



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU - 182- 2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 7, INCISO 7 Y 80 DE LA LEY GENERAL DE
MIGRACIÓN N.º 8764, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009 Y SUS REFORMAS,
PARA FOMENTAR LA INCLUSIÓN DE INVERSIONISTAS,
RENTISTAS Y PENSIONADOS EN EL
TERRITORIO COSTARRICENSE**

EXPEDIENTE N° 23.494

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
M° MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I**

11 DE SETIEMBRE, 2023



TABLA DE CONTENIDO

A.	RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
B.	VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.....	4
C.	ANTECEDENTES.....	4
D.	ANÁLISIS JURÍDICO.....	5
E.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	21
F.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	21
G.	FUENTES.....	22



AL-DEST- IJU -182-2023

INFORME JURÍDICO¹

“REFORMA A LOS ARTÍCULOS 7, INCISO 7 Y 80 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN N.º 8764, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009 Y SUS REFORMAS, PARA FOMENTAR LA INCLUSIÓN DE INVERSIONISTAS, RENTISTAS Y PENSIONADOS EN EL TERRITORIO COSTARRICENSE”

EXPEDIENTE N° 23.494

A. RESUMEN DEL PROYECTO

La propuesta legislativa consta de un artículo único mediante el cual se pretende reformar los artículos 7 inciso 7) y 80 de la Ley General de Migración, Ley N.º 8764 del 19 de agosto del 2009.

Respecto del artículo 7 inciso 7), la iniciativa pretende incluir una frase final al citado inciso, de manera que se disponga que la garantía del aseguramiento a la seguridad social de los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para las personas migrantes, pueda tener las excepciones contenidas en esta ley.

En el caso del artículo 80, la propuesta plantea exceptuar en cuanto a la obligatoriedad de aseguramiento y contribución a la seguridad social a los migrantes inversionistas, rentistas y pensionados.

Con la redacción propuesta de la norma, seguirán obligados al pago del aseguramiento y contribución a la seguridad social los demás residentes temporales.

La propuesta concluye indicando que los inversionistas, rentistas y pensionados, podrán pagar la seguridad social de forma voluntaria.

En criterio de las y los legisladores proponentes *“(...) los inversionistas, rentistas y pensionados no son personas que vienen a utilizar servicios médicos de la Caja Costarricense de Seguro Social, debido a que en su mayoría utilizan servicios privados que descongestionan los centros de salud público, manifiesta que dichas*

¹ Elaborado por Alexis Zamora Ovares, Asesor Parlamentario. Supervisado por M^ªMayela Chaves Villalobos, Jefe del Área Internacional y Comercio Exterior. Revisado finalmente y autorizado por Fernando Campos Martínez, Director a. i.

personas solo pretenden un lugar adecuado para la inversión o el retiro con sus familiares y con ello vienen a inyectar a la economía nacional con adquisiciones de inmuebles, servicios y otros factores altamente positivos. (...)”, de allí que, según el proponente deberían ser exceptuados de ese requisito.

B. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO²

Según información emanada por el Área de Investigación y Gestión Documental, el proyecto de ley presenta una nula vinculación para el alcance de la Agenda 2030, y más bien presenta una afectación negativa para la misma.

Lo anterior, por cuanto sus pretensiones afectarían el financiamiento del sistema de seguridad social de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que iría en contraposición a las metas del ODS 3 de “Salud y Bienestar”.

Asimismo, dado que existe legislación reciente para la atracción tanto de inversionistas, rentistas y pensionados (Ley N° 9996) como para los llamados “nómadas digitales” (Ley N° 10008) con incentivos amplios y específicos, tampoco se generaría una innovación en estos ámbitos con el proyecto en análisis.

C. ANTECEDENTES

Según información emanada por el Área de Investigación y Gestión Documental, se cuenta con los siguientes antecedentes:

1.-Expediente 22.156 ***“Ley Para la Atracción de Inversionistas, Rentistas y Pensionados”***.

Este expediente incorpora una serie de medidas de carácter impositivas y de cambio en los requisitos establecidos para las personas extranjeras que deseen invertir, o residir en Costa Rica, con la finalidad de reactivar la economía nacional.

Las medidas propuestas se relacionan con la exoneración del pago de los impuestos que pesan sobre la importación de menaje de casa y de vehículos.

