



CAJA COSTARRICENSE DE
SEGURO SOCIAL

ACTA SESIÓN
DE JUNTA DIRECTIVA

Nº 9197

Celebrada el

10 de agosto, 2021



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

SESIÓN ORDINARIA N° 9197

CELEBRADA EL DÍA

martes 10 de agosto, 2021

LUGAR

Virtual

HORA DE INICIO

16:10

FINALIZACIÓN

15:00

PRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

Dr. Román Macaya Hayes

VICEPRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

Bach. Fabiola Abarca Jiménez

REPRESENTANTES DEL ESTADO

*Dr. Román Macaya Hayes
Bach. Fabiola Abarca Jiménez
Dra. María de los Angeles Solís Umaña*

ASISTENCIA

*Virtual
Virtual
Virtual*

REPRESENTANTES DE LOS PATRONOS

*Dr. José Pablo Ross Araya
M.Sc. Marielos Alfaro Murillo
Lic. Jorge Luis Araya Chaves*

ASISTENCIA

*Virtual
Virtual
Virtual*

REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES

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

ASISTENCIA

*Retrasa llegada al miércoles a las 13 hs
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° 9197

La sesión inicia el día martes 10 de agosto y finaliza el miércoles 11 de agosto a la hora señalada en el encabezado de esta acta.

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

Participan en la sesión el Lic. Juan Manuel Delgado Martén, asesor legal de la Junta Directiva, la Dra. Liza María Vázquez Umaña, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva y la Licda. Laura Torres Lizano, jefe de Despacho de la Gerencia General.

Esta sesión se realiza de forma virtual de conformidad con el artículo 1° de la sesión N°9086.

CAPÍTULO I

Lectura y aprobación del orden del día

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

I Comprobación de quórum

II Consideración del orden del día

III Discusión y aprobación de las actas

Sesión	Fecha	Archivos
9193	29 de julio de 2021	Acta 9193
9194	30 de julio de 2021	Acta 9194

VI Asuntos de la Gerencia General

A)

GA-DJ-5529-2021	Criterio emitido por la contraloría general de la republica sobre la posibilidad de que la CCSS aplicara un programa de amnistía temporal para patronos (oficio daj-2559 del 07 de noviembre de 1996).
GF-2577-2021	Informe sobre propuesta de reglamento para la afiliación de trabajadores independientes en complemento del oficio gf-1477-2021
GA-DJ-05547-2021	Proyecto de ley “AMNISTÍA PARA LA FORMALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS CARGAS SOCIALES”



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

CAPÍTULO II

Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior

Se someten a consideración **y se aprueban** las actas de las sesiones números 9193 y 9194, celebradas el 29 y 30 de julio del 2021, respectivamente.

Se consigna en esta ACTA el audio correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 1°:

[ACTA 9193-9194](#)

Ingresan a la sesión virtual el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Licda. Dylana Jiménez Méndez, y Lic. Guillermo Mata Campos, abogados de la Dirección Jurídica.

CAPÍTULO III

Temas por conocer en la sesión

ARTICULO 1°

Se conoce el Oficio N° GA-DJ-5529-2021, con respecto al criterio emitido por la Contraloría General de la Republica, sobre la posibilidad de que la CCSS, aplicara un programa de Amnistía temporal para patronos (Oficio DAJ-2559 del 07 de noviembre de 1996).

Se consigna en esta ACTA el audio, presentación y oficios correspondientes a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 1°:

La exposición está a cargo del Lic. Guillermo Mata Campos, abogado de la Dirección Jurídica, con base en las siguientes láminas:

[PRESENTACION](#)

[AUDIO-GA-DJ-5529-2021](#)

[GA-DJ-5529-2021](#)

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Directora Rodríguez González:

Una consulta Guillermo, por lo que yo vi en el título de esta presentación, lo que estamos viendo es lo que se hizo en 1996, 1995-96 que es cuando se hizo esa condonación: Me llama la atención porque después se agrega un párrafo de la Procuraduría General de La República y yo quisiera ver los otros criterios de la Procuraduría General de La República, porque ese párrafo no es conforme, no era en ese momento lo que había establecido. Entonces, quisiera saber si esto fue lo que se pidió o que hicieran un recordatorio de lo ocurrido en los años 95-96, pero tenemos otros criterios de la Procuraduría. ¿Es correcto?

Directora Rodríguez González:

¿Esos no vienen en las presentaciones? ¿No hay una presentación que establezca cuáles son los criterios de la Contraloría General de La República, los del 2020 los más recientes, no criterios de la Contraloría de 1996, sino lo que ha venido planteando en los años siguientes?

Directora Rodríguez González

Es que no me queda claro con las respuestas. Es que Guillermo, en setiembre del 2020, la Contraloría General de La República hace una advertencia sobre la afectación de los principios supremos del derecho a la salud y a la vida y el principio de justicia social, solidaridad y el de universalidad. ¿Se consideró todo eso a la hora de hacer el criterio?

Directora Rodríguez González:

Gracias Guillermo, ahora me queda más claro.

Director Araya Chaves:

En ese afán de aclarar, yo ahora tengo una duda, porque cuando empezamos a ver el proyecto de ley de manera particular, ahora estamos viendo el pronunciamiento de la Contraloría de 1996, pues podremos comentar más al respecto, pero en la presentación que hace la Dirección Jurídica, me salta la siguiente duda ya ahora, don Gilberther decía que anexaron un criterio de la Procuraduría del 2011, que es muy claro, y don Guillermo mencionó que, efectivamente incorporaron ese criterio de la Procuraduría del 2011, pero ese criterio de la Procuraduría, sí es el mismo que vimos ayer en la Comisión de Formalización -corríjanme por favor- es el que habla de que hay un fin público legítimo, que si hay un motivo real y razonable, que si hay un alcance razonable, que si hay estudios técnicos que los sustenten y el principio de legalidad financiera se respeta y la autonomía y razonabilidad de la decisión se fundamenta, es posible llevar a cabo este instrumento, pero mi duda es si ese criterio, que ustedes pusieron en esta presentación, en esta filmina de la Procuraduría, es el del 2011 y es el mismo que conversamos ayer en la Comisión de Formalización. Quisiera que me aclaren eso.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Directora Rodríguez González:

Yo creo que nosotros no podemos empezar a discutir si hay opciones, fundamentado en un criterio de la Contraloría General de la República de 1996, porque si en diferentes momentos la Contraloría General de La República ha venido cambiando su jurisprudencia, sus opiniones, entonces, quiero que recordemos que lo primero que hay que definir es si es constitucional, si es legal y lo que podría, eventualmente, aportar esta Junta Directiva por el tema de las responsabilidades para cada miembro de Junta Directiva. Yo quisiera que se dilucidara, si es constitucional y legal, considerando lo dispuesto en el OJ-028-2011, que lo habíamos visto y está entre los criterios de la Dirección Jurídica. Creo, que según lo dispuesto constitucionalmente, si se sigue, además, que ni el legislador puede autorizar la condenación de las deudas de la Seguridad Social, ni tampoco la Caja podría disponerlo administrativamente y la misma Procuraduría tiene un criterio -el OJ-069-2020 y fue uno de las cosas que, yo la semana pasada, le pedí a Gilberth que consideraran también. Es que la obligación que establece nuevamente la Procuraduría, en el sentido de que cualquier omisión de la Caja en ejercitar las acciones cobratorias, administrativas y judiciales, desconocería ilegítimamente preceptos constitucionales y legalmente establecidos al efecto, igual situación podría presentarse si se decide condonar las deudas a favor de la Seguridad Social. Y ellos lo están viendo, es que violentaría efectivamente la Constitución. Posteriormente, la Procuraduría en un criterio del 16 de julio del 2020, vuelve a establecer que la Caja no solo tiene la potestad de perseguir las sumas adeudadas, sino el deber constitucional y legal de hacerlo. Entonces, quisiera que primero se vea lo que corresponde constitucionalmente, porque de lo que pasó en 1996 a lo que se está planteando ahora, hay 25 años, de 1995 a la fecha, y eso ha cambiado algunas situaciones y la Contraloría ha venido cambiando de opinión, incluso hace referencia al inciso c) del artículo 73°, en el sentido de que no se pueden destinar esos recursos a otras finalidades, porque violenta la Constitución. Entonces, también tengo dudas con respecto de otras cosas como las que se plantean en estos temas, ¿Cuál sería si esa condonación precisamente, por el artículo 33° constitucional, de la igualdad, Guillermo o Gilberth, que se plantea respecto a la igualdad? ¿Esas condonaciones podrían ser a favor de cualquiera si se condona, por principio de igualdad los patronos podrían exigir que se les condone el principal y no solo los intereses o los otros cargos que corresponden?

Y volver otra vez sobre el tema que planteé, creo, la semana pasada del incentivo a pagar por estos temas, el riesgo de presentar o de dar una señal de que el que no paga no pasa nada y más bien después se le perdona todo y entonces, los que sí pagan quedan en franca desventaja, porque ese es el incentivo de pagar, no tener intereses, cargo, multas o pagar adicionalmente por eso, entonces, no podría quedar de ninguna manera sin claridad absoluta, si esto es constitucional, si la Junta Directiva tiene esa potestad o más bien la potestad es de cobro y si habría alguna afectación, también en el sentido de que haya una afectación en la calidad, y sostenibilidad de los servicios de la Seguridad Social, en este caso de la Caja.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Director Araya Chaves:

Al igual que doña Marta, yo creo que es importante el tema de la definición de la constitucionalidad pero, lamentablemente, eso solo nos lo puede decir la Sala Constitucional, los abogados y nuestros asesores pueden tener un criterio, pero es la Sala Constitucional, la encargada de decidir si algo es o no constitucional para el proyecto, debería aprobarse e ir a consulta facultativa de la Sala, para que la Sala se pronuncie sobre si ese proyecto es o no constitucional, haciendo un paralelismo, digamos con el artículo 21° de la Constitución Política, que establece el derecho de acceso a la salud de los costarricenses o de los ciudadanos ese acceso a la salud, según a mí se me ha explicado, incluso la salud tiene tres aristas: es biológica, psicológica y social y aquí estamos ante un problema social grande, casi un millón de trabajadores fuera de la formalidad, casi un millón de trabajadores está alejado de la Seguridad Social y el principio de acceso a la Seguridad Social, otro principio constitucional, entonces, ahí sería bueno que sea la Sala Constitucional la que nos diga efectivamente si el proyecto de ley tiene fundamentos jurídicos apoyado, justamente, en lo que podríamos interpretar del artículo 21° y del acceso a la salud y el derecho a la Seguridad Social que tienen los asegurados. Ahora Fabiola lo mencionó, carecemos también en la Institución de una motivación fuerte -y que fundamente la decisión que vayamos a tomar- de dar cobijo a la mayor cantidad de trabajadores que está excluida de la Seguridad Social.

Yo creo que eso también es una responsabilidad que tenemos como directores de esa Institución, entendiendo el principio de solidaridad que cobija que la Seguridad Social de nuestro país.

Dr. Ross Araya:

Lo que quería como ya hemos tocado el proyecto de ley, con base en lo que dijo Fabiola, de cuál es la motivación sobre los estudios que han llegado a la Junta Directiva, ¿no sería conveniente que estuviera la parte financiera para que también nos expliquen esto?

Dr. Macaya Hayes:

Pero aquí está don Gustavo

Dr. Ross Araya:

Ah es que no lo había visto, sí, para ver si nos da una explicación de cuáles son los estudios técnicos que se hicieron, que ya lo vieron en la comisión de formalización para tener más insumos al respecto.

Directora Rodríguez González:

Quería hacer una consulta adicional para ver si hay otros mecanismos. Habíamos hablado de un reglamento, de modificar el reglamento a los trabajadores independientes

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

y que eso pudiera contemplar algunas otras alternativas para ellos, quería ver eso, si es potestad de la Junta Directiva y podría generar mejores condiciones para los trabajadores independientes, que ha sido la preocupación de los trabajadores, los que no han tenido o que no tienen capacidad de pago. Digamos que sería a quien uno querría favorecer y no como en este caso que estaría favoreciendo a diputados de la Asamblea Legislativa, según los datos que han aparecido, que los diputados Muñoz y Cruickshank, entre los dos que se estaría condonando casi 100 millones de colones de la Seguridad Social. Me parece que habría que buscar si el reglamento a los trabajadores independientes, si hay esa imposibilidad de que la Institución pudiera condonar o buscar otras medidas, que me parece podrían discutirse o no sé si se han discutido en la Comisión de Formalización -porque a esa Comisión no he asistido- pero sí se pueden hacer modalidades de moratorias y otras cosas que pudieran ayudar a los sectores que están pasando más dificultades, de los trabajadores independientes, entonces, quería preguntar si hay avance en este tema de moratoria, si no pudiera ser el tema de condonación, de amnistías y que el reglamento de los trabajadores independientes pudiera contribuir y de alguna manera formalizar a los trabajadores de los sectores más informales.

Directora Alfaro Murillo:

Solo una pregunta, es que dentro de los documentos yo vi la explicación de la Gerencia y de la Dirección Jurídica sobre la respuesta de la Contraloría, pero no encontré el oficio de la Contraloría, ahora se lo estaba pidiendo a Carolina, es que yo no lo encontré o es que no nos lo enviaron, porque, tengo duda donde ustedes dicen lo que dice la Contraloría, pero me gustaría verlo directamente y no lo pude acceder, no lo tengo, no sé si fue un error mío, pero me gustaría que me lo enviaran de inmediato.

Ing. Arguedas Vargas:

Doña Marielos, ya Dylana me lo va a enviar y se lo voy a pasar a todos por correo.

Directora Alfaro Murillo:

Muchas gracias, Carolina.

Director Araya Chaves:

Ayer en la Comisión de Formalización -y aprovecho para agradecerle a todos los funcionarios de la Institución que estuvieron hasta bastante tarde- fue la primera en la que puede participar, conversamos amplio y tendido, en relación al proyecto de ley, que era justamente nuestro único punto de agenda, creo que eventualmente vamos a poder poner en agenda este tema, que acaba de mencionar don Gustavo de la suspensión temporal y de pronto otras medidas para irlo trabajando. Yo nada más quería dejar constando que efectivamente, el criterio de la Contraloría, es un criterio que la Contraloría emite a la Asamblea Legislativa en relación a un proyecto de ley, qué es el

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

21.434, que es otro proyecto de ley -que no es el que vamos a discutir hoy- que hace alguna referencia en relación a ese otro también pero de nuevo eso es una variante después de los (...) 1996, qué es lo que hemos comentado aquí, y que igual le deja evidentemente a la Asamblea Legislativa con las potestades que tiene hacer la consulta a la Sala Constitucional, para que sea la Sala Constitucional la que efectivamente emita un criterio de si lo que se está normando es o no es constitucional, fue parte de mi primera intervención, nada más quería recalcarlo. Gracias, don Román.

Dr. Macaya Hayes:

Alguien más.

Directora Alfaro Murillo:

Perdón, el texto dice criterio emitido por la Contraloría, dar recibido el criterio, ese criterio se recibió hace 25 años, 15 años, no 25 años, entonces, no sería dar por recibido a como lo dice el texto, el criterio, dar por recibido el análisis realizado por la Dirección Jurídica.

