DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-059-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL PERIFÉRICO Y CENTRO DIAGNÓSTICO UBICADO EN LA VIRGEN DE SARAPIQUÍPARA DAR COBERTURA MÉDICA A LA REGIÓN HUETAR NORTE Y A LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA"

EXPEDIENTE N° 21.010

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE AREA

AUTORIZACIÓN FINAL:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

5 DE MARZO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3
II.- ANALISIS DE FONDO 4
2.1. Contenido de la autonomía de las instituciones autónomas. 4
2.2. De la autonomía administrativa 5
2.3. De la autonomía política o de gobierno 6
2.4. Naturaleza jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social 7
2.5. Sobre los fondos de inversión 9
III.- ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO 14
Artículo 1º, que adiciona un nuevo inciso j) al artículo 14 de la Ley N° 17 14
Artículo 2, que reforma el artículo 39 de la Ley N° 17 15
Artículo 2, que reforma el artículo 57 de la Ley N° 17 19
Artículo 3. Autorizar un fondo de inversión 22
Artículo 4. Autorizar la figura de BOT y otras similares 25
Artículo 5. Autorizar a los órganos e Instituciones del Estado y Municipalidad donar terreno/s 28
Artículo 6. Autorizar a la Notaría del Estado formalizar escritura e inscripción 30
Artículo 7. Autorizar a la CCSS coordinar con Mideplan 32
Artículo 8. Autorizar a la CCSS formar profesionales y equipar el Hospital 32
IV.- ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA 34
V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO 34
Votación 34
Delegación 34
Consultas 34
Obligatorias: 34
Facultativas: 34
VI.- FUENTES CONSULTADAS 35

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-059-2019
INFORME JURÍDICO[1]

"LEY PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL PERIFÉRICO Y CENTRO DIAGNÓSTICO UBICADO EN LA VIRGEN DE SARAPIQUÍ PARA DAR COBERTURA MÉDICA A LA REGIÓN HUETAR NORTE Y A LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA"

Expediente N. 21.010

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa pretende en sus artículo 1 adicionar un nuevo inciso j) al artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, mientras en el artículo 2 modificar los artículos 39 y 57 de esa misma ley. La adición del nuevo inciso consiste en que la Junta Directiva de la CCSS, pueda acoger para su estudio las propuestas ciudadanas y sectoriales para la instalación de centros médicos en cualquiera de los niveles de atención en las distintas comunidades, zonas, regiones o provincias del país. Sobre el artículo 39 a reformar se plantea la utilización de fondos del Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte para el financiamiento de infraestructura hospitalaria, indicando que se autoriza a la Junta Directiva de la Caja a delegar, en el órgano que considere oportuno, la facultad de invertir los fondos del Régimen en infraestructura de obra pública. Respecto del artículo 57 mantiene muchos de los aspectos contenidos en artículo vigente, sin embargo se incluyen nuevas consideraciones, entre ellas que la Caja *acoja para su estudio las propuestas que la ciudadanía, de forma individual o colectiva, para determinar la viabilidad de expandir sus servicios a las distintas comunidades, zonas, regiones o provincias del país, de conformidad con lo establecido en el inciso j) del artículo 14 de la presente Ley."*

A partir del artículo 3 y hasta el artículo 8 son autorizaciones o bien deberes o facultades que le otorga la Asamblea a la Caja para actuar. En el numeral 3 se autoriza la constitución de un fondo de inversión para obtener el financiamiento, construir y posteriormente arrendar y/o vender infraestructura a la Caja Costarricense del Seguro Social, en el 4, faculta utilizar la figura denominada BOT (Construya, Opere o alquile y Transfiera, por sus siglas en inglés) u otras similares como mecanismo de desarrollo de proyectos de infraestructura, equipamiento y operación de hospitales. En el artículo 5 se faculta a todos los órganos del Estado

[1] Elaborado por**:** ***Alexis Zamora Ovares,*** Asesor Parlamentario, Supervisado por**:** ***Bernal Arias Ramirez,*** Jefe de Área Jurídico-Social. Revisión final y autorización a cargo de ***Fernando Campos Martínez***, Director, a.i., del Departamento de Servicios Técnicos.

e instituciones autónomas o semiautónomas, así como a la Municipalidad de Sarapiquí a donar algún terreno de su propiedad que se ubique en el distrito La Virgen del cantón de Sarapiquí y sea dado a favor del fondo de inversión, siempre que exista un contrato con la Caja Costarricense del Seguro Social para el desarrollo de infraestructura para el Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica. En el artículo 6, consecuencia de lo anterior se autoriza a la Notaría del Estado para que, en caso de darse la donación, realice la formalización e inscripción en el Registro Público del terreno donado, con exoneración de derechos, timbres y tributos. En el 7 se plantea autorizar a la CCSS y a Mideplan para que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, coordinen todo lo relativo a la realización de los estudios de preinversión necesarios para determinar la viabilidad de la construcción de un Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica. Por último en el artículo 8, en caso de que decida implementar el proyecto de Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica, será deber de la Caja Costarricense del Seguro Social asegurar la formación de profesionales y adquisición de equipo en la cantidad y en las áreas que determine necesarias a fin de que para cuando comience a operar tenga el personal necesario para brindad sus servicios, así como para reforzar los demás niveles de atención en la zona.

II.- ANALISIS DE FONDO

Como marco referencial, a continuación se exponen algunas de las consideraciones jurídicas en torno al tema en estudio en este proyecto de ley. Dado que la iniciativa pretende reformar la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, en tres numerales, 14, 39 y 57, e incluir autorizaciones que ya veremos si son o no necesarias, por ello conviene tener presente algunos conceptos jurídicos en torno al principio de autonomía y naturaleza jurídica que rige a la institución.

2.1. Contenido de la autonomía de las instituciones autónomas. [2]

Según lo dispuesto en el artículo 73 constitucional, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es una institución autónoma que goza de autonomía de gobierno y administración.

La descentralización administrativa solo puede operar en virtud de norma de rango constitucional o legal. Implica la atribución de una competencia (conjunto de fines

[2] HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). Constitución Política de la República de Costa Rica. Actualizada 2007. Comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. Editorial Juricentro. pp. 478-480.

y medios para satisfacer un fin público determinado) a una persona jurídica nueva que se crea al efecto.

En este sentido la doctrina costarricense ha establecido que:

> *"(...) Las **instituciones autónomas** reguladas de forma general en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política tienen un origen normativo diverso, veamos:*
> ***De creación constitucional**: Las hay algunas creadas directamente por la Constitución Política(...) la Caja Costarricense de Seguro Social –artículo 73 de la Constitución Política- (...).*
> ***De creación legal**: Son las constituidas por una ley reforzada, esto es, por votación no menor de los dos tercios del total de los diputados de la Asamblea Legislativa (...)."* [3]

Los entes descentralizados integran la Administración Pública específicamente la parte descentralizada. Se les denomina entes estatales, pues tienen personalidad jurídica e integran el llamado sector público estatal. Y, justamente, las instituciones autónomas forman parte del sector público estatal.

2.2. De la autonomía administrativa[4]

La autonomía es la posición que se produce como consecuencia de la relación entre desiguales. Por consiguiente, es necesario determinar cuáles son las potestades que tienen los órganos fundamentales, especialmente el Poder Ejecutivo, en perjuicio de las instituciones descentralizadas.

El principio la autonomía administrativa consiste en la aceptación jurídica de que un ente realice un cometido legal por sí mismo, es decir, sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún ente u órgano, el fin legal asignado por el ordenamiento.

> *"Dentro de la autonomía administrativa están comprendidos no sólo el ejercicio mismo de la función legal, sino, además, el de sus actividades de apoyo a ésta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración de personal, así como la de sus recursos financieros."*

---

[3] JINESTA LOBO (Ernesto).Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1, San josé C. R. IJSA, febrero del 2006 pp167-168.

[4]Op.cit (HERNÁNDEZ).

La autonomía administrativa se tiene en perjuicio del Poder Ejecutivo (salvo lineamientos y directrices para un sector o toda la Administración), y frente a la Asamblea Legislativa (debe consultar todos las iniciativas que le afecten y en algunos casos restricciones de fondo, como el caso de la CCSS). Entonces, implica una serie de limitaciones a la potestad legislativa, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía administrativa, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por así disponerlo el Régimen Autonómico creado por el Constituyente.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha establecido que el contenido de la autonomía de las instituciones autónomas implica lo siguiente:

> *"La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. Queda también establecido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución"* [5]

2.3. De la autonomía política o de gobierno

Esta autonomía consiste en la capacidad de auto dirigirse políticamente, de fijarse –el ente-, a sí mismo, sus propios objetivos fundamentales, dentro de sus competencias constitucionales o legales.