² Esta sección y la siguiente fue realizada por el Lic. Tonatiuh Solano Herrera, Asesor del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos, Supervisado por la Lic. Lilliana Cisneros Q. Jefe AIGD.

El establecimiento de estas medidas se relaciona con el aumento de la demanda agregada y la oferta de bienes y servicios, así como el flujo de inversión extranjera, su planteamiento tiene la expectativa de aumentar el nivel de inversión extranjera y el consumo nacional y así la producción, y con ello dinamizar la economía favoreciendo la creación de empleos y el poder adquisitivo de la persona.³

Esta iniciativa fue aprobada mediante **Ley N° 9996, Ley para la atracción de Inversionistas, Rentistas y Pensionados, de 5 de julio de 2021.**

2.- Expediente 22.215, **LEY PARA ATRAER TRABAJADORES Y PRESTADORES REMOTOS DE SERVICIOS DE CARACTER INTERNACIONAL.**

Esta iniciativa de ley tiene por objeto promover la atracción de trabajadores y prestadores de servicios que se llevan a cabo de forma remota, con el fin de fomentar la visitación de larga estancia en Costa Rica y aumentar el gasto de recursos de origen extranjero en el país.

Esta iniciativa fue aprobada por **la Ley 10008**, de 01 de setiembre de 2021

D. ANALISIS JURÍDICO

Con la finalidad de comprender los cambios que pretende realizar esta iniciativa, a continuación, se presentan los cuadros comparativos de cada artículo de la ley vigente y la de la reforma pretendida, donde con letra negrita se evidencian los cambios propuestos.

Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 (vigente)	Proyecto N° 23.494
Artículo 7- La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con	Artículo 7- La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con

³ Tomado del Informe Económico de Servicios Técnicos al expediente N° 22.156 realizado por el Lic. José Ovidio Valerio Colomer.

los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir: (...) 7) La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).	los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir: (...) 7) La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) salvo las excepciones contenidas en esta ley.
---	---

La propuesta de reforma lo que pretende es dejar establecido por ley que pueden que pueden exceptuarse de la obligación de contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense del Seguro Social que es requerido para todo trámite migratorio que realicen las personas migrantes. Ello es concordante con la reforma que se pretende en el artículo 80 de exceptuar de dicho requisito a los inversionistas, pensionados y rentistas. Valga destacar que las excepciones que se establezcan deben estar contenidas en la Ley N° 8764, según la propuesta.

Ley General de Migración y Extranjería N° 8764	Proyecto N° 23.494
ARTÍCULO 80.- Los residentes temporales únicamente podrán realizar las actividades	ARTÍCULO 80.- Los residentes temporales únicamente podrán realizar las actividades

remuneradas o lucrativas, por cuenta propia o en relación de dependencia, que la Dirección General les autorice. Tal autorización tomará en cuenta los dictámenes de carácter recomendativo elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como otros criterios de conveniencia y oportunidad.

Asimismo, los dependientes de dichos residentes temporales podrán estudiar o laborar, previa autorización de la Dirección. Además, deberán cancelar el pago migratorio correspondiente.

Los residentes temporales comprendidos en las categorías 1), 2), 5) y 6) del artículo 79 de esta Ley, quedarán exentos del pago migratorio contemplado en el inciso 4) del artículo 33 de esta Ley.

Para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los residentes temporales deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería.

Las excepciones a esta norma serán establecidas vía reglamento.

remuneradas o lucrativas, por cuenta propia o en relación de dependencia, que la Dirección General les autorice. Tal autorización tomará en cuenta los dictámenes de carácter recomendativo elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como otros criterios de conveniencia y oportunidad.

Asimismo, los dependientes de dichos residentes temporales podrán estudiar o laborar, previa autorización de la Dirección. Además, deberán cancelar el pago migratorio correspondiente.

Los residentes temporales comprendidos en las categorías 1), 2), 5) y 6) del artículo 79 de esta Ley, quedarán exentos del pago migratorio contemplado en el inciso 4) del artículo 33 de esta Ley.

Para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los **demás** residentes temporales deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería.

Quedan exceptuados en cuanto a la obligatoriedad de aseguramiento y contribución a la seguridad social los inversionistas, rentistas y pensionados, no obstante, podrán hacerlo de forma voluntaria. Las excepciones adicionales a esta norma serán establecidas vía reglamento.