Directora Alfaro Murillo:

Precisamente es lo que estaba pidiendo hace un rato, denme los documentos base, en este momento yo sé que ustedes dicen lo que dicen, pero yo quiero verlos, se mencionaron varios, entonces, toda esa base, todos esos documentos de base los quiero, por favor, ya Juan Manuel tuvo la delicadeza de mandarme el de 1996, ahora está lo que se mencionó, el criterio de la Procuraduría del 2011, el dictamen de la Contraloría del 2019. Quiero ver si son opiniones, si son criterios, ver la categoría sobre la que se respondieron y sobre que respondieron particularmente, que es lo que plantea don Jorge, esas respuestas sobre qué están, qué las genera, entonces agradecería que eso me lo enviaran también.

Directora Rodríguez González:

Como de todos modos, los compañeros no han leído todos esos oficios, no me parecía que estuvieran en este acuerdo como no está claro, me parece que no deberían, el acuerdo sería dar por recibido lo que presentaron.

Directora Rodríguez González:

Y el otro criterio, están los dos criterios, Carolina, ¿entonces?

Directora Rodríguez González:

En el acuerdo están ambos criterios.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Directora Alfaro Murillo:

Para solicitarle a Carolina que, por favor, deje en actas que he votado a favor de recibir este informe, pero debido a que no disponía de los documentos base, en este momento, entiendo que son tres o cuatro, uno el DJ-028 que es una respuesta a la Contraloría al diputado Cubero, que es una consulta particular, el de la Procuraduría, uno de la Contraloría el DFOE-0527 del 2020, está también del 2011 de la Contraloría y cualquier otro que se sume, verdad, entiendo cómo lo está indicando Juan Manuel son tres de la Contraloría y uno de la Procuraduría, siendo así, como digo, voto a favor de recibirlo pero, sí, dejando claro que voy a requerir un espacio de tiempo para revisar concienzudamente los documentos que generan toda la información que se presentan en estos informes y posteriormente podría tener alguna observación sobre lo que está planteado. Gracias.

Nota: Puntos suspensivos significa que no se comprendió la palabra o frase del audio.

CONSIDERANDO,

De lo anterior se infiere que, la Contraloría General de la República, en el año 1996 con ocasión de la gestión que presentó el señor Luis Alberto Jaen Martínez, en que solicitó la declaratoria de nulidad del acuerdo adoptado por la Junta Directiva el día 19 de diciembre de 1995, consideró que la Junta Directiva de la Caja se encontraba debidamente facultada para establecer un programa temporal mediante el cual se otorgara una amnistía en el pago de las multas y recargos a los patronos que se encontraran morosos, por la no cancelación de las cuotas obrero patronales, en el tanto el acuerdo estuviere debidamente razonado y motivado. Siendo que el Órgano Contralor reconoció en esa oportunidad (hace 25 años) que, en el caso de la Caja, como parte de la potestad reglamentaria de fijar multas y recargos también le asiste la facultad, mediante un acuerdo debidamente razonado y motivado de establecer un programa de amnistía temporal que establezca una dispensa de dichos extremos para los patronos morosos.

No obstante, la Procuraduría General de la República ha señalado en los últimos años que en la condonación de deudas solamente, procede en casos excepcionales, cuando exista un fin público legítimo, un motivo objetivo real y razonable, y siempre como condición de que la remisión tenga un alcance general; asimismo, que el principio de igualdad, consagrado en los artículos 18 y 33 de la Constitución, impide que el Legislador pueda autorizar o establecer el perdón de las deudas de una persona específica e individualizada, la Junta Directiva – en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO: Dar por recibido el criterio de la dirección jurídica mediante el oficio GA-DJ-05529-2021 y GA-DJ-5710-2021, acerca del Criterio emitido por la



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Contraloría General de la Republica sobre la posibilidad de que la CCSS aplicara un programa de amnistía.

Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme es acogida unánimemente. Por tanto, el acuerdo se adopta en firme.

Ingresan a la sesión virtual la Licda. Ailyn Carmona Corrales, Asesora de la Gerencia Financiera, el Lic. Luis Rivera Cordero, director del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE).

ARTICULO 2º

Se conoce el Oficio N° GF-2577-2021, de fecha 05 de agosto de 2021, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, y que contiene informe sobre propuesta de reglamento para la afiliación de trabajadores independientes en complemento del oficio GF-1477-2021.

Ingresan a la sesión virtual el MAS Ronald Cartín, asesor de la Presidencia Ejecutiva.

Se consigna en esta ACTA el audio, presentación y oficios correspondientes a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 2º:

La exposición está a cargo del Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, con base en las siguientes láminas:

PRESENTACION

[AUDIO-GF-2577-2021](#)
[GF-2577-2021](#)

[GF-1477-2021](#)

[GF-DI-0446-2021](#)

[GF-DI-0495-2021](#)

REGLAMENTO

Por tanto, Conocida la información suministrada por parte de la Gerencia Financiera y con fundamento en las consideraciones contenidas en el oficio GF-1477-2021, del 28 de abril del 2021 y oficios GF-1357-2021 GF-DI-0446-2021 GF-DC-0305-2021, GA-DJ-2757-2021 PE-DAE-0350-2021 GP-DAP-0491-2021 DRSHN-SGSIC-0522-2021 y GF-

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

1469-2021, GF-DC-0329-2021 GA-DJ-2920-2021 PE-DAE-0375-2021 GP-DAP-0547-2021 DRSHN-SGSIC-0585-2021, emitidos por parte de parte del equipo técnico conformado al efecto y lo indicado en el oficio 2577-2021, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, en su condición Gerente Financiero y la presentación efectuada, se propone a la Junta Directiva adoptar los siguientes acuerdos:, la Junta Directiva - en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO: Dar por conocida la presentación de la propuesta de Reforma al Reglamento de Trabajadores Independientes, y con base en las deliberaciones y consideraciones externadas por los señores miembros de Junta Directiva, instruir al señor Gerente Financiero, proceder con los ajustes y modificaciones pertinentes, y en un plazo máximo de 30 días, sea sometida a conocimiento y aprobación de este órgano, la versión definitiva de la propuesta. Para tales fines, en el plazo otorgado, tendrán que tramitarse y contar, con los criterios técnicos correspondientes.

ACUERDO SEGUNDO: Instruir a la Gerencia Financiera, para que en coordinación con la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC), inicien el proceso de conceptualización de requerimientos, diseño y desarrollo de las modificaciones a nivel de sistemas y plataformas informáticas que requiera la implementación de las reformas propuestas al Reglamento de Trabajadores Independientes, y en un plazo máximo de 30 días, presenten un cronograma con las actividades, responsables y tiempos de ejecución.

Se retiran de la sesión virtual el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, el Lic. Luis Rivera Cordero, Director del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), la Licda. Dylana Jiménez Méndez, abogada de la Dirección Jurídica, Licda. Ailyn Carmona Corrales, Asesora de la Gerencia Financiera.

Ingresan a la sesión virtual el Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, el Ing. Ubaldo Cubillo Carrillo, Director de la Dirección de Pensiones y la Licda. Lorena Barquero Fallas, asesora legal de la Gerencia de Pensiones.

Ingresa a la sesión virtual el Director Loría Chaves.

ARTICULO 3º

Se conoce el Oficio N° GA-DJ-05547-2021, de fecha 05 de agosto de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Licda. Dylana Jiménez Méndez, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Guillermo Mata Campos Estudio y redacción, abogados de la Dirección Jurídica, y que contiene el Proyecto de ley "AMNISTÍA PARA LA FORMALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

CARGAS SOCIALES”, Expediente legislativo No. 21522. El citado oficio se lee textualmente de esta manera:

Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva, mediante oficio PE-2554-2021, y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINÓPSIS

1	Nombre	Proyecto ley amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales
	Expediente	21522
	Proponentes del Proyecto de Ley	Pedro Muñoz Fonseca, María Vita Monge Granados, Shirley Díaz Mejía, Oscar Cascante Cascante, entre otros.
	Objeto	Permitir en casos de morosidad la formalización y la recaudación de las cargas sociales, mediante la implementación de una amnistía que condone los cobros por mora, multas, sanciones e intereses generados por adeudar cuotas a la Caja Costarricense del Seguro Social por el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Ley de Protección al Trabajador, Ley No. 7983 y sus reformas y la recaudación que realiza a otras entidades mediante las cuotas obrero - patronales.
2	INCIDENCIA	La Procuraduría General de la República en el oficio OJ-028-2011 del 11 de mayo de 2011 y más recientemente en el OJ-069-2020 del 22 de abril de 2020, ha considerado que nuestro ordenamiento prevé que vía Ley puede establecer la condonación de una deuda que se ha constituido a favor de una Institución Pública, en el caso de la Caja, por tratarse de recursos que financian la prestación de servicios de salud y otorgamiento de beneficios en los Regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, considera que desde el punto de vista constitucional y legal dicha posibilidad no existe por cuanto los principios del régimen de seguridad social no solo imponen la necesidad de que los obligados paguen sus cuotas, sino también el deber que tiene la Institución de aplicar los instrumentos necesarios para su recuperación (gestión de cobro), generando con ello un principio general de indisponibilidad de los recursos de la seguridad social señalados en el artículo 73 de la Constitución Política, actuar de manera contraria, es decir, autorizando vía legal una condonación o no gestión de no cobro, implicaría una violación a dicha norma constitucional.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

		<p>Adicionalmente, el texto sustituto incluye una serie de disposiciones que generan que el proyecto de Ley se vuelva imperativo en cuanto a la condonación que se otorgaría, por cuanto la decisión de determinar su procedencia o no, deja de ser una potestad de la Institución, con lo cual la Caja pierde toda facultad para definir la razonabilidad y procedencia en los casos concretos en que operaría dicha condonación, inclusive sin que se pueda determinar si existía o no un motivo real y objetivo que permitiera otorgar el perdón de lo adeudo.</p> <p>La inclusión en el párrafo final del artículo 2, así como lo dispuesto en el inciso b) del artículo 3, inciso c) y d) del artículo 5 y los incisos b) y c) del artículo 6, de disposiciones imperativas, que obligan al otorgamiento de la condonación por parte de la Caja se estaría enervando la facultad de dictar una decisión institucional, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución.</p> <p>De los criterios técnicos emitidos por la Gerencia General, Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones y Dirección Actuarial y Económica se infiere que:</p> <ul style="list-style-type: none">○ El plazo señalado en el transitorio de la Propuesta de Ley sería insuficiente para acometer la tarea de realizar ajustes en línea a materializar los actos que permitan acometer el objetivo perseguido por el proyecto de ley.➤ La intención de condonar el monto total de las cuotas adeudas por los trabajadores independientes al Seguro de Salud y el Régimen de IVM, es una medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, sobre la prohibición de disponer de los recursos de éstos, para fines distintos a los que fueron creados. De forma adicional, se señala la inconsistencia en la definición del plazo de vigencia de la ley, siendo que esta situación podría implicar la suspensión del pago de las obligaciones de los trabajadores independientes, esperando la implementación efectiva de la condonación de sus adeudos.
--	--	---



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

		<ul style="list-style-type: none">➤ La propuesta de Ley no incluye ningún parámetro o variable que permita a la Institución verificar el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad del beneficio otorgado, uno de los requisitos característicos de este tipo de figuras; asimismo, no se prevé una posibilidad de análisis de la capacidad de pago del deudor, a efecto de determinar la procedencia o no de la condonación o si está debe ser total o parcial.➤ Respecto al Régimen No Contributivo de Pensiones, debe tomarse en consideración que la condonación que se pretende aplicar a las deudas de los patronos morosos y las cuales generan aportes a FODESAF a partir de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares puede significar una disminución en la asignación de recursos a este Programa que administra la CCSS lo cual podría afectar el ingreso de dineros que son destinados al otorgamiento de pensiones, con lo cual es importante se garantice que la institución contará con los recursos suficientes para dar sostenibilidad al pago futuro de las pensiones y se pague a la institución cualquier costo que implique el otorgar dichos beneficios.➤ No se observa que la propuesta de Ley se fundamente en un estudio de costo beneficio, que pueda sustentar una decisión o aprobación de alguna norma con la cual se permita la condonación de deudas, y que la misma se ajuste a los principios fundamentales de este tipo de actos jurídicos que permitan cumplir con el precepto constitucional de garantizar una adecuada administración de los seguros sociales.
3	Conclusión y recomendaciones	Con base en los criterios esbozados se recomienda objetar el proyecto de ley, dado que al proponerse en forma imperativa la condonación de cobros por multas, recargos e intereses a los trabajadores independientes y patronos, agregando en el caso de los Trabajadores Independientes el principal por cuotas, se estaría enervando la facultad de dictar una decisión por parte de la Caja, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

		razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución.
4	Propuesta acuerdo	Objetar el texto sustituto del proyecto de ley, dado que al proponerse en forma imperativa la condonación de cobros por multas, recargos e intereses a los trabajadores independientes y patronos, agregando en el caso de los Trabajadores Independientes el principal por cuotas, se estaría enervando la facultad de dictar una decisión por parte de la Caja, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución.

II. ANTECEDENTES

- A. Oficios de la Presidencia Ejecutiva PE-2554-2021 recibido el 3 de agosto de 2021, mediante el cual se solicita criterio en relación con el texto sustitutivo del proyecto de Ley, “AMNISTÍA PARA LA FORMALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS CARGAS SOCIALES”, expediente legislativo No. 21522.
- B. Criterio técnico de la Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-0689-2021, recibido el 4 agosto de 2021.
- C. Criterio técnico de la Gerencia General, oficio GG-2558-2021, recibido el 4 agosto de 2021.
- D. Criterio técnico de la Gerencia Financiera, oficio GF-2553-2021, recibido el 5 de agosto de 2021.
- E. Criterio técnico de la Gerencia de Pensiones, oficio GP-1311-2021, recibido el 5 de agosto de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es permitir en casos de morosidad la formalización y la recaudación de las cargas sociales, mediante la implementación de una amnistía que condone los cobros por mora, multas, sanciones e intereses generados por adeudar cuotas a la Caja Costarricense del Seguro Social por el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Ley de Protección al Trabajador,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Ley N. 7983 y sus reformas y la recaudación que realiza a otras entidades mediante las cuotas obrero- patronales.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Dirección Actuarial y Económica remite criterio técnico oficio PE-DAE-0689-2021, el cual señala:

“Análisis de los alcances de texto del Proyecto de Ley, en consulta.

