DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-269-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

PROTECCIÓN A TRABAJADORES DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA) Y DE TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS ESTIBA Y DESESTIBA AFECTADOS POR EL DESEMPLEO GENERADO EN LOS MUELLES DE LIMÓN

EXPEDIENTE 21054

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEJANDRO SOLANO VARGAS
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

4 DE NOVIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 4

1. Sobre la Seguridad Social 4

2. Acerca de la Jubilación 6

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO 7

Del título 7

Artículo 1. 7

Artículo 2. 11

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 14

V. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 15

Aprobación 15

Delegación 15

Consultas 15

Obligatorias: 15

Facultativas: 15

VI. ANTECEDENTES 15

VII. ANEXOS 16

INFORME JURÍDICO[1]

PROTECCIÓN A TRABAJADORES DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA) Y DE TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS ESTIBA Y DESESTIBA AFECTADOS POR EL DESEMPLEO GENERADO EN LOS MUELLES DE LIMÓN

EXPEDIENTE Nº 21054

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley, pretende una serie de adiciones a la Ley de Protección al Trabajador, ley nº 7983 del 16 de febrero de 2000, específicamente a sus artículos 20 y 26, las cuales van dirigidas a permitir el retiro y uso del fondo del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), para personas mayores de 55 años y con una condición de desempleado de más de seis meses.

Este retiro podrá ser de una doceava parte, más las utilidades generadas en el último mes, por la totalidad de su capital acumulado cuando el dinero no se destine al pago de una obligación hipotecaria o a la obtención o pago de tratamiento médico, cuidados paliativos, geriátricos o medicamentos pues en estos supuestos el retiro podrá ser por la totalidad de los depósitos acreditados en su cuenta.

También se pretende autorizar el retiro de fondo del ROP, en las condiciones antes señaladas, con la intención de cubrir las cuotas y lograr una pensión anticipada.

Finalmente, pretende el proyecto una adición al artículo 5 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943, para que las personas mayores de 55 años y con una condición de desempleado de más de seis meses, puedan ser aseguradas por un pariente por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, y en caso de no existir parientes en estas condiciones, será el Estado quien lo asegure, hasta que termine la condición de desempleado.

[1]Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

1. Sobre la Seguridad Social

El derecho a la seguridad social en nuestro país encuentra asidero en la Constitución Política, en su capítulo de Derechos y Garantías Sociales, más concretamente en lo dispuesto en sus numerales 50 y 73:

> ***"ARTÍCULO 50.-*** *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza..."*
>
> ***"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…"*[2]

La Sala Constitucional ha desarrollado el tema en diversas resoluciones, entre ellas la resolución nº 5594-2012 del 2 de mayo de 2012, en donde manifestó que:

> *"VI. Sobre el Principio de Solidaridad Social. En otras oportunidades este Tribunal Constitucional ha dicho que el principio de solidaridad social, del que está imbuido nuestra Constitución Política, permite un gravamen soportado por todos en favor de todos, inclusive de unos pocos en favor de muchos (sentencia número 5141 de las dieciocho horas seis minutos del siete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro), entendiendo así que en un Estado Social de Derecho como el que disfrutamos (artículo 50 constitucional), al lado de los derechos se enuncian deberes y prohibiciones para las personas, a favor de los demás miembros de la comunidad y del mismo Estado. Entre los deberes constitucionales implícitos se tienen los que derivan de los principios de solidaridad y justicia social, presentes en nuestra Constitución Política, con ocasión de los cuales surgen obligaciones para unas personas en favor de las demás, que se constituyen en un medio para resolver la cuestión social y proteger a los que menos tienen; así por ejemplo, hay una tutela constitucional del trabajo y del trabajador. Ahora bien, de ninguna manera podrían considerarse estos deberes como inconstitucionales, puesto que se desprenden de normas y principios de rango fundamental, en el entendido que los deberes constitucionales, al igual que los derechos de ese rango, no son absolutos, por lo que su regulación debe responder a topes y pautas de proporcionalidad y razonabilidad, y por ello deben tener ciertas características, tales como la generalidad, es decir, ser iguales para todos los que se encuentren en la misma situación y además, ser determinados, sea, corresponder a un servicio concreto, pero sobre todo, no deben superar lo que requieran la solidaridad y la justicia social."*[3]