De acuerdo con la propuesta de reforma al artículo 80 de la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería, los beneficiarios de la ley serán los migrantes

inversionistas, rentistas y pensionados, dado que la iniciativa pretende exceptuarlos de la obligación del aseguramiento con la Caja Costarricense del Seguro Social y de la contribución a la seguridad social. Igualmente, la propuesta también introduce otro cambio – que parece ser pequeño pero sus consecuencias son grandes- al agregar en el último párrafo la palabra “los demás” refiriéndose a los demás residentes temporales que sí deben contribuir con la seguridad social, pudiendo interpretarse que ha excluido de antemano a otros residentes temporales de esa obligación de aseguramiento de allí que se refiere “a los demás”, siendo que pareciera exceptuar también a los referidos a las categorías 1), 2), 5) y 6) del artículo 79 de esta Ley (cónyuge de ciudadano costarricense, religiosos de religiones acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, científicos, profesionales, pasantes y técnicos especializados, y los deportistas) que fueron las categorías mencionadas en el párrafo anterior para efectos de exonerarlos de pago de \$25. Se nota que no se refiere a los inversionistas, rentistas o pensionados ya que esa excepción está incluida más adelante.

No queda claro en esta propuesta, y por tanto recomendamos sea aclarado por los señores diputados, si la intención es también excluir a otros residentes temporales cuando se refiere a “los demás” lo que parece concluir que también se han excluido otros previamente.

De ahí que procedemos a analizar los aspectos jurídicos relacionados con el tema en estudio.

Sobre la seguridad social y el principio de universalidad.

Es importante tener presente lo establecido por el Tribunal Constitucional⁴ cuando señaló que la Seguridad Social es un sistema básico o de piso social; y que, es claro que una vez determinado por el constituyente la financiación forzosa de los seguros enunciados en el artículo 73 constitucional, el fin de esta decisión política del poder constituyente no es otra que la del establecimiento de un orden mínimo vinculante para todos, dirigido a mejorar las condiciones de las personas que por una u otra razón quedan en un estado de vulnerabilidad, instalando (o fortaleciendo las razones históricas que motivaron su creación) de un orden social básico o fundamental para el desarrollo humano que requiere el país.

Sobre el mismo aspecto señalado anteriormente, la Sala⁵ reitera la idea de que la seguridad social debe de ser 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. En la misma resolución se refiere al hecho de que la aplicación del derecho de la seguridad social

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 02527 de 26 de febrero de 2014

⁵ Sala Constitucional, Resolución N° 2003-03483

incorpora el principio de universalidad, pues se extiende a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad.

Ese principio de universalidad es retomado ampliamente en el Reglamento de Seguros de la Salud, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la sesión número 7082, celebrada el 3 de diciembre de 1996, el cual en su artículo 1 dicta que: *“De conformidad con lo que ordena el artículo 177 de la Constitución Política, el Seguro de Salud es universal y cubre a todos los habitantes del país, con sujeción a las disposiciones de este Reglamento y las que específicamente dictare en el futuro la Junta Directiva. La afiliación de quienes califiquen para ser asegurados voluntarios se fomenta para lograr la concreción del principio de universalidad”*.

El principio de universalidad de los servicios de la salud, también se desprende de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 5395, Ley General de Salud, cuando establecen respectivamente que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado, que es función esencial del Estado velar por la salud de la población, y que todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud.

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico costarricense regula detalladamente el régimen de los servicios de salud para los habitantes del país, sin discriminar debido a la nacionalidad ni debido a la capacidad económica de quien requiere de la prestación de los servicios. Al respecto, esta asesoría considera que, realizar excepciones a la garantía de la seguridad social que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para cualquier habitante de la República cuando no exista razones de justificación suficiente que ameriten aplicarle una distinción de trato, podría resultar violatoria al principio de igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional que: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*

Sobre el principio de igualdad la Sala Constitucional⁶ ha dicho que: *“El principio de la igualdad es consubstancial al ser humano. Hoy la igualdad ante la ley es un derecho inmanente a la persona, propio de toda sociedad civilizada y bastión de todo orden jurídico. No hay libertad, no hay democracia, no hay justicia, si no hay igualdad ante la ley. Es un axioma universal, que ya nadie debate. Su desconocimiento -ante cualquier circunstancia- viola los principios de la libertad y de la equidad, del Derecho y del interés público.”*

⁶ Sala Constitucional Resolución N° 3369-96, de las 10:27 horas del 5 de julio de 1996 y la resolución N° 2544, de las 13:50 horas del 1° de junio de 1994).

