes se les podrá recibir declaración jurada sobre los hechos investigados.

Dice el artículo 7 del Reglamento para Verificar Cumplimiento Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes:

Artículo 7.- *El Director de Inspección está autorizado a solicitar por escrito a la Tributación Directa y a cualquier otra oficina pública, la información contenida en las declaraciones, los informes y los balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los trabajadores asalariados y los trabajadores independientes, de conformidad con lo que establece el artículo 20 de la Ley. Dicha solicitud reunirá como mínimo los siguientes requisitos.*

- *Nombre del patrono o trabajador independiente.*
- *Indicación del número de cédula.*
- *Actividad del patrono o trabajador independiente.*
- *Domicilio.*
- *Dependencia que tiene la información.*
- *Detalle de la información solicitada.*
- *Justificación.*
- *Plazo para la entrega de la información.*
- *Fecha y hora.*
- *Firma del Director de Inspección.*

Verificado por parte de la administración el contenido de la información recibida de la oficina pública respectiva, se instruirá al órgano solicitante a fin de utilizarla, en cuanto a la atribución referente a la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Constitutiva y sus reglamentos, teniendo en

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

consideración su carácter confidencial, así como las consecuencias que se pudieran derivar de su divulgación a terceros particulares o su mala utilización.

Artículo 8.- *La solicitud de información efectuada internamente al Director de Inspección deberá contener los mismos requisitos estipulados en el artículo anterior de este Reglamento. Asimismo, el inspector deberá hacer solicitud por escrito a su jefatura inmediata, que deberá ser fundamentada y motivada. Ésta analizará la gestión y de ser procedente la trasladará al director regional de sucursales o jefatura del Departamento de Inspección en Oficinas Centrales, según corresponda, para su autorización y trámite ante el Director de Inspección.*

En los casos concretos la Caja no respeta estas normas, sino que, con base en un Convenio con la Dirección General de Tributación, sus funcionarios tienen acceso directo al sistema informático de esa institución.

Esta controversia ha sido del conocimiento de la Defensoría de los Habitantes, la cual recientemente analizó una denuncia del señor Jorge Fernando Salgado Portuguez en relación con la obtención de la información tributaria de los contribuyentes por parte de la CCSS. Así las cosas, se le recomendó tomar las acciones para resolver las violaciones que se han venido cometiendo. Se trata del oficio No. **00157-2022-DHR del 9 de enero de 2022** en el que la Defensoría valoró el procedimiento establecido en el artículo 20 LCCSS y en el Reglamento para Verificar Cumplimiento Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes.

Lo valioso del oficio radica en la ratificación de la información tributaria como elemento que forma parte de la autodeterminación informativa con respecto a la intimidad, así lo expresó en los siguientes términos:

“Existe una garantía normativa hacia cualquier persona, de respeto a su derecho a la autodeterminación informativa con respecto a su vida privada, como principio básico acerca del tratamiento de sus datos, pero, además, existen procedimientos establecidos en las distintas normas que permiten blindar el uso de esa información.”¹³

Si bien reconoce y avala la existencia de un convenio para comunicación interinstitucional en aras de lograr agilizar la gestión para mayor efectividad, el oficio de la Defensoría es contundente en decir:

“...ello no significa que la administración no tenga que prestar atención a la existencia de una norma que claramente plasma el procedimiento de solicitud de información por parte de la CCSS con respecto a los trabajadores independientes, como se establece en el Reglamento para Verificar Cumplimiento

¹³ Defensoría de los Habitantes, oficio No. 00157-2022-DHR del 9 de enero de 2022.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes.” (Lo destacado es propio)

Dicho procedimiento de solicitud consta de 10 requisitos los cuales, la Defensoría de los Habitantes correctamente ubica en el artículo 7 del Reglamento para Verificar Cumplimiento Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes:

*“...la información contenida en el reglamento para la verificación del cumplimiento de las obligaciones patronales y de los trabajadores independientes **en su artículo 7, claramente especifica 10 requisitos con los que, al menos deben entregarse por parte del Director de Inspección de la CCSS al Ministerio de Hacienda para lograr el acceso a la información** la cual, una vez que ha sido verificada por parte de la oficina respectiva, se instruye al Órgano lo correspondiente con respecto a las atribuciones y responsabilidades sobre la utilización de los datos.” (Lo destacado es propio)*

Lo cierto del caso es que el oficio de la Defensoría de los Habitantes instó a la CCSS a corregir sus actuaciones, indicando expresamente que ésta ha venido infringiendo el artículo 20 de su ley constitutiva. La Defensoría de los Habitantes dictaminó que acceder directamente al sistema informático de Tributación es ilegal, pues no se sigue el procedimiento dispuesto legal y reglamentariamente.

Esto es un claro motivo de nulidad de los distintos procedimientos, al utilizar prueba ilegalmente obtenida para hacer los cobros, contrariando lo dispuesto por el artículo 176 del Código Tributario, de aplicación por la naturaleza tributaria de las contribuciones:

Artículo 176.- Observancia del procedimiento

Las normas del procedimiento administrativo tributario serán de observancia obligatoria para la Administración Tributaria, como garantía de eficiencia y defensa de los derechos del contribuyente. El órgano administrativo competente de conocer en grado, de oficio o en virtud de recurso declarará la nulidad del acto, prima facie, antes de conocer sobre el fondo del asunto, cuando exista una violación al procedimiento o a los derechos del contribuyente.