Dentro de la seguridad social, encontramos el derecho a la pensión, el cual no es únicamente un derecho derivado del artículo 73 de la Constitución Política, sino un

---

[2] *Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.*
[3] *Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución nº 5594-2012 del 2 de mayo de 2012.*

derecho humano fundamental, que debe ser reconocido en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna a toda persona. De ahí la existencia de diversos convenios y normas internacionales que lo reconocen y declaran como tal, el Tribunal Contencioso Administrativo en su resolución nº 89-2014-IV recopila de manera sucinta varios de estos convenios:

> *"… el desarrollo de un derecho a la calidad de vida, es más que un simple acceso a bienes de consumo, habida cuenta que abarca el bienestar del individuo como sujeto social e individual y que se manifiesta la confluencia de condiciones que garanticen el acceso a salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, ocio y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, entre otros. En este orden de ideas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, señala: "Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Todo lo anterior, redunda en un bienestar físico y espiritual del sujeto, no necesariamente cuantificable, más si perceptible por él. Ya en el año 1949, la Declaración Universal de los Derechos Humanos indicó lo siguiente: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad…*
>
> *(…) el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado comúnmente "Protocolo de San Salvador", señaló: "Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes."*[4]

Siendo reconocido como un derecho fundamental de todo ser humano, tanto por el derecho internacional, como por nuestro ordenamiento, el Estado ha tomado las medidas necesarias para asegurar el derecho a una pensión que permita una calidad aceptable, inclusive a las personas que no reúnan las condiciones que los diferentes regímenes de pensiones existentes solicitan para su afiliación, creándose con este objetivo, el régimen no contributivo de pensiones.

Sobre el tema se ha referido la Procuraduría General de la Republica exponiendo:

> *"Lo anterior motivo la creación de un sistema multipilar de pensiones. Dicho sistema - descrito de una manera muy general- está conformado por un primer pilar consistente en el actual régimen de invalidez, vejez y muerte, o por los 'regímenes públicos sustitutos', constituidos bajo el sistema de regímenes de reparto. El segundo*

[4] *Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Resolución nº 89- 2014-IV. del veintiuno de octubre del 2014.*

pilar está conformado por un régimen obligatorio de pensiones complementarias, administrado por una operadora privada, ya no bajo el sistema de reparto, sino mediante la apertura de una cuenta individual a nombre de cada trabajador, régimen que se financia con aportes obreros y patronales que sumados llegan a un 4.25% del salario del trabajador. El tercer pilar lo conforman los planes de pensión complementaria de carácter voluntario, los cuales se incentivan mediante el otorgamiento de algunos beneficios fiscales. El cuarto y último pilar, lo constituye el régimen no contributivo de pensiones, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya finalidad es otorgar pensiones a las personas de más bajos recursos que no tengan acceso a los otros regímenes…"[5]

2. Acerca de la Jubilación.

El acto de jubilación supone la cesación laboral, ya sea por el cumplimiento de la edad de retiro y del número de cuotas mínimos exigido según sea el régimen al que se cotice, o por impedimento físico o mental que sobrevenga durante la prestación del servicio laboral.

La Sala Constitucional se ha referido al respecto de la jubilación de la siguiente forma:

"(…) la jubilación o pensión es un derecho constitucional y fundamental de todo trabajador, que como tal debe de ser reconocido en un plano de igualdad y sin discriminación de ninguna especie; no obstante, ese derecho no es absoluto y puede ser limitado o condicionado, pero solo cuando las limitaciones o las condiciones al derecho que se comenta sean razonables y proporcionadas a la naturaleza y fin del derecho de jubilación y, además derivarse de las normas que los reconocen y garantizan según se ha explicado".[6]

De este modo, la jubilación se encuentra tutelada en los artículos 50, 73 y 74 de la Constitución Política. Igualmente, este derecho es protegido a través de numerosos instrumentos internacionales como los artículos 11 y 16 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 31 de la Carta Internacional Americana de las Garantías Sociales, 5 del Convenio nº. 118 de la OIT, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los numerales 25, 28, 29 y 30 del Convenio no. 102 de la OIT.