Categoría migratoria a la que pertenecen las subcategorías migratorias de inversionistas, rentistas y pensionados.

Teniendo presente las consideraciones referentes al aporte que deben realizar, en general, todas las personas extranjeras a la seguridad social del país, conviene conocer con detenimiento lo estipulado en las leyes y reglamentos de la República respecto de las personas extranjeras inversionistas, rentistas y pensionados. Al respecto la Ley N° 8764, Ley General de Migración, en el capítulo II, al referirse a los residentes temporales, concretamente en su artículo 79 dispone que le corresponde a Dirección General de Migración la potestad de otorgar una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido, superior a noventa días y hasta por dos años, prorrogable en igual tanto, a quienes se encuentren comprendidos en las siguientes subcategorías.” (...) 4) *Los inversionistas*; 9) *Los rentistas*; y 10) *Los pensionados* (...).”

En razón de lo anterior, conviene tener presente que las subcategorías migratorias denominadas como inversionistas, rentistas y pensionados, se encuentran contempladas en Ley N° 8764, Ley General de Migración, concretamente como **subcategorías migratorias dentro de la categoría de residentes temporales**, cuya permanencia se otorga por tiempo definido de hasta dos años prorrogable, según así lo dispone el artículo 79:

“La Dirección General de Migración otorgará una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido, superior a noventa días y hasta por dos años, prorrogable en igual tanto, a quienes se encuentren comprendidos en las siguientes subcategorías:

(...)

4) Los inversionistas.

9) Los rentistas.

10) Los pensionados.

(...)

Pese a que la Ley 8764 incluye a los rentistas, inversionistas y pensionados dentro del título de los residentes temporales, el Reglamento a la Ley General de Migración, N°19010-G, establece en su artículo 19 que la categoría de los residentes permanentes comprende las subcategorías de Inversionistas, Rentistas o pensionados. Dicho artículo establece que: ***“La categoría de los residentes permanentes comprende las siguientes subcategorías: A1 Inmigrantes, A2 Rentistas o pensionados, A3 Inversionistas, A4 Parientes extranjeros del ciudadano, costarricense, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos, padres y hermanos solteros. (el subrayado no es del original)***

Es evidente que hay una contradicción entre el Reglamento a la Ley General de Migración y la Ley 8764, siendo que debe prevalecer la categoría dada en la ley, sea que éstos se encuentran en la categoría de residentes temporales.

El citado Reglamento en su artículo 2 tiene algunas definiciones que interesan en el análisis del presente artículo, así por ejemplo citamos las siguientes:

“RESIDENTE TEMPORAL: El extranjero a quien se le autoriza el ingreso al país, para radicar en él en forma temporal.

INVERSIONISTA: El extranjero que desee invertir capital propio para establecer actividades de interés económico para el país.”

Sobre el derecho a la salud.

El derecho a la seguridad social tiene una relación intrínseca y directa con el derecho a la salud, por cuanto, es a partir de los aportes que se realicen a este rubro, que se puede garantizar de manera efectiva la prestación de los servicios para todas las personas. En este sentido, nuestra Constitución Política no se refiere expresamente al derecho a la salud como un derecho fundamental, sin embargo el tema ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia costarricense⁷ al determinar que:

“[...] si bien nuestra Constitución Política no contempla en forma expresa ese derecho -aunque sí se preocupa de regular expresamente los aspectos con ella relacionados, catalogados como parte de los derechos constitucionales sociales, como el derecho a la seguridad social-, no se puede negar su existencia, por ser derivado directo del derecho a la vida protegido en el artículo 21 de nuestra Constitución, ya que éste -el derecho a la vida- es la razón de ser y explicación última del derecho a la salud. La conexión existente entre ambos es innegable, el derecho a la salud tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, porque éste no protege únicamente la existencia biológica de la persona, sino también los demás aspectos que de ella se derivan.”