*Las actuaciones administrativas contrarias a derecho, **así como la información y las demás pruebas obtenidas por la Administración Tributaria de forma ilegal, no podrán surtir efecto alguno en contra del contribuyente.** (Lo destacado es propio)*

4. Violación del artículo 173 LGAP de los principios de intangibilidad de los actos propios y de confianza legítima: causación de daños y perjuicios por parte de la Institución y de los funcionarios en particular.

El trabajador independiente no declara, no autoliquida su contribución. Es la propia Caja la que fija el monto. En eso consiste la facturación mensual que hace la institución. La

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Caja determina de oficio, mensualmente, la cuotas de los trabajadores independientes y las pone a cobro.

Por muchos años la Caja fijó la cuantía de las contribuciones con base en un ingreso de referencia establecido por la Junta Directiva. Pese a tener desde el 2005 -cuando las contribuciones se volvieron obligatorias- acceso a las declaraciones del impuesto sobre la renta a disposición, nunca las utilizó para cuantificar el monto mensual. Muchos años después -por ejemplo, 15 años- la Caja busca al contribuyente y revoca todas sus facturas de todos estos años, pretendiendo cobrar diferencias absolutamente monstruosas. Eso es violación manifiesta de la prohibición de anular actos declaratorios de derechos sin acudir al proceso de lesividad, de que no se pueden revocar actos reglados, así como del principio de confianza legítima y de que la Administración no puede ir contra sus propios actos.

En ese sentido explica el Informe de la Comisión Tributaria del Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica citado sobre el tema de las contribuciones de la seguridad social de los independientes, aprobado por la Junta Directiva de ese Colegio¹⁴:

Según el artículo 3 del Reglamento General de Salud, el trabajador independiente debe inscribirse ante la Caja y suministrar la información que permita establecer los ingresos sobre los que se debe calcular la cuota respectiva. Se trata de una determinación de oficio originaria, pues el trabajador solo suministra información y la CCSS es la que determina la cuota por el sistema de “recibo”. Es decir, no rige en este ámbito un régimen de autoliquidación a cargo del obligado, tal como sí sucede en el impuesto sobre la renta.

Al utilizar así un sistema de “recibo” o “facturación”, como establece el Acuerdo 7919 del 16 de diciembre de 2004, sobre “Obligatoriedad cotizar simultáneamente para el seguro de enfermedad y maternidad y el de invalidez, vejez y muerte par los trabajadores independientes que en la actualidad cotizan únicamente para enfermedad y maternidad mediante convenio seguro colectivo”, la CCSS no podría determinar contra sus propios actos, por lo que esa determinación de un ingreso superior debe regir desde el momento de su determinación y no hacia atrás, porque de lo contrario iría contra sus propios actos. Así, lo que se puede modificar es el ingreso como base de futuras determinaciones de oficio por recibo o facturación, mas no la obligación contributiva determinada con un ingreso distinto. Por ello, así debe entenderse la aplicación del procedimiento establecido en el Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes, que define el Acto administrativo como “declaración unilateral de la administración ejecutada por medio de los sujetos competentes, en el ejercicio de sus atribuciones administrativas”. Ese carácter lo tienen los recibos o facturación que emite la CCSS.

¹⁴ Sesión ordinaria del 17 de julio de 2017.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Es cierto que el Reglamento del Seguro de Salud establece en su artículo 66 como obligación de los trabajadores independientes la de “reportar la variación de sus ingresos en la forma que disponga la administración”; si no lo hace, la Administración puede verificarlo de oficio, pero, cuando lo hace, lo podrá usar en su siguiente facturación. Además, no existe un procedimiento para declarar o autoliquidar con base en los cambios de ingreso, que establezca plazos, formularios, etc. Por el contrario, en el SICERE (Sistema Centralizado de Recaudación), expresamente se establece que los trabajadores independientes NO deben presentar “planilla”, que es la forma de declaración que se les exige a los patronos. Es decir, la Administración no ha dispuesto NUNCA el mecanismo para hacer el reporte dicho.

Contra lo anterior, en sus inspecciones, la CCSS determina una diferencia entre las cuotas de seguridad social determinadas por la propia institución por el sistema de “factura” o “recibo” con base en un **ingreso mensual de referencia**, y las cuotas que supuestamente derivarían de la información recabada por la Administración de las declaraciones del impuesto sobre la renta.

Una distinción básica que debe hacerse en el concepto de determinación de oficio es aquella que distingue entre la que se produce como consecuencia de que el contribuyente incumplió su obligación de declarar y determinar en forma correcta y completa, e iniciación de oficio porque se trata de un tributo en que es a la Administración a la que le corresponde determinarlo desde un inicio.

En el primer caso, a diferencia del segundo, la Administración interviene en virtud de incumplimientos del sujeto pasivo. El artículo 124 CNPT establece las distintas hipótesis en que esto se da:

- No presentación de la declaración jurada.
- Presentación de declaración falsa, ilegal o incompleta.
- Presentación de declaración no amparada a una adecuada y puntual (sin atrasos mayores de seis meses) llevanza de libros de contabilidad y registros, así como de los documentos justificativos de las operaciones contables; negativa a aportar datos o informaciones solicitadas.¹⁵

En el segundo caso, nos podemos encontrar sea en la hipótesis conocida en la doctrina como de determinación mixta, que *“es la que realiza la Administración en cooperación y colaboración con el sujeto pasivo, en ella este último aporta los datos solicitados por el fisco, siendo éste el que fija el importe del tributo...”*¹⁶, como es el caso del impuesto de bienes inmuebles, o de plena determinación por

¹⁵ Hipótesis que dan lugar, como hemos visto, a la aplicación de la estimación de oficio o por base presunta.