Dentro de la tipología de las instituciones autónomas existen algunas que tienen mayor autonomía que otras. Por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social dispone de autonomía política por mandato constitucional expreso, es de mayor piso, reforzada.

A mayor abundamiento, este tipo de Institución, creada directamente por la norma fundamental, tiene un régimen de protección fortificada frente a las decisiones del legislador, puesto que éste no puede suprimirlas, cambiarles de nombre cuando se les ha dado, aumentarlas, disminuirlas o modificarlas, salvo que expresamente se haya consultado y se tenga un criterio favorable, ello en virtud que las competencias devienen expresamente atribuidas por el constituyente originario o por el constituyente reformador.

Tal y como el Departamento lo ha hecho ver, se desprende que existe una tipología de instituciones autónomas, que nos permite clasificarlas en tres grupos

[5] Sala Constitucional Voto 3309-1994.

distintos, donde evidentemente la CCSS está en el tercer grupo de autonomía reforzada:

> *"1. El general o común a todas. La independencia administrativa, del artículo 188 de la Constitución Política, y que gozan de una "resistencia" legislativa especial, pues para su creación o modificación es necesaria una mayoría calificada de votos (artículo 189 de la Constitución).*
>
> *2. Entes autónomos regulados constitucionalmente. En este caso, no se diferencian de los anteriores en su grado de autonomía, sino en su "resistencia", que ya no es legal, sino constitucional. Entre éstos están el PANI, el INS y los bancos estatales.*
>
> *3.* ***Entes con mayor grado de autonomía, no solo administrativa, sino también de gobierno. Entre éstas la CCSS*** *y las universidades estatales"*

2.4. Naturaleza jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social [6]

El artículo 73[7] de la Constitución Política establece los seguros sociales, delegando su administración y gobierno en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), a la cual le confiere, como se ha dicho, un grado de autonomía distinto y superior al que se concede en términos generales a las demás instituciones autónomas.

A esta entidad se le asigna competencias, en forma exclusiva y excluyente, por norma constitucional, sea la administración y el gobierno de los seguros sociales, distinto al grado que se define en forma general en el artículo 188 de la Constitución Política. También el artículo 73 indica que *"No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales."*

---

[6] Datos tomados del informe jurídico del Expediente nº 17.214. "Ley expediente digital de salud". Elaborado por la Licda. Milena Soto Dobles.

[7] Artículo 73 Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.
La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.
No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

En el mismo sentido mediante Resolución Nº 12973-2008 de las quince horas y veinte minutos del veintisiete de agosto del dos mil ocho, el Tribunal Constitucional señaló:

> *"(…) La Caja goza de autonomía administrativa y de gobierno. Su autonomía va más allá de la previsión del artículo 188 constitucional, porque también está regulada en el numeral 73 de la Ley Fundamental, que prevé no solo la autonomía administrativa sino también la de gobierno. La Sala Constitucional ha indicado que se trata de un "…grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188"*[8]

Este Departamento en informe rendido mediante Oficio Nº ST[9]-193-2010 I, indicó en relación con la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social lo siguiente:

> "*A dicho ente el constituyente le atribuyó una autonomía superior a la que se otorga a las instituciones autónomas creadas por ley, de conformidad con el artículo 188 y siguientes de la Constitución Política. A la Caja no solo le corresponde autonomía administrativa, sino además le corresponde autonomía de gobierno, organizativa y en sus finanzas solo interviene la Contraloría General de la República, para fiscalizar sus fondos, de tal forma que la Autoridad Presupuestaria no puede intervenir*."

Así lo señala también el voto de la Sala Constitucional Nº 6256-1994:

> *"La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social". En conclusión, el constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado (…)."*

La Caja Costarricense de Seguro Social para cumplir con el cometido que la Constitución le otorga, y por disposición de ese grado de autonomía superior tiene como competencia dictar todas aquellas disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, sin necesidad imperiosa que esos asuntos tengan que venir a aprobación de la Asamblea.

---

[8] Sala Constitucional Resolución Voto 6256-1994.

[9] Informe al Expediente Nº 17.214. "Ley de expediente digital de salud", elaborado por la Licda. Milena Soto Dobles, Departamento de Servicios Técnicos.

De acuerdo a lo dicho por la Procuraduría, la ley ordinaria que vaya a dictar el legislador, no puede afectar las competencias constitucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social. En efecto, el legislador común tiene limitaciones que no tendría el constituyente. Esto hace que los fondos de la CCSS sean intangibles, lo que significa que nadie más que los jerarcas de la CCSS pueden disponer de sus fondos. Esto mismo favorece para que el sistema de salud público, sea un sistema integral, en la que interactúa el todo con el todo y el todo con cada una de las partes, tanto en lo que respecta a los recursos económicos, como a los recursos humanos, sistema que es a todas luces desconcentrado, pues está presente en toda la geografía nacional.

Expone la Procuraduría, que como bien sostenía el Dr. Mauro Murillo desde hace más de dos décadas, la autonomía administrativa supone la posibilidad jurídica de la respectiva organización de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de auto administrarse); mientras que la política o de gobierno consiste en la aptitud de señalarse o fijarse -el ente- a sí mismo sus propios objetivos o directrices (capacidad de autogobernarse o autodirigirse políticamente). O, en términos de una reciente resolución de la propia Sala, *"... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas (...)"*[10]

De las citas anteriores se deduce, que por mandato constitucional la Caja cuenta con autonomía administrativa, que es la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente o poder, y es aquí donde hay que hacer el análisis en virtud si el legislador tiene capacidad para señalarle a la Caja puntualmente la creación de un Hospital Periférico y un Centro de Diagnóstico en la Virgen de Sarapiquí, además de colocarse por encima de ella mediante autorizaciones que de todos modos ya tiene la Caja por su Ley Constitutiva y por sus reglamentación.

Así las cosas, esta institución cuenta con facultad constitucional para autodefinir los modelos de organización más convenientes para alcanzar los objetivos que le han sido encomendados constitucionalmente.

2.5. Sobre los fondos de inversión

Dado que el artículo 3 plantea la constitución de un fondo de inversión para obtener el financiamiento, construir y posteriormente arrendar y/o vender infraestructura a la Caja Costarricense del Seguro Social, a continuación se

[10] Sala Constitucional Sentencia N° 6345-1997.

presentan algunas consideraciones sobre el tema, las cuales fueron tomadas del informe de Servicios Técnicos del expediente N° 19.140.[11]

"La regulación de los fondos de inversión, se establece en el Título V (artículos del 61 al 100) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley Nº 7732, vigente desde el 27 de enero de 1998.

En el citado Título se hace referencia a las características de dichos fondos, en donde se indica que estos son patrimonios separados pertenecientes a una pluralidad de inversionistas, que con el concurso de una entidad de custodia, son administrados por sociedades administradoras, y se destinan a ser invertidos en la forma prevista en el respectivo prospecto[12]. Las participaciones de los inversionistas en el fondo estarán representadas por los certificados de participación (también denominados participaciones).

Se señala también, que las sociedades administradoras de fondos de inversión (SAFI), son sociedades anónimas o sucursales de sociedades extranjeras, que cumplen con los requisitos indicados en la Ley Nº 7732 y el Código de Comercio, cuyo objeto exclusivo es prestar servicios de administración de los mencionados fondos.[13] Éstas pueden percibir como retribución únicamente una comisión, que puede cobrarse en función del patrimonio, de los rendimientos del fondo o de ambas variables; también pueden cobrar una comisión de entrada y salida del fondo, establecida en función de los fondos aportados o retirados. Las comisiones deben hacerse constar en el prospecto del fondo de inversión.

Asimismo se indica, que los fondos deberán ser invertidos, exclusivamente, para el provecho de los inversionistas, procurando el equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad, diversificación y compatibilidad de plazos, de acuerdo con

---

[11] Informe elaborado por el Lic. Gustavo Rivera Sibaja al Proyecto de Ley, Expediente 18946, "Ley para eliminar los privilegios tributarios de los fondos de inversión".

