DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-176-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA FACILITAR EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES"

EXPEDIENTE N° 22.889

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEX PIEDRA SANCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A. I.

23 DE MAYO DE 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ANTECEDENTES 4

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) 4

IV. ANALISIS DE FONDO 5

4.1. En cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la autonomía que ostenta para determinar cuotas de cotización 5

4.2. En cuanto a la Instituto Nacional de Seguros (INS) y la autonomía que ostenta para determinar monto de seguros 10

4.2. Análisis del Articulado 12

Artículo 3.- 12

V. CONCLUSIONES 12

VI.-TÉCNICA LEGISLATIVA 14

VII.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 14

Votación 14

Delegación 14

Consultas 14

Obligatorias 14

VIII.- FUENTES 14

IX. ANEXOS 15

AL-DEST-IJU-176-2022
INFORME JURIDICO[1]

"LEY PARA FACILITAR EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES"

EXPEDIENTE N° 22.889

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone reformar el artículo 3 de la Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, para establecer como tope superior a la cuota obrera, que deban pagar los trabajadores independientes, la fijada para los trabajadores asalariados.

También se propone la reforma al artículo 193 del Código de Trabajo, Ley N° 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, para que el aseguramiento por riesgos de trabajo se realice conforme con base en el tipo de jornada y salario, remuneración o pago reportado ante la Caja Costarricense de Seguro Social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 del presente Código, así como por los artículos 3 y 3 bis de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley N.° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

Asimismo, se propone una adición de un nuevo artículo 3 bis a la Ley Constitutiva de la CCSS, para establecer una cotización mínima, que se regula a partir del monto del salario o ingreso que se anota en la planilla, el cual según la nueva norma, no podría ser inferior al ingreso de referencia mínimo considerado en la escala contributiva de los trabajadores independientes afiliados individualmente.

Conforme se establezcan modificaciones en dicha escala, se realizarían los aumentos en las cotizaciones, previa comunicación a los patronos y a los trabajadores, por los medios más convenientes.

Se establecen asimismo, excepciones al pago de la cuota mínima señalada como: 1. cesantías o ingreso de nuevos trabajadores ocurridos en períodos intermedios del mes. 2. reportes de incapacidades o permisos sin goce de salario que abarcan más de 15 días. 3.trabajo simultáneo con varios patronos o con patrono y seguro independiente percibiendo salarios e ingresos inferiores con todos o algunos de ellos. 4. al amparo del artículo 164 del Código de Trabajo y especificados en el artículo 31 del Código de Trabajo, los salarios devengados por los trabajadores que surjan por contrato o acuerdo con el patrono sean a tiempo fijo o plazo determinado no permanente o contratos por obra determinada y 5.

[1] Elaborado por Alex Piedra Sánchez, Asesor Parlamentario, Supervisado por, Jefe de Área Jurídico Social, Revisión y Supervisión final, Fernando Campos Martínez, Director, a.i.

tratándose de contratos por tiempo indeterminado, el patrono deberá asegurar a los trabajadores por el tiempo real contratado, a saber: tiempo completo, medio tiempo, un cuarto de tiempo, días u horas.

II.- ANTECEDENTES

De la revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, se identificaron los siguientes proyectos de ley, relacionados con el tema tratado por el proyecto de ley en estudio, los cuales corresponden a los expedientes números: 18332 y 21434.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

De conformidad con el análisis realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, el proyecto de ley presenta una vinculación a los mismos que se describe de la siguiente forma:

> *"El proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional, integral e interconectada con la Agenda 2030, así como una afectación positiva sobre la misma, presente en los ODS 1, 3, 8, 10 y 17. //Lo anterior, por cuanto se enmarca en las metas asociadas a fortalecer sistemas de protección social para todas las personas en condición de pobreza; lograr cobertura sanitaria universal y el acceso a servicios de salud esenciales; proteger los derechos laborales de las personas que laboran en la informalidad y, adoptar medidas para garantizar la inclusión social y económica de todas las personas proponiendo reformas para garantizar la igualdad de oportunidades, mediante políticas de protección social que contribuyan al logro progresivo de mayor igualdad. Todo lo cual adecua nuestro marco nacional y conduce las políticas públicas a los desafíos definidos por la Agenda 2030. //No obstante, corresponde a un análisis jurídico y económico, determinar la viabilidad de la iniciativa".*

Se recuerda que los ODS señalados se describen de la siguiente manera: 1. Fin de la pobreza, 3: Salud y Bienestar, 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico, 10: Reducción de las Desigualdades y 17: Alianzas para lograr los objetivos.