Con base en un análisis integral del texto del Proyecto de Ley tramitado bajo Expediente Legislativo N° 21.522, a continuación, se exponen las siguientes consideraciones:

- i) Autorización no obligación:** El proyecto mantiene el principio fundamental, de que será la Junta Directiva de la institución - en función de sus competencias y atribuciones establecidas en la Ley Constitutiva de la CCSS; la autonomía en la administración y gobierno de los seguros sociales otorgada en el artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica; el principio de la no desviación de los recursos de los seguros sociales hacia fines distintos para los que fueron creados; los criterios técnicos emitidos por dependencias internas competentes en diversas materias, y otros elementos adicionales - el órgano que en última instancia, apruebe o no, la condonación de los adeudos de los patronos y trabajadores independientes, en los términos que se pretende regular en este Proyecto de Ley.
- ii) Objetivo principal:** En el artículo 1 del texto sometido a análisis, se indica que “(...) La presente Ley tiene como objetivo la formalización y la recaudación de las cargas sociales (...)”, cuando en realidad éste es un objetivo secundario, siendo el principal la condonación de adeudos que tienen patronos y trabajadores independientes con la CCSS, y, además, los adeudos de los primeros con otras instituciones como FODESAF, INA, IMAS y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En realidad, en ciertos casos, la condonación sugerida no implicará la recaudación de suma alguna por concepto de cargas sociales, a favor de la institución.
- iii) Condonación de la deuda total de los trabajadores independientes:** En el artículo 2° del borrador del texto sustitutivo, **incluye al principal por cuotas** dentro de los adeudos a condonar en el caso de los trabajadores independientes, adicional a las multas, recargos e intereses, que ya se encontraban especificados en el texto dictaminado. En este proyecto, **no se hace un señalamiento explícito del plazo de los adeudos sujetos a la condonación.** En consecuencia, a los trabajadores independientes se les estaría **eliminando la totalidad del monto adeudado con la CCSS,** con

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

excepción de posibles montos adeudados por el costo de servicios de salud prestados cuando se encontraban en condición de moroso.

iv) **Monto adeudado de los trabajadores independientes:** Al mes de marzo de 2021, la suma pendiente de pago al Seguro de Salud y el Régimen de IVM, por parte de los trabajadores independientes, **asciende a 397 719 millones de colones**, equivalentes a casi el 45% del total, como se observa en el Cuadro 1. Esta cifra sería en términos simples, el monto máximo que a esa fecha el Proyecto de Ley está proponiendo condonar a estos trabajadores

Cuadro 1.

Caja Costarricense de Seguro Social: montos de morosidad a marzo 2021^{1/}

Figura	Monto -millones de colones-	% respecto al total
Patronos	493 630	55.3
Trabajadores independientes	397 719	44.6
Asegurados voluntarios	1 011	0.1
Total	892 360	100

Nota: 1/ El monto incluye la cuota obrera, cuota patronal, Ley de Protección al Trabajador (LPT), intereses, servicios médicos, subsidios y multas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Cobros, CCSS
Plazo de vigencia de la Ley: En el inciso b) del artículo 4 se indica que: “(...) El plazo para acogerse a la condonación es de doce meses a partir de la entrada en vigor de esta ley (...)”. No obstante, en el Transitorio Único, se lee textualmente lo siguiente:

“(...) La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta 90 días 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.

El plazo de vigencia de esta Ley se empezará a contabilizar una vez que la Caja Costarricense de Seguro Social cumpla con lo establecido en el párrafo anterior” (texto en negrita no es del original).

Así las cosas, conforme a la redacción propuesta, podría darse la situación de que la Ley sea aprobada en agosto de 2021, pero su

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

vigencia se daría hasta noviembre de 2021, cuando la CCSS cumpla con lo señalado en el párrafo primero del Transitorio Único. Entonces, durante los 90 días que transcurran entre la aprobación y la vigencia de la Ley, por ejemplo, los trabajadores independientes podrían dejar de pagar sus cuotas, pues con certeza absoluta, saben que se les debería condonar el principal, intereses, multas y recargos, generando una conducta oportunista y selectiva. Esta ilustración, pone en evidencia, la necesidad de fijar una fecha límite de los adeudos que entrarían en la posible condonación.

*v) **Trabajadores independientes no inscritos:** El proyecto de Ley incluye en su artículo 5°, inciso a), que la condonación de adeudos con la CCSS se podrá aplicar a los trabajadores independientes que, no estando inscritos, se inscriban. Dado que, en principio, los trabajadores de esta categoría no registrarían adeudos con la institución, esta disposición, no implicaría una condonación en sentido estricto, sino más bien, sería una concesión sobre el momento inicial de obligatoriedad de afiliación con la seguridad social. Conviene examinar desde la óptica jurídica las consecuencias de usar uno u otro abordaje, y si procede, incluir una figura que elimina la obligatoriedad antes de la inscripción del trabajador independiente en un Proyecto de Ley sobre condonación de adeudos.*

*vi) **Procesos judiciales:** En el inciso d) del artículo 5° del borrador del texto sustitutivo, se indica que: “(...) En caso de tener procesos judiciales iniciados, el trabajador independiente deberá pagar los gastos incurridos por la Caja Costarricense de Seguro Social correspondientes por concepto de honorarios, calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción, según el artículo 17 del decreto vigente de “Arancel de honorarios por servicios profesionales de abogacía y notariado”. No obstante, este inciso es omiso sobre el tratamiento que se le dará aquellos adeudos que no corresponden a los rubros que se pretenden condonar, por ejemplo, lo correspondiente al monto de los servicios médicos recibidos en los centros de salud de la CCSS, cuando el trabajador independiente está moroso. En no pocas oportunidades, las sumas de éstos últimos son mayores a los otros rubros.*

En el caso de los patronos, la duda es similar a la antes descrita, aunque con un elemento adicional que deberá someterse a análisis y valoración de carácter jurídico. La norma que se propone en el proyecto usa el término genérico “procesos judiciales”, generando la interrogante, si éste incluye aquellos procesos que responden a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la CCSS, en materia de retención indebida de cuotas obreras por parte de los patronos, el cual es tipificado como un delito penal.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Credibilidad y expectativas: *El elemento más controversial incluido en las normas del Proyecto de Ley, es la condonación de los montos adeudados por los trabajadores independientes por concepto de cuotas del Seguro de Salud y el Régimen de IVM, es decir, el principal, y no sólo los intereses, recargos y multas. No existen antecedentes a nivel institucional de una medida similar, y si bien es cierto, es un tema más propio del campo jurídico, una decisión como ésta, puede erosionar fuertemente la credibilidad de las labores de inspección, control y cobranza de la seguridad social. La condonación total de los adeudos de los trabajadores independientes puede traducirse en expectativas recurrentes de los deudores, sobre nuevas condiciones con los mismos alcances que la propuesta actual.*

Criterio financiero-actuarial

El Proyecto de Ley “Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales”, tramitado bajo el Expediente Legislativo N° 21.522, se indica que su objetivo es coadyuvar a la formalización y la recaudación de las cargas sociales de los trabajadores independientes y patronos que presentan una condición de morosidad con el pago de las cuotas ante la CCSS, para ello, propone la autorización a la institución para que realice una condonación de adeudos correspondientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Además, se incluye disposiciones para un tratamiento similar a las deudas que tengan patronos con otras instituciones, cuyas contribuciones son recaudadas a través del SICERE, a saber: FODESAF, INA, IMAS y Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

En la sección anterior, se ha presentado un análisis de las implicaciones que tiene este Proyecto de Ley en los seguros sociales administrados por la CCSS. En particular, se hace especial énfasis en la intención de condonar el monto total de las cuotas adeudadas por los trabajadores independientes al Seguro de Salud y el Régimen de IVM, una medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, sobre la prohibición de disponer de los recursos de éstos, para fines distintos a los que fueron creados. De forma adicional, se señala la inconsistencia en la definición del plazo de vigencia de la ley, y como esta situación podría implicar la suspensión del pago de las obligaciones de los trabajadores independientes, esperando la implementación efectiva de la condonación de sus adeudos.

En consecuencia, de acuerdo con las consideraciones señaladas en este criterio y en los anteriores emitidos sobre textos previos, se recomienda a la estimable Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva, oponerse al Proyecto de Ley objeto de consulta.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

La Gerencia General remite criterio técnico oficio GG-2558-2021, el cual señala:

“Atendiendo la temática que plantea la iniciativa y visto que se requirió criterio tanto a la Gerencia Financiera como de Pensiones, así como a la Dirección Actuarial, esta instancia se decantó por solicitar mediante oficio GG-2535-2021 a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) pronunciarse sobre lo atinente a aspectos incluidos en la propuesta relacionados con sus competencias.

La DTIC mediante nota GG-DTIC-4284-2021, suscrita por el Ing. Roberto Blanco Topping, informa que analizó el contenido de la propuesta de ley e identificó en el transitorio de la misma la inclusión de un plazo de noventa días para “...realizar los ajustes en sus sistemas de información...”

En línea con lo anterior, en el marco de las regulaciones institucionales vigentes, las recomendaciones que se han dado por parte de la Auditoría Interna y las regulaciones emitidas por la Contraloría General de la República, que permean el adecuado actuar tratándose de ajustes en los sistemas de información, la DTIC apunta:

“Considera esta Dirección que en la lectura de lo señalado en la propuesta de Ley, se identifican cambios importantes en diferentes sistemas de información institucional relacionados al tema que nos ocupa, texto del que se derivarán una serie de ajustes a los sistemas de información, los cuales aún no se encuentran definidos, ni detallados por parte de las áreas usuarias competentes; sin embargo, por su impacto es criterio técnico de ésta Dirección, que el plazo indicado resulta insuficiente para realizar los ajustes a los sistemas de información (Sistema Centralizado de Recaudación “SICERE”, Sistema Institucional para la Gestión de Inspección “SIGI”, Oficina Virtual, Autogestión de Planilla en Línea y al Sistema Plataforma Institucional de Cajas “SPIC”), mismos que por su arquitectura, operativa y vinculación en los procesos del negocio, mantienen una integración que requiere ante un cambio como el propuesto, ajustes de alta complejidad.”

Así las cosas, el criterio técnico vertido por la DTIC funda el que se valore recomendar a la Junta Directiva hacer del conocimiento del legislador, adicional a las apreciaciones que se deriven de los que emitan las demás instancias consultadas, el hecho de que el plazo señalado en el transitorio de la norma sería insuficiente para acometer la tarea de realizar ajustes en línea a materializar los actos que permitan acometer el objetivo perseguido por el proyecto de ley.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

La Gerencia Financiera remite criterio técnico oficio GF-2553-2021, el cual señala:

“(...) Tipicidad de la condonación.

La condonación es el acto eximir o perdonar el pago de una deuda, el cual ha sido concebido a nivel judicial como un acto jurídico que realiza un acreedor por el cual renuncia a su derecho de cobrar una deuda liberando así al deudor correspondiente.

Bajo esta conceptualización, la Procuraduría General de la República, en el criterio C888- 2008 indicó:

“(...)

- 3. En materia de administración y uso de recursos públicos rige el principio de legalidad financiera, por lo que la Administración se encuentra imposibilitada para disponer de dichos recursos si no existe una norma legal que así lo autorice.*
- 4. Los créditos a favor de una institución pública constituyen recursos públicos, lo que obliga, salvo norma en contrario o criterios de “utilización óptima” de recursos públicos, a que la Administración gestione y realice el cobro de todos los créditos que existan a su favor.*
- 5. El condonar una deuda implica necesariamente renunciar a un derecho de crédito sobre el que se tenga la facultad de disposición, por lo que únicamente procede si hay una norma legal que así lo autorice.*
- 6. En el caso de estudio no existe norma legal que faculte la condonación de deudas por parte de FEDEMUR (incluyendo los intereses sobre el capital adeudado), razón por la cual no puede acordar tal renuncia al derecho de cobro. (...)*

En la misma línea de pensamiento, la Procuraduría ante consultas formuladas sobre la condonación de deudas a favor de administraciones públicas, ha indicado en la opinión O.J.-104-2010 lo siguiente:

“(...) Ahora bien, según hemos reconocido, la condonación es una forma de extinción de las obligaciones que parte de la existencia de una deuda cierta y determinada -no de un derecho controvertido- de la cual el acreedor dispone mediante un acto unilateral de voluntad, renunciando a su derecho de cobro, perdonando así la deuda sin recibir contraprestación alguna por ello (dictamen C-388-2008 de 28 de octubre de 2008).

Pero siendo que los créditos a favor de una institución pública constituyen recursos públicos, por lo que en el manejo de éstos rige el principio de legalidad financiera, el cual obliga, salvo norma en contrario o criterios de “utilización óptima” de recursos públicos, a que la Administración gestione y realice el cobro de todos los créditos que hayan a su favor (dictámenes C-174-2000 de 4 de agosto del 2002 y C-240-2008 de 11 de julio de 2008,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

entre otros muchos), es imperativo que en el caso de las Administraciones Públicas se requiere, cuando el interés público así lo justifique, de una norma de rango legal que les autoricen expresamente a condonar obligaciones pecuniarias líquidas y exigibles a su favor (dictámenes C-177-98 de 21 de agosto de 1998, C-059-2003 de 28 de febrero de 2003, C-367-2005 de 26 de octubre de 2005 y C-388-2008 op. cit.; pronunciamiento OJ-148-2007 de 20 de diciembre de 2007).

Así que al INVU, al igual que a las demás instituciones públicas, le está vedada, en principio, la posibilidad de disponer libremente de su patrimonio (incluidos lógicamente los derechos crediticios como el caso que nos atañe), esto por cuanto de conformidad con los mandatos derivados del principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública), toda actuación administrativa –en el caso concreto, la condonación de deudas- debe fundamentarse necesariamente en una norma específica con rango de ley que así lo disponga o autorice (...)

Diferencia entre amnistía y condonación.

Como parte del análisis del proyecto de Ley, se considera pertinente el establecer las diferencias entre la condonación y la amnistía. En este sentido, la doctrina jurídica ha referido a amnistía indicando:

“AMNISTÍA: Procede este vocablo de uno griego parecido, con el significado de olvido, amnesia o pérdida de memoria. Su aplicación jurídica implica siempre la supresión de las penas aplicadas o aplicables a ciertos delitos, especialmente de los cometidos contra el Estado o de aquellos que se califiquen de políticos, por considerarlos circunstanciales y no producto de la maldad humana ni de las lesiones antisociales permanentes, como ocurre con los delitos comunes.

Suele entenderse por amnistía un acto del Poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones penales de cierta clase, dando por conclusos los procesos comenzados, declarando que no deben iniciarse los pendientes o bien declarando automáticamente cumplidas las condenas pronunciadas o en vías de cumplimiento”.¹ En materia fiscal la amnistía ha sido definida como:

“Aquella en la cual el Estado ofrece a un determinado grupo de contribuyentes, durante un tiempo limitado, la posibilidad de pagar un monto determinado, a cambio de la condonación de una deuda fiscal, perteneciente a periodos fiscales anteriores, y sin temor de una persecución penal. Como tal, este procedimiento suele aplicarse para regularizar la situación fiscal en un país y repatriar activos escondidos en paraísos fiscales”.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Entre tanto, el término “Condonación” es orientado a la materia civil y lo que pretende no es una persecución penal sino el perdón de una deuda, cuyo tratamiento en algunas legislaciones lo han equiparado a un acto de “donación”.

Bajo este análisis, el presupuesto para la existencia del instituto de la condonación es un adeudo cierto y determinado que supone una actuación de la administración en que ha determinado la existencia el incumplimiento de una obligación líquida y exigible.

*Para tales efectos, la Contraloría General de la República ha indicado en el **DFOE-PG- 0525**, lo siguiente:*

“(...)los créditos a favor de la administración pública se constituyen en fondos públicos, existiendo una obligación en procurar que el deudor satisfaga sus obligaciones; pues en aplicación de los principios referenciados en el párrafo anterior, la actividad de gestión financiera como lo es la gestión de los créditos a favor de la administración pública, inciden en la operatividad de la misma y la maximización de sus resultados, en cumplimiento de los fines de la actividad que por Ley les ha sido designada.