[12] El prospecto informativo de un fondo de inversión debe contener como mínimo la siguiente información: la denominación y objeto del fondo, el nombre y domicilio de la sociedad de custodia y de la sociedad administradora y el reglamento de administración del fondo. Dicho reglamento debe tener los contenidos mínimos que determine la Superintendencia General de Valores, entre ellos, la duración del fondo; política de inversiones; características de los títulos de participación y de los procedimientos de emisión y reembolso; normas sobre la dirección, administración y presentación del fondo; la forma de determinar los resultados y su distribución; los requisitos para modificar el contrato y el reglamento de administración y sustitución de la sociedad administradora y de custodia; y las comisiones por administración, suscripción y reembolso.

[13] En el artículo 2 del Reglamento General Sobre Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión, se señala como labor complementaria de las sociedades administradoras de fondos de inversión, la comercialización de dichos fondos locales o extranjeros.

su finalidad y respetando los límites fijados por la Ley Nº 7732, los reglamentos de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y lo establecido en el prospecto informativo.

En el citado Título V y en el Reglamento General Sobre Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión[14], se hace referencia a los siguientes tipos de fondos de inversión:

- ***Abiertos:*** *aquellos cuyo patrimonio es variable e ilimitado. Las participaciones colocadas entre el público, son redimibles directamente por el fondo, y su plazo de duración es indefinido. En estos casos, las participaciones no podrán ser objeto de operaciones distintas de las de reembolso.*

- ***Cerrados:*** *aquellos cuyo patrimonio es fijo. Las participaciones colocadas entre el público no son redimibles directamente por el fondo, salvo en las circunstancias y los procedimientos previstos en la Ley Nº 7732. Pueden ser a plazo fijo o indefinido.*

- ***Financieros:*** *aquellos que tienen la totalidad de su activo invertido en valores o en otros instrumentos financieros representativos de activos financieros. Pueden ser abiertos o cerrados. En su inicio de operaciones deben contar con un activo neto mínimo de US$300.000, o su equivalente en colones costarricenses al tipo de cambio de referencia de compra del Banco Central de Costa Rica (BCCR).*

- ***No financieros:*** *aquellos cuyo objeto principal, es la inversión en activos de índole no financiera. Pueden ser abiertos o cerrados.*

- ***Inmobiliarios:*** *aquellos cuyo objetivo primordial es la inversión en bienes inmuebles para su explotación en arrendamiento, y complementariamente para su venta. Se constituyen como fondos cerrados, y sólo pueden asumir los riesgos inherentes a la actividad inmobiliaria y no los propios de las actividades que se realizan en los inmuebles. En su inicio de operaciones deben contar con un activo neto mínimo de US$5.000.000, o su equivalente en colones costarricenses, al tipo de cambio de referencia de compra del BCCR. El monto mínimo de la participación es de US$1.000[15] (para los fondos que invierten en*

---

[14] SUGEVAL. "Reglamento General Sobre Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión". Sitio web http://www.sugeval.fi.cr/normativa/Paginas/ReglamentosdelMercado.aspx consultado el día 6 de marzo del 2014.

[15] O su equivalente en colones costarricenses al tipo de cambio de referencia de compra del BCCR.

el territorio nacional), o de US$5.000[16] (para los fondos que inviertan fuera del territorio nacional). La cantidad mínima de participaciones que un inversionista puede adquirir es de 1.

- ***De desarrollo inmobiliario:*** *son aquellos cuyo objetivo primordial es la inversión en proyectos inmobiliarios en distintas fases de diseño y construcción, para su conclusión y venta, o arrendamiento. En forma complementaria, estos fondos pueden adquirir terrenos o bienes inmuebles para la generación de plusvalías o para arrendamiento. Se constituyen como fondos cerrados y son de oferta pública restringida, de conformidad con la definición del Reglamento de Oferta Pública de Valores. En su inicio de operaciones deben contar con un activo neto mínimo de US$5.000.000 o su equivalente en colones costarricenses al tipo de cambio de referencia de compra del BCCR. El monto mínimo de la participación es de US$1.000[17]. La cantidad mínima de participaciones que un inversionista debe poseer es de 50.*

- ***De capital de riesgo:*** *son aquellos cuyo objetivo primordial es la inversión temporal en valores de oferta privada de empresas promovidas, que no hayan estado inscritas en un mercado de valores durante los últimos cinco años. Se constituyen como fondos cerrados de oferta pública restringida, de conformidad con la definición del Reglamento sobre Oferta Pública de Valores. Deben contar con un activo neto mínimo de US$1.000.000, o su equivalente en colones costarricenses al tipo de cambio de referencia de compra del BCCR. El monto mínimo de la participación es de US$1.000[18]. La cantidad mínima de participaciones que un inversionista debe poseer es de 50.*

- ***Megafondos de inversión:*** *aquellos cuyo activo se encuentra invertido, exclusivamente, en participaciones de otros fondos de inversión.*

En el Título V de la Ley Nº 7732 se señala, que la SUGEVAL puede establecer y reglamentar otros tipos de fondos de inversión."

Dicho todo lo anterior, la Caja tiene sus propias reglas que constan en su Ley Constitutiva. Queda claro que el inciso c) del artículo 14, de la Ley N° 17 señala que son atribuciones de la Junta Directiva: "c) Acordar las inversiones de los fondos de la Caja". Por su parte, el artículo 39 de la ley, que el presente proyecto pretende modificar, indica literalmente lo siguiente:

---

[16] Ibídem.

[17] Ibídem.

[18] Ibídem.

Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.

b) Los recursos de los fondos solo podrán ser invertidos en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

c) Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

d) Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.

e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.

Para la construcción de vivienda para asegurados, la Caja podrá destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) a la compra de títulos valores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda. Además, para el uso de tales recursos, se autoriza a ambas instituciones para suscribir convenios de financiamiento con las asociaciones solidaristas y las cooperativas con el propósito de que otorguen créditos hipotecarios para vivienda a los asociados. Dentro de este límite, la Caja podrá otorgar préstamos hipotecarios para vivienda a los afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando se realicen en condiciones de mercado.

Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Además, la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado.

Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios.

La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen.

De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen.

El Superintendente de Pensiones también presentará un informe con una

evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia. Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja."

III.- ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO

A continuación se hace el análisis de los artículos que comprende la iniciativa.

Artículo 1º, que adiciona un nuevo inciso j) al artículo 14 de la Ley N° 17

El artículo 1 pretende adicionar un nuevo inciso j) al artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, en ese sentido véase en la tabla siguiente el texto que se propone:

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17	**Proyecto de Ley N° 21.010**
	"Artículo 14.- Son atribuciones de la Junta Directiva: (…) **j) Acoger para su estudio las propuestas ciudadanas, sectoriales y demás para la instalación de centros médicos en cualquiera de los niveles de atención en las distintas comunidades, zonas, regiones o provincias del país y ordenar a las Gerencias correspondientes la realización de un informe para determinar la viabilidad de los proyectos solicitados así como gestionar la debida comunicación de la respuesta al o los interesados**."

Esta asesoría considera que la pretensión de incluir un nuevo inciso j) al artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, constituye una norma que vendría a fomentar el principio democrático, siendo que, se ve fortalecida la participación de las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos en participación activa en la formación de proyectos, y en la ejecución de la voluntad pública. Además instituye una manera de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, nótese que la redacción del artículo no compromete de ninguna manera a la Junta Directiva de la CCSS, puesto que de lo que se trata es de acoger para su estudio las citadas propuestas, siendo que la Junta Directiva tiene incidencia final sobre el acuerdo que adopte, con lo cual el texto no transgrede el principio de autonomía institucional.

En virtud de las consideraciones que han sido expuestas, además por el hecho de que lo dispuesto en el artículo 1º que adiciona un inciso j) al artículo 14 de la Ley N° 17, no contraria ninguna disposición constitucional ni legal del ordenamiento jurídico costarricense, es criterio de esta asesoría que su aprobación es procedente, si así lo acuerdan las y los señores diputados, por criterios de oportunidad y conveniencia.

Artículo 2, que reforma el artículo 39 de la Ley N° 17

En el artículo 2 se pretende modificar los artículos 39 y 57 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas.

En lo referente al artículo 39 se incluye un nuevo párrafo. El mismo se hace notar en el cuadro comparativo que se presenta a continuación:

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17	**Proyecto de Ley N° 21.010**
Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios: a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley. b) Los recursos de los fondos solo podrán ser invertidos en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras. c) Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. d) Deberán negociarse por medio de los	"Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas. e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general. Para la construcción de vivienda para asegurados, la Caja podrá destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) a la compra de títulos valores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda. Además, para el uso de tales recursos, se autoriza a ambas instituciones para suscribir convenios de financiamiento con las asociaciones solidaristas y las cooperativas con el propósito de que otorguen créditos hipotecarios para vivienda a los asociados. Dentro de este límite, la Caja podrá otorgar préstamos hipotecarios para vivienda a los afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando se realicen en condiciones de mercado. Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Además, la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado. Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios. La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que	(…) Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Además, la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado. Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios. **Se autoriza a la Junta Directiva de la Caja a delegar, en el órgano que considere oportuno, la facultad de invertir los fondos del Régimen en infraestructura de obra pública.** La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen de

afecten el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen. De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen. El Superintendente de Pensiones también presentará un informe con una evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia. Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja."	Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen. De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen. El Superintendente de Pensiones también presentará un informe con una evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia. Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja".