¹⁶ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, No. 71 de 14:40 horas del 29 de mayo de 1991.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

la Administración, como sucede con las tasas municipales reguladas en el artículo 74 del Código Municipal. **Las cuotas de la seguridad social se encuadran en esta hipótesis de determinación de oficio, esto es, determinación de oficio INICIAL de la Administración.**

En los casos de autoliquidación, no existe un acto determinativo de la Administración, por lo que ésta puede proceder a hacer actuaciones de verificación que la lleven a producir un acto de determinación de oficio. En este caso, el acto de determinación o liquidación de oficio sustituye la autoliquidación del sujeto pasivo. Lógicamente, al no existir un acto previo de determinación de oficio, la Administración no modifica su propio acto administrativo, sino que modifica una actuación del sujeto pasivo (que evidentemente NO es un acto administrativo).

Como las cuotas de la seguridad social siguen el sistema de determinación de oficio inicial o por recibo, ello quiere decir que mes a mes las facturas o recibos que emite la Caja Costarricense del Seguro Social **constituyen actos administrativos de liquidación o determinación de oficio.**”

La tesis que mantiene la Caja hoy día es, como vimos, que las contribuciones de los independientes deben determinarse con base en las reglas del impuesto sobre la renta. Es por ello que sus traslados de cargos conllevan el uso de las declaraciones del impuesto de renta retroactivamente.

Estos casos se explican porque, en el pasado, la Caja, a la hora de confeccionar las facturas mensuales, usó la figura del ingreso de referencia para cuantificar el monto de las contribuciones. No usó las declaraciones del impuesto sobre la renta, pese a tener acceso a ellas desde el año 2000.

Este comportamiento de la Caja es, por una parte, ilegal, y, por otra parte, y en todo caso, infractor del principio de confianza legítima y generador de daños y perjuicios.

En cuanto a lo primero, lo que hacen las inspecciones retroactivas es anular sus facturas de los períodos objeto de fiscalización y sustituirlas por una nueva determinación de oficio. Es decir, sin acudir a un contencioso de lesividad, por sí y ante sí, eliminan las determinaciones previas, que al señalar un monto a pagar define no solo una obligación de pago sino un derecho de pagar dentro de ese límite. Esto infringe a todas luces el artículo 173 LGAP:

Artículo 173.-

1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen.

En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.

Es claro que, si la Administración determina una obligación tributaria y la pone al cobro, está creando un derecho subjetivo del contribuyente de pagar la suma determinada para liberarse de la correspondiente obligación. Un cambio de esa determinación que implique un aumento del impuesto a pagar, intereses y hasta sanción causa un perjuicio a la situación originaria del contribuyente.

Además, el artículo 156,1 LGAP señala que no es posible la revocación de actos reglados, como claramente son los tributarios (nacen de un hecho generador, y de unos elementos cuantitativos previamente definidos por una norma general). De este modo, para poder anular los actos de determinación de oficio originales, tendríamos que estar ante casos de nulidad absoluta, los cuales solo pueden ser declarados por procedimientos específicos: la nulidad absoluta evidente y manifiesta o el contencioso de lesividad. Evidentemente, no pueden ser legalmente anulados mediante los procedimientos determinativos que realiza la CCSS.

En cuanto a la violación a los principios de intangibilidad de los actos propios y de la confianza legítima, señala el citado Informe del Colegio de Abogadas y Abogados:

Por ello, resulta básico sostener que la revisión de los actos administrativos de determinación de obligaciones tributarias, contemplen el examen de las violaciones a principios jurídicos, como normas fundamentales de interpretación y aplicación del derecho positivo. Ante una situación jurídica de certeza debidamente respaldada por actos administrativos no es posible realizar de forma abrupta actos que vayan en contra de las propias determinaciones realizadas por la Administración Tributaria de la CCSS, basado en la teoría de las potestades de imperio de la Administración. Esto debe quedar vedado, precisamente porque el poder tributario no es irrestricto y debe respetar los límites impuestos por el derecho de la constitución y los principios jurídicos que ella informa, y que tienen la categórica función de integrar el derecho.

Está en juego, ante todo, el principio de seguridad jurídica. Como expone A.M. CUBERO TROYO¹⁷ a la vista del artículo 9,3 de la Constitución Española¹⁸, la

¹⁷CUBERO TROYO, A.M., *La Simplificación del Ordenamiento Tributario (Desde la Perspectiva Constitucional)*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p.p. 43-44.

¹⁸ Dicho artículo dispone: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la **seguridad jurídica**, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

seguridad jurídica es “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad. Certeza del derecho y seguridad jurídica vienen a ser dos caras de la misma moneda. Para PÉREZ LUÑO, la seguridad jurídica se entiende como una exigencia objetiva de corrección estructural y funcional del ordenamiento jurídico, mientras que la certeza del derecho sería su faceta subjetiva, es decir, la proyección de la seguridad jurídica en las situaciones personales.