Sobre el aporte a la seguridad social de las personas extranjeras y la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

⁷ Sala Constitucional. Resolución N° 1915-1992

La seguridad social para las personas extranjeras forma parte del principio de universalidad de los seguros sociales; el cual, según la Sala Constitucional,⁸ consiste en que las colectividades deben proveer atención y resguardo a sus miembros cuando estos requieran de su atención. En tal sentido, resulta importante tener presente lo dispuesto en los artículos 7 inciso 7) y 31 de la Ley N° 8764 Ley General de Migración, misma que establece respectivamente que:

ARTÍCULO 7.-

La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir:

(...)

7) La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

(...) (el subrayado no es del original)

ARTÍCULO 31.-

Las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que esta establezca. Las normas relativas a los derechos fundamentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados que se encuentren vigentes y, específicamente, por lo siguiente:

(...)

6) Las personas extranjeras tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria. Asimismo, tendrán el deber de contribuir con la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de contribuir con los gastos públicos.

⁸ Sala Constitucional. Expediente N° 12-005848-0007-CO

(...) (el subrayado no es del original)

Sin embargo, la citada ley también les impone a las personas extranjeras la obligación de ser solidarias con el pago de la seguridad social. Así se desprende del Capítulo II, referente a las obligaciones de las personas extranjeras, concretamente en su artículo 32, cuando determina que:

(...) Las personas físicas de nacionalidad extranjera que se encuentren en el país, estarán sujetas al pago de las mismas cargas tributarias o de seguridad social que las costarricenses, según las normas jurídicas aplicables en esas materias. Además, estarán obligadas a realizar los depósitos exigidos por la presente Ley. (...)

Esta obligación también es visible en el numeral 31 inciso 6) citado anteriormente cuando señala que las personas extranjeras: *“(...) tendrán el deber de contribuir con la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de contribuir con los gastos públicos (...)”*.

Otro artículo de la Ley N° 8764 que se refiere a la obligación que tienen las personas extranjeras de contribuir a la seguridad social del país, es el numeral 80 refiriéndose específicamente a los residentes temporales (entre los que se encuentran los rentistas, pensionados e inversionistas) que determina que: *“(...) Para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los residentes temporales deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería. Las excepciones a esta norma serán establecidas vía reglamento. (...)”*. Nótese que el artículo 80 en su expresión final hace referencia a excepciones a tal obligación las que podrán ser establecidas mediante un reglamento, lo cual es cuestionable desde el punto de vista constitucional.

Teniendo en cuenta la consideración anterior, la Dirección General de Migración, en aplicación del Reglamento de Extranjería 37112-G⁹ así reformado mediante Decreto 42389-MGP publicado en el alcance digital La Gaceta N. 20 del 01 de febrero de 2022, al referirse a los requisitos tanto para la documentación por primera vez, así como para la renovación del documento del Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX), establece en su artículo 31 que las personas extranjeras deberán contar con el aseguramiento a los seguros de la CCSS y aquellos seguros avalados por ésta, en el momento en que se les otorgue la categoría migratoria y en

⁹ Reglamento de Extranjería y crea Día del Costarricense en el Exterior, cuya fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año.

forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería, y consecutivamente. El artículo 31 dispone:

*“Artículo 31.- De conformidad con lo establecido en los artículos 7 inciso 7), 31 inciso 6), 78) y 80), las categorías contempladas en los artículos 78 (residentes permanentes), **79 (residentes temporales)** y 94 (categorías especiales), incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 11), 12), de la Ley a saber, trabajadores transfronterizos, trabajadores temporales, trabajadores de ocupación específica, trabajadores por cuenta propia, investigadores y docentes, refugiados, asilados, apátridas, trabajadores ligados a proyectos específicos y proyectos de interés público y categorías por razones humanitarias y las otras categorías especiales de conformidad con el artículo 137 del presente Reglamento en los incisos a), b), c), d), e) excepto dependientes de voluntarios y profesionales, f), y g) **deberán contar con el aseguramiento a los seguros de la CCSS y aquellos seguros avalados por ésta, en el momento en que se les otorgue la categoría migratoria y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería, y consecutivamente**”. (La negrita, no corresponde al original). (el resaltado no es del original)*

Por otra parte, encontramos que el Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, en su artículo 2 al referirse a las definiciones de asegurado voluntario y categorías, establece que: *“Pensionado es la persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe una **pensión de un régimen del exterior** y desea cotizar a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta; y rentista es la persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe un ingreso financiero o de capital y desea cotizar a los Seguros Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta.”* (el resaltado no es del original).