Esta asesoría es del criterio que el párrafo que pretende incluirse , en sentido de autorizar a la Junta Directiva de la CCSS a delegar, en el órgano que considere oportuno, la facultad de invertir los fondos del Régimen en infraestructura de obra pública**, posee una redacción muy amplia, genérica e indeterminada,** y carece de una adecuada precisión técnica de redacción de normas, lo cual puede prestarse a una multiplicidad de interpretaciones, pues pareciera que dichas inversiones en infraestructura no necesariamente estarían dentro del ámbito del sector salud, sino, dirigida hacia cualquier inversión en infraestructura pública, y por ende podría resultar violatorio del principio de la seguridad jurídica.[19]

El nuevo párrafo se inserta inmediatamente después de referirse a los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y de señalar el texto expresamente que los mismos son propiedad de cotizantes y beneficiarios. La letra nos dice que lo que pretende el legislador es tomar los fondos pertenecientes a cotizantes y beneficiarios, para invertirlos en infraestructura pública –cualquiera-.

[19] Sala Constitucional. Resolución Nº 2000-000878. «La seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública». Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 2000-000878.

Ni siquiera se refiere expresamente a infraestructura en servicios de salud, sino que la norma es genérica, lo cual podría darnos a pensar que este fondo podría ser también utilizado para la construcción de cualquier tipo obra pública o servicio público en otras áreas del quehacer nacional, procedimientos que se hacen por la vía de la Ley de Concesión de Obra Pública con Sevicios Públicos, o por la de la Ley de Contratación Administrativa.

Por otro lado tenemos que ni el artículo 2 cuando se refiere a la reforma del artículo 39, ni ninguna otra disposición del proyecto, se refiere a los retornos que podrían obtenerse de la ejecución de proyectos de infraestructura que se fondeen con esos recursos, así como los valores agregados, como por ejemplo, intereses u otros valores que obtendrían los cotizantes y beneficiarios por la prestación financiera que les es propia.

Por lo manifestado pareciera que la intensión es que terceros –no se indica si públicos o privados- se beneficien de recursos que le pertenecen a cotizantes particulares, pues no toda la masa de recursos del estado como patrono o cotizante, sino, también de trabajadores y patronos.

Recordemos lo que contempla la Ley N° 7983, Ley de Protección al Trabajador en su artículo 2 inciso l), en donde se indica que el cotizante es aquella persona física o jurídica que contribuye a un plan determinado, con la intención de fortalecerlo y ampliar los beneficios en favor de los afiliados.

La circunstancia de riesgo de recursos cotizados debe ser aclarada por las y los legisladores antes de precipitar la aprobación de la presente norma; caso contrario se estaría constituyendo la propuesta en afrenta al principio de seguridad jurídica[20], lo cual podría hacer inviable la reforma.

Otro aspecto importante a detallar en el análisis es que las atribuciones de la Junta Directiva están contempladas en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja, concretamente el inciso c), que ya mencionamos líneas arriba, estable que la Junta Directiva podrá: " *Acordar las inversiones de los fondos de la Caja*;(…)". Esa atribución constituye una facultad propia. El nuevo inciso hace lo contrario faculta a la Junta Directiva a delegar en otro competencias que le atañen constitucionalmente. Véase que el nuevo texto indica que se delega en otro órgano la facultad de invertir fondos del Régimen, esto sin más podría ser inconstitucional pues podría poner en riesgo el patrimonio cuando no se esta administrando directamente esos recursos.

[20] Sala Constitucional Sentencia Nº 000878-2000.

En efecto, ello no se encuentra acorde con el régimen de autonomía que le asiste a la Caja por mandato constitucional. Se trata de traer a colación el numeral 73 constitucional, sobre el cual la Sala Constitucional, mediante resolución N° 6256-94 de 9:00 horas de 25 de octubre de 1994, ha dicho:

> *"(…) La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: (…) 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 ídem;(...)".*[21]

En virtud de las consideraciones anteriores, es criterio de esta asesoría que la norma podría violentar el principio de la seguridad jurídica[22], el de reserva constitucional y el de indisponibilidad de los recursos y fondos de la Caja, en consecuencia podría ser inviable su aprobación.

Artículo 2, que reforma el artículo 57 de la Ley N° 17

Al igual que hicimos con el texto anterior, se brinda a las y los señores diputados un cuadro comparativo para que se observen las diferencias de contenido entre la ley vigente y la reforma al artículo 57 propuesto.

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17	Proyecto de Ley N° 21.010
Artículo 57.- ~~Mientras no se hayan establecido de modo definitivo los servicios de la Caja, ésta gozará de una amplia libertad de acción en cuanto~~ al orden y época en que deba asumir los riesgos, y queda autorizada para limitar la prestación o prestaciones a las zonas de territorio y categorías de trabajadores que ~~estime convenientes~~, ~~en atención a los recursos con que cuente~~, facilidades para el establecimiento de los servicios, población que gozará de ellos, desarrollo económico de cada región, medios de comunicación y cualesquiera otras circunstancias que puedan influir en el buen resultado del implantamiento de los seguros sociales.	"**Artículo 57.- La Caja gozará de facultades para decidir** el orden y época en que deba asumir riesgos respecto al establecimiento de **servicios** y queda autorizada para limitar la prestación **de servicios** a las zonas de territorio y a las categorías de trabajadores que **determine reglamentariamente, en atención a los recursos financieros disponibles, las** facilidades para el establecimiento de servicios, la cantidad de población a cubrir, el desarrollo económico de cada región**, las condiciones de seguridad y rentabilidad, disposición de recurso humano** y cualesquiera otras circunstancias **que valore como necesarias para tomar una decisión, pero siempre respetando el derecho fundamental a la salud**

[21] Sala Constitucional Resolución N° 6256-94.

[22] Sala Constitucional Sentencia Nº 000878-2000.

	de los ciudadanos. **No obstante, deberá acoger para su estudio las propuestas que la ciudadanía, de forma individual o colectiva le realice, para determinar la viabilidad de expandir sus servicios a las distintas comunidades, zonas, regiones o provincias del país, de conformidad con lo establecido en el inciso j) del artículo 14 de la presente Ley.**

La propuesta de reformar el artículo 57 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social mantiene muchos de los aspectos contenidos en artículo vigente, sin embargo se incluyen nuevas consideraciones como las que a continuación se enumeran;

1. Se elimina la frase inicial que determina que *"Mientras no se hayan establecido de modo definitivo los servicios de la Caja*". Asimismo se **elimina la referencia a la amplia libertad de acción de la Caja**, cuestión en este punto desmejora el texto actual.

2. Cuando hace referencia a que la Caja queda autorizada para limitar la prestación, incluye la frase "*de servicios*". Esta asesoría es del criterio que este punto obedece a mejora de la redacción de la norma, por lo que su inclusión armoniza el contenido de la misma.

3. En el mismo párrafo primero cuando se refiere a la limitación a las zonas de territorio y categoría de trabajadores, cambia el contenido de una parte del párrafo que se refiere a "*que estime convenientes*" para que se lea en la propuesta: "*que determine reglamentariamente*". Respecto de este asunto se considera razonable lo propuesto en tanto que cualquier desarrollo debería hacerse efectivamente en un reglamento, y no como actualmente habilita la disposición cuando expresa "*que estime convenientes*", apostilla que resulta excesivamente amplia e indeterminada.

4. Cambia lo referente a "*recursos con que cuente*" a "recursos *disponibles*". Esta asesoría tampoco ve inconveniente en este cambio, incluso resulta adecuado lo propuesto, pues no es lo mismo recursos con que cuente donde suma todo el patrimonio de aquellos que sean disponibles para los efectos de adoptar algún riesgo de inversión.