Es el principio de seguridad jurídica el sustento del principio de los actos propios. Como afirma BUENO JIMÉNEZ¹⁹, es “en el derecho romano donde, cómo no, hemos de buscar los inicios y fundamentos básicos de la doctrina de los actos propios. Así lo afirma hartamente la doctrina (Díez-Picazo, en su extraordinaria obra *La doctrina de los propios actos. Un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona [1963]; Jaime Mans, *Los principios generales del derecho*, Bosch, Barcelona [1947]; Franz Wieacke, *El principio general de la buena fe*, Civitas, Madrid [1982], entre otros), si bien durante esta época la elaboración de la regla general no es uniforme u homogénea, sino que se trata más bien, tal como señala **Ekdahl Escobar** (vid. *La doctrina de los actos propios: el deber jurídico de no contrariar conductas propias pasadas*, Editorial Jurídica Chilena, Santiago de Chile [1989]), de fórmulas autónomas aplicadas a los casos concretos. No obstante, esta incipiente doctrina, que empieza a enunciarse como *nemini licet adversus sua pacta venire*, tiene sus bases en dos importantes máximas: *Nemo potest mutare consilium suum in alterius iniuriam – Papiniano–* (nadie puede cambiar su propia voluntad en perjuicio de tercero) y *Factum cuique suum non adversario nocere debet –Paulo–* (a cada cual le debe perjudicar su propio acto, no a su adversario). Parece, no obstante, que es el jurisconsulto Ulpiano el primero en enunciar y aplicar la referida doctrina (D. 1.7.25), si bien hay autores que se tornan más por atribuir tal gesta a Celso (D. 8.3.11).

Habrá que esperar hasta el jurista **Azón** (S. XIII) para tener la primera formulación de nuestro principio: “venire contra proprium factum nulli conceditur” (Brocardica Azonis, X, *De aequilitate factorum*, 28), si bien no será hasta el romanista-canonista-civilista Filippo Decio (S. XV) cuando encontremos la regla tal ha pasado hasta nuestros días: “venire contra factum proprium non valet” (Consilium 495, n° 18, 538; para un mayor y más profundo estudio sobre los antecedentes y orígenes del principio, vid: Corral Hernán, T., “La raíz histórica del adagio 'venire contra factum proprium non valet'”, publicado en “Venire contra factum proprium.

¹⁹ <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10185-la-doctrina-de-los-actos-propios:-aplicacion-y-exclusion/>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Escritos sobre la fundamentación, alcance y límites de la doctrina de los actos propios”, en: *Cuadernos de Extensión* [Universidad de los Andes], 18 (2010), 19-33”.

En virtud del consagrado principio de la buena fe y el consecuente postergamiento del abuso del derecho la jurisprudencia del Tribunal Supremo en España ha dicho que,

“... no es lícito accionar contra los propios actos, cuando se llevan a cabo actuaciones que por su trascendencia integran convención y causan estado, definiendo inalterablemente las situaciones jurídicas de sus autores, y cuando se encaminan a crear, modificar o extinguir algún derecho, con lo que generan vinculación de los que se les atribuyen, conforme a las sentencias de 5 de marzo de 1991, 12 de abril y 9 de octubre de 1993, 10 de junio de 1994, 31 de enero de 1995 y 21 de noviembre de 1996, y muchas más” (**STS 30/03/1999**).

Imprescindible en la tarea de aclarar la cuestión planteada es precisar cuál sería el contenido del eventual “derecho subjetivo” creado en materia tributaria. Podemos decir, en relación con la obligación tributaria principal, que tal contenido consistiría **en la determinación hecha por la propia Administración con base en los datos que tenía a su alcance o con base en un ingreso de referencia. Aun cuando en el período de prescripción la Administración cambie de criterio, ésta se encuentre impedida para determinar de oficio la obligación de manera diferente, a no ser que acuda al proceso de lesividad.**

Por ello, en relación con las conductas asumidas por los administrados sobre la base de las informaciones de la administración, éstas determinan una expectativa que encuentra su tutela en el principio de buena fe con la vinculada de aquellas informaciones respecto a los comportamientos ya realizados”(BENATTI, *Principio di buona fede e obbligazione tributaria*, en “*Boll. Trib.*”, 1986, p. 949). Razones de justicia, por ello, exigen que el principio de buena fe debe aplicarse también frente al fisco, especificándose, en la especie, en la prohibición de “venir contra hecho propio” (*para particulares aplicaciones en la jurisprudencia del principio de buena fe véas Comm. Trib. Centr., 7 de diciembre 1985, n. 10402 e Comm. Trib. di 10 grado de Milán, 23 de mayo (1985)...*” “Ahora a nadie le pasa por la mente pagar un tributo que la Hacienda no solo no pretende concretamente, sino que declara generalmente inaplicable. En tal situación el contribuyente viene a encontrarse en una especie de necesidad de comportarse según la orientación de la Administración y precisamente por la manifiesta inequidad de endosar al contribuyente el error de la Administración Pública que ésta se ve inducida frecuentemente a atribuir valor innovativo a la interpretación por ella acogida en modificación de su precedente interpretación (A. BERLIRI, *Principi, cit., pág. 92*)...”. “...Por tanto la Hacienda, en observancia el principio de corrección, no puede recuperar el gravamen de los períodos precedentes para los cuales consideraba que no subsistía el presupuesto de impositibilidad de un determinado rubro.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

La protección de la doctrina de los actos propios y, por tanto, el reconocimiento de derechos subjetivos no depende de que el criterio sostenido en un acto administrativo haya sido efectivamente legal, sino basta que haya tenido apariencia de legalidad.