[5] *Procuraduría General de la Republica. Dictamen nº C-078-2002 del 21 de marzo de 2002.*
[6] *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución nº 2376–96, del 17 de mayo de 1996.*

Esa garantía para todo ciudadano es otorgada por el Estado, a través de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Se financia en forma tripartita mediante la contribución forzosa de los patronos, los trabajadores y el Estado; suministra los servicios indispensables en caso de cesación laboral de trabajo por motivos de invalidez, vejez o muerte.

El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (SIVM) es obligatorio para los trabajadores asalariados de los sectores público y privado, así como para los trabajadores independientes con las excepciones hechas en los artículos 4 y 65 de la Ley Constitutiva de la Caja, y voluntario para todos los habitantes del país no considerados en las condiciones antes indicadas.

Para recibir el derecho a la pensión por vejez el artículo 5 del RIVM establece que el asegurado debe alcanzar los 65 años de edad, siempre que haya contribuido a este seguro con al menos 300 cuotas.[7]

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Del título

Como primera observación, se llama la atención al hecho de que el título del proyecto no guarda relación con su contenido; ya que el primero hace alusión a los trabajadores de JAPDEVA y trabajadores de las empresas estiba y desestiba afectados por el desempleo generado en los muelles de Limón, mientras que el texto del proyecto propone una serie de beneficios y protecciones generales para cualquier persona que cumpla con las condiciones establecidas en el articulado, sin hacer referencia expresa del grupo de trabajadores y trabajadoras que se mencionan en el título.

Artículo 1.

Reforma artículo 25.

Establece el articulado: *"El trabajador cesante, **con edad o superior a cincuenta y cinco años**",* redacción que se recomienda mejorar; se propone como posible

[7] *Artículo 5º-Tiene derecho a pensión por vejez el asegurado que alcance los 65 años de edad, siempre que haya contribuido a este Seguro con al menos 300 (trescientas) cuotas (…)*

redacción la siguiente: *"El trabajador cesante, **con edad de cincuenta y cinco años o superior**"*

Propone la iniciativa que el trabajador o trabajadora cesante podrá solicitar la entrega de **una doceava parte del monto de su pensión complementaria más las utilidades generadas en el último mes, por la totalidad de su capital acumulado**, pero es omisa en aclarar en la exposición de motivos, por qué establece este monto, si es que acaso responde a algún criterio técnico, o se establece de manera meramente discrecional por parte del legislador o legisladora, supuesto que debe tomarse en consideración, al igual de si el monto autorizado para retirar, está en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El proyecto pretende autorizar el retiro de la totalidad del ROP cuando se compruebe que:

"a) tiene una obligación hipotecaria sobre su vivienda, **con una institución financiera**. La operadora girará directamente al acreedor **el monto que corresponda**".

La primera observación respecto al enunciado anterior se refiere al hecho de que, para poder autorizar el retiro de la totalidad de su pensión complementaria, la obligación hipotecaria debe ser ante una "institución financiera"[8], dejando al trabajador cesante, sin posibilidad de retiro, y por ende de pago, en el caso de que la obligación sea ante un acreedor que no se reconozca como institución financiera, como por ejemplo que la obligación hipotecaria sea ante una persona física.

Se debe mejorar la redacción, puesto que el término "monto que corresponda" es ambiguo y puede prestar roces con el principio de seguridad jurídica, debe ser más claro detallando si el pago será por el total de la deuda, en el caso de que los fondos sean suficientes; o si puede cubrir el retraso en los pagos para la cancelación de lo atrasado y de los intereses moratorios.