5. Agrega aspectos que hasta ahora no contenía la norma, tales como *"…condiciones de seguridad y rentabilidad, disposición de recurso humano… que valore como necesarias para tomar una decisión, pero siempre respetando*

el derecho fundamental a la salud de los ciudadanos. En este texto nuevo en el párrafo primero que hemos resaltado en este punto 5 consideramos que la mención que se hace a recurso humano tiene explicación, referencia, en otras palabras, el asunto ya está comprendido en la norma vigente. Lo otro novedoso son los aspectos concernientes a condiciones de seguridad y rentabilidad de tipo económico-financiero asociados a la estabilidad de la Caja, aunque de ello también tenemos duda.

Ciertamente, la primera duda que salta es, a qué tipo de seguridad y rentabilidad se refiere. Recordemos que la rentabilidad[23] está relacionada directamente a la aplicación de inversiones, así como a las rentas o ganancias que de ellas se deriven; por lo cual este resulta ser un criterio economicista que no debería *per se*, ser considerado por la Caja al momento de decidir asumir riesgos respecto al establecimiento de servicios públicos de salud, pues su fin es garantizar la salud de las y los costarricenses y no lucrar o rentabilizar sus servicios como norte de acción. La aplicación de este criterio podría violentar el derecho fundamental a la salud de los ciudadanos, de acuerdo a lo establecido en el numeral 73 constitucional, y en consecuencia, hacer inviable la norma por razones de inconstitucionalidad.

6. El segundo párrafo de la norma es totalmente nuevo, se refiere a que no obstante lo indicado en el párrafo primero: *"(…) deberá acoger para su estudio las propuestas que la ciudadanía, de forma individual o colectiva le realice, para determinar la viabilidad de expandir sus servicios a las distintas comunidades, zonas, regiones o provincias del país, de conformidad con lo establecido en el inciso j) del artículo 14 de la presente Ley."* Es una reiteración absolutamente redundante e innecesaria puesto que ya aparece en la intención de sumar un nuevo inciso al artículo 14 de la Ley N° 17.

En razón de las consideraciones expuestas consideramos que la aprobación corresponde a la voluntad que deseen expresar las señoras y señores diputados respecto de la misma, no sin antes recordar lo anotado, en el sentido que algunas frases son de dudosa expresión constitucional como aquella de rentabilizar sus servicios, como si se tratara de centros privados de atención de la salud.

[23]http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=1500000000000024&idCategoria=4. La **rentabilidad** es la ganancia que una persona recibe por poner sus ahorros en una institución financiera y se expresa a través de los **intereses**, que corresponden a un porcentaje del monto de dinero ahorrado. A estos se agregan los **reajustes** que permiten mantener el valor adquisitivo del dinero que se haya ahorrado.

Artículo 3. Autorizar un fondo de inversión

El artículo 3 pretende autorizar la constitución de un fondo de inversión para obtener el financiamiento, construir y posteriormente arrendar y/o vender infraestructura a la Caja Costarricense del Seguro Social**,** todo de conformidad con lo dispuesto por la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7732 del 17 de diciembre de 1997 y los reglamentos que, al efecto, dicte la Superintendencia General de Valores.

A manera de marco conceptual[24], se señala que un fondo de inversión es un patrimonio formado por el ahorro de muchos inversionistas (personas y empresas), que es administrado por expertos en inversiones a través de las sociedades administradoras de fondos de inversión.

Al invertir en un fondo, cada inversionista está comprando una parte proporcional de todos los valores en que está invertido el patrimonio que lo conforma, es decir, se convierte en "copropietario" de una parte del fondo, y cada inversionista recibe proporcionalmente a su inversión, los beneficios que se generan por la cartera del fondo.

Los fondos de inversión, además de lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, se regulan también por Reglamento sobre Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión.

El artículo 61[25] de la Ley Reguladora de Mercado de valores, define lo que es un fondo de inversión, así como el artículo 62[26], señala sus características. Además

---

[24] Datos tomados del informe del expediente N° 20. 260, Reforma del artículo 183 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732. Elaborado por la Licda. Gabriela Masey Machado.

[25] "Artículo 61.- Fijación en función de rendimientos. La captación, mediante oferta pública, de fondos, bienes o derechos para ser administrados por cuenta de los inversionistas como un fondo común, en el cual los rendimientos de cada inversionista se fijarán en función de los rendimientos colectivos, únicamente podrá ser realizada por las sociedades administradoras de fondos de inversión, de acuerdo con lo previsto en este título. Quedará a salvo lo dispuesto en la Ley de Régimen Privado de Pensiones Complementarias, No. 7523, del 7 de julio de 1995. (…)"

[26] Artículo 62.- Características de los fondos de inversión. Los fondos de inversión serán patrimonios separados pertenecientes a una pluralidad de inversionistas. Con el concurso de una entidad de custodia, serán administrados por las sociedades administradoras reguladas en este título y se destinarán a ser invertidos en la forma prevista en el respectivo prospecto, dentro del marco permitido por esta ley y los reglamentos de la Superintendencia. El derecho de propiedad del fondo deberá representarse mediante certificados de participación. Para todo efecto legal, al

la ley establece, que los Bancos y el INS, podrán crear sociedades administradoras de estos fondos.[27]

En el análisis de este artículo lo primero que debemos señalar es que el mismo **no indica cuál es el ente al que se autoriza para la constitución del fondo de inversión, ni tampoco se señala quiénes son los autorizados para invertir en el mismo**. Estas circunstancias deberían quedar claras al momento que el legislador apruebe o impruebe la norma, de lo contrario, dicha laguna o ambigüedad resulta en afrenta al principio de reserva de ley.

Por otro lado, se tiene la pretensión que, con los recursos del citado fondo de inversión se pueda obtener el financiamiento para construir y posteriormente arrendar y/o vender infraestructura a la Caja Costarricense del Seguro Social, con lo cual se constituye una figura jurídica novedosa para la CCSS, ya que no consta en la información suministrada[28] por la dicha entidad, que la modalidad a la que se refiere el artículo 3 se encuentre dentro del esquema de la planificación institucional.

Como no se indica quién alimenta el fondo, cuestión que ya de antemano es un yerro en el proyecto, si fuese la misma Caja quien lo alimenta, seria un contrasentido a sus responsabilidades constitucionales y legales, pues se pondría a disposición de terceros lo que bien puede contratar o licitar la Institución directamente.

Téngase en cuenta que actualmente la estructura de dotación de infraestructura sanitaria de la CCSS se encuentra amparada en el acuerdo de la Junta Directiva de la Institución del día 4 de marzo de 2017, en sesión N° 8427, en la cual, según lo estipulado en el artículo 7, se señala que los ajustes al denominado Portafolio de Proyectos deben ser revisados anualmente, de acuerdo a los ajustes que se hagan al presupuesto anual de la institución. Este sistema de ingreso de proyectos al Portafolio funciona desde hace una década en la CCSS como una herramienta de planificación institucional

---

ejercer los actos de disposición y administración de un fondo de inversión se entenderá que la sociedad administradora actúa a nombre de los inversionistas del respectivo fondo y por cuenta de ellos.

[27] "Artículo 55.- Constitución de sociedades. El Instituto Nacional de Seguros y cada uno de los bancos públicos quedarán autorizados para constituir sendas sociedades, en los términos indicados en el artículo anterior, con el fin único de operar su propio puesto de bolsa y realizar, exclusivamente, las actividades indicadas en el artículo 56. Asimismo, se autorizan para que cada uno constituya una sociedad administradora de fondos de inversión (…)"

[28] Llamada telefónica a la Gerencia de Infraestructura de la Caja, 18 de diciembre de 2018.

en la asignación de recursos destinados a infraestructura, y otros servicios de salud.

En esta revisión anual se toman en consideración, entre otras cosas, el estado de los proyectos, la revisión de los alcances de los mismos, inclusiones y replanteamiento de nuevos proyectos, así como costos y financiamiento de proyectos. **Estas variables son consideradas con la participación de unidades usuarias, por instancias técnicas, unidades ejecutoras y gerenciales, con el propósito de que la Junta Directiva de la CCSS cuente con insumos suficientes para la toma de decisiones en el replanteamiento anual del Portafolio de Proyectos**.[29]

Entonces, tal y como se ha indicado, la CCSS mediante acuerdo de su Junta Directiva implantó el denominado Portafolio de Proyectos, mediante el cual siguiendo un riguroso esquema anual de seguimiento, y bajo la gerencia de un grupo de especialistas en la materia, se van incluyendo aquellas obras de infraestructura, donde bien podría incluirse la obra para Sarapiquí, que se van considerando como prioritarias, para la atención de los diferentes niveles de atención médica en todo el país.

