

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE

EXPEDIENTE N° 21434

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

22 DE MARZO DE 2022

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

CUARTA LEGISLATURA

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el siguiente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE, Expediente N° 21434, iniciativa del Diputado Pedro Miguel Muñoz Fonseca, publicado en La Gaceta 122, Alcance N° 152 del 01 de julio de 2019, con base en las siguientes consideraciones:

I. Generalidades del proyecto de ley:

La presente ley tiene como objetivo dotar de una normativa clara y transparente sobre la cotización de los trabajadores independientes; ya que actualmente no existe dicha normativa y esto genera que los trabajadores independientes vivan sumidos en una inseguridad jurídica sobre sus cotizaciones a la seguridad social.

En la exposición de motivos indica:

“(…)

- 1. Que en la actualidad no existe una normativa adecuada para regular lo relativo al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes, pues los criterios utilizados para determinarlas son arbitrarios y sujetos a constantes cambios reglamentarios.*
- 2. Que los trabajadores independientes pagan cuotas sumamente elevadas respecto de los trabajadores asalariados, a pesar de que unos y otros tienen los mismos derechos según la Constitución, los principios y las leyes en materia de seguridad social.*
- 3. Que la Sala Constitucional, cuya jurisprudencia es vinculante erga omnes según el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ha establecido que las cuotas de la seguridad social tienen naturaleza parafiscal. Por tanto, la regulación del cobro y pago de tales cuotas se debe regir por los principios del Derecho Tributario.*

(…)”

El proyecto de Ley cobra una gran relevancia, porque actualmente son miles de costarricenses que trabajan independientemente y que, aunque quisieran no podrían pagar las elevadas cargas sociales.

II. Consultas realizadas.

En el trámite del presente proyecto de ley, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, realizó consulta a las siguientes instituciones:

- a. Contraloría General de la República

- b. Corte Suprema de Justicia
- c. Ministerio de Hacienda
- d. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- e. Superintendencia de Pensiones
- f. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

II. Respuestas recibidas:

Una vez que se cumplió el plazo reglamentario para recibir las respuestas a las consultas planteadas a las diferentes instituciones, se recibieron las siguientes respuestas:

- a. Caja Costarricense Seguro Social, 18 de noviembre de 2020, oficio SJD-2091-2020.

Indican que:

“Conclusión y Recomendaciones: Oponerse al proyecto de ley, ya que dicha disposición atenta expresamente contra la autonomía de gobierno de la seguridad social concedida constitucionalmente a la Caja.”

- b. Cámara de Comercio de Costa Rica, 19 de noviembre de 2019, oficio DE-088-2019.

Indican que:

“El proyecto de ley consultado busca crear condiciones más favorables y estables para el pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes. Además, establece una condonación de sanciones e intereses para los trabajadores independientes para que estos regularicen su situación informal. La Cámara de Comercio de Costa Rica, siempre ha apoyado todas aquellas medidas que faciliten y fomenten migrar hacia la formalidad. Por lo anterior, aplaudimos esta iniciativa de Ley y con el debido respeto instamos a los señores Diputados (as) a impulsar dichas iniciativas.”

- c. Cámara Nacional de Turismo, 15 de noviembre de 2019, oficio 003-15112019

Indican que:

“(...) manifestar en nombre de la Cámara Nacional de Turismo el apoyo al Proyecto de Ley 21.434: “LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE”, proyecto que pretende regularizar la situación actual de muchos trabajadores independientes que no cotizan a la CCSS y que podría potencialmente beneficiar a aquellos trabajadores independientes del sector turismo que no han podido regularizar su situación con la CCSS debido al alto costo de hacerlo o a la ambigüedad y cambios de normativa.

Consideramos que esta iniciativa es positiva, sobre todo porque brinda opciones reales para traer a la formalidad a muchos trabajadores que podrían sumarse a

la base de contribución de la seguridad social. Y este es un momento idóneo para poner este tema en la palestra, ya que recientemente el INEC nos advierte que los niveles de desempleo siguen en aumento, pero sobre todo el subempleo se ha disparado exponencialmente y de momento no se vislumbran acciones administrativas a cargo de la CCSS para avanzar en esta discusión, parlo que vemos con buenos ojos que sea a través de una ley que se regule el tema.

Le agradecemos a la Comisión que usted preside tomar en cuenta lo manifestado anteriormente, ya pensamos que la aprobación de dicho proyecto de Ley es de vital importancia para nuestro sector.”

- d. Corte Suprema de Justicia, 12 de septiembre de 2019, oficio 240-P-2019. Indican:

“Se devuelve la consulta sin pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos que según regula el artículo 167 de la Constitución Política son los que requiere un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia”

- e. Contraloría General de la República, 9 de octubre del 2019, oficio DFOE-SOC-1033. Indican:

“2. Criterio del Órgano Contralor

Resulta oportuno señalar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual algunos asuntos contenidos en el citado proyecto de ley, que se apartan de esa premisa, no serán abordados, considerando que, eventualmente por su especialidad, le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades legales que se les ha asignado.