Por consiguiente, a pesar de que en principio se establece que la administración debe actuar de un modo que conduzca a exigir el cumplimiento de la obligación al deudor, cabe la posibilidad que ante la existencia de un interés público que lo justifique, ocurra una condonación bajo ciertos supuestos. Pues lo cierto es que, de no recuperar los fondos adeudados, implica una disminución de recursos disponibles y un posible perjuicio al erario, afectando el equilibrio económico o contable de la administración y por ende, su gestión (...).”

Es por lo indicado que resulta de particular importancia efectuar un enfoque técnico jurídico- financiero respecto a cualquier propuesta que implique el condonar como una estrategia de recuperación de fondos públicos.

Aplicabilidad del proyecto frente a una proporcionalidad desde el punto de vista del interés público.

Dados los alcances de la propuesta del expediente N° 21.522 sobre la autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales, se debe partir del alcance definitivo en el mismo artículo 1 que trata sobre el objetivo de la propuesta en donde se define la “condonación de adeudos”.

En este contexto, los alcances de la condonación suponen la existencia de una deuda cierta y determinada sobre la cual la Administración no puede entrar a conciliar con el administrado, dada su naturaleza de fondos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

públicos; pero sí puede bajo la preexistencia de una norma aplicar una condonación de intereses y multas.

Desde un punto de vista general, la condonación de adeudos a trabajadores independientes y patronos del monto principal de pago a la seguridad social, contraviene los principios que la rigen -artículo 73° constitucional-, en donde el Estado, patronos y trabajadores mediante la contribución forzosa lo financian, sino que, además, la CCSS, con base en la autonomía de administración y gobierno y en apego a los principios de indisponibilidad de la Administración y legalidad financiera, está en la obligación de recuperar los montos que no fueron aportados y de no hacerlo quebrantaría los preceptos constitucionales que le dieron origen.

Pese a lo anterior y partiendo del tratamiento que la misma Procuraduría y la Contraloría han dado al tema y haciendo un enfoque de proporcionalidad que constituye el marco de fundamentación de una condonación, se debe considerar mediante la aplicación de los principio de oportunidad y pertinencia el enfocar el costo beneficio de la propuesta, como administradores de los fondos públicos; esto con el fin de aumentar la recaudación de cuotas del seguro del salud y pensiones de la CCSS de patronos y trabajadores independientes, mediante el establecimiento de un programa de condonación estimulando la incorporación a la formalidad de trabajadores independientes. Esta estrategia constituiría una recuperación de adeudos de principal planteando una condonación de los intereses, recargo y multas.

Este enfoque no solo tiene un enfoque legal- estratégico y financiero, sino que pretende evitar que se genere una percepción de impunidad en relación con aquellos contribuyentes que sí pagan oportunamente sus obligaciones frente a quienes se verían beneficiados con la amnistía.

Observaciones al Proyecto de Ley 21.522.

En relación con texto remitido a la CCSS del proyecto de ley 21.522, y conforme a una profunda y exhaustiva revisión de su articulado, contenido e implicaciones de diversa índole, se presenta las siguientes consideraciones:

- 1. Pese a los alcances que se pretenden lograr con la versión actual del Proyecto de Ley, su exposición de motivos inicial -31 de julio 2019-, se limitó a señalar algunos elementos de carácter muy general, sobre la situación que enfrentaban las empresas en el país, las deudas que registraban con la seguridad social, y la posibilidad de aplicar “(...) una amnistía que condone los cobros por mora, multas, sanciones e intereses, generados por adeudar cuotas a la Caja Costarricense del Seguro Social (...)”. Uno de los argumentos que esgrime la Contraloría*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

General de la República, en la Acción de Inconstitucionalidad que presenta contra la Ley 9966, “Ley de Beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo, para la Reactivación de Unidades Productivas en la Coyuntura de la Situación Económica del País”, es precisamente, la falta de conexidad entre su exposición de motivos y el articulado de la ley, un aspecto que se encuentran en el Proyecto de ley objeto de análisis, pues no se encuentra una fundamentación robusta que legitime el uso de la figura de condonación de ciertos rubros de la deuda patronos y trabajadores independientes, y el principal en el caso de estos últimos.

2. *En el artículo 1, si bien es cierto, se da una autorización a la CCSS para condonar deudas, los restantes artículos -a excepción del artículo 3-, establecen condiciones específicas y de cumplimiento obligatorio para la Institución, las cuales podrían tener roces de constitucionalidad, debido a que transgreden la autonomía de administración y gobierno establecida en el artículo 73 de la Constitución Política.*
3. *En el artículo 2, se señalan, las siguientes consideraciones:*
 - a. *Se establece la condonación de sumas principales (cuotas del Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte) adeudadas por trabajadores independientes sin ningún tipo de restricción. No existe límites fijados por montos, antigüedad, procedencia o cualquier otra variable, que permita verificar los principios de razonabilidad y proporcionalidad del beneficio otorgado, uno de los requisitos característicos de este tipo de figuras.*
 - b. *No se establece ninguna disposición que permita a la CCSS, evaluar la capacidad de pago o no de los deudores -al menos, en ciertos casos-, a fin de enfrentar total o parcialmente su adeudo, sino que se asume que su condición de morosidad es equivalente a la ausencia de medios económicos para honrar sus obligaciones con la seguridad social.*
 - c. *El último párrafo establece “La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor.”. Esta redacción resulta inconstitucional, pues quebranta las facultades de la CCSS; asimismo, carece de razonabilidad, pues quien decide las sumas a condonar es el deudor y no el acreedor.*
4. *En cuanto al inciso b) del artículo 4, se establece un plazo de doce meses para acogerse a la condonación. Conforme a las leyes recientes en materia de amnistía tributaria y de impuestos municipales, incluso la experiencia de la CCSS a inicios de 1996, un plazo razonable este tipo de norma, no debe superar los 6 meses, siendo 12 meses un plazo excesivo. De igual manera, dado que, en el texto del Proyecto de Ley, no se encuentra una fecha concreta que defina las deudas que estarán sujetas de aquellas que no,*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

sería factible que por ejemplo, algunos trabajadores independientes no paguen sus contribuciones a la seguridad social durante los siguientes 11 meses, y después, en el último mes pidan su condonación.

5. *Sobre el artículo 5, se indica lo siguiente:*

- a. *En cuanto a los incisos b) y c), se pretende aplicar el concepto de condonación a los casos en que el trabajador independiente no se encuentra inscrito ante la CCSS o bien existe un proceso de investigación; en ambos casos para la CCSS no existe una deuda cierta y determinada, en ese sentido, no se cumple con el presupuesto básico para la aplicación de una condonación de deudas.*
- b. *Por otra parte, en cuanto al inciso d), se establece que para la condonación de deudas en cobro judicial, se debe efectuar una transacción, lo cual resulta improcedente en razón de que la condonación se opone al instituto de la conciliación, pues constituye un acto unilateral del acreedor.*

6. *Con respecto al artículo 6, se señala lo siguiente:*

- a. *En cuanto al inciso b), se pretende aplicar el concepto de condonación a los casos de patronos donde existe un proceso de investigación; en este caso para la CCSS no existe una deuda cierta y determinada, en ese sentido, no se cumple con el presupuesto básico para la aplicación de una condonación de deudas.*
- b. *Por otra parte, en cuanto al inciso c), se establece que, para la condonación de deudas en cobro judicial, se debe efectuar una transacción, lo cual resulta improcedente debido a que la condonación se opone al instituto de la conciliación, pues constituye un acto unilateral del acreedor.*

7. *En cuanto al transitorio único, se establece un plazo de 90 días para la reglamentación y ajustes en los sistemas informáticos requeridos para la implementación de la ley. En una estimación inicial del tiempo necesario para desarrollar estas tareas, particularmente las relacionadas a nivel de sistemas, la Dirección de Cobros y la Dirección de Tecnologías y Comunicaciones (DTIC), concluyeron que 12 meses, sería el plazo indicado.*

8. *Por último, en el texto sujeto a revisión, se incluye, una fecha de aprobación de la ley, y por otro lado, una fecha de vigencia de la ley. Esta última, condicionada al cumplimiento por parte de la CCSS del punto anterior. Esta ambivalencia, pudiera abrir una oportunidad para que los patronos o trabajadores independientes, no paguen sus cuotas con la institución durante este período, y después, invoquen los alcances de ésta para la condonación de las deudas adquiridas.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Criterio final

Una propuesta de condonaciones debe tener un carácter extraordinario y excepcional para deudas ciertas y determinadas fundamentado tal accionar en la legalidad de propuesta constituida en el proyecto de ley analizado, pero con un alcance limitado a los intereses, multas y recargos- según sea el caso- argumentando un interés legítimo y público como es el recuperar al menos la mayor parte del principal adeudado como parte de una efectiva recuperación de suma adeudadas. Sobre este tema se visualiza como antecedente la condonación implementada en el año 1996, según el acuerdo tomado por la Junta Directiva en el artículo 10 de la sesión N° 6979, celebrada el 28 de noviembre de 1995, ejercicio considerado como válido por parte de la Contraloría según oficio DAJ-2559 del 7 de noviembre de 1996.

Por otra parte, aun cuando la Institución no requiere la existencia de una ley para implementar una condonación de interés, multas y recargos, dado que está es una potestad propia del ámbito de sus competencias, una propuesta de Ley de carácter general sustentada en la necesidad de lograr la reactivación económica en el escenario país y la necesidad de incentivar la formalización de los trabajadores independientes que promueva la implementación de una condonación de accesorios, será pertinente en el tanto y en el cuanto no violente la autonomía institucional.

Esta Gerencia reitera su coincidencia con los objetivos perseguidos por el Proyecto de Ley 21.522, en cuanto, a la necesidad de desarrollar medidas e instrumentos que permitan incrementar la formalización laboral y la afiliación activa en los seguros sociales administrados por la institución, siendo los altos porcentajes de morosidad, en especial, de los trabajadores independientes una de las principales barreras para la consecución de estos propósitos. No obstante, también reconoce las limitaciones señaladas en diversos criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, en relación con una posible condonación de los principales de los adeudos que mantengan patronos o trabajadores independientes con los seguros sociales administrados por la institución.

En este contexto, y a modo de criterio final, la versión actual del Proyecto de Ley 21.522, en tanto, se ajuste conforme a las observaciones desarrolladas en el acápite V de este oficio, se limite a una condonación de intereses, multas y recargos, y no violente la autonomía constitucional de la CCSS, puede constituirse en un instrumento que incentive la formalidad laboral y la extensión efectiva de la protección otorgada por los seguros sociales administrado por la institución. En el caso de continuar con la pretensión de incluir también una condonación del principal de los adeudos de los trabajadores independientes, esta Gerencia, sugiere como una tarea indispensable, un análisis exhaustivo y comprehensivo de diversos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

pronunciamentos emitidos por la Procuraduría General de la República en este tema en concreto.”

La Gerencia de Pensiones remite criterio técnico oficio GP-1311-2021, el cual señala:

“Una vez analizado de manera integral el contenido de los citados pronunciamentos y con fundamento en los argumentos expuesto, con los cuales este Despacho coincide; se emiten las siguientes consideraciones:

- ✓ *En primer término, se destaca que el proyecto de ley tiene un propósito loable al pretender apoyar al país con medidas que ayuden a hacerle frente a las afectaciones económicas producto del COVID-19 y a combatir el crecimiento de la informalidad en el país, para lo cual se propone la condonación de adeudos que tienen los trabajadores independientes y patronos para la formalización y la recaudación de las cargas sociales que permitan incentivar la formalización de los trabajadores y por ende mejorar los ingresos institucionales .*
- ✓ *Sin embargo resulta importante 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 confiese 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 el monto, cobro, arreglos de pago y otros conceptos de las cuotas por concepto de cargas sociales, todo esto a través de su máximo órgano jerárquico que es la Junta Directiva, con base en los criterios actuariales y técnicos del seguro de Salud y de Pensiones; y es la misma Caja la que en virtud de sus potestades y con base en el análisis técnico de las unidades competentes, la que debe determinar las acciones a seguir y medidas a implementar.*

*En este punto se reitera lo señalado por la Procuraduría en su Opinión Jurídica OJ028-2011 del 11 de mayo de 2011 respecto a que: “...la Constitución Política al otorgar a la CCSS la administración y gobierno de los seguros sociales, también la faculta para hacer cumplir el principio contributivo (aporte tripartito), mediante el cual se financian el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. **Por lo que la Institución, no solo debe regular -con carácter exclusivo y excluyente- las prestaciones propias de los seguros sociales, condiciones de ingreso, los beneficios otorgables, entre otros; sino, además, perseguir las sumas adeudadas a esta (principal, multas e intereses), para que no se vean afectados los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.***

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Así, los órganos técnicos jurídicos de la Gerencia considerando lo anterior señalan una serie de aspectos legales que se estarían en principio afectando y de posibles impactos para el Seguro de IVM del proyecto en los términos en que está planteado por lo que al considerar igualmente que se condonen deudas tanto para IVM como para el seguro de Salud es de importancia el criterio de la Dirección Jurídica, Actuarial y Gerencia Financiera sobre estos puntos.

- ✓ *Es importante señalar, en el caso de los trabajadores Independientes si bien es cierto se condonarían deudas a solicitud de los mismos, debe tenerse claro que no se podrían acreditar beneficios por las cuotas que el Estado haya realizado a nombre de dicho trabajadores y que dichos recursos no tengan una eventual salida que afecte las finanzas del IVM, y por otra parte respecto a la condonación de deudas a los patronos sobre el principal, multas, sanciones e intereses de los montos adeudados, con este proyecto las cotizaciones que se adeudan en su principal eventualmente ingresarían de manera nominal, sin la capitalización respectiva que hubiesen tenido en el Fondo de Pensiones, siendo que la multa o intereses tiene por objetivo compensar tal pérdida.*
- ✓ *Respecto al Régimen No Contributivo de Pensiones, debe tomarse en consideración que la condonación que se pretende aplicar a las deudas de los patronos morosos y las cuales generan aportes a FODESAF a partir de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares puede significar una disminución en la asignación de recursos a este Programa que administra la CCSS lo cual podría afectar el ingreso de dineros que son destinados al otorgamiento de pensiones, con lo cual es importante se garantice que la institución contará con los recursos suficientes para dar sostenibilidad al pago futuro de las pensiones y se pague a la institución cualquier costo que implique el otorgar dichos beneficios.*
- ✓ *Finalmente, se estima oportuno contar con un estudio de costo beneficio, que pueda sustentar una decisión o aprobación de alguna norma con la cual se permita la condonación de deudas, y que la misma se ajuste a los principios fundamentales de este tipo de actos jurídicos que permitan cumplir con el precepto constitucional de garantizar una adecuada administración de los seguros sociales, razón por la cual se considera importante el pronunciamiento de la Dirección Actuarial y la Gerencia Financiera.*

Por lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar que, aun y cuando la presente iniciativa tiene un propósito loable, de disminuir la informalidad en el país y coadyudar a muchos trabajadores en las

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

actuales circunstancias de crisis económica al condonar las deudas a trabajadores independientes y patronos en los términos planteados en este proyecto, se estaría de conformidad con los criterios jurídicos y técnicos de la Gerencia de Pensiones teniendo dicho proyecto roces de Inconstitucionalidad y por ende afectando la autonomía Institucional, con lo cual se considera que para avanzar en este propósito es fundamental se subsanen los aspectos señalados por las instancias jurídicas-técnicas de esta Gerencia, para lo cual se considera fundamental el criterio de la Dirección Jurídica, la Dirección Actuarial y la Gerencia Financiera, por lo que esta Gerencia, manifiesta criterio de oposición en cuanto a los aspectos en que el proyecto de Ley afecte la autonomía Institucional y la Sostenibilidad del IVM.”