Señala A. SCHREIBER²⁰ en la doctrina brasileña:

“...la contradicción a los *factum proprium*, consistente en el cambio de posición del Fisco en perjuicio del contribuyente (...) Resulta (...) en una contradicción en sentido objetivo del comportamiento anterior, a la luz de la legítima confianza despertada en el contribuyente, cuyos actos fueron practicados en virtud de su adhesión al significado de los *factum proprium*. Esta contradicción –entre el sentido objetivo de dos conductas- es justamente lo que aparece como presupuesto de aplicación del principio de prohibición del comportamiento contradictorio.”

Así, la Caja, al determinar de oficio, por factura, en el pasado y al determinar diferente por resolución en los casos de inspección evidentemente viola el principio de prohibición del comportamiento contradictorio.

Como ha señalado el Tribunal Contencioso Administrativo en resolución no. 281 de las 15:30 horas del 28 de agosto del 2008,

“...la doctrina de los actos propios, de abolengo constitucional, artículos 11 y 34 de la Carta Magna, se refiere a la imposibilidad de los entes públicos de ir contra sus propios actos declaratorios de derechos subjetivos. Lo anterior, salvo en casos de revocación, artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública (potestad anulatoria del Estado (y de nulidad absoluta, evidente y manifiesta (proceso de lesividad), artículo 173 *ibídem*. Según dispone este último, en su inciso primero, un acto absolutamente nulo, sea aquel cuya transgresión al ordenamiento jurídico es de tal magnitud que se imposibilita mantenerlo vigente. Empero, en virtud de ese vicio, es que se faculta a la Administración, para declarar su nulidad sin acudir al contencioso de lesividad, siempre y cuando esa nulidad sea evidente y manifiesta, previo dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República en ese sentido. De no seguirse este procedimiento, según lo preceptuado en el inciso 5) *ibídem*, la anulación deviene, asimismo, en absolutamente nula, por lo cual deberá reconocérsele al administrado los daños y perjuicios causados (...)”

Por otra parte, el acceso a las declaraciones de renta están a disposición de la CCSS desde el momento en que fueron presentadas por los inspeccionados. En efecto, el artículo 20 de la Ley Constitutiva fue reformado para permitir ese acceso por la Ley de Protección del Trabajador (artículo 85 Ley No. 7983). Si la tesis de la institución es que

²⁰ SHREIBER, A., *A Proibicao de Comportamento Contraditorio. Tutela da confiança e venir contra factum proprium*, Editorial Renovar, Rio Janeiro, Sao Paulo, Recife, 2005, p. 215.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

la ley del impuesto sobre la renta aplica a las contribuciones de la Caja, debió haber utilizado esas declaraciones desde el mes siguiente a la declaración, para confeccionar y enviar sus facturas reflejando ese monto. No hay justificación alguna para que, en lugar de utilizar esas declaraciones para corregir la facturación de los meses siguientes desde el momento de su presentación, se espere la institución para 10 y más años después venir a utilizar esa información pretendiendo cobros retroactivos, revocando los propios actos de la institución (facturas). Nadie puede sacar provecho de su propio dolo. Ni tampoco de su negligencia.

Y no resulta válido argumentar que era deber del independiente acudir a la Caja para enseñarle sus declaraciones, para con ello excluir la responsabilidad de la institución, por lo dispuesto por la Ley de Simplificación de trámites:

Artículo 8º-Procedimiento de coordinación inter-institucional. La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, **deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado.**

De este modo, las conductas omisivas primero, tardías luego, desembocan ni más ni menos en la pretensión de cobro de sumas que, por la cantidad de años que se cubren, fácilmente resultan confiscatorias del patrimonio de los ciudadanos. De concretarse esos cobros, la propia institución y sus funcionarios estarían generando daños y perjuicios en contra de los trabajadores independientes involucrados.

La aplicación del principio de confianza legítima ha sido objeto de aplicación recientemente por el Tribunal Contencioso en una sentencia ya confirmada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia: la 32-2019-IV. En este caso se discutía la situación de un banco del sistema bancario nacional que hizo tareas de rectificación y declaración de sus gastos deducibles y no deducibles sobre la base de una metodología que fue consentida expresamente por el Director General de Tributación **-oficio DGT-1659-03-** como respuesta a una solicitud de autorización para todos los bancos de la Asociación Bancaria Costarricense. Luego, tras un cambio de criterio, la DGT hizo traslados al banco actor -y a los demás bancos del sistema bancario nacional- dirigidos contra todas las declaraciones en que se había empleado la metodología de asignación de gasto deducible y no deducible.