También es omisa la iniciativa respecto a qué pasará con los montos restantes en caso de que el monto del ROP sea mayor a la deuda hipotecaria, puesto que el texto obliga a que la operadora de pensiones gire directamente al acreedor, no al

[8] "*Una institución financiera es una institución que facilita servicios financieros a sus clientes o miembros. Probablemente los servicios financieros más importantes facilitados por las instituciones financieras es actuar como Intermediario financiero o intermediarios financieros. La mayor parte de las instituciones financieras están regulados por el gobierno.* "https://es.wikipedia.org/wiki/Instituci%C3%B3n_financiera

dueño de la cuenta, situación que crea un vacío en la norma el cual roza el principio de seguridad jurídica.

"b) Que requiere para sí o **su familia**, en casos de accidente o enfermedades graves o terminales, **tratamiento médico, cuidados paliativos, geriátricos o medicamentos."**

El término "su familia" es demasiado general, se debe establecerse hasta qué grado de parentesco estará cubierto y si este será por consanguinidad, afinidad, o ambos.

El tratamiento médico, cuidados paliativos, geriátricos o medicamentos, son beneficios del sistema de seguridad social que en un estado social de Derecho como lo es el nuestro, son expedidos de manera obligatoria por la CCSS por lo que no es clara la razón para que se establezcan como supuestos para la solicitud del retiro total del ROP.

Reforma artículo 26.

La reforma presentada a este artículo, consta de la adición de dos párrafos finales en los que se establecen las condiciones necesarias para que una persona pueda solicitar el retiro del ROP con la intención de adelantar las cuotas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y obtener una pensión anticipada. Se establece así, que el interesado debe ser mayor de 55 años; permanecer en la condición de desempleado por más de seis meses; que los fondos se trasladaran directamente al Régimen de Invalidez, Vejez o Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social; que el traslado debe realizarse en un plazo de 30 días y una penalización de 12.5% por concepto de anticipación.

El hecho de que la iniciativa pretenda establecer todas las condiciones necesarias, así como el monto penalizado por concepto de anticipación, presenta roces con la autonomía especial con que goza la CCSS, como ente con potestad de administrar todo lo concerniente en materia seguros sociales, así dispuesto tanto constitucional[9] como legalmente[10]; por lo que esta imposición por parte del legislador o legisladora

[9] Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
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.
[10] Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943
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.

estaría violentando dicha autonomía de la CCSS en materia de seguros sociales. Es por esta razón que en el párrafo primero se delega en la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la tarea de elaborar el Reglamento correspondiente, en concordancia con las potestades y autonomía con que goza la Caja.

Al respecto el Departamento de Servicios Técnicos se ha referido con anterioridad en los siguientes términos:

> *"Al respecto, es necesario tener presente que conforme la legislación vigente y con fundamento en el alcance y debida aplicación del artículo 73 constitucional, la administración y gobierno de los seguros sociales, son resorte de la CCSS. La Caja cuenta con "autonomía administrativa y de gobierno que le permite regular, por vía reglamentaria, lo relativo a la administración de los seguros sociales, en otros términos, implica el conferimiento de competencias especiales en la reglamentación de la administración de esta materia,* ***precisamente, en lo que se refiere a la definición de los requisitos, beneficios y condiciones de ingreso de cada régimen de protección****, competencia que es desarrollada en lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 14 de la Ley Constitutiva de la Caja que en lo que interesa disponen:*
>
> *"(…) Corresponde a la Junta Directiva de la Institución establecer vía reglamento la definición de las condiciones, beneficios y requisitos de ingreso de cada régimen de protección y cualquier aspecto sobre la organización y administración de los seguros sociales, Sala Constitucional, resolución nº 9734-2001 de 14:23 hrs de 26 de setiembre de 2001. Criterios más recientemente reiterados en sentencia nº 16297-2009 de 15:04 hrs de 21 de octubre de 2009 (…)".* [11]

Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, Reglamento Nº 6898 del 07 de febrero de 1995, en su transitorio XV:

> *"Transitorio XV.- La presente reforma entrará en vigencia a partir del 1° de setiembre del año 2016. Una vez transcurridos cincuenta y cuatro (54) meses desde la entrada en vigencia de esta reforma,* ***ninguna persona podrá acceder a un retiro anticipado con derecho a pensión reducida conforme***

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 último se prohíbe expresamente. Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas.