Tal y como se indicó en el apartado anterior, la propuesta legislativa, pretende regular lo referente al pago de las cuotas de seguridad social a cargo de los trabajadores independientes.

Para comprender la finalidad de tal iniciativa, resulta importante mencionar que, fue con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), Ley N.° 79831, en el año 2000, que el legislador introdujo mediante su transitorio XII y a manera de obligatoriedad la afiliación a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) de los trabajadores independientes.

Al respecto indica el citado transitorio:

(...) Los trabajadores independientes se afiliarán a la CCSS en forma gradual durante los primeros cinco años a partir de la vigencia de la presente ley. (El resaltado no corresponde al original).

En este sentido la Ley Constitutiva de la CCSS, Ley N.° 172 en su artículo 3° establece que la Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; (...), para tales efectos dictará la reglamentación pertinente.

Bajo tal situación, la Junta Directiva de la CCSS aprobó mediante el artículo 21 de la sesión N.° 7877, celebrada el 05 de agosto de 2005, el “Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes”, cuerpo normativo que sirve de sustento a la propuesta normativa bajo nuestro análisis.

Tal circunstancia resulta relevante, puesto que, se sustrae (a partir del texto propuesto) que lo pretendido por el legislador es elevar a rango legal tales regulaciones, aplicando ciertas variaciones según se consideró pertinente y sobre las cuales el Órgano Contralor no tendría injerencia u opinión dado que sobre pasan las atribuciones que en materia de Hacienda Pública le fueron concedidas.”

- f. Ministerio de Hacienda, 10 de septiembre 2019, oficio DGPN-0206-2019 y otro oficio del 16 de septiembre del 2019, oficio DVME-0663-2019.
Indican que:

“Del análisis de esta propuesta sometida a estudio, esta Dirección General de Presupuesto Nacional, estima que resultaría conveniente que se revise la redacción de la misma, dado que se podría estar generando un eventual roce constitucional, en vista de que la materia que se pretende reformar, se encuentra enmarcada en el régimen de derechos de solidaridad social y consecuentemente, dentro del Régimen de las Garantías Sociales,¹ consagradas en el texto constitucional.

(...)

En conclusión, independientemente de la situación apuntada en cuanto a la posible existencia de la inconstitucionalidad, esta Dirección General manifiesta su oposición al proyecto, ante la eventual creación de una nueva obligación con cargo al Presupuesto Nacional sin la fuente de financiamiento correspondiente.”

- g. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 05 de diciembre del 2019, oficio DM-1817-2019.
Indican que:

“CONCLUSIONES:

- ✓ *Al respecto se procede a advertir que podría existir un rose constitucional con referencia a los artículos 73 y 177 de la Constitución, así como lo dispuesto en los artículos 1, 3, 14 y 23 de la Ley Constitutiva de la CCSS y por tanto teñir de inconstitucional el presente proyecto de Ley. Por cuanto, la Caja Costarricense de Seguro Social goza de una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, y a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo.*
- ✓ *Lo anterior, conforme al artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 3 de la Ley de Jurisdicción ya que, en nuestro sistema jurídico, se exige la interpretación conforme a la Constitución, de lo contrario, se tendría por infringida la Constitución Política.”*

- h. Instituto Nacional de Mujeres (INAMU), 06 de enero de 2020, oficio INAMU-PE-0754-12-2019.

Indican que:

“A partir de todo lo expuesto, consideramos que con la propuesta no se cumplen los objetivos planteados, toda vez que ya en el reglamento emitido por el Órgano competente en materia de los seguros y obligaciones obrero-patronales se encuentra regulado lo mismo que contiene la propuesta, siendo el texto de ese último prácticamente el mismo del reglamento vigente.”

III. Audiencias:

Durante el trámite en la Comisión se llevaron a cabo tres audiencias

- a. Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de Empresas Privadas, señor Fabio Masis, director ejecutivo y la señora Jessica Gómez, Asesora Legal. Sesión ordinaria N. 34 del 5 de noviembre del 2019. Entre los aspectos principales que se mencionaron, son importantes mencionar los siguientes:

“En primera instancia nos vamos a referir a Ley del Trabajador Independiente. Lo que vamos a hacer es pronunciarnos sobre las observaciones que tenemos al articulado, sin embargo, si queremos dejar claro que tanto en este proyecto como en el siguiente los vemos de manera muy positiva en aras de reducir lo que es la informalidad. Así mismo quiero dejar claro que las observaciones que aquí se brindan son construidas con las respuestas que brindan las distintas cámaras.