De los anteriores criterios técnicos emitidos por la Gerencia General, Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones y Dirección Actuarial y Económica se infiere que:

- El plazo señalado en el transitorio de la Propuesta de Ley sería insuficiente para acometer la tarea de realizar ajustes en línea a materializar los actos que permitan acometer el objetivo perseguido por el proyecto de ley.
- La intención de condonar el monto total de las cuotas adeudas por los trabajadores independientes al Seguro de Salud y el Régimen de IVM, es una medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, sobre la prohibición de disponer de los recursos de éstos, para fines distintos a los que fueron creados. De forma adicional, se señala la inconsistencia en la definición del plazo de vigencia de la ley, siendo que esta situación podría implicar la suspensión del pago de las obligaciones de los trabajadores independientes, esperando la implementación efectiva de la condonación de sus adeudos.
- La propuesta de Ley no incluye ningún parámetro o variable que permita a la Institución verificar el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad del beneficio otorgado, uno de los requisitos característicos de este tipo de figuras; asimismo, no se prevé una posibilidad de análisis de la capacidad de pago del deudor, a efecto de determinar la procedencia o no de la condonación o si está debe ser total o parcial.
- Respecto al Régimen No Contributivo de Pensiones, debe tomarse en consideración que la condonación que se pretende aplicar a las deudas de los patronos morosos y las cuales generan aportes a FODESAF a partir de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares puede significar una disminución en la asignación de recursos a este Programa que administra la CCSS lo cual podría afectar el ingreso de dineros que son destinados al otorgamiento de pensiones, con lo cual es importante se garantice que la institución contará con los recursos suficientes para dar sostenibilidad al

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

pago futuro de las pensiones y se pague a la institución cualquier costo que implique el otorgar dichos beneficios.

- No se observa que la propuesta de Ley se fundamente en un estudio de costo beneficio, que pueda sustentar una decisión o aprobación de alguna norma con la cual se permita la condonación de deudas, y que la misma se ajuste a los principios fundamentales de este tipo de actos jurídicos que permitan cumplir con el precepto constitucional de garantizar una adecuada administración de los seguros sociales.

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos solicita criterio está conformada por 6 artículos y un transitorio.

En relación con dicho Proyecto de Ley esta Dirección, mediante oficios DJ-5343-2019, DJ1519-2020, DJ-7524-2020, DJ-2952-2021 y DJ-3424-2021, así como la Gerencia Financiera, la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial y Económica han emitido criterios legales y técnicos, en los cuales se ha manifestado en los que se han reiterado una serie de observaciones sobre posibles vicios de inconstitucionalidad que podría presentar el proyecto y sobre los cuales la instancia competente para su alegación y determinación es la Sala Constitucional.

Como cuestión previa, esta Dirección Jurídica hará énfasis en los cambios del texto actualmente consultado con los dos últimos que se han revisado, esto porque el anterior fue remitido por el Viceministerio de la Presidencia oficio VAALP-0099-2021 y el tras anterior que fue remitido ordinariamente por la Asamblea Legislativa.

Del último texto remitido por el Viceministerio de la Presidencia, el proyecto de ley se mantiene casi incólume, los cambios refieren al transitorio del proyecto, que se modifica un plazo de 12 meses a 90 días 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 los dispuesto en esta Ley.

Respecto al tras anterior, el cual corresponde al consultado por la Asamblea Legislativa, se establece como aspectos que se agregan o modifican en relación con el proyecto que fue conocido anteriormente, los siguientes aspectos:

- En el artículo segundo se definen cuáles serían los rubros objeto de condonación, en el caso de patronos y trabajadores independientes se indican que los adeudos al principal por cuotas, así como de multas, recargos e intereses. Además, se señala que la condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

- El artículo tercero se refiere a la Autorización a otras entidades acreedoras para condonación, dicha regulación se contemplaba en el proyecto anterior en su artículo cuarto.
- El artículo cuarto se refiere en el texto sustitutivo a las reglas comunes para la condonación a patronos y trabajadores independientes.
- El artículo quinto se refiere a las reglas para la condonación de trabajadores independientes.
- El artículo sexto se refiere a las reglas para la condonación de trabajadores independientes.
- Se incluye que tanto en el caso de patronos o trabajadores independientes, cuando se encuentre en curso un proceso una investigación administrativa iniciada en su contra para el cobro de periodos retroactivos, que aún no se encuentre firme en sede administrativa, sea que se encuentren en una fase inicial, en la notificación del traslado de cargos, notificación del acto administrativo o en fase recursiva, el patrono el trabajador independiente, para acogerse a la condonación deberá suscribir junto con la Caja Costarricense del Seguro Social un acuerdo de transacción en el cual se plasmará la condonación en los términos de esta Ley.
- Se incluye que, si un patrono o trabajador independiente tuvieren procesos judiciales iniciados, el deudor deberá pagar los gastos incurridos por la Caja Costarricense de Seguro Social correspondientes por concepto de honorarios, calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción, según el artículo 17 del decreto vigente de “Arancel de honorarios por servicios profesionales de abogacía y notariado”.
- Se incluye un transitorio único en que se establece que la Caja en el marco de su autonomía tendrá un plazo de hasta 3 meses contados a partir de la aprobación de esta ley, para proceder 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 la Ley propuesta.

De seguido, se presenta el texto objeto de consulta el cual en su articulado actual señala:

“ARTÍCULO 1- Objetivo . La presente Ley tiene como objetivo la formalización y la recaudación de las cargas sociales, mediante la autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para que realice una condonación por adeudos de patronos y trabajadores independientes a la Caja Costarricense de Seguro Social por el Seguro de Enfermedad y Maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Además, para el caso de los patronos, se busca autorizar a las entidades públicas para que tramiten y otorguen una condonación que comprenderá el principal y las multas, sanciones e intereses de los montos adeudados antes de la vigencia de la presente Ley, generados según la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.° 5662 y sus reformas, la Ley Orgánica del Instituto Nacional y Aprendizaje, (INA) Ley N.° 6868 y sus reformas, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760 y sus reformas, y el inciso a) artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N.° 4351 y sus reformas.

ARTÍCULO 2- Autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para condonación. Se autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social a condonar:

- a) En el caso de los trabajadores independientes, los adeudos al principal por cuotas, así como de multas, recargos e intereses.
- b) En el caso de los patronos, los adeudos por multas, recargos e intereses.

La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor

ARTÍCULO 3- Autorización a otras entidades acreedoras para condonación. Se autoriza a las entidades acreedoras la condonación a los patronos el principal y de las multas, sanciones e intereses de los montos adeudados y generados según la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.° 5662, y sus reformas, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) Ley N.° 6868 y sus reformas, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760 y sus reformas, y el inciso a) artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N.° 4351 y sus reformas; siempre y cuando que se regularice su situación dentro del plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley.

ARTÍCULO 4- Reglas comunes Para el trámite de la condonación de adeudos de los patronos y trabajadores independientes ante la Caja Costarricense de Seguro Social aplican las siguientes reglas:

- a) Deberá existir solicitud expresa del patrono o trabajador independiente para acogerse a la condonación.
- b) El plazo para acogerse a la condonación es de doce meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, sea a través del pago en un solo tracto o bien a través de un acuerdo de pago con la institución de conformidad con la normativa establecida al efecto en el Reglamento que regula la formalización de acuerdos de pago por deudas de patronos y trabajadores

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

independientes con la Caja Costarricense del Seguro Social, vigente a la fecha de rige de esta ley.

ARTÍCULO 5- Reglas para condonación a los trabajadores independientes. Se autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social a condonar los adeudos, de conformidad con los términos de esta Ley.

Esta condonación se aplicará para los trabajadores independientes que cumplan las siguientes condiciones:

a) En el caso de los trabajadores independientes, que, no estando inscritos, se inscriban.

b) En el caso de los trabajadores independientes, que estando inscritos adeuden cuotas.

c) En caso de tener en proceso una investigación administrativa iniciada en su contra para el cobro de periodos retroactivos, que aún no se encuentre firme en sede administrativa, sea que se encuentren en una fase inicial, en la notificación del traslado de cargos, notificación del acto administrativo o en fase recursiva, el trabajador independiente, para acogerse a la condonación deberá suscribir junto con la Caja Costarricense del Seguro Social un acuerdo de transacción en el cual se plasmará la condonación en los términos de esta Ley.

d) En caso de tener procesos judiciales iniciados, el trabajador independiente deberá pagar los gastos incurridos por la Caja Costarricense de Seguro Social correspondientes por concepto de honorarios, calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción, según el artículo 17 del decreto vigente de “Arancel de honorarios por servicios profesionales de abogacía y notariado”.

Formalizada la transacción, se considerará extinguida cualquier obligación contributiva anterior a ese plazo.

Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos y beneficios individuales relacionados con estas.

ARTÍCULO 6- Reglas para condonación a los patronos. Esta condonación podrá aplicarse para los patronos en las siguientes condiciones:

a) La condonación comprende los adeudos pendientes de pago por multas, recargos e intereses que superen un año de antigüedad, contados a partir del momento de entrada en vigencia de esta ley.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

b) *En caso de tener en proceso una investigación administrativa iniciada para el cobro de periodos retroactivos que no se encuentre firme en sede administrativa, sea que se encuentren en una fase inicial, en la notificación del traslado de cargos, notificación del acto administrativo o en fase recursiva; el patrono, para acogerse a la condonación deberá suscribir junto con la Caja Costarricense del Seguro Social un acuerdo de transacción en los términos de esta Ley.*

c) *En caso de tener procesos judiciales iniciados, el patrono deberá pagar las sumas correspondientes a los gastos incurridos por la Caja Costarricense de Seguro Social, por concepto de honorarios profesionales, calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción, según el artículo 17 del decreto vigente de “Arancel de honorarios por servicios profesionales de abogacía y notariado”.*

Se autoriza a las entidades públicas para que tramiten y otorguen una condonación que comprenderá el principal y las multas, sanciones e intereses de los montos adeudados generados por las siguientes normativas:

i) Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.° 5662, y sus reformas. ii) Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, (INA) Ley N.° 6868 y sus reformas.

iii) Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760 y sus reformas. iv) El inciso a) artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N.° 4351 y sus reformas.

TRANSITORIO ÚNICO- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta 90 días 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 los dispuesto en esta Ley.

El plazo de vigencia de esta Ley se empezará a contabilizar una vez que la Caja Costarricense de Seguro Social cumpla con lo establecido en el párrafo anterior. “

Como se observa en el proyecto objeto de consulta, se plantea una autorización a la CCSS para que se pueda otorgar una condonación a los patronos y trabajadores independientes, consistente en ambos casos en la condonación de cobros por multas, recargos e intereses, y el caso de trabajadores independientes también del principal por cuotas.

En relación con lo anterior, vale señalar que, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, la Caja Costarricense del Seguro Social tiene una prohibición

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

expresa para realizar actos de disposición de los recursos provenientes de la seguridad social en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

Dicha posición ha sido sostenida por la Sala Constitucional al evacuar una consulta de constitucionalidad, donde señaló que de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política, por Ley no se le podía dar un destino específico a los recursos que forman parte del financiamiento de los seguros que administra la Caja, al efecto se señaló:

“(…)

- v. *LIMITES DEL PODER CENTRAL FRENTE A LA AUTONOMIA. También en forma general, debemos señalar algunas limitaciones frente a la autorización constitucional para administrarse. Doctrinariamente existe coincidencia en afirmar que está prohibida toda forma de intervención preventiva y anterior a la emisión del acto por el ente autónomo, salvo las funciones de control previo, como requisito para la validez de esos actos (autorizaciones); el Poder Central no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos. Todas estas notas características de los entes descentralizados, que tienen su origen en una ley reforzada (artículo 189 inciso 3) de la Constitución Política), son igualmente aplicables, en lo pertinente, a las instituciones autónomas creadas por la propia Constitución Política, salvo que prevalecen las condiciones que ésta, en forma especial y exclusiva, le ha dado al ente.*
- vi. **EL CASO CONCRETO.- La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades:** a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 idem; c) **los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido.** Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, "con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo". **Ahora bien, según lo dicho, entre las notas características de las instituciones autónomas, está incluida, a no dudarlo, la autonomía presupuestaria (véase intervención en la Asamblea Nacional Constituyente de R.F.B. en el considerando II).- La inclusión de las partidas presupuestarias necesarias para que el Estado cancele sus aportes a la Caja**

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Costarricense de Seguro Social, forman parte de los recursos ordinarios creados en el mismo artículo 73 constitucional, de manera que no es posible que la Asamblea Legislativa los incluya y apruebe en un presupuesto ordinario o extraordinario de la República, con la definición, a la vez, del gasto correspondiente, sustituyendo así las facultades otorgadas por Constitución a la propia Caja Costarricense de Seguro Social, sin violar los artículos 73 y 188 de la Constitución Política y los principios aquí señalados. Tratándose de recursos ordinarios, sólo la institución, conforme con su propia organización, puede ejercer la autonomía constitucional libremente (definición de las razones de legalidad con la oportunidad y la discrecionalidad) por medio de los presupuestos del ente, que deberán ser aprobados y fiscalizados por la Contraloría General de la República. Es decir, es la propia Constitución Política la que ha definido cuáles son los recursos financieros propios y ordinarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, al señalar que lo componen las contribuciones forzosas que deben pagar el Estado, los patronos y los trabajadores, fondos que son administrados y gobernados por

la propia institución. Distinto es el caso de contribuciones extraordinarias del Estado o de terceros en favor de los seguros sociales, que sí pueden llevar, por tratarse de donaciones, contribuciones o participaciones (liberalidades al fin), los fines específicos a los que están dirigidos esos recursos especiales, como por ejemplo la construcción de un hospital, una clínica o la compra de equipo especializado. **Pero tratándose de los recursos ordinarios, el legislador no puede sustituir al jerarca de la institución en la definición de las prioridades del gasto, porque el hacerlo es parte de lo esencial del ejercicio de la autonomía del ente, según las características, principios y notas que aquí se han señalado.** Todo ello nos lleva a la conclusión que las transferencias presupuestarias que se han consultado resultan inconstitucionales, por ser violatorias de los artículos 73, 188 y 189 de la Constitución Política.