IV. ANALISIS DE FONDO

4.1. En cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la autonomía que ostenta para determinar cuotas de cotización[2]

Las instituciones autónomas son entidades creadas por acto de ley y requieren de votación reforzada (dos terceras partes del total de los diputados de la Asamblea Legislativa).

Estos entes son menores, en virtud de que son creados por el Estado en su condición de ente público mayor, se les dota de identidad propia, (personalidad y personería jurídica) para que puedan cumplir con sus objetivos y metas, y atender con eficiencia y eficacia los servicios públicos, que constituyen su esencia y razón de ser.

En el caso concreto de la Caja Costarricense de Seguro Social su autonomía va más allá de la previsión del artículo 188 constitucional, según lo ha indicado la Sala Constitucional en varias oportunidades:[3]

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

Debe señalarse que a esta entidad se le asigna una competencia, en forma exclusiva y excluyente, por norma constitucional, sea la administración y el gobierno de los seguros sociales.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado sobre esta autonomía diferenciada que ostenta la CCSS, lo siguiente:

> *"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*

---

[2] Informe Jurídico al Expediente Nº 20145, reiterados en el Informe Jurídico del expediente legislativo N° 21833, ambos de Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa

[3] Los puntos desarrollados en este acápite, fueron tomados del Informe Jurídico rendido por el Departamento de Servicios Técnicos mediante Oficio Nº ST-221-2010J, sobre el Expediente Legislativo Nº 17.537.

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."*[4]

En el mismo sentido, mediante la **Resolución Nº 12973-2008** de las quince horas y veinte minutos *d*el 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"* (Voto 6256-94) (Resaltado no es del original)

En informe rendido mediante Oficio Nº ST-193-2010, sobre el expediente Nº 17.214, de 06 de setiembre 2010, este Departamento 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 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, como ya lo hemos dicho, dispone de un grado de autonomía distinta y superior al de otras instituciones*

[4] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 2009-001010 de las 09 horas y 46 minutos del 27 de enero del 2009

autónomas, siendo que en el cumplimiento de sus competencias debe dictar todas aquellas disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, dentro de las cuales se incluye definir la cobertura del seguro de salud, respetando el contexto constitucional, acto que debe emitir la Junta Directiva de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 6 y 14 de la Ley Nº 17 del 22 de octubre de 1943, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social[5]. //De acuerdo a lo dicho por la Procuraduría, la Ley Ordinaria no puede afectar las competencias constitucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social[6]. //La autonomía que posee la CCSS, es una autonomía reforzada, que no puede ser modificada por el legislador común, sino solamente por el constituyente. Esto hace que los fondos de la CCSS sean intangibles[7], lo que significa que nadie más que los jerarcas de la CCSS pueden disponer de sus fondos. Esto mismo colabora para que el sistema de salud público, sea un sistema integral, o sea una estructura de la totalidad, en la que interactúa el

---

[5] Dictamen: 355 del 03/10/2008, de la Procuraduría General de la República.