En relación con el artículo uno, es necesario decir que las definiciones deben ser más completas con el fin de que abarquen todos los presupuestos y no se incurra en omisiones que conlleven a interpretaciones erróneas. Nos referimos especialmente a la definición de trabajador independiente, por ello proponemos la siguiente definición: se ha de entender por trabajador independiente o trabajadores independientes o contratista independiente, aquellas personas físicas que no estén vinculadas a una empresa mediante un contrato de trabajo, sino mediante un contrato de servicios profesionales. Son remunerados bajo la figura de honorarios o comisiones y realizan una actividad económica a título lucrativo de forma habitual y personal y directa a tiempo completo o parcial.

Lo anterior por cuanto el término trabajador independiente es muy amplio y en realidad lo que se busca regular o por lo menos así lo entendemos nosotros y aquí está el diputado proponente, es la situación de los profesionales liberales.

En relación con el artículo 2, hay varias observaciones, se considera que para que sea más clara y completa, se debería incluir el detalle de régimen unificado que se propone debe establecer la Junta Directiva de la Caja, en el caso de los trabajadores independientes que también ostentan la condición de asalariados. De esa forma se conseguirá que más trabajadores formalicen su condición actual y dejen así la informalidad, pues es claro que ya al ostentar la condición de asalariados, poco les convendría asegurarse como independientes, bajo la expectativa de la determinación de ese régimen unificado como se menciona en ese artículo.

En relación con el párrafo segundo hay una propuesta que sería la siguiente: Que la condición del trabajador asalariado y como tal de obligado a cotizar sobre las remuneraciones que reciba en relación de dependencia laboral, no exime a la obligación de cotizar como trabajador independiente, cuando ostente ambas condiciones y aquí viene lo que se incluye. No obstante, la Junta Directiva de la Caja mediante estudio actuarial, establecerá una cotización diferenciada y menor por los ingresos provenientes del trabajo independiente.

En relación con el párrafo tercero recibimos dos opciones de propuesta por parte de las cámaras, voy a leerle una de las dos, sin embargo, en la documentación que se entregará, se enviará ambas, es la que dice así: Los trabajadores independientes con ingresos inferiores al ingreso mínimo de referencia que periódicamente establezca la Junta Directiva de la Caja cotizarán por el monto neto de ingresos recibidos después de impuestos.

En el caso de los profesionales independientes su base mínima de cotización nunca será superior al salario mínimo previsto en el decreto de salarios mínimos para los técnicos medios de educación diversificada, incluye diplomado parauniversitario y graduados del INA, diplomados en estudios superiores, incluye diplomado universitario, técnico en educación superior, bachilleres

universitarios, licenciados universitarios de acuerdo al grado académico mínimo que ostenten y la actividad profesional que estén desempeñando.

En el párrafo cuarto la propuesta sería que se indique: Los trabajadores independientes que al momento de entrar en vigor la obligatoriedad de aseguramiento según las nuevas disposiciones contenidas en la presente ley, o bien que se encuentren incluidas dentro del sistema de seguro voluntario, les será aplicable las disposiciones de la presente ley, y por ende se verá en la obligación de inscribirse o cambiarse al régimen de trabajo independiente, en los términos establecidos en la ley constitutiva y en este artículo.

En el artículo tres lo que se establece es más bien que debería definirse con mayor claridad en qué consiste la estimación de ingresos, por ejemplo, a determinar si la Caja establecerá una plantilla para su presentación, así como los medios y oficina encargada para tal efecto. Sería el mismo caso para la autoliquidación, debe aclararse su forma de presentación para no generar confusión. Por ello se propone la redacción para el inciso 2) que quede así. Suministrar en enero de cada año a más tardar el 15 de enero a la Caja, copia de la declaración del impuesto sobre la renta del período fiscal concluido sobre la que se calculará, considerando los ingresos netos menos impuestos el monto de la base contributiva a pagar de ese año y a partir de eso ajustar el inciso 2. Luego en relación con el artículo 8, inciso 1), también hay una propuesta, para que se lea en el inciso 1) La cotización del trabajador independiente que será igual a la fijada para la cuota obrera de los trabajadores asalariados por la Junta Directiva de la Caja y se aplicará sobre la renta neta de referencia, menos impuestos, considerando las recomendaciones de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, excepto en la modificado por la presente ley.

Finalmente, en el artículo 11. Consideramos que es importante que el plazo de la amnistía sea más amplio en proporción al monto a cancelar por cada trabajador independiente, ya que para muchos profesionales que pudiesen tener una deuda importante, el pago de un año podría no permitirles cumplir con la ley ante la imposibilidad material de pago de cuatro años de no cotización.”
Resaltado no es del original.