POR TANTO

Se evacua la consulta en el sentido que es inconstitucional la inclusión en los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, de partidas correspondientes a las contribuciones que debe cancelar el Estado, por concepto de aportes a los fondos de "Invalidez, Vejez y Muerte" y "Enfermedad y Maternidad" de la Caja Costarricense de Seguro Social, con esos fondos comprometidos para fines específicos, señalados por el legislador." (Voto No. 6256-94, SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.) -El destacado no es del original-

Aunado a lo anterior, ya la Procuraduría había señalado en el dictamen C-045-95 del 9 de marzo de 1995, que la voluntad del constituyente fue establecer en forma expresa

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

la prohibición de disposición de los fondos y reservas de los seguros sociales para fines distintos:

*“Lo anterior tiene importancia, porque si partimos del principio de que las descentralizaciones autónomas para desempeñar eficazmente sus cometidos, no se les puede afectar sus recursos económicos, podemos justificar la prohibición contenida en el artículo 73 constitucional complementada con la solidaridad estatal instaurada en el artículo 177. Es obvio que la Caja Costarricense del Seguro Social –como institución autónoma por excelencia- forma parte de la estructura del Estado, y como tal está legitimada para recaudar y distribuir sus fondos y reservas en la conservación y desarrollo del régimen de seguridad social en beneficio de todos los ciudadanos como un cometido estatal, **de ahí que el constituyente expresamente estableció que los fondos y reservas de los seguros sociales - constituidos no solo con aporte de los patronos y trabajadores, sino con aportes del Estado - no pueden canalizarse hacia otras vías que no sean el logro de los fines propuestos.** Lo anterior, nos lleva a afirmar, que la intención del constituyente fue precisamente evitar desfinanciar los fondos y reservas de los seguros. Es por ello, que esta Procuraduría considera que la prohibición contenida en el artículo 73 complementada con la solidaridad establecida en el artículo 177 constitucionales encierra en sí una exoneración general en favor de la Caja Costarricense de Seguro Social, por cuanto, si dicha institución tuviera que coadyuvar en el sostén de las cargas pública -tal y como lo dispone el artículo 18 constitucional- se vería privada de gran parte de sus recursos. Por agentes externos que interfieren en su administración y libre disponibilidad.” Lo resaltado no es de su original”.*

Bajo esta misma línea, en la opinión jurídica O.J-023-97 del 13 de junio de 1997, el órgano asesor del Estado indicó:

“En todo caso, la anterior línea de interpretación es la que mejor se aviene con la regla constitucional que prohíbe transferir o emplear en finalidades distintas los recursos afectados a la seguridad social, que compete a la Caja Costarricense de Seguro Social gobernar de manera autónoma (art. 73 de la Carta Política).

Si bien es cierto que los recursos propios y ordinarios de la Caja son aquellos que proviene de la contribución forzosa del Estado, los patronos y los trabajadores, la Sala Constitucional ha reconocido que dicha institución autónoma también cuenta con recursos extraordinarios, provenientes del Estado o de terceros. A diferencia de los ordinarios, dichos recursos extraordinarios "... sí pueden llevar, por tratarse de donaciones contribuciones o participaciones (liberalidades al fin), los fines específicos a los que están dirigidos esos recursos especiales, como por ejemplo la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

construcción de un hospital, una clínica o compra de equipo especializado ..." (voto n° 6256-94).

Empero, estando legalmente afectados a dicho fin específico o al genérico de subvencionar la seguridad social, lo cierto es que se trata de recursos que deben gestionarse por mecanismos que impidan ser desviados a la atención de otros propósitos o que, de alguna otra forma, no lleguen a ingresar a las arcas de la Caja o lo hagan en forma mermada (...).

Y más recientemente, la Procuraduría General de la República, ha manifestado que, a la Caja Costarricense del Seguro Social, se le ha otorgado una autonomía administrativa y de gobierno distinta y superior frente al Poder Ejecutivo y la propia Asamblea Legislativa:

“De dicha norma constitucional, deriva que en materia de seguros sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, puesto que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente. Sobre este tema, en el dictamen C-349-2004 del 16 de noviembre de 2004, la Procuraduría indicó lo siguiente:

*“... nuestra Carta Política ha dotado a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, para independizarla así del Poder Ejecutivo **y frente a la propia Asamblea Legislativa**; esto último implica una serie de limitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de seguridad social ...”* (La negrita no forma parte del original).”

De lo anterior podemos concluir que la autonomía administrativa y de gobierno reconocida en el artículo 73 de la Constitución Política, se refiere a la materia de seguros sociales y por tal motivo no podría una norma de rango infraconstitucional atentar contra la potestad de autorregulación de la Caja en este campo. (Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 73-2014 del 18 de julio del 2014).

Ahora bien, también es importante resaltar que la Procuraduría General de la República mediante opinión jurídica número OJ-028-2011 del 11 de mayo de 2011, respecto a la posibilidad de que la Caja pueda condonar deudas señaló (se transcribe en extenso por su importancia), en donde el órgano asesor del Estado señala la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

imposibilidad de que la propia Caja pudiera establecer disposiciones en cuanto a la condonación de adeudos referidos a los fondos o recursos de la Seguridad Social:

“B-. EN ORDEN A LAS DEUDAS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD Se consulta si la Caja Costarricense del Seguro Social puede condonar las deudas con el Seguro de Enfermedad y Maternidad, así como si puede girar los excedentes de este seguro al Gobierno Central.

En relación con lo consultado se debe partir necesariamente de lo dispuesto por la Constitución Política, en su artículo 73:

(...)

De la disposición Constitucional se deriva el derecho a la seguridad social para todos los trabajadores del país. Un Derecho Fundamental sujeto al régimen correspondiente. Indica la jurisprudencia Constitucional sobre este derecho:

"El artículo 73 de la Constitución Política, interpretado armónicamente con el artículo 50 ídem, consagra el Derecho de la Seguridad Social. La Sala ha señalado reiteradamente que este derecho supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos en el más alto rango, de manera que garantice la asistencia y brinde las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad para preservar la salud y la vida. El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de la seguridad social incorpora el principio de universalidad, pues se extiende a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad. El ámbito objetivo asume el principio de generalidad, en tanto protege situaciones de necesidad, no en la medida en que estas hayan sido previstas y aseguradas con anterioridad, sino en tanto se produzcan efectivamente. Además, incorpora los principios de suficiencia de la protección, según módulos cuantitativos y cualitativos y de automaticidad protectora, lo que se traduce en la adecuada e inmediata protección en materia de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Por expresa disposición Constitucional, esta gestión ha de ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responderá al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patrones y el Estado. En consecuencia, los principios del Derecho a la Seguridad Social, son, los de universalidad, generalidad, suficiencia de la protección y solidaridad social". Sala Constitucional, resolución N° 03483-2003 de 14:05 hrs. del 2 de mayo de 2003.

Ese derecho a la seguridad social se funda en un sistema de contribución forzosa y tripartita. El sistema se financia con base en cuotas 0 cotizaciones

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

impuestas a los trabajadores, patronos y al Estado. Contribución que se funda en el principio de solidaridad social (sentencia antes citada y la N° 589-2008 de las 14:36 horas del 16 de enero de 2008, ambas de la Sala Constitucional).

Los recursos de la seguridad social tienen un destino específico que se impone al legislador. El principio Constitucional es que los recursos de seguridad social no pueden ser transferidos ni empleados en fines distintos de los seguros sociales. Lo que implica que, dentro del marco Constitucional, corresponde a la Institución encargada de la seguridad social determinar el destino del gasto en concreto, según lo estableció la Sala Constitucional en su resolución N° 6256-94 de 9:00 hrs. del 25 de octubre de 1994, al manifestar:

"VI.-EL CASO CONCRETO.- La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 Constitucional, con las siguientes particularidades : a) el sistema que Le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma Le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grade de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 ídem; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido ... "

Para la administración de estos recursos, se reconoce una autonomía diferente a la Caja Costarricense de Seguro Social. Forma parte del Derecho de la Constitución, cuya supremacía material y formal vincula a toda autoridad pública (Sala Constitucional, resolución N. 1003-2008 de 14:56 hrs. de 23 de enero de 2008), la autonomía de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social. Ese gobierno de los seguros sociales, entre los cuales se encuentra el régimen de enfermedad y maternidad significa un grade de autonomía diferente y superior que el establecido en el artículo 188 de la misma Constitución Política (Sala Constitucional, resolución N. 3403-94 de 15:42 hrs. de 7 de julio de 1994, reiterada en la 6256-94 de 9:00 hrs. de 25 de octubre del mismo año). En virtud de esa autonomía, ningún órgano o ente externo puede intervenir en la esfera dejada por el constituyente a favor de la Caja. Lo que significa que solo esta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno de los seguros de Enfermedad y Maternidad, así como el de Invalidez, Vejez y Muerte y, en general, lo relativo a los seguros sociales que Le corresponden. De acuerdo con la jurisprudencia Constitucional, esa autonomía de gobierno significa un límite para el propio legislador y, obviamente para toda autoridad administrativa. En razón de esa autonomía de gobierno especial de la Caja, a esta Le corresponde regular con carácter exclusivo y

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, incluyendo las condiciones de ingreso del régimen, los beneficios otorgables y demás aspectos que fueren necesarios.

El punto es si dicha autonomía especial le permite decidir administrativamente la condonación de las deudas generadas por el no pago de las contribuciones correspondientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad.

En orden a los recursos públicos, el principio general es la indisponibilidad por la Administración. Lo anterior comprende también los derechos de crédito de que sea titular el organismo público. Esa indisponibilidad de los fondos sólo puede ser superada por disposición del legislador. De allí la necesidad de una ley que autorice la condonación, total o parcial de los créditos. Ley que, en su caso tendría que establecer las condiciones de la condonación y, por ende, determinar el monto que puede ser condonado y si abarca tanto el capital como los intereses. Aspectos que serán determinados por el legislador.

La autorización legal deviene en un requisito imperativo cuando se está ante contribuciones parafiscales. Ello en el tanto el Código de Normas y Procedimientos Tributarios dispone en su artículo 50. Dispone dicho numeral:

“ARTÍCULO 50.- Procedimientos.

La obligación de pagar los tributos solamente puede ser condonada o remitida por ley dictada con alcance general. Las obligaciones accesorias, como intereses, recargos y multas, solo pueden ser condonadas por resolución administrativa, dictada en la forma y las condiciones que se establezcan en la Ley”.

Y si la suma adeudada comprende intereses, la actuación administrativa debe atenerse al numeral 57, en cuanto dispone que no procede condonar intereses, salvo cuando se demuestre error de la Administración.

No obstante, se hace necesaria una precisión respecto de los créditos que se consulta.

En efecto, al analizar la posibilidad de una condonación de las cuotas del seguro de enfermedad y maternidad no pueden dejarse de lado los principios que informan el régimen de seguridad social, que imponen la necesidad no solo de que los obligados cubran sus cuotas, sino de que el ordenamiento dote a la CCSS de instrumentos para recuperar

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

las sumas correspondientes. En sentencia N. 8583-2002 de 14:51 hrs. del 4 de setiembre de 2002, la Sala Constitucional reafirmo esos principios y se refirió al deber Constitucional de estar al día las cuotas de la seguridad social:

" ... Sustentado en la jurisprudencia indicada en el considerando primero de esta sentencia y de la cual se deriva la protección que se ha dado del régimen de seguridad social, debe confirmarse el criterio alegado por la parte accionante en la acción que nos ocupa, ya que en interpretación conforme al Derecho de la Constitución y como resultado de la valoración de dos regímenes en pugna, en cuanto a los bienes tutelados en ambos, en el primero la generalidad de los habitantes del país en protección de los derechos a la salud y la vida humana, derechos fundamentales de primordial jerarquía; y el segundo, referido a la posibilidad de contratar con la Administración, 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 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".

Ciertamente, para que los principios de la seguridad social se concreten no es suficiente su consagración Constitucional o legal. Es necesaria la adopción de medidas tendentes a hacer realidad dichos principios, de manera tal que todos los habitantes del país pueden disfrutar su derecho a la seguridad social. Así lo ha comprendido el legislador que ha dotado a la CCSS de instrumentos tendentes a asegurarse el pago de la contribución tripartida. En ese sentido, el artículo 48 de la Ley Constitutiva Le permite

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

ordenar administrativamente el cierre del establecimiento donde se realiza la actividad cuando la persona responsable o su representante le nieguen información necesaria, así como cuando:

"b) Cuando exista mora por más de dos meses en el pago de las cuotas correspondientes, siempre y cuando no medie ningún proceso de arreglo de pago o declaratorio de derechos entre el patrono y la Caja".

Cierre mediante la colocación de sellos oficiales en puertas, ventanas y lugares de acceso al establecimiento por el término máximo de cinco días, prorrogable por otro igual cuando se mantengan los motivos por los que se dictó.

Además, la morosidad permite al Ente Autónomo exigir la indemnización de los datos y perjuicios ocasionados y restituir los derechos violentados. Para poder cobrar esas sumas, el artículo 53 de la Ley Constitutiva dispone que la certificación sobre el adeudo tendrá carácter de título ejecutivo. Los créditos a favor de la CCSS son de carácter privilegiado. Sobre la Constitucionalidad de estos instrumentos, la Sala ha sido del criterio de que necesariamente la Caja "debe contar con los mecanismos legales adecuados para poder compeler (sic) a las partes al pago de las sumas que se le deben y el que tenga la potestad de emitir certificaciones con carácter de títulos ejecutivos responde a esa necesidad" (sentencia N. 3853-93 de 9 :09 hrs. de 11 de agosto de 1993, reafirmada en el voto 2996-2005 de 14:42 hrs. del 16 de marzo de 2005:

Resulta claro que si el legislador dotó a la CCSS de esos instrumentos es 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. Estos privilegios deben ser ejercitados necesariamente por la Caja, de modo que pueda recuperar las sumas adeudadas. Sencillamente, la Caja no solo tiene la potestad de perseguir las sumas adeudadas, sino que está en el deber Constitucional y legal de emprender las acciones procedentes en derecho para tal fin. Cabría considerar, entonces, que la omisión de la Caja en ejercitar las acciones cobratorias desconoce también los preceptos Constitucionales. E igual situación se presentaría si la Caja decide condonar las deudas a favor de la seguridad social. Violación constitucional que también podría producirse si el legislador autoriza esa condonación.

En orden al traslado de los excedentes de este Seguro al Gobierno Central, procede recordar que los recursos de la seguridad social tienen un destino fijado expresamente por la Constitución Política. Destino que reafirma el

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

artículo 1 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, al disponer en lo que interesa:

"Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.

La Caja es una institución autónoma a la cual Le corresponde el gobierno y la Administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto ultimo se prohíbe expresamente"

Por consiguiente, de existir excedentes, estos deben ser administrados conforme lo dispuesto por la Ley Constitutiva de la Caja, sin que sea Constitucionalmente posible que los traslade al Gobierno Central. Deben, pues, pasar a integrar las reservas de los seguros, sin que sea posible su traslado al Gobierno, traslado que constituiría un desconocimiento de lo dispuesto por el numeral 73 de la Carta Política. De esta disposición se sigue, además, que los excedentes de la seguridad social no pueden ser objeto de imposición por parte del Estado.