[11] Departamento de Servicios Técnicos, Oficio ST. 216-2001, correspondiente al Informe Jurídico del Expediente Nº 17908, elaborado por Cristina Ramírez Chavarría y Carlos Torres Morera.

***a los artículos 5 y 24 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte**." El resaltado es nuestro.*

En ese entendido los 54 meses se estarán cumpliendo el 1° de febrero del 2021, fecha límite para toda persona trabajadora para optar por el beneficio de pensión anticipada; supuesto que debería de establecerse en la reforma pretendida.

En otro orden de idea, no se establece si los 30 días serán naturales o hábiles, por lo que se recomienda que el texto del articulado sea explícito en este sentido.

Artículo 2.

Adición al artículo 5.

Pretende la iniciativa, la adición de un último párrafo al artículo 5 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943 , el cual dispone que una persona mayor de cincuenta y cinco años (55), con al menos 150 cuotas pagadas, y con seis meses o más de estar desempleado, podrá ser asegurado por un pariente por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, y en caso de no existir parientes en estas condiciones, será el Estado quien lo asegure, hasta que termine la condición de desempleado.

Respecto al supuesto de que la persona desempleada pueda ser asegurada por un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado de afinidad, es parecer de esta asesoría que dicha disposición entraría en roces con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, puesto que estaría autorizando que una persona en las condiciones dispuestas por la reforma, podría recibir el beneficio de asegurado familiar por cualquiera de los siguientes familiares: hijos, padres, hermanos, abuelos, nietos, tíos, sobrinos, bisabuelos, biznietos; así como también de su conyugue, o conviviente y los parientes antes definidos de este.

Esta disposición sobrepasa de manera categórica lo dispuesto en el Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, reglamento nº 7082 del 03 de diciembre de1996, que en su artículo 10 define que se entiende por asegurado familiar[12] y en su artículo 12 define los requisitos necesarios para optar

[12] *Artículo 10.-Para los efectos de este Reglamento se entiende por:*
(…)
Asegurado Familiar: Persona, hombre o mujer, que adquiere la condición de asegurado debido a que cumple, con respecto al asegurado directo, ciertos requisitos sobre parentesco, dependencia económica, edad y otros que establece este reglamento.

por dicho beneficio[13]; circunscribiendo dicha posibilidad solamente al primer grado de parentesco.

---

[13] *Artículo 12.-De los beneficiarios familiares. Tiene derecho el asegurado(a) directo a solicitar al Seguro Social la protección a través del Beneficio Familiar de quienes reúnan respecto de él (ella), los requisitos generales de vínculo y dependencia económica, así como los particulares conforme se enuncia en el presente artículo. Igual derecho le asiste al potencial beneficiario (a) de requerir directamente al Seguro Social la protección en los supuestos en los que la Ley y éste reglamento por su condición lo ampara.*

a. Cónyuge.

b. Compañera (o): con convivencia en forma estable: comparten alimentos, cama y cohabitación sexual al menos por tres años ininterrumpidos; pública: evidente, patente, notoria; exclusiva: no simultánea, fiel; y bajo el mismo techo. Tanto el asegurado (a) directo como el compañero (a) deben ostentar la libertad de estado al momento de solicitar la protección.

Se establece el "Registro de Parejas en Convivencia" como un medio de acreditación de las características de la unión, sin distingo de sexo, a los efectos de trámite del Beneficio

Familiar para la pareja por parte de quien ostente la condición de asegurado (a) directo. Su contenido tendrá carácter de confidencial y estará sujeto a lo establecido en la Ley Nº 8968, Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus datos personales, en cuanto le sea aplicable.