- b. Cámara Costarricense de Industrias, señor Enrique Egloff, presidente. Sesión ordinaria N. 35 del 12 de noviembre del 2019. Entre los aspectos principales que se mencionaron, son importantes mencionar los siguientes:

“Con relación al proyecto 21434, Ley del trabajador independiente, queremos rápidamente repasar el objetivo principal del proyecto. Señalamos que no existe actualmente una normativa adecuada para regular lo relativo al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes y lo existente solamente se basa en reglamentos emanados de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. Los ingresos del trabajador independiente,

por su naturaleza presentan variaciones mensuales que deben ser tomadas en cuenta para no perjudicar su flujo de caja innecesariamente.

Señalamos entre los aspectos positivos del proyecto lo siguiente. El proyecto responde a una necesidad de los trabajadores independientes, ya que establece equidad en sus cotizaciones, con respecto a los trabajadores asalariados.

*Punto dos, **la declaración del trabajador independiente denominada autoliquidativa, es muy positiva**, tomando en cuenta que los ingresos de los trabajadores independientes varían mensualmente, es decir la Caja Costarricense calculará la carga social basada en el verdadero ingreso del trabajador.*

*Punto tres, **se crea seguridad jurídica al trabajador independiente en el sentido de que el cobro de la Caja Costarricense de Seguro Social no será contradicho por ella misma en el futuro.***

*Cuatro, **se favorece la aplicación del artículo 124 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios que concierne a la labor de cobro y recaudación de seguros sociales en el caso de los trabajadores independientes.***

Cinco, se incorpora el punto de los arreglos de pago que los trabajadores independientes tengan con la institución, ya que los mismos se adecuarán a lo dispuesto en este artículo 124, tomando en cuenta que las deudas prescribirán a los cuatro años.

Seis, igualmente apoyamos el criterio, de que si se tienen procesos de cobro judicial los mismos se suspenden mientras se hace un arreglo de pago con las nuevas condiciones. Nos permitimos señalar las siguientes recomendaciones:

A pesar de que la Sala Constitucional en sus votos trece mil seiscientos cincuenta y ocho del 2018 y nueve mil quinientos sesenta y ocho del 2006 reitera que el pago de los seguros sociales constituye un tributo para el fiscal y por lo tanto el Estado ejerciendo su potestad de imperio, los crea a través de una ley, se debe de revisar si las disposiciones de esta Ley no contradicen el principio dictado en el artículo 73 de la Constitución Política de la República de independencia de la Caja Costarricense de Seguro Social. Aclaramos la sugerencia de consultar.

B. La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social debe de revisar los porcentajes existentes para que sean acordes con la realidad del trabajador independiente. Aquí tenemos que volver con un comentario adicional a ese punto, a cuál es el objetivo del proyecto de ley, y que tiene que ver con formalizar. Entonces incentivar para la formalización es clave. Nada más

señalamos que montos no deben ser altos para cumplir con ese objetivo. De manera tal que la gente contribuya y se formalice.

Punto C. Adicionalmente la Caja Costarricense debe de mejorar la tramitología para inscripción, tanto de empresas como de trabajadores independientes y asalariados que requieren las modernas formas laborales; y es que lo hemos vivido los contribuyentes con el IVA, lo hemos vivido conforme se ha ido modernizando el sistema tributario. Si la gente tiene que someterse a procesos complejos, a pesar de la tecnología, lo que vamos a vivir es gente que no se va a formalizar, gente que no va a registrarse para poder contribuir conforme la Ley pretende.

Por todo lo anterior, la Cámara de Industrias de Costa Rica apoya la aprobación del proyecto y si usted me permite diputado entro al otro proyecto o quiere que hagamos un impase.

Con mucho gusto.” Resaltado no es del original.

- c. *Cámara de Comercio de Costa Rica, señora Yolanda Fernández, presidenta, acompañada por la señora Mailyn Núñez y el señor Alonso Elizondo. Sesión ordinaria N. 39 del 20 de noviembre del 2019. Entre los aspectos principales que se mencionaron, son importantes mencionar los siguientes:*

“Lo habíamos planteado ante el Ejecutivo y ante otros públicos de interés y consideramos de la mayor importancia este proyecto de ley expediente N° 21434, Ley del trabajador.

Consideramos —después de haberlo más bien estudiado— tenemos algunos cambios que quisiéramos que las señoras y señoras diputadas, si lo tienen a bien, pues tomarlo en consideración, en virtud de lo que nosotros como Cámara hemos podido recoger de algunos de nuestras empresas asociadas.

Y me permito leerlo de esta forma: El artículo primero del proyecto de ley establece la definición del trabajador independiente señalando solamente, que se entiende como trabajador independiente, toda persona física que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo. Sin sujeción a contrato de trabajo a tiempo completo o parcial.

Nuestras sugerencias, si nos lo permiten sería: Eliminar el concepto de trabajador por cuenta propia y que se denomine solamente el trabajador independiente. Esto con el fin de no caer en conceptos jurídicos indeterminados que generen confusión y, por ende, inseguridad jurídica.