[6]Considera la Procuraduría, que es claro que, este supuesto, constituye una excepción al principio de presunción de competencias que regenta el ejercicio de la potestad de legislar por parte del Parlamento. Al respecto, en el dictamen C-130-00 de 9 de junio del 2000, expresamos lo siguiente: "Como es bien sabido, hoy en día el principio de presunción de competencia es el que regenta o inspira el ejercicio de la potestad legislar y no el principio de la omnipotencia de la ley, el cual es solo seguido en Gran Bretaña, aunque con algunas matizaciones debido a la influencia del sistema jurídico comunitario europeo. Este principio señala, grosso modo, que el legislador, en uso de la potestad de legislar, puede regular cualquier materia, excepto aquellas que han sido asignadas por el Constituyente, en forma exclusiva, a otros entes u órganos, a una determinada fuente normativa o constituyen un contenido sustraído de la ley. Desde esta perspectiva, el asignar una determina competencia constitucional a un ente -como es el caso de la CCSS- y, además, garantizarle una autonomía administrativa y política para que cumpla su cometido, constituye una barrera infranqueable para el legislativo. En este supuesto, existe un compartimento inmune a la potestad de legislar, de donde resulta que lo referente a la administración y el gobierno de los seguros sociales solo puede ser definido por los máximos órganos del ente. En otras palabras, lo que entraña la administración y el gobierno de los seguros sociales es una competencia que solo puede ser ejercida por los máximos órganos de la CCSS, de donde resulta la incompetencia del legislativo para normar aquellas actividades o acciones que se subsumen en esos dos conceptos. Si esto resulta claro en relación con los seguros sociales, no lo es en cuanto a los otros fines que el legislador le asigna a ese ente. //Considera el órgano asesor que la autonomía administrativa y de gobierno que la Constitución Política le garantiza a la CCSS está en función de los seguros sociales, no así en relación con las otras actividades o fines que el legislador le impone a esa entidad, por lo que la autonomía es parcial, aunque absoluta en el ámbito de la especialización. Lo anterior obedece, en primer término, a que la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto. Es decir, el grado de autonomía no se le concede por el hecho de que sea un tipo de ente (institución autónoma), sino para que cumpla un cometido especial asignado por el Constituyente. Cuando no estamos en presencia de este fin no se justifica la autonomía política".

[7] Op Cit Navarro Fallas, Román A., pág. 62.

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[8] como es también el sistema español, que es descentralizado como el nuestro. //Dice la Procuraduría, que como bien sostenía 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 autoadministrarse); 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 ..." (voto n° 6345-97 de las 8 :33 horas del 6 de octubre de 1997)[9]."

Todo lo anterior se trae a colación respecto al énfasis que tiene la Caja en la definición de sus políticas administrativas, la atención médica que presta, la posibilidad de fijar y/o flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cuotas, y de igual forma con las facturas que le adeuden y la ampliación de plazos y arreglos de pago, entre otras definiciones, todas ellas asociadas a su autonomía administrativa. La cual, es la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente y posee, además, autonomía de gobierno, que refiere a la capacidad de dictarse a sí misma sus propios objetivos, autonomía que como bien lo indica la Sala Constitucional en las citas anteriores, **es distinta y superior a la que consigna el artículo 188 de la Constitución Política,** el cual dispone que:

"Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión".

En otro orden de ideas, y por ser relevante para formar criterio en torno a los elementos que conforman la presente iniciativa, se transcribe lo apuntado por la Procuraduría General de la República en relación con el pago de las cuotas relacionadas con el seguro social obligatorio y las diferentes coberturas que de él se desprenden:

[8] Rodríguez Merino, José María, Ética y derechos humanos en la era biotecnológica, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Cátedra de Teología y Ciencias de la Religión, Ed. Dykinson, S.L, 2008, pág.219.
[9]Dictamen: 355 del 03/10/2008, de la Procuraduría General de la República.

"*En seguro social obligatorio acarrea el pago de las cuotas que por las diferentes coberturas establece la ley. En este sentido, el artículo 3º de la Ley Nº 17 de 22 de octubre de 1943 (Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social) indica a qué sector de los trabajadores le es obligatoria la cobertura del Seguro Social, así como el factor sobre el cual se calculará el monto de las cuotas que por dicha ley se deben satisfacer. Dicho numeral, en lo que interesa, dice así: //"Artículo 3º.- Las coberturas del Seguro Social - y el ingreso al mismo – son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que* ***reciban sueldo o salario****.* ***El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal.*** *(… .)". //Por su parte, el artículo 3º del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social establece lo siguiente: //"Artículo 2º—El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte 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 4º y 65º de la Ley Constitutiva de la Caja y voluntario para todos los demás habitantes del país no considerados en las condiciones antes indicadas, de acuerdo con el reglamento respectivo. (Así reformado mediante sesión N° 8174 del 9 de agosto de 2007)".//Queda establecido de la anterior normativa, que la cobertura del Seguro Social es obligatoria para los trabajadores que reciban sueldo o salario, esto es, para los trabajadores asalariados, por lo que cabe afirmar que se trata de relaciones entre patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, en otras palabras, la cobertura obligatoria del Seguro Social a que se refieren los numerales de cita, determinan de manera inequívoca la existencia de una relación laboral (contrato de trabajo), de donde resulta que el pago, con carácter forzoso de las cotizaciones por las diferentes coberturas del referido seguro, lo es dentro del ámbito de las relaciones de empleo, cuyo monto a cancelar se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen con motivo de la relación patrono-trabajador. Más preciso aún, tanto la cobertura del seguro social como el pago de las cuotas, tiene lugar cuando se está en el supuesto del artículo 18 del Código de Trabajo, es decir, cuando en la relación concurran los elementos propios del contrato individual de trabajo, conceptuado en el citado numeral así:*

"Contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es todo aquél en que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada a ésta, y por una remuneración de cualquier clase o forma.

Se presume la existencia de este contrato entre el trabajador que presta sus servicios y la persona que los recibe". //Como puede verse, la obligatoriedad de cobertura y pago de las cuotas de interés, resultan en las relaciones típicas de empleo, en las que están presentes los elementos propios del contrato de trabajo, concretamente, ***trabajo por cuenta ajena*** *(prestación personal y*

voluntaria a otra persona o empresa. En la Administración Pública requiere de un acto de nombramiento válido y eficaz), ***remuneración*** *(es oneroso, se trabaja a cambio de una remuneración a cargo del empresario) y* ***subordinación*** *(se considera un elemento indispensable y característico del contrato de trabajo, que limita la autonomía del trabajador, quien se encuentra sometido a órdenes por la potestad patronal de dirigir la actividad de la empresa), siendo indiferente la denominación que las partes le apliquen, toda vez que la existencia del contrato depende de la naturaleza del vínculo que liga a las partes."*[10]

De lo expuesto por el órgano asesor, se puede establecer con claridad que el monto de las cuotas correspondientes a la seguridad social, son las que se derivan de la relación laboral cuyo monto a cancelar se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen con motivo de la relación patrono-trabajador.

A eso tendríamos que agregar: o para la fijación que en su caso, opere para trabajadores independientes, con fundamento en los estudios actuariales respectivos.

En virtud de todo lo anterior, se considera, que establecer mediante una reforma legal como la propuesta, al artículo 3 de la Ley N° 17 y una adición a un artículo 3 bis a ese mismo cuerpo, topes a cuotas obreras de cotizaciones a la CCSS por parte de trabajadores independientes, y cuotas obreras mínimas de cotización a la CCSS, para esta Asesoría resulta inconstitucional, por violentar la autonomía administrativa y de gobierno que tiene la CCSS, para establecer esta clase de cuotas, virtud de la cual no se le puede imponer ni topes, ni mínimos.

Asimismo, la propuesta de poner un tope y un mínimo de referencia para las cuotas obreras que se pagan a la CCSS, puede también ser inconstitucional por afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al no estar basada la referencia en estudios actuariales pertinentes y por ende, se desconoce si estos topes o mínimo son o no adecuados y su implicación en la finanzas de la CCSS.

4.2. En cuanto a la Instituto Nacional de Seguros (INS) y la autonomía que ostenta para determinar monto de seguros

Como se indicó en el apartado anterior, la Constitución Política prevé la existencia de instituciones autónomas, mismas que se crean por dos terceras partes de votación de los miembros de la Asamblea Legislativa y que se constituyen para

[10] Procuraduría General de la República, C-115 de 19 de mayo del 2010

realizar funciones específicas, en algunos casos, descentralizando funciones de la Administración Central.

Para realizar su cometido, estas instituciones cuentan con autonomía presupuestaria y administrativa, salvo el caso de la CCSS y las universidades que además, cuentan con autonomía de gobierno.

El INS es una institución autónoma, prevista en la Constitución Política, y que además se constituye como empresa pública, por lo cual puede regirse para su giro comercial, por el Derecho Privado[11].

En virtud de lo anterior, la fijación de los precios de los seguros que vende, incluidos los de riesgo del trabajo, responde al ejercicio de su autonomía institucional y a su giro comercial.