CONCLUSION

Por lo antes expuesto, es criterio no vinculante de la Procuraduría General de la República, que:

- 1. La facultad de autoadministración derivada de la autonomía administrativa comprende la disposición de los recursos humanos, materiales y financieros de la forma que el ente lo considere conveniente para el cumplimiento de sus cometidos. Todo dentro del marco del ordenamiento jurídico.*
- 2. El poder de dirección no autoriza al Poder Ejecutivo para que dicte directrices que impongan a los entes autónomos el traslado de sus utilidades.*
- 3. Una directriz con ese contenido tendría que ser analizada como una orden, contenido que no se conforma con la potestad de dirección ni con la garantía Constitucional de autonomía propia de los entes autónomos.*
- 4. En ejercicio de su potestad tributaria, el Estado puede gravar las utilidades de los entes autónomos como mecanismo de financiamiento de los gastos públicos.*
- 5. El artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública no es fundamento jurídico para una remoción general de una junta directiva, motivada en que el ente ha desobedecido una directriz que impone una orden.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

6. **Los recursos de la seguridad social, incluyendo los relativos al seguro de Enfermedad y Maternidad, tienen un destino expresamente fijado por la Constitución Política.**
7. **Ese destino se impone tanto al legislador como a cualquier operador jurídico, incluida la Caja Costarricense de Seguro Social.**
8. **En razón de ese destino, ni el legislador ni ninguna autoridad administrativa pueden decidir trasladar los excedentes del Seguro de Enfermedad y Maternidad al Gobierno Central.**
9. **De lo dispuesto constitucionalmente se sigue, además, que ni el legislador puede autorizar una condonación de las deudas de la seguridad social ni tampoco la Caja Costarricense de Seguro Social podría disponerlo administrativamente.**
10. **El legislador no solo no ha autorizado la condonación de las deudas con el Seguro de Enfermedad y Maternidad sino que ha dotado a la Institución de instrumentos tendientes a permitir la persecución de sus acreencias, privilegiando sus acciones.**
11. **La condonación de los adeudos no es una vía conforme con los principios constitucionales y legales en materia de seguridad social.”.**
Subrayado y negrita son nuestros.”

Con fundamento en lo señalado por la Procuraduría General de la República (que a su vez cita jurisprudencia de la Sala Constitucional), si bien nuestro ordenamiento prevé que vía Ley se pueda establecer la condonación de una deuda que se ha constituido a favor de una Institución Pública, en el caso de la Caja, por ser recursos que financian la prestación de servicios de salud y otorgamiento de beneficios, desde el punto de vista constitucional y legal dicha posibilidad no existe por cuanto los principios que informan al régimen de seguridad social no solo imponen la necesidad de que los obligados paguen sus cuotas, sino también el deber que tiene la Institución de aplicar los instrumentos necesarios para su recuperación (gestión de cobro), generando con ello un principio general de indisponibilidad de los recursos de la seguridad social no solo para los entes administrativos sino inclusive para el propio legislador, de forma tal que cualquier actuación de la Administración o del propio legislador que implique o signifique una omisión de la Caja para poder realizar las gestiones cobratorias desconocería los preceptos constitucionales señalados en el artículo 73 de la Constitución Política, actuar de manera contraria, es decir, autorizando vía legal una condonación o no gestión de no cobro, implicaría una violación a dicha norma constitucional.

Es importante considerar que, además de los aspectos antes indicados, cuyas consideraciones constan en los oficios de esta Dirección DJ-5343-2019, DJ-1519-2020, DJ7524-2020, DJ-2952-2021 y DJ-3424-2021, en relación con los posibles vicios de inconstitucionalidad que podría derivarse de la autorización de condonación de deudas de la Seguridad Social, aspectos sobre los cuales se reitera que la instancia competente para su análisis y declaratoria es la Sala Constitucional, sin que la Administración tenga competencia para ello; vale agregar en relación con el texto

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

sustitutivo objeto de consulta que, la Procuraduría General de la República en el tema de la condonación de adeudos de Instituciones Públicas ha señalado que, al estarse ante fondos públicos el principio de legalidad financiera establece la obligatoriedad para el ente público de realizar las gestiones necesarias tendentes a la recuperación de lo adeudado, de lo que deriva el órgano asesor del Estado que se requiere de una norma legal que la autorice expresamente a condonar obligaciones pecuniarias liquidas y exigibles a su favor¹.

Asimismo la Procuraduría ha señalado una serie de condiciones para que la Ley que autorice dicha condonación sea acorde con el ordenamiento jurídico, en tal sentido se puede señalar que la condonación debe respetar la autonomía del ente público, de lo cual se deriva que la Ley no puede ser imperativa en el sentido de ordenarle a la Institución la condonación de lo adeudo, sino que tiene permitir que la Administración valore la razonabilidad de la decisión, la cual debe justificarse en un motivo, objetivo, real y razonable, de forma tal que no afecte el funcionamiento de la Institución².

En relación con lo anterior, se observa que en el texto sustitutivo se incluye un párrafo final en el artículo 2, que se refiere a la autorización a la Caja para condonar el cual señala: “La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor”, dicha inclusión no solo genera que el proyecto de Ley en consideración de esta Dirección se vuelva imperativo en cuanto a la condonación que se otorgaría, por cuanto la decisión de determinar su procedencia o no, deja de ser una potestad de la Institución, sino más bien, a una manifestación expresa de parte del deudor, además de que el texto señala que la condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en dicho artículo. Esto haría innecesario un análisis de razonabilidad del acto de condonación en el caso concreto.

Asimismo, se observa una serie de reglas en los artículos 4 y 5 en relación con los casos de posibles adeudos que están siendo objeto de procedimientos administrativos y sobre los cuales todavía no existe firmeza en sede administrativa; en este caso fuera del carácter imperativo que se regula, al no tratarse de montos que comprenden deudas liquidas y exigibles, no sería procedente su inclusión.

A lo anterior, se agrega que, en el caso de los artículos 4 y 5 se incluye la obligación de la Caja de condonar adeudos que se encuentren en cobro en la vía judicial, que no solo reitera el carácter imperativo de la Ley, sino también podría generar un gasto adicional a la Caja por cuanto se establece que el patrono o trabajador independiente pagará los honorarios en relación con el monto pagado, siendo que si el empleador o trabajador independiente se acoge a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 2 del

¹ Se pueden consultar, entre otros, dictámenes de la Procuraduría General de la República C-174-2000 de 4 de agosto del 2002, C-240-2008 de 11 de julio de 2008, C-177-98 de 21 de agosto de 1998, C-059-2003 de 28 de febrero de 2003, C-3672005 de 26 de octubre de 2005, OJ-148-2007 de 20 de diciembre de 2007.

² Procuraduría General de la República OJ -104-2010 de 13 de diciembre de 2010 y OJ-147-2014 del 4 de noviembre de 2014.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Proyecto, los montos a pagar podrían ser ínfimos o no existir, en ese tanto la Institución deberá hacerle frente al pago de honorarios sobre el total de lo cobrado en vía judicial, en el caso de que los procesos hubieren sido asignados a abogados externos a la Caja.

Con fundamento en lo señalado, en el caso de no existir vicios de constitucionalidad declarados bajo la competencia exclusiva de la Sala Constitucional, si bien nuestro ordenamiento prevé que vía Ley se pueda establecer la condonación de una deuda que se ha constituido a favor de una Institución Pública, en el caso de la Caja, es claro que la iniciativa de condonar deudas que se pretende establecer a través del proyecto de ley objeto de análisis, presenta roces de constitucionalidad toda vez que, con la inclusión en el párrafo final del artículo 2, así como lo dispuesto en el inciso b) del artículo 3, inciso c) y d) del artículo 5 y los incisos b) y c) del artículo 6, sobre disposiciones imperativas, que obligan al otorgamiento de la condonación por parte de la Caja, se estaría enervando la facultad de dictar una decisión institucional, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución. Lo anterior, sin perjuicio de las observaciones que las distintas instancias técnicas han señalado, las cuales también deben someterse a consideración de la Asamblea Legislativa.

Con base en lo expuesto, esta asesoría jurídica recomienda que para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, objetar el proyecto de ley, dado que al proponerse en forma imperativa la condonación de cobros por multas, recargos e intereses a los trabajadores independientes y patronos, agregando en el caso de los trabajadores independientes, los adeudos al principal por cuotas, se estaría enervando la facultad de dictar una decisión por parte de la Caja, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución.

A lo cual vale agregar los aspectos señalados en los criterios técnicos emitidos por la Gerencia General, Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones y Dirección Actuarial y Económica, en el sentido de que:

- El plazo señalado en el transitorio de la Propuesta de Ley sería insuficiente para acometer la tarea de realizar ajustes en línea a materializar los actos que permitan acometer el objetivo perseguido por el proyecto de ley.
- La intención de condonar el monto total de las cuotas adeudas por los trabajadores independientes al Seguro de Salud y el Régimen de IVM, es una medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, sobre la prohibición de disponer de los recursos de éstos, para fines distintos a los que fueron creados. De forma adicional, se señala la inconsistencia en la definición del plazo de vigencia de la ley, siendo que esta situación podría implicar la suspensión del pago de las obligaciones de los trabajadores

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

independientes, esperando la implementación efectiva de la condonación de sus adeudos.

- La propuesta de Ley no incluye ningún parámetro o variable que permita a la Institución verificar el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad del beneficio otorgado, uno de los requisitos característicos de este tipo de figuras; asimismo, no se prevé una posibilidad de análisis de la capacidad de pago del deudor, a efecto de determinar la procedencia o no de la condonación o si está debe ser total o parcial.
- Respecto al Régimen No Contributivo de Pensiones, debe tomarse en consideración que la condonación que se pretende aplicar a las deudas de los patronos morosos y las cuales generan aportes a FODESAF a partir de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares puede significar una disminución en la asignación de recursos a este Programa que administra la CCSS lo cual podría afectar el ingreso de dineros que son destinados al otorgamiento de pensiones, con lo cual es importante se garantice que la institución contará con los recursos suficientes para dar sostenibilidad al pago futuro de las pensiones y se pague a la institución cualquier costo que implique el otorgar dichos beneficios.
- No se observa que la propuesta de Ley se fundamente en un estudio de costo beneficio, que pueda sustentar una decisión o aprobación de alguna norma con la cual se permita la condonación de deudas, y que la misma se ajuste a los principios fundamentales de este tipo de actos jurídicos que permitan cumplir con el precepto constitucional de garantizar una adecuada administración de los seguros sociales.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia Financiera oficio GF-2553-2021, Gerencia de Pensiones oficio GP-1311-2021, Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0689-2021, Gerencia General oficio GG-2558-2021 y de la Dirección Jurídica oficio GA-DJ-05547-2021, acuerda:

ÚNICO: Objetar el texto sustituto del proyecto de ley, dado que al proponerse en forma imperativa la condonación de cobros por multas, recargos e intereses a los trabajadores independientes y patronos, agregando en el caso de los Trabajadores Independientes el principal por cuotas, se estaría enervando la facultad de dictar una decisión por parte de la Caja, que permita sustentar su otorgamiento en un motivo legítimo, real y razonable de forma que no afecte el funcionamiento de la Institución.



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

Se consigna en esta ACTA el audio, presentación y oficios correspondientes a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 3°:

La exposición está a cargo del Lic. Guillermo Mata Campos, abogado de la Dirección Jurídica, con base en las siguientes láminas:

PRESENTACION

[AUDIO-PL-21522](#)

[AUDIO-PL-21522.](#)

[GA-DJ-05547-2021](#)

Directora Rodríguez González:

Es que estamos hablando de cosas distintas, Juan Manuel. Estás presentando un acuerdo, un acuerdo de la Junta Directiva de la Caja, donde le diga a los diputados, más allá de la recomendación, me parece que es improcedente. De todas maneras, don Román, me parece que primero hay que aclarar que aquí nunca se ha acordado un proyecto, la Institución nunca acordado ningún proyecto de condonación de deudas, no es un acuerdo, este es un tema de constitucionalidad. Me parece que hay propuestas de modificación contra legem, es un riesgo para la Institución. Desde mi óptica es un proyecto absolutamente inconstitucional con los planteamientos que ya se hicieron, no solamente en el tema 'de usar los recursos de la Caja para otros fines sino porque sustrae, también, competencias de la Institución o la Junta Directiva. En este tema nosotros tenemos los criterios OJ- 28-2011, OJ-69-2020, OJ-105-2020, y quiero que me digan si eso no tiene ningún valor desde la óptica de la recomendación que se está haciendo en esos sentidos y el criterio de la Contraloría General de La República DFOE-SS-0999, entonces, me parece que ahí hay ya un planteamiento serio. Adicionalmente, hay un criterio de la misma Dirección Jurídica y es contundente en el sentido que de conformidad con esos criterios, no es posible condonar las deudas y, además, hay una resolución, la resolución 2020-10.608 del 10 de junio del 2020 de la Sala Constitucional, qué en junio del año anterior, expresamente, estableció que se trata de recursos atados constitucionalmente. Entonces, es muy difícil, con todo eso, poder apoyar, desconociendo todo lo que es citado por la Constitución, sin violentar el ordenamiento jurídico de nuestro país, no puedo apoyar cualquier cosa que sea inconstitucional. Entonces, por lo menos yo no podría votar una cosa de esas, que me estaría acarreando responsabilidades, probables responsabilidades o ventanas de responsabilidades en un tema de la aplicación de la Constitución. Yo mantengo mi posición de que hay dos motivos de inconstitucionalidad, que han sido respaldados por criterios jurídicos de los órganos asesores y fiscalizadores de la administración pública y qué cualquier cosa por más que se quiera hacer distinto, pasa necesariamente por qué se dirima el tema de inconstitucionalidad, yo por lo menos, en resguardo de lo que me he jurado en ese

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

sentido yo no podría apoyar nada más allá del tema de inconstitucionalidad. Adicionalmente del tema, de una respetuosa instancia a los diputados para consultar la constitucional, si, finalmente la Sala hace alguna observación distinta a la que ha venido haciendo en el tema de los recursos de la Seguridad Social. Entonces habría un espacio para hacer cosas distintas, me parece que en este momento no las hay, que con el mayor respeto tratar de acomodar las cosas, para de alguna manera salvar el proyecto, me parece que no es lo que corresponde hacer a la Institución. Gracias

Directora Rodríguez González:

Son varias cosas. Es que parece que el proyecto fuera solo para independientes, no se hace referencia en ninguna parte, de todo este tema, al sector patronal, no hay nada al respecto de eso, entonces, da esa impresión, de que es solo para trabajadores independientes. Tengo unas dudas en el tema donde se dice que precisamente la Caja ha venido haciendo esfuerzos de múltiples ajustes, para convertir en más flexibles sus convenios y luego dice que tan solo un porcentaje, muy reducido de los trabajadores independientes, han tenido la capacidad de suscribir uno de esos instrumentos. Entonces, quisiera me aclararan si hay un estudio que diga que efectivamente no han tenido capacidad o no han podido en definitiva porque no es una falta de capacidad y adicionalmente, el artículo este, el considerando ocho pareciera que la única razón para que haya informalidad laboral es culpa de la Caja Costarricense del Seguro Social, eso es lo que se entiende en ese considerado.