Nuestra segunda sugerencia tiene que ver con el artículo 11, que concede una amnistía a los trabajadores independientes, en el cual se les condonará las

sanciones e intereses al trabajador que regularice su situación en un plazo de seis meses de la entrada en vigencia de la presente iniciativa.

Así como, además, establece que el pago o el arreglo de pago incluirá las cuotas del trabajador independiente que correspondan a los cuatro años anteriores, contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Nuestra respetuosa sugerencia sería de esta manera: Nuestra Cámara comparte lo establecido, pero solamente consideramos pertinente que el plazo de amnistía sea más amplio.

Para ninguno de ustedes, es un secreto que el tema de la informalidad ha venido creciendo en este país en los últimos años.

Que el sector comercio, además, es uno de los sectores más afectados con los temas económicos del país.

Hemos perdido más de treinta mil puestos de trabajo y se han cerrado aproximadamente, el 15 % de los comercios en Costa Rica y, el temor que nosotros tenemos, es que esas personas que han quedado sin trabajo y esas empresas que han cerrado ingresen a la informalidad y no tengan ningún aliciente para volver a entrar a la formalidad, si acaso estaban en la formalidad antes.

Y, aquellas empresas que todavía se encuentran a la informalidad y los trabajadores que están también en forma irregular, pues, no encuentren un incentivo para formalizarse.

Entonces, nuestra sugerencia sería la posibilidad de que ustedes, señoras y señores diputados, consideren un plazo de amnistía más amplio en proporción al monto al cancelar por cada trabajador independiente o que se le aplique la misma regla de la amnistía tributaria y, que la amnistía elimine y condone en totalidad de las deudas, lo cual permitiría que más trabajadores puedan migrar hacia la formalidad.

Ponerle un plazo tan corto de cuatro años, en realidad, nos parece insuficiente, por cuanto la gente no cuenta con el dinero y con los recursos suficientes, como para poderse poner al día en años..., en un plazo de tiempo más amplio.

Entonces, sí nosotros, respetuosamente, les pedimos que consideren esa posibilidad.

Nosotros, siempre desde la Cámara de Comercio hemos respaldado y, además, favorecido cualquier medida que facilite y fomente la migración hacia la formalidad.

Y, la verdad, es que aplaudimos esta iniciativa de ley.

Si les pediríamos con todo respeto —nuevamente—, que por favor atiendan estas dos sugerencias que les venimos a plantear que creemos que podría ayudarnos como sector a ampliar esa banda de las personas y de las empresas en la formalidad y con la consecuencia que eso significa de ingresos frescos al Gobierno de una base muchísimo más amplia.

Esas serían nuestras dos sugerencias en cuanto al expediente N° 21434.”
Resaltado no es del original.

IV. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

En el momento de la redacción de este dictamen, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos aún no había emitido ningún informe.

V. Texto sustitutivo.

Tomando en consideración los criterios externados sobre el texto base se elaboró un texto sustitutivo con la idea de mejorar y blindar el texto del proyecto de Ley de posibles conflictos jurídicos, en resumen, se realizaron los siguientes cambios:

- a. Para una mayor claridad y seguridad jurídica se ajustaron las definiciones de trabajador independiente, base de cotización del trabajador independiente y cuota contributiva del trabajador independiente.
- b. Se homologa la periodicidad de la declaración de los trabajadores independiente a la de los patronos, es decir, será autoliquidativa y mensual por concepto de los ingresos netos.
- c. Se define que la prescripción será de cuatro años, y que deberá ser otorgada previa solicitud del interesado.
- d. Se elimina el artículo que pretendía una amnistía, porque ya el tema perdió interés al ser abordado por el expediente 21522.
- e. Se incorpora una reforma para que los trabajadores independientes cuenten con representación en la Junta Directiva de la CCSS, esto con la finalidad de darle la representación debida a sus intereses, ya que es ahí donde se determinan los porcentajes de cotización.
- f. Se adicionan dos transitorios para darle tiempo a la CCSS y al Poder Ejecutivo, para que logre realizar los ajustes necesarios.

VI. Consideraciones finales:

Existe un clamor por seguridad jurídica y un trato igualitario de los trabajadores independientes. Por primera vez una Ley vendría a regular por como pagan las cuotas de seguridad social los trabajadores independientes. Es importante resaltar que los trabajadores independientes pagan cuotas sumamente elevadas respecto de los trabajadores asalariados, a pesar de que unos y otros tienen los mismos derechos según la Constitución, los principios y las leyes en materia de seguridad social.