Desde esa perspectiva, el establecer una referencia respecto a con cuál base es que se realiza **el aseguramiento del trabajador, sea con base en el tipo de jornada y salario, remuneración o pago reportado ante la CCSS, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 del Código de Trabajo, así como por los artículos 3 y 3 bis de la Ley Constitutiva de la CCSS, podría resultar inconstitucional, por violentar la autonomía de la que goza el INS para fijar los precios de los seguros en esos casos y los componentes que considera necesarios al caso.**

Los cuales además, se realizan con fundamento en estudios actuariales, que incluyen proyecciones y que son supervisados por la Superintedencia General de Seguros (Sugese), por lo cual la fijación de bases de referencia para determinar un monto de un seguro para un trabajador, sería inconstitucional, también por violentar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues la referencia no tiene ninguna base actuarial.

---

[11] *"ARTÍCULO 189.- Son instituciones autónomas: (…) 2) Las instituciones aseguradoras del Estado; 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros". Constitución Política y "ARTÍCULO 1.- Instituto Nacional de Seguros y sus actividades. El Instituto Nacional de Seguros, en adelante INS, es la institución autónoma aseguradora del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autorizada para desarrollar la actividad aseguradora y reaseguradora. En dichas actividades le será aplicable la regulación, la supervisión y el régimen sancionatorio dispuesto para todas las entidades aseguradoras (…)" (Ley N° 8653, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, del 22 de julio de 2008 y sus reformas*.

Desde esa perspectiva el artículo 2 propuesto que reforma el artículo 193 del Código de Trabajo, podría ser inconstitucional en cuanto a la modificación planteada.

4.2. Análisis del Articulado

Artículo 3.-

Con este artículo se adiciona un nuevo artículo 3 bis a la Ley N° 17, para establecer una cuota de cotización mínima y las excepciones a la misma.

Sin perjuicio de las advertencias sobre las inconstitucionalidades mencionadas en los apartados anteriores, por eventuales violaciones a la autonomía de la CCSS para fijar cuotas y de la violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto la referencia no está basada en estudios actuariales, se considera inconstitucional también la propuesta del artículo 3 del proyecto de ley, por cuanto, se establece que el monto del salario o ingreso que se anota en la planilla no podrá ser inferior al ingreso de referencia mínimo considerado en la escala contributiva de los trabajadores independientes afiliados individualmente, sea que la referencia de los trabajadores independientes, no necesariamente, es la mejor para determinarlo, puesto que esto no ha sido definido de esa forma por lo estudios actuariales pertinentes, lo cual entonces, podría violentar los principios de razonabilidad y proporcionalidad y técnicamente es imposible saber, sin esos estudios, si esa es la referencia más adecuada o es por ejemplo, la de un asalariado, por ejemplo.

Respecto a fijar como excepción a la cotización mínima lo referente a la cesantía, esto no parece razonable, pues por la cesantía no se cotiza. Por ende, la norma podría ser inconstitucional, en ese sentido también.

V. CONCLUSIONES

- El artículo 73[12] de la Constitución Política dispone que, en materia de seguros sociales, la CCSS cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, puesto que también se le otorga autonomía política para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de

[12] *"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".*

límites por parte de otro órgano o ente, incluyendo la propia Asamblea Legislativa.