Luego creo que es en el nueve, es que esto debió haberse enviado antes para verlo, es bastante largo, también se habla cómo si la pobreza extrema, que todo eso que ha venido ocurriendo, es culpa de la Caja, ha provocado que las personas estén en condición de pobreza extrema. El inciso diez no comparto el objetivo, porque dice que hay un divorcio entre el objetivo y lo que dice el texto del proyecto, lo que podría uno reconocer es que el espíritu que podría tener inesperado, el espíritu es (...) pero los objetivos de ninguna manera y luego este, finalmente el cuadro final y como está redactado. Finalmente, lo que hace es dar una especie de Visto Bueno, si se hacen esos ajustes a un proyecto que no es constitucional igual, esto está también para el tercero o cuarto, que queda de esa manera. Pero, por el momento, lo que quiero ver es eso de la capacidad de asumir esos acuerdos con la Caja, porque de todas formas el proyecto es lo que plantea, es que debe ser trabajador independiente o el patrono quien solicite a la Caja la condonación de la deuda, eso debe ser una limitante para muchos trabajadores independientes, entonces, Juan Manuel, si me puedes explicar, por qué se dejaron esas cosas y si hay ya estudios que demuestren eso.

Directora Rodríguez González:

De todos los proyectos que hemos visto en esta Junta Directiva, todo se ha planteado o se objeta o se apoya el proyecto. Nunca, por lo menos en el tiempo que yo estoy de estar, nunca quedamos así, de que no se sabe si la Caja lo está apoyando, o lo queremos o lo quieren apoyar o se quiere objetar. Me parece que eso debe quedar absolutamente

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

claro y esas objeciones tienen que venir con ese tema, en el tema de la constitucionalidad del proyecto, me parece, que es lo básico de la opinión o de la consulta que se está haciendo, entonces, yo creo que suprimir si se objeta el proyecto deja en una situación muy complicada el tema, nada más lo que estamos diciendo, es todo lo que nos parece, pero no decimos, sí o no. Hay unos errores, don Román, si me permite, porque en el quinto, en el considerando quinto, ese no es el OJ-38 como lo pusieron ahí, ese es el OJ-028, para que lo corrijan y no pusieron el OJ-069, que era el más reciente con respecto al tema, pusieron los más antiguos.

Directora Rodríguez González:

Tengo una duda Juan Manuel, por qué se plantea el DJ-05547, pero hay un DJ-5710. ¿Ese no sé si está bien?

Directora Rodríguez González:

Yo estoy en absoluto desacuerdo. El artículo 8° de la Ley Constitutiva de la Caja, establece cuáles son las responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva y entre esas responsabilidades podemos, nosotros, no señalar que se objeta el proyecto por esas inconstitucionalidades, de forma que yo por eso, si no se incluye el tema de la objeción al proyecto, por ese motivo, no podría votar ninguno de los acuerdos.

Directora Rodríguez González:

Don Román, es que no son elementos del proyecto lo que son inconstitucionales, sino todo el proyecto o por lo menos que se defina de esta manera, no lo tengo absolutamente clara la posición con el proyecto, pero si no queda la objeción, pero bueno si no queda, dejaré constancia del por qué me opongo.

Director Araya Chaves:

En mi caso, digamos, yo no votaría el acuerdo si se indica específicamente que se objeta el proyecto de ley, votaría en contra y dejaría sin firmeza el acuerdo en caso de que se incorpore ese objeto (...)

Director Araya Chaves:

Yo lo veo positivo, de esa forma, pero incluso sería indicando no solo que se consideren, sino que se incorporen.

Directora Rodríguez González:

Con todo respeto, esa misma observación la hicimos en otro proyecto en consulta, se enviaron las observaciones, porque afectaban realmente a la Institución y ni un punto ni

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

una coma fue agregado o quitado por ese motivo. Independientemente de eso, yo soy respetuosa de la posición de los compañeros, y entiendo la posición de ellos, entiendo el sector que están representando, los entiendo perfectamente, pero yo en definitiva con esa redacción de que no se objeta el proyecto de ley, es como que estuviera diciendo que el proyecto de ley es conforme a la constitución, pero si la mayoría están de acuerdo con eso no tengo problemas dejar una constancia y eximirme de mis responsabilidades, por lo menos yo.

Don Román, incluso lo que estoy planteando por el momento es para el tema de constitucionalidad, ni siquiera estoy diciendo que no se incluye el cuadro, que me parece que de todas maneras contiene cosas que podrían ser inconstitucionales, pero bueno, independientemente de eso buscamos otra redacción, no se apoya el proyecto de ley, si quieren agregar en el tanto no se defina la constitucionalidad.

Directora Rodríguez González:

Entonces don Román, no sería debe ser consultado, sino, el texto completo del proyecto sea consultado a la Sala Constitucional y me parece, entonces, que en el artículo tercero sobraría “no obstante”, arriba, podría iniciarse como se ha indicado en los considerandos anteriores. Don Román, pero me confundí, porque el proyecto no dice que podrá, dice que se autoriza y el artículo segundo, el proyecto dice que es obligatorio que la Caja tiene que perdonar todas las deudas que tengan trabajadores independientes y patronos, bueno, de conformidad como dice el proyecto, pero no es así como que es una facultad, más bien, por eso decía, que presentar esos cuadros es una renuncia a la autonomía institucional, pero bueno hay compañeros que están de acuerdo en presentar eso.

Directora Rodríguez González:

Yo había dicho que a las tres me tenía que retirar y como debo justificar el voto en contra, quiero justificarlo, para que quede constancia, de que, con respecto del proyecto 21.522, que es el que está en consulta hoy, entiendo que todos los miembros de la Junta Directiva queremos ayudar a los sectores más vulnerables que no es, precisamente, lo que propone el proyecto en cuestión. También, entiendo las necesidades, no solo en el tema de los trabajadores independientes, sino también de que alguno de los patronos están pasando situaciones complicadas y que esto les impide licitar en la administración pública y genera responsabilidades patronales por las prestaciones en salud y las incapacidades de los trabajadores, que deben asumir y además las imposibilidades de los independientes, para poder obtener una incapacidad laboral, prestaciones de la maternidad y la menor densidad de cotizaciones del IVM. Sin embargo, considerando los criterios de los órganos de fiscalización y asesores, en general, de la Procuraduría y la Contraloría General de la República, se me hace imposible votar a favor de la propuesta, me parece que el cuadro es una renuncia a las potestades de gobierno y la administración, que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social. Y creo que hay otras posibilidades de contribuir desde la Caja con la mejora de la normativa para los

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

trabajadores independientes, y por tanto, en virtud de lo que establece el artículo 8° de la Ley Constitutiva no puedo apoyar este proyecto. Gracias

Nota: Puntos suspensivos significa que no se comprendió la palabra o frase del audio.

Por tanto, La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica, según oficio GA-DJ-05547-2021 y el complemento GA-DJ-5710-2021, considerando:

I. Que la Constitución Política en el artículo 21° establece que la vida humana es inviolable y conforme con dicho enunciado, se ha derivado el derecho a la salud así como el derecho fundamental a la seguridad social, todos derechos que tiene el ser humano, siendo de obligada tutela por parte del Estado, según lo establece tanto la Constitución Política, como diversos instrumentos internacionales suscritos por el país (Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros).

II. Que el régimen de seguridad social constituye un pilar fundamental del sistema democrático nacional, el cual encuentra fundamento en el artículo 73 de la Constitución Política y conforme con ese numeral, corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social otorgar la asistencia y brindar las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad para preservar la salud y la vida.

III. Que el citado régimen se rige bajo los principios de universalidad, generalidad, suficiencia de la protección, según módulos cuantitativos y cualitativos y de automaticidad protectora, lo que se traduce en la adecuada e inmediata protección en materia de enfermedad, invalidez, vejez y muerte y la financiación responderá al principio cardinal de Solidaridad Social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan los trabajadores, patronos y el Estado'. (Véase la resolución número 7393-98 de la Sala Constitucional).

IV. Que el objetivo del referido proyecto de ley No. 21.522 es la formalización y la recaudación de las cargas sociales, mediante la autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para que realice una condonación por adeudos de patronos y trabajadores independientes a la Caja Costarricense de Seguro Social por el Seguro de Salud y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

V. Que, la Dirección Jurídica institucional procedió a analizar los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República tales como, los números C-177-98 de 21 de agosto de 1998, C-174-2000 de 4 de agosto del 2000, C-059-2003 de 28 de febrero de 2003, C-367-2005 de 26 de octubre de 2005, C-240-2008 de 11 de julio de 2008 y las opiniones jurídicas No. OJ-148-2007 de 20 de diciembre de 2007, OJ -104-2010 de 13 de diciembre de 2010, OJ-069-2020 del 22 de abril de 2020 y OJ-028-2011 del 11 de mayo del 2011. Así como los pronunciamientos de la Contraloría General de la República

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

los números DFOE-SOC-1033 de 9 de octubre de 2019 y DFOE-PG-0527 del 27 de octubre, 2020, entre otros.

VI. Que del análisis efectuado a los pronunciamientos de las dos instancias citadas anteriormente, se colige como improcedente el establecimiento de una amnistía (condonación), no solo en relación con el principal de los trabajadores independientes, sino también de accesorios como intereses y sanciones, pues podría ser una violación constitucional si la CCSS decide condonar las deudas a favor de la seguridad social o si el legislador autoriza llevar a cabo esa condonación por la naturaleza jurídica de los fondos de la seguridad social. Dicha imposibilidad comprende tanto la opción de establecer la figura vía legal o incluso administrativamente por parte de la propia CCSS.

VII. Que adicionalmente a las consideraciones jurídicas previamente indicadas, se resalta que desde el año 1975, la CCSS cuenta con un régimen de aseguramiento contributivo para trabajadores independientes, pero fue hasta el 2005, que con la entrada en vigor del Transitorio XII de la Ley de Protección al Trabajador, su inclusión en la seguridad social pasó de ser voluntaria a obligatoria. En los años siguientes, la tasa de cobertura de los trabajadores independientes se fue incrementando progresivamente, hasta lograr que casi un 60% del total de este grupo estuviera afiliado a los seguros sociales administrados por la institución. No obstante, de forma paralela a este aumento de la cobertura, el fenómeno de la morosidad fue incrementándose, desde un 24% en el 2010 hasta un 40% en el 2020, que incluso en los inicios de la pandemia del COVID-19, arribó a indicadores del 55%.

VIII. Que pese a la aprobación por parte de la CCSS de múltiples ajustes para convertir en más flexibles y de menor carga financiera sus convenios y arreglos de pago, tan sólo un porcentaje muy reducido de los trabajadores independientes, han tenido la capacidad de suscribir uno de estos instrumentos. En tanto, la morosidad continúa en aumento, sin una solución efectiva, y como una de las barreras más importantes que incentiva la informalidad laboral y erosiona la base de contribuyentes al financiamiento del Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, pilares esenciales del bienestar social y desarrollo humano de Costa Rica.

IX. Que esta condición de morosidad implica en términos prácticos, que el trabajador independiente y su familia, no cuenten con acceso sin costo a los servicios de salud, y cuando los ocupen, deban enfrentar la facturación del costo total de éstos, con el riesgo que esto implica para su situación financiera, la cual, en muchas oportunidades es de escasos recursos y ubicada en los estados de pobreza o pobreza extrema. Por otro lado, la morosidad implica un alejamiento de los trabajadores independientes de los servicios de promoción y educación de la salud, el control óptimo de las enfermedades crónicas, o diagnósticos tempranos de padecimientos que ameritan un abordaje sin demora alguna, así como una menor recaudación. Las causas del no pago de las contribuciones son múltiples, pero la consecuencia es común: la exclusión de la protección que dan los seguros sociales administrados por la CCSS, y un incumplimiento del principio de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

universalidad, que rige nuestro sistema desde sus inicios, pero particularmente desde el año 1961, cuando se declaró este como uno de los objetivos fundamentales.

X. Que producto de lo expuesto, la Junta Directiva reconoce y comparte el objetivo propuesto en el proyecto de ley 21.522, en cuanto, a la necesidad de desarrollar medidas e instrumentos que permitan incrementar la formalización laboral y la afiliación activa en los seguros sociales administrados por la institución, debido a los altos porcentajes de morosidad, especialmente de los trabajadores independientes quienes no están asegurados y carecen de las garantías sociales. Sin embargo, igualmente destaca que ante los claros riesgos evidenciados por órganos jurídicos relevantes que presenta dicho proyecto de ley, se considera primordial que, como parte del trámite de aprobación del texto legal, la Asamblea Legislativa, realice consulta facultativa a la Sala Constitucional, órgano cuyas resoluciones resultan vinculantes para todas las partes.

XI. Que como punto de consideración adicional, esta Junta Directiva, respetuosamente, remite una serie de observaciones y posibles ajustes al texto legal, compiladas en un cuadro adjunto elaborado por las instancias técnicas de la CCSS, destacándose entre otras, aspectos como el plazo señalado en el transitorio de la propuesta de ley, por resultar insuficiente para acometer la tarea de realizar los ajustes necesarios para implementar exitosamente la condonación; de igual forma la necesidad de delimitar la aplicación de la condonación, incorporando en una fecha cierta a partir de la cual no aplica dicha figura para los adeudos que se generen, la Junta Directiva – por mayoría- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO: La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, dentro del marco de legalidad y constitucionalidad, y en apego a sus competencias, ha venido adoptando una serie de medidas tendientes a disminuir la morosidad e informalidad de trabajadores independientes, así como facilitar el pago de lo adeudado por parte de patronos; vista la situación económica del país, la cual ha afectado los ingresos y posibles fuentes de trabajo para los trabajadores asalariados e independientes, lo que ha incrementado los niveles de morosidad de dichos grupos y de los patronos, haciendo difícil o nugatoria la obtención de los servicios de la Institución e inclusive su formalización. Por lo anterior, resulta loable el espíritu y objetivos del Proyecto de Ley objeto de consulta.

ACUERDO SEGUNDO: Dentro del análisis técnico de una posible aplicación del Proyecto de Ley 21.522, que incluye una serie de observaciones (compiladas en un cuadro adjunto) en relación con el contenido y posibles ajustes al texto, las cuales buscan solventar posibles vicios de inconstitucionalidad por establecer normas imperativas a la propuesta de Ley, así como la determinación y ajustes de plazo que permitan una certeza jurídica sobre la figura de la condonación. El mismo se traslada a los señores y señoras Diputados con la respetuosa solicitud de su valoración e incorporación en texto de ley.

ACUERDO TERCERO: Como se ha indicado en los considerandos anteriores, distintas instancias internas (Dirección Jurídica y Gerencias), y externas (Procuraduría General



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9197

de la República y Contraloría General de la República), han señalado la imposibilidad que el legislador pudiere dictar una Ley que autorice una condonación de adeudos respecto de deudas de la Seguridad Social. En virtud de ello, respetuosamente se solicita a los señores y señoras diputados que, en el ejercicio de sus atribuciones, se formule una consulta facultativa a la Sala Constitucional sobre el Proyecto de Ley 21.522.

No se objeta el proyecto de ley en el tanto se incorporen las propuestas citadas en el acuerdo segundo y que la integralidad del proyecto sea consultado a la Sala Constitucional, con el fin de tener certeza de la constitucionalidad del mismo.

Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme es acogida unánimemente. Por tanto, el acuerdo se adopta en firme.

Se retiran de a la sesión virtual el Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, el Ing. Ubaldo Cubillo Carrillo, Director de la Dirección de Pensiones, la Licda. Lorena Barquero Fallas, asesora legal de la Gerencia de Pensiones, el MAS Ronald Cartín, asesor de la Presidencia y Lic. Guillermo Mata Campos, abogado de la Dirección Jurídica.