Es criterio de esta asesoría, que la aprobación de esta norma irrumpe con el normal funcionamiento de la CCSS en materia de infraestructura en salud, lo cual **podría violentar el principio de autonomía reforzada a que hicimos referencia, y el principio de la seguridad jurídica**[30]. Es decir, la norma obligaría a la Caja a replantear, para un caso específico, el esquema de dotación de la infraestructura sanitaria, sin que sea necesario un nuevo fondo, pues toda creación de fondo tiene su contrapartida en gastos de administración. Entonces no se considera como un criterio sólido la novedad que establece el artículo 3 de esta propuesta de ley.

Consideramos que si la Caja Costarricense del Seguro Social quisiera implementar la modalidad compra o arrendamiento de la infraestructura proveniente del fondo de inversión que se pretende crear, podría hacerlo en razón de la autonomía que le ha sido conferida constitucionalmente, por lo que la inclusión de una ley para tal propósito podría ser innecesaria.

---

[29] Información tomada de https://www.ccss.sa.cr/portafolio_proyectos/#p=5 recuperada el 9 de enero de 2019.

[30] Sala Constitucional. Sentencia Nº 000878-2000.

Si continuase la idea de creación del fondo, debería precisarse todas las partes intervinientes, lo anterior como garantía del cumplimiento de la normativa referente a la responsabilidad a la administración pública, la cual debe ser ejercida en observancia del Principio de legalidad, previstos en el artículo 11 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública. Pero también asumiendo todos los principios que están establecidos en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito, la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y todas aquellas que obligan a los diversos órganos que operan fondos públicos, a la debida transparencia en su actuar y rendición de cuentas, so pena de incurrir en causales de responsabilidad administrativa, civil o de tipo penal.

Artículo 4. Autorizar la figura de BOT y otras similares

Mediante el párrafo primero del artículo 4 se quiere facultar a la Caja Costarricense del Seguro Social a utilizar la figura denominada BOT (Build Operate Transfer) que significa Construya, Opere y Transfiera como mecanismo de desarrollo de proyectos de infraestructura, equipamiento y operación de hospitales. Ese mismo párrafo indica "…u otras similares …" lo que es absolutamente indeterminado, pues no hace alusión a mecanismos de contratación en específico, que deben quedar plasmados en la ley, ello por principio de reserva de ley y de seguridad jurídica.

Por otro lado, BOT es un modelo donde el sector privado construye la infraestructura y dispone del derecho de su explotación por un tiempo determinado. Se trata de proyectos de asociación público-privadas. Figuran como concesiones de explotación de la infraestructura donde se brinda un servicio público.

Una variante de este tipo de proyectos lo constituye el CET o CTE que son los proyectos de "construcción-arriendo-explotación-traspaso" (CAET). En otras palabras, la Asamblea estaría autorizando a la Caja que el Hospital Periférico y Centro de Diagnóstico ubicado en La Virgen de Sarapiquí para la Región Huetar Norte y Huetar Atlántica opere por privados y no por la CCSS directamente, tema indudablemente espinoso donde son las y los señores diputados los que se han de pronunciar, pero principalmente la Junta Directiva de la Institución, por principio de autonomía, pues el artículo 73 de la Carta Fundamental es claro al señalar que l**a** administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social, y que no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

La figura denominada BOT (Construya, Opere y Transfiera), surge a partir del año 1995, a partir de la circunstancia que se presenta en el ICE con la existencia de las múltiples restricciones para la realización de inversiones; por lo que se impulsó la Ley 7.508, "Reformas de la ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, No. 7200", la cual propicia la participación privada en proyectos de generación eléctrica.

Referente al empleo del BOT, ya para el año 1996 la Procuraduría General de la República se había referido a la citada figura contractual[31], indicando que esquemas de contratación como el BOT *(Build, Operate and Transfer, Construya, Opere y Transfiera),* constituye una nueva figura contractual que debe ser objeto de regulación, conforme el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa.

En esa oportunidad, además señaló que este tipo de contratación constituye una forma de gestión indirecta del servicio público regulada en el segundo capítulo de la Ley N. 7200 de 28 de setiembre de 1990, reformada por la N. 7508 de 9 de mayo de 1995.

Como corolario de lo anterior, tenemos que la Sala Constitucional, mediante la Resolución Nº 00998 – 1998[32], indicó que: *"d.- Que la utilización de figuras contractuales no previstas en el ordenamiento jurídico-administrativo, no tendría roces constitucionales, en tanto la implementación de la misma no violente normas, principios y requisitos del ordenamiento jurídico administrativo, y los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa (artículos 3 párrafo 2° y 55).***"**

Además la Sala en la citada resolución determinó que:

> *"(...) cabe tener presente que el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, permite a la Administración definir "reglamentariamente" cualquier otro tipo contractual que contribuya a satisfacer el interés general, dentro del marco general y los procedimientos ordinarios fijados en esta ley,*

[31] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/legado/Criterios... · Archivo DOC · Vista web Subgerente de Tesorería **y** Banca de Inversión. BANCO DE **COSTA RICA** " A estos efectos, lo establecido por el Decreto Ejecutivo Nº 25435-H de 27 de agosto de 1996, en cuyos Considerandos se cita el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa y se enuncian (no explican ni regulan) nuevos esquemas de contratación, como el BOT (Build, Operate and Transfer, Construya, Opere y Transfiera), el BLT (Build, Lease and Transfer, Construya, Alquile y Transfiera), Leasing (Operativo y Financiero), Capital Venture (Capital Compartido), Joint Venture (Riesgo Compartido) e Ingresos Compartidos. Estas nuevas figuras contractuales, deben a nuestro juicio ser objeto de regulación, conforme el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa...." (Énfasis agregado). Véase oficio 13100 (DGCA-1380-96) de 21 de octubre de 1996".

[32] Resolución Nº 00998 - 1998 de 16 de Febrero del 1998.

ello es un poco distinto de lo regulado por el artículo 3, de la misma Ley, que faculta la utilización de cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico administrativo, por ejemplo, que se desarrolle en el Derecho Civil o Comercial. De la relación de ambas normas, apreciamos que el artículo 55, antes citado, es un poco más amplio que el artículo 3, pues "cualquier otro tipo contractual", alude a un contrato aún no regulado en nuestro ordenamiento jurídico. Por una parte, la norma –por seguridad jurídica- obliga indirectamente a la Administración a reglamentar los contratos no regulados en nuestro ordenamiento jurídico, que pretenda utilizar, pero por otra parte, reconoce la evolución y desarrollo de las relaciones contractuales, al admitir la aparición de nuevos contratos. La premisa es que no todo esté regulado y que lo que no está normado, en gran medida es imprevisible. Por regla de principio y aún cuando el legislador no se hubiera ocupado de ello, cualquier nueva forma contractual tendría que estar acorde con el resto de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y enmarcarse dentro de los cometidos de la Institución de que se trate. (Énfasis agregado). Véase oficio 13100 (DGCA-1380-96) de 21 de octubre de 1996."

Como puede observarse la figura jurídica contractual denominada como BOT *(Build, Operate and Transfer, Construya, Opere y Transfiera),* ha sido aplicada en el sistema jurídico costarricense, y se encuentra amparada en resoluciones constitucionales, así como en pronunciamientos de la Procuraduría General de la Republica, aunque no aplicado a la CCSS.

Y, según párrafo segundo del artículo indica que la Caja podrá establecer un contrato con cualquier sujeto de derecho privado, cooperativas autogestionarias de servicios de salud, asociación o cualesquiera otras figuras jurídicas, el cual resulte adjudicatario del servicio, siendo que deba hacerse cargo del financiamiento, diseño, suministros, construcción, montaje, equipamiento, puesta en marcha, operación y mantenimiento de las instalaciones hospitalarias, y al final del plazo pactado, transfiera la infraestructura y todo su contenido a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Consideramos que el contenido de la norma planteada tiene fondo jurídico y político, pues se trata de pasar a privados los servicios de salud, en este caso de la Región Huetar Norte y Atlántica, según contrato que se vaya autorizar. Al respecto se advierte el contenido del artículo 73 de la Constitución Política, la Ley N° 17 y los Reglamentos dictados por esa Institución respecto de la construcción y operación de obras. Veamos que ha dicho el Tribunal Constitucional:

"El constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado. Según se indicó anteriormente, 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 de la Constitución Política; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales ***no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Esto exige reconocer, y afirmar, que la prestación de efectivo auxilio médico a todos los ciudadanos, es un deber del Estado costarricense, derivado de los conceptos de justicia y solidaridad que impregnan al régimen de seguridad social*** *contenido en la Constitución Política, y de la misión que ésta le encomienda a la Caja Costarricense de Seguro Social.* [33]

En relación con lo anterior, opinamos que el contenido de este artículo debe ser consultado obligatoriamente a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, pues no es un caso equivalente al Instituto Costarricense de Electricidad u otras Instituciones Autónomas. Las empresas privadas se mueven por el principio de rentabilidad y no por el principio de solidaridad mencionado en la Sentencia anterior.