En ausencia del registro de la fecha de inicio de la convivencia de la pareja, la administración establecerá los requisitos de comprobación fehaciente de dicha fecha para efectos del cómputo del tiempo requerido para el otorgamiento del Beneficio Familiar.

c. Hijos (as): inválidos con discapacidad severa sin límite de edad; reconocidos legalmente menores de edad; putativos, del nuevo cónyuge o compañera (o); cuidadores de sus padres severamente discapacitados o mayores de 65 años; entre 18 y 22 años no cumplidos que cursen estudios de enseñanza media, técnica o para universitaria, o entre los 18 y 25 años no cumplidos que cursen estudios universitarios o en colegios universitarios. Cuando sean mayores de edad deben ostentar la libertad de estado y no convivir en unión libre.

d. Madre o padre o quien en lugar de éstos, le hubiere prodigado los cuidados propios de aquellos durante su crianza; o que vele por un hijo(a) pensionado(a) por PCI o PCP.

e. Hermano (a): en el tanto sus padres no cuenten con alguna modalidad de aseguramiento, ni medios para obtenerla:

1. Menor de edad.

2. Sin límite de edad si padece una discapacidad severa permanente.

3. Hasta 22 años no cumplidos cuando curse estudios de enseñanza media, técnica o parauniversitaria, ostente libertad de estado y no se encuentre en unión libre.

4. Entre los 22 y los 25 años no cumplidos cuando curse estudios en colegio universitario o en universidad, ostente libertad de estado y no se encuentre en unión libre.

5. Cuando vele por algún hermano en razón de discapacidad severa permanente, ostente libertad de estado y no se encuentre en unión libre.

6. Cuando vele por alguno o ambos padres en razón de invalidez para trabajar o por ser mayores de 65 años, ostente libertad de estado y no se encuentre en unión libre.

f. Otro menor de edad: no necesariamente ligado por vínculo de familia y que se encuentra bajo custodia legal otorgada por el PANI o juzgado competente y viva bajo el mismo techo del asegurado (a) directo.

g. Toda persona menor de edad o en período de gestación no protegida por el beneficio familiar, que no se encuentre sujeta a la obligatoriedad de cotizar, tiene derecho a las prestaciones sanitarias a que se refiere el artículo 15 inciso a. de este Reglamento, con cargo al Estado, de acuerdo con lo que dispone el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En cuanto al supuesto de que a falta de algún familiar que pueda asegurar a la persona desempleada, será obligación del Estado asegurarlo, es claro, como se ha expuesto en líneas anteriores que, en nuestro Estado Social de Derecho, es obligación precisamente del Estado garantizar la seguridad social a todas y todos los ciudadanos, como lo ha reiterado la Sala Constitucional en sus resoluciones al afirmar que:

> *"En cuanto a la coherencia que el artículo 36 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social debe tener con las normas constitucionales, procede indicar que el artículo 73 de la Constitución Política, interpretado armónicamente con el artículo 50 idem, consagra el Derecho de la Seguridad Social. 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 éstas 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, patronos y el Estado."*[14]

Y de igual forma ha señalado que:

> *"... Este derecho supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos 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 parte del principio de generalidad, en tanto protege situaciones de necesidad, no en la medida en que éstas*

Cuando el requisito para otorgar el beneficio sea la discapacidad severa, la determinación de tal estado se hará por medio de la Dirección de la Calificación de la Invalidez.

La Caja se reserva el derecho de determinar, por los medios que estén a su alcance, las relaciones de parentesco y de dependencia económica.

De establecerse que alguno de los requisitos exigidos no se cumple o ha dejado de cumplirse, se procederá a suspender el beneficio y a formalizar la condición de asegurado por cualquiera de las modalidades existentes, sin perjuicio de la facultad que se reserva la institución de cobrar el costo de las prestaciones otorgadas indebidamente.

[14] *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto nº 3819-94 del 27 de julio de 1994.*

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." (Lo subrayado no es del original).[15]

Ahora bien, esta obligación de proveer seguridad social a todas y todos los ciudadanos, debe responder a un principio de razonabilidad. Nuestro sistema de seguridad social, respecto de los seguros de salud, se compone de un sistema tripartito, en donde el Estado, el patrono y el mismo asegurado aportan para la subsistencia del mismo. Es así, que en el supuesto de que el Estado se vea en la obligación de asegurar a una persona desempleada en las condiciones que especifica el presente proyecto, representaría una triple carga para el Estado, ya que no solo deberá aportar al sistema de seguro de salud, sino que en el caso de la persona desempleada, será el único aporte, ya que no existe un patrono, y la persona desempleada tampoco aportaría a su seguro.