- Tomando en cuenta lo señalado en el análisis de esta iniciativa, esta asesoría considera que se presenta una seria lesión a la autonomía otorgada a la CCSS en cuanto a que este proyecto de ley dispone establecer mediante una reforma legal al artículo 3 de la Ley N° 17 y una adición a un artículo 3 bis a ese mismo cuerpo, topes a cuotas obreras de cotizaciones a la CCSS de trabajadores independientes, y cuotas obreras mínimas de cotización a la CCSS, respectivamente, lo cual para esta Asesoría resulta inconstitucional, por violentar la autonomía administrativa y de gobierno que tiene la CCSS, para establecer esta clase de cuotas, virtud de la cual no se le puede imponer ni topes, ni mínimos, vía ley.
- La propuesta de poner un tope y un mínimo de referencia para las cuotas obreras que se pagan a la CCSS, puede también ser inconstitucional por afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al no estar basadas las referencias en estudios actuariales pertinentes y por ende, se desconoce si estos topes o mínimos, son o no adecuados y su implicación en la finanzas de la CCSS.
- El INS es una institución que goza de autonomía administrativa y presupuestaria para realizar sus fines, de conformidad con la Constitución Política y la ley. Así como, se rige en su giro comercial por el Derecho Privado.
- Desde esa perspectiva, el establecer una referencia respecto a con cuál base es que se realiza el aseguramiento del trabajador, sea con base en el tipo de jornada y salario, remuneración o pago reportado ante la CCSS, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 del Código de Trabajo, así como por los artículos 3 y 3 bis de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, podría resultar inconstitucional, por violentar la autonomía de la que goza el INS para fijar los precios de los seguros en esos casos y los componentes que considera necesarios para el caso.
- Esa referencia también podría ser inconstitucional, pues no cuenta con los estudios actuariales que lo sustenten, lo cual podría violentar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues la referencia no tiene ninguna base técnica que la fundamente.
- No resulta razonable y por ende, podría ser inconstitucional, el establecer, sin estudios actuariales, que el monto del salario o ingreso que se anota en la planilla no podrá ser inferior al ingreso de referencia mínimo considerado en la escala contributiva de los trabajadores independientes afiliados individualmente, sea que la referencia a la escala contributiva de los trabajadores independientes, no necesariamente, es la mejor para determinarlo, puesto que esto no ha sido definido de esa forma por lo estudios actuariales pertinentes y técnicamente es imposible saber si esa es

la referencia más adecuada o la referencia a la de un asalariado, por ejemplo.

- No resulta razonable establecer como excepción al pago de la cuota mínima, a la cesantía, pues en principio por esta, no se cotiza.
- En virtud de lo anterior, se considera que las reformas propuestas y la adición pretendida, podrían resultar inconstitucionales.

VI.-TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones de técnica legislativa que hacer.

VII.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

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

Delegación

Este proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, según el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Seguros
- Banco Central de Costa Rica, por estar la Sugese adscrita a él.

VIII.- FUENTES

Constitución Política

- ✓ Artículo 50, en cuanto al derecho de los habitantes a que el Estado promueva el mayor bienestar y un ambiente ecológicamente equilibrado.
- ✓ Artículo 73 en cuanto crea la CCSS y le otorga autonomía
- ✓ Artículo 188 y siguientes en cuanto a las instituciones autónomas.
- ✓ Artículo 121 inciso 1) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Leyes

- ✓ Ley N° 8553, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, del 22 de julio de 2008 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social del 22 de octubre de 1943 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 2, Código de Trabajo 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

IX. ANEXOS

CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL ARTICULO 3 DE LA LEY N° 17 VIGENTE Y EL PROPUESTO

Artículo 3 de la Ley N° 17 vigente	Artículo 3 propuesto para la Ley N° 17 vigente
Artículo 3º.- Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal. La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearen asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro Social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los	Artículo 3- Las coberturas del seguro social -y el ingreso a este- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal. La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el seguro social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearen asegurarse antes de entrar en vigencia el seguro social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán

trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal.	exentos de pago de la cuota patronal **y la cuota obrera que deban pagar no podrá ser superior a la fijada para los trabajadores asalariados.**
La posibilidad de reingreso de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafiliaren, será reglamentada por la Caja.	La posibilidad de reingreso de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafiliaren, será reglamentada por la Caja.
La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.	La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.
La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán.	La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán.
La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.	La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.
Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a	Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a

cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.	cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL ARTICULO 193 DE LA LEY N° 2 VIGENTE Y EL PROPUESTO

ARTICULO 193 DEL CÓDIGO DE TRABAJO VIGENTE	**ARTICULO 193 PROPUESTO PARA EL CÓDIGO DE TRABAJO**
ARTICULO 193.-Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4º y 18 del Código de Trabajo. La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.	Artículo 193- Todo patrono, sea persona de derecho público o de derecho privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4 y 18 del Código de Trabajo. La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos. **El aseguramiento del trabajador se realizará con base en el tipo de jornada y salario, remuneración o pago reportado ante la Caja Costarricense de Seguro Social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 del presente Código, así como por los artículos 3 y 3 bis de la Ley Constitutiva de la Caja**

	Costarricense del Seguro Social, Ley N.° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

Elaborado por: aps

/*lsch//23-5-2022

c. archivo/22889-d-s-sil