La sentencia 32-2019-IV del Tribunal Contencioso Administrativo, confirmada por la Sala Primera por el voto **2020-002973 de 17 de diciembre de 2020** sostuvo que:

“una de las condiciones esenciales para la aplicación del referido Principio es que el destinatario del acto pueda suponer que este cumple con el principio de legalidad y en la especie, no existe ninguna circunstancia que permita afirmar que la actora sabía, conocía o debía saber por ser evidente y manifiesto o por alguno otra circunstancia, que el referido oficio era ilegal

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

como lo afirma el Órgano Procurador. En todo caso, es viable sostener, que las Administraciones Públicas pueden emitir sus criterios por medio de actos que perfectamente podrían infringir el ordenamiento jurídico. Y aunque estos actos pudieren resultar nulos, sí generaron expectativas objetivamente fundadas y razonables, estas se encuentran bajo el ámbito de protección del Principio de Confianza Legítima.”

Vale, en fin, citar el razonamiento –impecable a nuestro juicio- con base en el cual esta sentencia resuelve el caso, anulando los ajustes determinados administrativamente contra el banco actor:

En el apartado anterior, se dio cuenta de la voluntad de la Dirección General de Tributación y más particularmente del autor del oficio DGT-1659-03, pero dicho acto y los demás que fueron mencionados como apoyo para evidenciar la voluntad que pretendía expresarse a través del mismo, no tienen relevancia en la especie sólo por la referida circunstancia, sino también por constituir signos externos lo suficientemente concluyentes, como para que razonablemente quien demanda confiara en la legalidad de la actuación administrativa. Incluso la actora menciona otras conductas formales de la Superintendencia General de Entidades Financieras -SUGEF- y del Consejo Nacional de Supervisión Financiera -CONASSIF- **que a su juicio forman parte de estos "signos externos", pero que no se analizan por esta Cámara al considerar que los emitidos por la Dirección General de Tributación y la propia Dirección General de Hacienda, resultan inobjetables y en ese tanto, más que evidentes y suficientes.** Dicho de otra forma, es criterio de este Tribunal, que en la especie **la parte actora tenía sobradas y objetivas razones, para sentirse confiada en que tanto ella como la Administración Tributaria, actuaban conforme al ordenamiento jurídico.** Y ello **resulta esencial cuando del Principio de Confianza Legítima se trata, toda vez que su "ratio iuris... consiste en que el desarrollo de las relaciones jurídicas requiere de un ambiente de confianza, en el que las reglas de juego, una vez dadas, se respetan.** Lo anterior resulta de mayor relevancia en el caso de las relaciones para con la Administración, toda vez que, en este caso, el instrumento jurídico relacional es el acto administrativo, el cual no es sino una manifestación unilateral de voluntad del Estado. Ergo, el ciudadano necesita de instrumentos jurídicos para defenderse de la unilateralidad y superioridad de la Administración." (La negrita es propia. Sentencias Nos.2910-18 y 8000-16 de las 11:52 horas del 10 de junio de 2016, ambas emitidas por la Sala Constitucional).

Ahora bien, el quebranto en la especie al referido Principio, se genera precisamente con el irrespeto a las "reglas del juego", que tal y como fue indicado líneas atrás, habían sido aprobadas por la propia Administración Tributaria mediante el oficio DGT-1659-03. **En este**

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

caso, ello acaeció cuando mediante la Directriz DGT-16-05, la Dirección General de Tributación "dejó sin efecto" el oficio DGT-1659-03. Cuando utilizamos la palabra "irrespeto", estamos haciendo alusión a la conducta de dicha Administración, consistente en "dejar sin efecto" la metodología de comentario por ella aprobada, sustituyéndola por otra, sustentada en la cual, auditó a la actora -en aquel momento Banco Cuscatlán de Costa Rica S.A.- con las consecuencias patrimoniales ya conocidas. Siendo, al menos para este Tribunal, irrelevante a qué se refiere o refería la Administración Tributaria con "dejar sin efecto", pues lo trascendental de cara a los Principios de Confianza Legítima, Buena Fe y Seguridad Jurídica, es que dejó de aplicar la metodología por ella aprobada y dio a la Directriz de comentario efectos retroactivos en perjuicio del mencionado Banco, en evidente contravención de lo dispuesto en el ordinal 34 de la Constitución Política, así como de los principios antes señalados."

Valga aclarar, que no es necesario o esencial para la aplicación del Principio de Confianza Legítima, que existan conductas formales declaratorias de derechos subjetivos, pues la protección a la luz de tal Principio opera aún en el caso de las llamadas expectativas en tanto objetivamente fundadas y razonables. De ahí que sea viable afirmar, que la base de la confianza es el acto que genera la expectativa que se busca proteger. Por lo que, en tanto se mantenga vigente la base de esa confianza, su destinatario puede seguir esperando que esta produzca sus efectos en forma normal, mientras no sea modificada por otro acto sobreviniente. Esto implica, que mientras permanezca vigente el acto administrativo, todos los hechos que transcurran durante su vigencia quedarán regidos por este, consolidándose la expectativa del destinatario del acto. Cuando la Administración dicta un acto en que se aparta de lo que se esperaba aplicable, pretendiendo afectar hechos acontecidos durante la vigencia del criterio o postura "dejada sin efecto", estamos frente a la defraudación de una expectativa con efecto retroactivo. Hay en tal caso, contradicción, sorpresa e incoherencia en perjuicio del administrado. Que un órgano administrativo obre de este modo sin consecuencia jurídica alguna, sería un despropósito desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Y las potestades de la Administración Tributaria y más específicamente de la Dirección General de Tributación no tendrían ninguna utilidad práctica para el contribuyente, que tampoco podría guiarse sobre la base de las determinaciones tomadas por dichas autoridades para otros casos similares. Por estas razones, a la luz del Principio de Confianza Legítima, hay que entender la palabra "retroactivo" en un sentido distinto del que se utiliza para proteger derechos adquiridos, toda vez que acá, se usa para proteger una expectativa formada o generada en el pasado por la propia Administración Pública. Así, en la especie, el contribuyente tenía la expectativa de que la metodología a la que se ajustó, era la que en definitiva se aplicaría mientras estuviera