VII. Recomendaciones:

De conformidad con lo expuesto, y considerando aspectos de oportunidad y conveniencia, las suscritas Diputadas y Diputados, rendimos el presente Dictamen Afirmativo de Mayoría del expediente N° 21434, LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE y se recomienda al Pleno Legislativo, su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE

CAPÍTULO I
ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

ARTÍCULO 1.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. Trabajador independiente: es la persona física que de forma habitual, personal y directa presta sus servicios, a título lucrativo, sin mediar relación laboral en los términos del Código de Trabajo.
2. Base de cotización del trabajador independiente: es el conjunto de ingresos netos, derivados directamente del trabajo independiente, de carácter territorial, que la persona reciba dentro de un período determinado, que se declarará mediante un sistema de autoliquidación.
3. Cuota contributiva del trabajador independiente: es el resultado de multiplicar la base de cotización del trabajador independiente por el porcentaje determinado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las cuotas de todos los trabajadores.

ARTÍCULO 2.- Principios y Reglas de Interpretación

Para la interpretación de la presente ley, así como temas relacionados con su objeto y contenido, se aplicarán los siguientes principios y reglas:

1. El Estado velará por la permanencia, sostenibilidad y continuidad de los seguros sociales administrado por la CCSS de tal manera que sea accesible para los trabajadores.
2. El Estado garantizará el equilibrio entre las cargas para los trabajadores y los beneficios que se deriven de los seguros sociales que administra la CCSS.
3. El Estado supervisará y vigilará la suficiencia y la razonabilidad de los beneficios que los trabajadores obtengan de su condición de contribuyentes.
4. La solidaridad de los seguros sociales no debe significar cargas desproporcionadas para los actuales contribuyentes.
5. Ningún trabajador podrá derivar beneficios de los seguros sociales que administra la CCSS de mala fe, como tampoco los obtendrán sin una base de contribuciones personales efectivamente pagadas. El sistema permitirá que los trabajadores suplan sus omisiones de pago, asegurando la reposición de los montos no ingresados a los seguros sociales administrados por la CCSS.

6. El trabajador mantiene la obligación de verificar que sus cotizaciones ingresen a los fondos y se acrediten correctamente. Los administradores de los fondos asegurarán mecanismos para que los trabajadores mantengan información actualizada.
7. El Estado deberá cumplir con sus obligaciones de pago con los seguros sociales administrados por la CCSS, con independencia de su fuente. Las deudas del Estado con los seguros sociales administrados por la CCSS no prescribirán.
8. Los errores o malas prácticas en administración de los seguros sociales cometido por la CCSS se imputarán al Estado, quien deberá responder económicamente por el resultado, con independencia de las responsabilidades personales de los funcionarios responsables.

ARTÍCULO 3.- Regímenes de cotización obligatoria

Todo trabajador independiente está obligado a cotizar al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en las mismas condiciones que los trabajadores asalariados, excepto en lo previsto por la presente ley.

La condición de trabajador asalariado y, como tal, de obligado a cotizar sobre las remuneraciones que reciba a causa de la relación laboral, no exime de la obligación de cotizar como trabajador independiente, cuando el trabajador ostente ambas condiciones.

Los trabajadores independientes con ingresos derivados directamente de dicha condición cotizarán por el monto de ingresos totales netos recibidos. En caso de ingresos compuestos por trabajo dependiente e independiente, se pagará sobre el total de los ingresos del trabajador, usando el procedimiento que corresponda para cada porción de sus ingresos. Para efectos de beneficios, no se discriminará en cuanto a la fuente de trabajo de las cotizaciones.

ARTÍCULO 4.- De las obligaciones.

Son obligaciones de los Trabajadores Independientes:

1. Inscribirse ante la Caja Costarricense del Seguro Social dentro de los ocho días hábiles posteriores al inicio de su actividad. Para tal efecto deberá aportar, como mínimo, la siguiente información:
 - i. Nombre y calidades; mostrar el documento de identificación; el nombre de la actividad a que se dedica; su dirección, así como los números de teléfono, apartado postal y facsímil, dirección de correo electrónico, si los tuviere.
 - ii. Presentar una estimación de los ingresos netos que espera obtener entre la fecha de inscripción y la siguiente fecha de declaración autoliquidativa de los ingresos netos. Si por cualquier otra causa no resulta posible hacer

tal estimación, la base imponible será el ingreso mínimo de referencia que fije la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

2. Suministrar mensualmente a la CCSS una declaración autoliquidativa y veraz de los ingresos netos totales recibidos, sobre los que se calculará la cuota contributiva.

En ausencia de la declaración, la cuota de seguridad social se calculará sobre el ingreso neto a efectos del impuesto a las utilidades, deduciendo lo pagado por ese impuesto, siempre que la actividad generadora de los ingresos declarados sea el trabajo independiente. En ausencia de ambas declaraciones, la Caja Costarricense del Seguro Social podrá determinar provisionalmente el monto que corresponda, al comprobar ingresos por trabajo independiente superiores al mínimo ingreso de referencia que se establezca para estos efectos.