Por esta razón, se debería realizar un estudio técnico, para cuantificar la carga económica que representaría para el Estado la obligación pretendida, más aun teniendo en cuenta que la obligación seria para cualquier persona desempleada que cumpla con los requisitos del proyecto, y no solo para trabajadores de la junta de administración portuaria y de desarrollo económico de la vertiente atlántica (JAPDEVA) y de trabajadores de las empresas estiba y desestiba afectados por el desempleo generado en los muelles de Limón, como se podría entender del título de la iniciativa.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Debe corregirse el término "trabajador" del párrafo último que se propone adicionar al artículo 5 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943, ya que el texto dispone: "que tenga seis meses o más **de estar desempleado".** Es claro que una persona no puede ser catalogada como "trabajador" si ha estado desempleado por más de seis meses, por lo que se sugiere realizar el cambio por el término "persona".

[15] *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia nº 8013-04 del 21 de julio de 2004.*

V. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Aprobación

El proyecto de ley requiere para su votación la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

Delegación

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 constitucional, la presente iniciativa de ley puede delegarse a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- Banco Central de Costa Rica (BCCR).
- Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).
- Banco de Costa Rica (BCR).

Facultativas:

- Superintendencia de Pensiones (SUPEN)
- Centro Nacional de Control del Dolor y Cuidados Paliativos, CCSS.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

VI. ANTECEDENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” Ley Nº 7907 de 3 de setiembre de 1999.
- ✓ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943.
- ✓ Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley nº 7935 del 25 de octubre de 1999.

- ✓ Ley de Protección al Trabajador, ley nº 7983 del 16 de febrero de 2000.
- ✓ Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, Reglamento Nº 6898 del 07 de febrero de 1995.
- ✓ Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, reglamento nº 7082 del 03 de diciembre de1996.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto nº 3819-94 del 27 de julio de 1994.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución nº 2376–96, del 17 de mayo de 1996.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia nº 8013-04 del 21 de julio de 2004.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución nº 5594-2012 del 2 de mayo de 2012.
- ✓ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Resolución nº 89-2014-IV. del veintiuno de octubre del 2014.
- ✓ Procuraduría General de la Republica. Dictamen nº C-078-2002 del 21 de marzo de 2002.
- ✓ Departamento de Servicios Técnicos, Oficio ST. 216-2001, correspondiente al Informe Jurídico del Expediente Nº 17908, elaborado por Cristina Ramírez Chavarría y Carlos Torres Morera.

VII. ANEXOS

Cuadro 1.

Cuadro comparativo entre la ley vigente Ley de Protección al Trabajador, ley nº 7983 del 16 de febrero de 2000 y las reformas pretendidas por el proyecto de ley expediente nº 21054	
Ley de Protección al Trabajador, ley nº 7983 del 16 de febrero de 2000	Proyecto de ley, Expediente nº 20154
ARTÍCULO 20-Condiciones para acceder a los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones Los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones se obtendrán una vez que el	**Artículo 20- Condiciones para acceder a los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones** Los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones se obtendrán una vez que el