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

vigente el oficio DGT-1659-03 y aún cuando como se verá más adelante no estamos en presencia de un derecho subjetivo, **la expectativa que se creó por parte de la propia Administración Tributaria, se encuentra protegida por el Principio de Confianza Legítima, además del de Buena Fe y Seguridad Jurídica. Lo antes dicho en modo alguno significa, que en casos como el que nos ocupa la Administración no pueda cambiar de criterio, pues evidentemente puedo hacerlo, siempre que como mínimo: i) Motive o justifique el cambio, ii) Comunique el mismo en la forma prevista por el ordenamiento jurídico y iii) Que ese cambio lo sea para futuro.”**

5. Conclusiones

- **La Caja desobedece la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional de que las contribuciones de la Seguridad Social tienen naturaleza de tributos.** Esto es una violación flagrante del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.
- **La Caja (ver oficio GA-DJ-0428-2022 del 17 de enero del 2002 de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social), en materia de prescripción, aplica indebidamente a las contribuciones de la seguridad social de los trabajadores independientes el plazo decenal del artículo 56 LCCSS.** Este artículo es aplicable a las retenciones indebidas del patrono previstas como delito en el artículo 45 LCCSS, no a las contribuciones de los trabajadores independientes. El ámbito de la norma se refiere a la ejecución de acciones penales o al reclamo de daños y perjuicios por la vía civil: en las contribuciones de la seguridad social lo que hay es un procedimiento administrativo mediante el cual la Caja determina montos adicionales respecto de los montos que ella misma facturó en el pasado. Así, por una parte, resulta inaudito achacarle al contribuyente la causación de daños y perjuicios cuando ha sido la propia Caja la que facturó y cobró en su momento; por otra parte, este procedimiento no encuadra en el concepto de ejecución penal o en el de la vía civil. Lo correcto es la aplicación de las normas de prescripción en materia tributaria (plazo general de 4 años).
- **La Junta Directiva de la CCSS ha venido infringiendo el artículo 3 de la Ley constitutiva.** Este artículo establece inequívocamente que a los independientes no se les puede cobrar una “cuota patronal”. Lógico, pues no tienen patrono. Pese a ello, desde hace varios años la Junta Directiva de la CCSS empezó a aprobar una escala de tarifas que llega hasta el 18%: a puerta cerrada, sin discusión legislativa y sin representación de los independientes (violación de un convenio de la OIT), mientras que los asalariados pagan una cuota propia de 9-10%. Así, de manera encubierta, se impone una cuota patronal a los independientes. Además, se violenta flagrantemente el principio de igualdad. Esto

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

ha sido certificado recientemente ante la Sala Constitucional por la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

- **La Junta Directiva de la CCSS ha venido infringiendo el artículo 23 de la Ley constitutiva.** Los acuerdos que establecen la escala de tarifas no se han fundamentado en contabilidad de costos ni en cálculos actuariales, como ha evidenciado la propia Auditoría Interna de la Caja. Esto es una infracción directa de este artículo, que ha sido señalado por la Sala Constitucional como aquel del que depende la constitucionalidad de estas contribuciones.
- **La Caja se apropia en sus actuaciones de las normas de Ley del Impuesto sobre la Renta.** Esto lo hace sin ley que la faculte y, más bien, en violación del mencionado artículo 23 LCCSS pues la forma en que se cuantifica del impuesto sobre la renta no tiene nada que ver con los parámetros objetivos establecidos por este artículo.
- **La Caja accede a las declaraciones del impuesto sobre la renta de manera ilegal.** Como lo ha denunciado la Defensoría de los Habitantes de manera reciente, la Caja no respeta el procedimiento legalmente establecido en el artículo 20 LCCSS, ni las normas reglamentarias que lo desarrollan, en violación del artículo 176 CNPT.
- **La Caja viola lo dispuesto por el artículo 173 LGAP y el principio de confianza legítima.** Las cuotas de la seguridad social no se declaran ni se autoliquidan por el contribuyente, como sucede en el impuesto sobre la renta. Es la propia Caja la que fija el monto. Por muchos años lo fijó con base en ingreso de referencia **establecido por la Junta Directiva. Pese a tener desde el 2005 - cuando las** contribuciones se volvieron obligatorias- las declaraciones del impuesto sobre la renta a disposición, nunca las utilizó para cuantificar el monto mensual. Muchos años después -por ejemplo, 15 años- la Caja busca al contribuyente y revoca sus facturas de todos estos años, pretendiendo cobrar diferencias absolutamente desproporcionadas. Eso es violación manifiesta del artículo 173 LGAP -por anular un acto generador de derechos sin acudir a un proceso contencioso de lesividad o al procedimiento de nulidad evidente y manifiesta-, de la prohibición de no ir contra sus propios actos así como del principio de confianza legítima, al hacerle creer al contribuyente que estaba a derecho pagando lo que la Caja le facturó para después cobrarle sumas cuantiosas acumuladas por muchos años, lo que implica causarle daños y perjuicios.