La declaración autoliquidativa de ingresos netos totales recibidos o la determinación hecha por la Administración fijará la base contributiva futura hasta la siguiente fecha de declaración. No obstante, el trabajador independiente podrá modificar dicha base contributiva anticipadamente mediante una declaración complementaria, o cuando compruebe que sus ingresos han sufrido variaciones que hagan modificar el monto de la obligación de seguridad social.

3. Declarar las variaciones que se produzcan en los datos de inscripción, en los ocho días posteriores a su ocurrencia, a menos que se trate de las declaraciones complementarias.
4. Pagar la cuota que corresponda dentro del plazo y en la forma que disponga la CCSS, así como los intereses y multas en el caso de pagos extemporáneos, que en ningún caso podrán ser superiores a los intereses y multas establecidas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios para las deudas tributarias.
5. Pagar íntegramente las prestaciones recibidas por el Seguro de Salud, cuando no esté asegurado o cuando se encuentre en condición de moroso, salvo excepción calificada.

ARTÍCULO 5.- De los beneficios de los Trabajadores.

Los Trabajadores independientes tendrán los mismos derechos y beneficios que los trabajadores asalariados y serán sujetos al cumplimiento de idénticos requisitos y plazos de calificación.

Los beneficios que se derivan del aseguramiento podrán disfrutarse a partir de la fecha en que se haya cumplido con los requisitos establecidos para cada beneficio tras la

solicitud, y se hayan cancelado las cuotas según corresponda. Todo en conformidad con lo establecido en la reglamentación e instructivos de carácter general aprobados por la Caja Costarricense del Seguro Social y sin perjuicio de los plazos de prescripción aplicables.

Ningún trabajador dependiente o independiente podrá obtener beneficios en perjuicio del Fondo de Pensiones de la CCSS y a pesar de su incumplimiento de las obligaciones de cotización, pago, verificación o reporte. Para estos efectos los trabajadores dependientes e independientes serán personalmente responsables por las cuotas y sus montos, así como por velar porque las determinaciones y pagos de sus cuotas sean correctos. Los trabajadores tendrán la posibilidad de reponer, en forma retroactiva e ilimitada, los valores y cuotas omitidas, tras la reposición íntegra del valor actualizado de la deuda con el Fondo, lo cual se fijará por la Caja Costarricense de Seguro Social con las reglas que determine la Junta Directiva.

ARTÍCULO 6.- Reglas aplicables al procedimiento administrativo de determinación y cobro.

Para efectos de hacer cumplir la obligatoriedad de aseguramiento de los Trabajadores independientes, la CCSS resolverá todas las solicitudes que los administrados presenten de forma íntegra, oportuna y con criterios de legalidad, dentro de plazos razonables. En cuanto no exista norma de procedimiento acudirá a la legislación tributaria, la cual le será supletoria. Esto no le relevará del deber de crear su propia reglamentación procedimental.

La Junta Directiva supervisará las distintas dependencias para que apliquen los procedimientos administrativos y emitirá recomendaciones fundamentadas con el apoyo de la Dirección Legal, para promover la mejora de los procedimientos y unificación de criterios frente a los administrados.

El trabajador independiente, será el único responsable por sus omisiones y las consecuencias económicas que se le determinen.

La morosidad del trabajador será declarada administrativamente, luego de verificar la falta de pago de las obligaciones de seguridad social y la ausencia de prescripción aplicable. Se hará por medio de un proceso sumarisimo en donde el trabajador podrá demostrar el cumplimiento de la obligación de pago. El trabajador moroso deberá cubrir el valor de los beneficios que reciba. La Junta Directiva podrá autorizar excluir los efectos de la morosidad a trabajadores de grupos protegidos o cuando medie peligro para la salud del asegurado y de sus dependientes.

En los procedimientos administrativos y en especial en los de cuantificación, determinación y cobro, la Caja resolverá con objetividad todos los argumentos o defensas que se le formulen, incluidas las prescripciones ocurridas conforme a la ley.

ARTÍCULO 7.- De las cotizaciones

El seguro del trabajo independiente tiene como fuentes de financiamiento:

1. La cotización del trabajador independiente, que será fijada por la Junta Directiva que respetará y atenderá el principio de igualdad de todos los trabajadores.
2. La contribución Estatal vigente para todos los asegurados.

ARTÍCULO 8.- Plazo de Prescripción.

El plazo de prescripción para obligaciones de los trabajadores independientes es de cuatro años.

La prescripción extintiva puede ser declarada administrativamente, previo a petición del interesado.

ARTÍCULO 9.- Normas supletorias.

En materia de cuotas del trabajador independiente, en lo no previsto en esta ley se aplicará supletoriamente a normado en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, la Ley General de la Administración Pública, el Código de Trabajo, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y los Principios Generales del Derecho.