beneficiario presente, a la operadora, una certificación de que ha cumplido con los requisitos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social o del régimen público sustituto al que haya pertenecido. En caso de muerte del afiliado, los beneficiarios serán los establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte o el sustituto de este. Cada operadora tendrá un plazo máximo de noventa días naturales para hacer efectivos los beneficios del afiliado. El incumplimiento de esta obligación se considerará como una infracción muy grave para efectos de imponer sanciones.	beneficiario presente, a la operadora, una certificación de que ha cumplido con los requisitos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o del régimen público sustituto al que haya pertenecido. En caso de muerte del afiliado, los beneficiarios serán los establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte o el sustituto de este. Cada operadora tendrá un plazo máximo de noventa días naturales para hacer efectivos los beneficios del afiliado. El incumplimiento de esta obligación se considerará como una infracción muy grave, para efectos de imponer sanciones.
Cuando un trabajador no se pensione bajo ningún régimen, tendrá derecho a retirar los fondos de su cuenta individual al cumplir la edad establecida vía reglamento, por la Junta Directiva de la CCSS. En este caso, los beneficios se obtendrán bajo las modalidades dispuestas en este capítulo. No obstante, la Junta Directiva de la CCSS podrá establecer un monto por debajo del cual puede optarse por el retiro total.	Cuando un trabajador no se pensione bajo ningún régimen tendrá derecho a retirar los fondos de su cuenta individual al cumplir la edad establecida vía reglamento, por la Junta Directiva de la CCSS. En este caso, los beneficios se obtendrán bajo las modalidades dispuestas en este capítulo. No obstante, la Junta Directiva de la CCSS podrá establecer un monto por debajo del cual puede optarse por el retiro total. **El trabajador cesante, con edad o superior a cincuenta y cinco años, que no haya podido obtener empleo luego de seis meses de la terminación de su relación laboral, podrá solicitar a la operadora de pensiones complementarias, que administra su cuenta, la entrega de una doceava parte de esta más las utilidades generadas en el último mes, por la totalidad de su capital acumulado.** **También podrá pedir el giro de la totalidad de los depósitos acreditados en su cuenta, cuando compruebe alguno de los siguientes casos:** **a) Que tiene una obligación hipotecaria sobre su vivienda, con una institución financiera. La operadora**

	girará directamente al acreedor el monto que corresponda. **b) Que requiere para sí o su familia, en casos de accidente o enfermedades graves o terminales, tratamiento médico, cuidados paliativos, geriátricos o medicamentos.**
ARTÍCULO 26.- Anticipación de la edad de retiro El afiliado podrá anticipar su edad de retiro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con esta ley y con el reglamento que dicte la Junta Directiva de la CCSS.	**Artículo 26- Anticipación de la edad de retiro** El afiliado podrá anticipar su edad de retiro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con esta ley y el reglamento que dicte la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). **Cuando una persona mayor de cincuenta y cinco años haya permanecido en la condición de desempleado por más de seis meses podrá solicitar el traslado del saldo de la cuenta de su pensión obligatoria complementaria para cubrir las cuotas y lograr una pensión anticipada. Su solicitud y el dinero se remitirán directamente al Régimen de Invalidez, Vejez o Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, en un plazo de treinta días. Se penalizará en un doce coma cinco por ciento (12,5%) el monto de la pensión para la que venía cotizando, por concepto de anticipación.** **En caso de obtener un empleo se suspenderá dicho beneficio, volviendo a cotizar para la pensión complementaria y para la pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social, hasta alcanzar la edad de jubilación y eliminar la penalización.**

Cuadro 2.

Cuadro comparativo entre la ley vigente Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943 y las reformas pretendidas por el proyecto de ley expediente nº 21054	
Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, ley nº 17 del 22 de octubre de 1943	**Proyecto de ley, Expediente nº 20154**
Artículo 5.- El seguro social será facultativo sólo para el trabajador que por cualquier circunstancia deje de ser asegurado obligatorio y que voluntariamente desee continuar en el goce de los beneficios de la presente ley. En este caso, deberá cubrir la cuota que para el seguro facultativo establezca la Junta Directiva, la cual también determinará, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3, los beneficios a que tendrá derecho el interesado.	**Artículo 5-** El seguro social será facultativo sólo para el trabajador que por cualquier circunstancia deje de ser asegurado obligatorio y que voluntariamente desee continuar en el goce de los beneficios de la presente ley. En este caso, deberá cubrir la cuota que para el seguro facultativo establezca la Junta Directiva, la cual también determinará, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3, los beneficios a que tendrá derecho el interesado. **Un trabajador mayor de cincuenta y cinco años de edad, con al menos ciento cincuenta cuotas pagadas, que tenga seis meses o más de estar desempleado, podrá ser asegurado a cargo de cualquier pariente por consanguinidad o afinidad hasta tercer grado. En caso de no disponer de parientes que se hagan cargo, será cubierto por el Estado, en cuanto subsista su condición de desempleado.**

Elaborado por: asv
/*lsch// 4-11-2019
c. archivo