Artículo 5. Autorizar a los órganos e Instituciones del Estado y Municipalidad donar terreno/s

Párrafo primero

Este párrafo se refiere a la facultad que tendrían todos los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, así como a la Municipalidad de Sarapiquí a donar: *"(…) algún terreno de su propiedad que se ubique en el distrito La Virgen del cantón de Sarapiquí a favor del fondo de inversión siempre que exista un contrato con la Caja Costarricense del Seguro Social para el desarrollo de infraestructura para el Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica."*

Resulta relevante recordar lo que ha determinado la Procuraduría General de la Republica[34], *(…) en el sentido de que la autorización para donar es de carácter facultativo y no imperativo para la administración activa. Las leyes que autorizan a las instituciones públicas a traspasar sus bienes, carecen de efectividad por sí mismas; se requiere por un lado la autorización del representante respectivo para*

[33] Ver Sentencia 3035-07 y 17000-07.

[34] Procuraduría General de la República OJ-095-2001.

suscribir la escritura, (…) así como el traspaso efectivo del bien, en aras de cumplir con el principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública y 11 de la Constitución Política.

Llama la atención el hecho que mediante un proyecto de ley se pretenda autorizar la donación de "algún *terreno*", sin plano, dueño y citas registrales, entre otros aspectos formales o de rigor para este tipo de modalidad, requisitos *sine qua nom* para que sea viable la autorización.

Otro asunto que esta asesoría quiere agregar es que, desde el punto de vista técnico no se tienen elementos del por qué necesariamente la construcción deba hacerse en el Cantón de Sarapiquí y por qué específicamente en el Distrito de La Virgen, como un asunto de preferencia o exclusividad del legislador, sin apego a estudios de técnicos o de planificación. Esta circunstancia podría violentar el principio de autonomía de la CCSS y, de paso, el artículo 33[35] constitucional por pretender dar un trato desigual con el resto de los distritos, y en general, del resto de las regiones del país. En otras palabras, la ubicación no es un albur de tipo legislativo, sino que depende del estudio de las demandas reales de servicios que tenga de antemano la CCSS.

El principio de igualdad propugna que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana.[36.]

Párrafo segundo

El mismo artículo en el segundo párrafo trata autorizar a la Caja Costarricense del Seguro Social, al fondo de inversión señalado en el artículo 3 o a la entidad adjudicataria mencionada en el artículo 4, para que reciba donaciones de terrenos por parte personas físicas o jurídicas privadas, nacionales o internacionales, para la construcción del Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica.

Este párrafo es carente de toda técnica legislativa, por varias razones, se autoriza al mismo tiempo a tres sujetos distintos a receptar la donación del o los terrenos, por un lado la CCSS, por otro el fondo, y también podría serlo cualquier sujeto

---

[35] Constitución Política, artículo 33, donde se halla el principio de igualdad ante la ley, sin discriminación alguna contraria a la dignidad humana. Véase Sala Constitucional Sentencia: 1942-94.

[36] Sala Constitucional Sentencia: 1942-94.

privado de los mencionados en el artículo 4. Evidentemente la Caja si podría recibir la donación de terrenos por parte de otras Instituciones o la Municipalidad o incluso de privados. No obstante, el fondo que se autoriza crear –no existe todavía- no tiene o cuenta con personalidad jurídica propia o instrumental para que sea un sujeto con capacidad para recibir el terreno, pero al mismo tiempo esos fondos son de naturaleza financiera, cuyo patrimonio administrado son recursos líquidos no necesariamente inmuebles. Finalmente, que una Institución o Municipalidad done un terreno a un sujeto de Derecho Privado para que explote un servicio público, y obtenga de ello rentabilidad –utilidades- es una forma de desviación de recursos de la Hacienda Pública, lo cual sería eventualmente ilegal e inconstitucional.

Por las razones que han sido expuestas, esta asesoría considera que la inclusión de este artículo podría contener roces constitucionales.

Artículo 6. Autorizar a la Notaría del Estado formalizar escritura e inscripción

El artículo 6 se refiere a la autorización que se establecería para que la Notaría del Estado, en caso de darse la donación según lo dispuesto en el artículo 5, realice la formalización e inscripción en el Registro Público del terreno donado, así como para que realice cualquier corrección en el trámite de inscripción de ser necesario. Asimismo se determina que las gestiones que realice la Notaria del Estado estarán exentas del pago de honorarios, todo tipo de derechos, timbres y tributos.

Respecto de la pretendida autorización la Procuraduría General de la República ha manifestado en diferentes ocasiones[37], que la Notaría del Estado, por mandato expreso de le ley, tiene su competencia delimitada en los artículos 3 y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como en el Decreto 14935-J, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 210 del 7 de noviembre de 1983 y sus reformas.

El artículo tercero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone:

> *"Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:*
> *(…)*
> *c) Representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública. Cuando los entes descentralizados y las empresas estatales requieren la intervención de notario, el acto o contrato deberá ser formalizado por la Notaría del Estado, salvo en cuanto a escrituras*

[37] Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica : 121 - J del 25/10/2016 dictámenes OJ-009-2009, OJ-137-2007, C-026-2000, C-071-1999.

referentes a créditos que constituyan la actividad ordinaria de la institución descentralizada... "

En igual sentido, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo número 14935-J antes mencionado, establece:

> *"Las escrituras de todos los entes descentralizados y de las empresas públicas y sus subsidiarias, cuando se refieren a operaciones relativas a inmuebles que requieran inscripción en el Registro Público conforme con la ley o para efectos de los artículos 455, 459 y 464 del Código Civil y respecto a negocios en que por disposición legal se haya establecido el requisito de formalizarlos en escritura pública, deberán ser otorgadas ante la notaría del Estado, siempre que los actos o contratos a que ellas se refieran sean de un monto superior a ¢ 5.000.000,00 (cinco millones de colones), con las siguientes excepciones, las que no se otorgarán ante la referida notaría:*
> *a) Las escrituras referentes a créditos que constituyan actividad ordinaria de las instituciones mencionadas, y*
> *b) Las escrituras de compraventa, hipoteca, arrendamiento, constitución de servidumbres y adquisición de bienes y servicios que constituyan actividad ordinaria de los entes públicos y empresas públicas y sus subsidiarias.*
> *Es entendido que los notarios que confeccionen las escrituras de las instituciones antes mencionadas, no cobrarán honorarios, en ningún caso a éstas y así lo harán constar en los respectivos documentos. Asimismo, para las escrituras que deban formalizarse ante la notaría del Estado, la institución interesada deberá remitir el expediente respectivo con un borrador o proyecto de escritura del acto o contrato."*

Si bien es cierto, la Procuraduría General de la República tiene las atribuciones antes expuestas, la donación supuesta donación que se menciona en el proyecto de ley, es una abstracción de donación, por tanto, la Notaría del Estado carecería de actuación pues no hay un bien delimitado para el cual se tenga que hacer la escritura respectiva. Todos los comentarios que hemos vertido en el artículo anterior, hacen que esta disposición del artículo 6 carezca de contenido.

La Asamblea Legislativa no autoriza donaciones "expectativa" de lo que pueda pasar en el futuro, autoriza donaciones referidas a bienes en concreto, y ahí sí, se podría autorizar a la Procuraduría, Notaría del Estado para que confeccione el instrumento de traspaso.

Entonces, esta autorización podría violentar las mismas disposiciones con que se asienta la atribución cartularia del órgano Procurador.

Artículo 7. Autorizar a la CCSS coordinar con Mideplan

Mediante el artículo 7 se pretende autorizar a la Caja Costarricense del Seguro Social y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, coordinen todo lo relativo a la realización de los estudios de preinversión necesarios para determinar la viabilidad de la construcción de un Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica.

Respecto de este artículo tal y como se indicó en el análisis del artículo 5 de esta iniciativa, no es razonable el hecho de que se pretenda aprobar un proyecto de ley para que la Caja Costarricense del Seguro Social sin que existan de previo los estudios de factibilidad, de viabilidad y de planificación, mismos que aseguren el tamaño de la infraestructura, el tipo de especialidades médicas, la cantidad de recurso humano necesario, el presupuesto proyectado, entre muchos otros aspectos.