III.SOBRE LA PREOCUPACIÓN DE LA GERENCIA DE PENSIONES

La preocupación de la Gerencia de Pensiones sobre que el proyecto pueda implicar que alguien disfrute de una cuota de pensión por la que no pagó nace de una preocupación



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

válida, pero injustificada. Es evidente que, si no se pagó una cuota, no se acumula para la pensión.

Se consigna en esta ACTA la transcripción de lo correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 3 parte II:

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Entonces pasaríamos, pasaríamos a ver la propuesta que presentaría don Adrián.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Sí, señora, voy a proyectarla.

Director Adrián Torrealba Navas: Perdón, había una versión que redactamos con Juan Manuel, que es más completa, podés pedirle a Juan Manuel que la circule.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Carolina, yo se la pasé por el teams.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Y al inicio habría que decir, no objetar, verdad.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Es que, con permiso doña Marta. Esto es el texto que me pasó Juan Manuel por el teams, que la realidad del trabajador independiente.

Director Adrián Torrealba Navas: No, hay otra, hay otra.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Pasé una que dice, que empieza con considerados que dice que es la realidad tal. O sea, lo único que hice fue adaptar el texto de don Adrián a la versión como si fueran considerandos, nada más.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ok.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Se lo voy a volver a pasar en el mismo teams.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: No, no, no, voy a volverlo a copiar. Nada más, es que quien sabe que pasó, porque lo copié y lo pegué, pero no hay problema, ya lo voy a volver a proyectar.

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Ese es.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Ok, nada más voy a ajustar aquí. Listo.

No sé si les parece, procedemos con la lectura de esta propuesta.

MSc. Marta Esquivel Rodríguez: Por favor.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Sí, señora.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

Bueno, entonces aquí estos son los considerandos.

Que la realidad del trabajador independiente requiere de un esfuerzo país decidido y contundente para mejorarla en cuanto a dos fenómenos que le generan un gran impacto negativo, la morosidad y la informalidad.

En este sentido, son abundantes los datos institucionales, que demuestran que no solo el crecimiento de estos fenómenos, sino la dificultad de las instancias técnicas de la Caja, para poder recuperar o incluso cobrar las cuotas de estos grupos de trabajadores independientes.

Que es conteste con los principios de equidad, seguridad jurídica constitucionalmente establecidos, el buscar mejores condiciones para los trabajadores independientes del país, de tal manera que puedan resultar debidamente cubiertos y protegidos por la misma seguridad social que hoy en día no es del todo efectiva en la protección que debe darles.

Que entendiendo que la modificación planteada en los dos artículos del proyecto de ley, no generan mayores discusiones a lo interno de la institución, en especial el artículo 2 que modifica el plazo de prescripción de 10 a 4 años. Siendo tal aspecto un asunto de legalidad, como lo ha definido la propia Sala Constitucional, existe alguna diferencia sobre los alcances del transitorio 2 relacionado con la retroactividad del plazo de prescripción.

Que el transitorio 2 del proyecto de ley establece que, el plazo de prescripción regulado en el artículo 2 del proyecto de ley aplica para obligaciones contributivas nacidas con anterioridad de la ley, independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro.

Esta norma es de apoyar por tres razones centrales:

Permite definir y dar certeza jurídica sobre la discusión de si el plazo aplicable era el de 10 años del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o el de 4 años del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, previsto para los contribuyentes inscritos.

Prevé una retroactividad en beneficio, aún desde la perspectiva de los sostenedores del plazo de 10 años, lo que es constitucionalmente aceptable, pues el artículo 34 de la Constitución Política solo prescribe, ¿o proscribe?

Lic. Juan Manuel Delgado Martén: Proscribe.

Ing. Carolina Arguedas Vargas: Proscribe la retroactividad en perjuicio, pese a como se dijo, la aplicación de las normas de prescripción del código de normas y procedimientos tributarios ha debido ser lo que procedía. Ello plantea el problema de que



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9284

no se permite abrir una oportunidad de formalización a la enorme cantidad de informales, ya que, por no estar inscritos, la prescripción del CNPT sería de 10 años, con lo que estaríamos ante el mismo problema que hoy existe.

Por lo tanto, la Junta Directiva -por mayoría- **ACUERDA**:

ACUERDO ÚNICO: La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, dentro del marco de legalidad y constitucionalidad, y en apego a sus competencias apoya el proyecto de ley, sin embargo, de manera respetuosa se solicita a la Asamblea Legislativa, valorar las observaciones trasladadas en los considerandos de este acuerdo, relacionadas con el Transitorio II del proyecto de ley, las cuales podrían darle mayor claridad o certeza al alcance del mismo. De igual forma se recomienda que el proyecto sea consultado a la Sala Constitucional, con el fin de tener certeza de la constitucionalidad del mismo en relación al Transitorio II.

Sometida a votación la moción para que lo resuelto se adopte en firme es acogida por todos los señores Directores, salvo por la Directora Rodríguez González que vota negativamente. Por consiguiente, el acuerdo se adopta en firme.