CAPÍTULO II REFORMAS

ARTÍCULO 10.- Refórmese el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley Número 17 del 22 de octubre del 1943 y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 6º.- La Caja será dirigida por una junta directiva, integrada en la siguiente forma:

1) Un presidente ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo correspondiente a la Institución, designado libremente por el Consejo de gobierno. Su gestión se regirá por la siguiente norma:

- a) Será el funcionamiento de mayor jerarquía para efectos del gobierno de la Institución, cuya Junta Directiva presidirá. Le corresponderá fundamentalmente velar porque se ejecuten las decisiones tomadas por la Junta Directiva, así como coordinar internamente la acción de la Institución, y la de ésta con las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley están reservadas al Presidente de la Junta Directiva y las otras que le asigne la propia Junta.

- b) Será un funcionario de tiempo completo y dedicación exclusiva; consecuentemente no podrá desempeñar otro cargo público ni ejercer profesiones liberales.
- c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo. Para determinar esa indemnización se seguirán las reglas fijadas en los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que esos artículos determinan.
- ch) Tendrá la representación de la Institución, con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma. No será necesaria la inscripción de su personería en el Registro Público y bastará únicamente la publicación de acuerdo de nombramiento en "La Gaceta".

2.- Diez personas de máxima honorabilidad, que serán nombradas así:

- a) Dos representantes del Estado, de libre nombramiento del Consejo de Gobierno, quienes no podrán ser Ministros de Estado, ni sus delegados.
- b) Tres representantes del sector patronal.
- c) Tres representantes del sector laboral.
- d) Dos representantes del sector de los trabajadores independientes.

Los miembros citados en los incisos b), c) y d) anteriores, se escogerán y designarán conforme a las siguientes reglas:

- 1.- Los representantes del sector patronal y del sector laboral serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previa elección efectuadas por dichos sectores, respetando los principios democráticos del país y sin que el Poder Ejecutivo pueda impugnar tales designaciones.
- 2.- En cuanto a los representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a un representante al movimiento cooperativo; un representante al movimiento solidarista y un representante al movimiento sindical. El proceso para elegir al representante del movimiento cooperativo será administrado, por el Consejo Nacional de Cooperativas con base en esta ley. El proceso para elegir a los tres representantes del sector patronal será administrado, por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada conforme a la presente ley.
- 3.- La Junta Directiva de la Caja convocará con antelación suficiente a los sectores para que inicien el proceso de elección. El Poder Ejecutivo dispondrá reglamentariamente los procedimientos por aplicar a los procesos de elección, en los cuales solo podrán participar las organizaciones o los entes debidamente inscritos y organizados de conformidad con la ley.

Las elecciones se realizarán en Asambleas de Representantes de los movimientos sindical, cooperativo, solidarista y patronal.

Cada una deberá celebrarse por separado, observando las siguientes reglas:

- a) El peso de cada organización del movimiento laboral dentro del total de representantes se determinará en función del número de sus asociados afiliados al Seguro Social. Si se trata de organizaciones patronales, se establecerá en función del número de sus afiliados.
- b) En los procesos de elección, no podrán participar organizaciones ni entes morosos en sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.
- c) Los representantes deberán ser designados por sus respectivas organizaciones, mediante asambleas celebradas conforme a la ley.
- d) Las Asambleas de Representantes elegirán a los miembros de la Junta Directiva de la Caja referidos en este inciso, por mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. Si una Asamblea de Representantes no se reúne, no se celebra dentro del plazo fijado reglamentariamente o no elige al miembro de Junta Directiva respectivo, el Consejo de Gobierno lo nombrará libremente. Si no es elegido por mayoría absoluta de la Asamblea de Representantes, el Consejo de Gobierno lo nombrará de una terna formada por los tres candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la elección. El Consejo de Gobierno no podrá rechazar esta terna.
- e) Los representantes del sector de trabajadores independientes serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previo concurso público, como requisito indispensable será ser trabajador independiente inscrito y al día con la Caja.

4.- Los miembros de la Junta Directiva de la Institución que representen a los sectores laboral, patronal y trabajadores independientes, serán nombrados por períodos de cuatro años y podrán ser reelegido.”

CAPÍTULO III DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I.- El Poder Ejecutivo, en un plazo de hasta tres meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los nombramientos según la reforma de esta Ley.

TRANSITORIO II.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los veintidós días del mes de marzo del año dos mil veintidós.

Ana Karine Niño Gutiérrez

Luis Ramón Carranza Cascante

Roberto Hernán Thompson Chacón

Floria María Segreda Sagot

Enrique Sánchez Carballo

Óscar Mauricio Cascante Cascante

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Aracelly Salas Eduarte

Erick Rodríguez Steller

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Jorge Córdoba Ortega
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/lsc