Lo procedente podría ser apegarse a lo estipulado en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja, en la cual se le dan atribuciones amplias a su Junta Directiva para el cumplimiento de aspectos como el indicado en este artículo 7.

La procuraduría General de la República ha dicho que, dado que la autonomía de gobierno que la Constitución le reconoce a la Caja Costarricense de Seguro Social no está sujeta al Plan Nacional de Desarrollo. Lo que si esta es obligada a suministrar información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, pero no puede ser objeto de coordinación obligada o evaluación por parte de ese órgano ministerial, en tal sentido esta autorización del artículo 7 también podría ser inconstitucional, pues Mideplan, que es un Ministerio de la Administración Central, no puede imponerle la viabilidad técnica de un proyecto a la Caja.

Artículo 8. Autorizar a la CCSS formar profesionales y equipar el Hospital

De acuerdo con el artículo 8 en caso que la Caja decida implementar el proyecto de Hospital Periférico y Centro Diagnóstico para las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica, será deber de la Caja Costarricense del Seguro Social asegurar la formación de profesionales y adquisición de equipo en la cantidad y en las áreas que determine necesarias al mismo tiempo que inicia la construcción de dicho centro médico, a fin de que para cuando comience a operar tenga el personal

necesario para brindad sus servicios, así como para reforzar los demás niveles de atención en la zona.

Según la resolución constitucional N° 3125-08, los servicios de salud, una vez que han sido instaurados deben apegarse de manera irrestricta a los principios de eficiencia, eficacia, continuidad, regularidad, y adaptación en los servicios públicos de salud que presta. En tal sentido destaca la citada resolución constitucional que:

> *"(…) Los órganos y entes públicos que prestan servicios de salud pública tienen la obligación imperativa e impostergable de adaptarlos a las necesidades particulares y específicas de sus usuarios o pacientes y, sobre todo, de aquellos que demandan una atención médica inmediata y urgente, sin que la carencia de* ***recursos humanos y materiales*** *sean argumentos jurídicamente válidos para eximirlos del cumplimiento de tal obligación. Desde esta perspectiva, los servicios de las clínicas y hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social están en el deber de adoptar e implementar los cambios organizacionales, de contratar el personal médico o auxiliar y de adquirir los materiales y equipo técnico que sean requeridos para brindar prestaciones eficientes, eficaces y rápidas. Los jerarcas de las Clínicas y Hospitales no pueden invocar, para justificar una atención deficiente y precaria de los pacientes, el problema de las "listas de espera" para las intervenciones quirúrgicas y aplicación de ciertos exámenes especializados o de la carencia de recursos financieros, humanos y técnicos, puesto que, es un imperativo constitucional que los servicios de salud pública sean prestados de forma eficiente, eficaz, continua, regular y célere. Los jerarcas de la Caja Costarricense de Seguro Social y los Directores de Hospitales y Clínicas que les pertenecen están en el deber y, por consiguiente son los personalmente responsables -en los términos del artículo 199 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública-, de adoptar e implementar todas las providencias y medidas administrativas y organizacionales para poner coto definitivo a la prestación tardía –la cual, en ocasiones, deviene en omisa por sus consecuencias- de los servicios de salud, situación que constituye, a todas luces, una inequívoca falta de servicio que puede dar lugar a la responsabilidad administrativa patrimonial de esa entidad por las lesiones antijurídicas provocadas a los administrados o usuarios (artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública)".*

De acuerdo a lo expresado por la Sala Constitucional, una vez que se aprueba el funcionamiento de alguna modalidad de atención en salud, la Caja Costarricense de Seguro Social está en la obligación de prestar los servicios de manera eficaz y efectiva pronta. En este sentido pareciera que la norma resulta innecesaria.

Además, si fuese un privado mediante el contrato BOT quien sea el concesionario, resultaría que la Caja formaría los profesionales, adquiriría el equipo en cantidad necesaria, sin que ese privado lo aporte, como tampoco aportaría el terreno, y

eventualmente, por estar poco claro, podría hasta acceder al Fondo, aunque ello también es poco claro en el artículo 3 del Proyecto de Ley.

IV.- ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título no refleja el contenido del articulado. El proyecto modifica tres artículos de la Ley N° 17 y del artículo 3 al 8 son autorizaciones, sobre asuntos que, en su mayoría, por la Ley Constitutiva de la Caja y sus Reglamentos tiene autorización normativa de realizar directamente los propósitos en este Proyecto establecidos.

V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Por contemplar una de las excepciones previstas en el artículo 124, es decir, la exoneración de todo tipo de derechos, timbres y tributos en la formalización e inscripción del eventual terreno a donar, si el mismo se transfiere a privados, como estaría autorizado. En este caso el proyecto **NO** puede ser delegado a una Comisión Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Municipalidades de la Región Huetar Norte[38]zona norte del país: San Carlos, Guatuso, Upala, Los Chiles y Rio Cuarto
- Municipalidad de Sarapiquí
- Banco Central de Costa Rica
- Bancos del Estado
- SUGEVAL

Facultativas:

- Notaría del Estado, Procuraduría General de la República
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

[38] Decreto Ejecutivo N° 16068 del 15 de febrero de 1985 y sus reformas

- Contraloría General de la República
- Defensoría de los Habitantes de la República

VI.- FUENTES CONSULTADAS

Asamblea Legislativa

Constitución y leyes:

- ✓ Constitución Política de Costa Rica.
- ✓ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas.
- ✓ Ley N. 7200 de 28 de setiembre de 1990, reformada por la N. 7508 de 9 de mayo de 1995.
- ✓ Ley General de Administración Pública Ley N° 6227, de 2 de mayo de 1978.
- ✓ Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7732 del 17 de diciembre de 1997.
- ✓ Ley 7.508, Reformas de la ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, No. 7200, la cual propicia la participación privada en proyectos de generación eléctrica.
- ✓ Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995 y sus reformas.
- ✓ Ley N. 7200 de 28 de setiembre de 1990, reformada por la N. 7508 de 9 de mayo de 1995.

Informes Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ Informe al Expediente nº 17.214. “Ley expediente digital de salud”. Elaborado por la Licda. Milena Soto Dobles.
- ✓ Informe al Proyecto de Ley, Expediente 18946. “Ley para eliminar los privilegios tributarios de los fondos de inversión”. Elaborado por el Lic. Gustavo Rivera Sibaja.
- ✓ Informe a Expediente N° 20.260, “Reforma del artículo 183 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732”. Elaborado por la Licda. Gabriela Masey Machado.

Poder Ejecutivo

Decretos

- ✓ Decreto Ejecutivo Nº 25435-H de 27 de agosto de 1996

- ✓ Decreto 14935-J, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 210 del 7 de noviembre de 1983 y sus reformas.
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 16068 del 15 de febrero de 1985 y sus reformas

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Sentencia N° 01942-1994
- ✓ Sentencia N° 03309-1994.
- ✓ Sentencia N° 06256-1994
- ✓ Sentencia N° 06256-1994
- ✓ Sentencia N° 06345-1997
- ✓ Sentencia Nº 00998-1998
- ✓ Sentencia Nº 00878-2000
- ✓ Sentencia Nº 12973-2008
- ✓ Sentencia N° 03035-2007
- ✓ Sentencia N° 17000-2007

Procuraduría General de la República

- ✓ C-071-1999
- ✓ C-026-2000
- ✓ OJ-095-2001
- ✓ OJ-137-2007
- ✓ OJ-009-2009
- ✓ OJ-121-2016

Otras fuentes:

- ✓ http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=1500000000000024&idCategoria=4
- ✓ HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). Constitución Política de la República de Costa Rica. Actualizada 2007. Comentada, anotada y con citas de jurisprudencia. Editorial Juricentro.
- ✓ JINESTA LOBO (Ernesto).Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1, San José C. R. IJSA, febrero del 2006
- ✓ https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/legado/Criterios... · Archivo DOC · Vista web Subgerente de Tesorería y Banca de Inversión. BANCO DE COSTA RICA
- ✓ http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=1500000000000024&idCategoria=4 La **rentabilidad** es la ganancia que una persona recibe por poner sus ahorros en una

institución financiera y se expresa a través de los **intereses**, que corresponden a un porcentaje del monto de dinero ahorrado. A estos se agregan los **reajustes** que permiten mantener el valor adquisitivo del dinero que se haya ahorrado.

Elaborado por: azo
/*lsch// 5-3-2019
C. Archivo