Sobre la categoría de pensionado, el artículo 81 de la Ley 8764, consigna que, para obtener la permanencia legal bajo la subcategoría de pensionados, las personas extranjeras deberán comprobar que disfrutaran pensiones mensuales, permanentes y estables provenientes del exterior, cuyo monto no podrá ser inferior a mil dólares, moneda de los Estados Unidos de América (US \$1000,00) o su equivalente.

Por otra parte, al referirse a la subcategoría de rentistas, el artículo 82 de la misma ley indica que para obtener tal condición las personas extranjeras deberán comprobar que disfrutaran rentas mensuales, permanentes y estables, provenientes o generadas del exterior o de los bancos del Sistema Bancario Nacional, por un monto mínimo de dos mil quinientos dólares moneda de los Estados Unidos de América

(US \$2500,00) o su equivalente, por mes. Para esta última categoría, el interesado podrá solicitar su permanencia legal, la de su cónyuge y la de sus hijos menores de veinticinco años o los hijos mayores con discapacidad.

En lo que interesa en este análisis jurídico, el último párrafo del artículo 80 propuesto pretende regular dos situaciones: primero se refiere al aseguramiento a los seguros de la CCSS de las personas residentes temporales (inversionistas, rentistas y pensionados) cuando éstos quieran renovar su condición migratoria, o sea, no es exigido en el momento del otorgamiento de su residencia, sino únicamente en su renovación del status.. Para tal efecto, la norma señala que los residentes deberán acreditar que se encuentran asegurados ante la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS; y que dicho aseguramiento debe cubrir desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería.

Por otro lado, la parte final del artículo 80 propuesto exceptúa de la obligatoriedad de aseguramiento y contribución a la seguridad a los inversionistas, rentistas y pensionados, pudiendo hacerlo de forma voluntaria, pudiendo hacerse excepciones adicionales mediante reglamento. No queda claro en la norma si lo que se pretende es exceptuarlos del requisito del aseguramiento desde el inicio del trámite de obtención de ese status o simplemente para efectos de renovación.

Por otra parte, encontramos que, en el mes de julio del año 2021, se aprobó la Ley N° 9996, "*Ley para la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados*", la cual en su artículo 2 indica que la misma será aplicable para todas aquellas personas a quienes se le autorice el ingreso a nuestro país bajo las categorías migratorias de inversionistas, residentes pensionados o de residentes rentistas. Aunque la citada ley persigue la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados, no hace referencia a ninguna excepción respecto al aseguramiento de la seguridad social de la CCSS, sino que más bien se refiere a incentivos fiscales, tal y como lo señala el artículo 6 del citado cuerpo normativo, al manifestar que las personas extranjeras clasificadas como inversionistas, residentes pensionados o residentes rentistas, según esta ley y que inviertan en Costa Rica, no serán consideradas automáticamente como residentes fiscales, al amparo de la Ley 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 y su reglamento.

Respecto de la obligatoriedad del aseguramiento y contribución a la seguridad social de los rentistas y pensionados, el artículo 2 del Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes de la Caja Costarricense de Seguro Social¹⁰ CCSS, dispone que ellos pueden tener un seguro por su propia cuenta al definirlos así:

¹⁰ Reglamento aprobado en la Sesión N° 9190 del 17 de agosto de 2021.

“Pensionado: *Persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe una pensión de un régimen del exterior y desea cotizar a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta”.*

“Rentista: *Persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe un ingreso financiero o de capital y desea cotizar a los Seguros Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta”.*

Respecto a las cotizaciones de los asegurados el artículo 13 dispone respecto del pensionado extranjero lo siguiente:

“4. Pensionados del exterior: Cotizarán sobre el monto de pensión del solicitante, aplicándose el porcentaje de la contribución de acuerdo con la escala contributiva, aprobada por la Junta Directiva”.

En el Capítulo II referente al Reglamento de Aseguramiento de Migrantes aprobado por la CCSS se dispone la obligatoriedad de los extranjeros que se encuentren legalmente en el país y que no califiquen como trabajadores de afiliarse a los seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte. Al respecto la CCSS dispone:

*Artículo 15.-**Campo de aplicación.** Los extranjeros, refugiados, así como, los apátridas que se encuentren legalmente en el país por haber cumplido con los procedimientos establecidos ante el Ministerio de Relaciones y Culto y la Dirección General de Migración y Extranjería, que no califiquen como trabajadores asalariados o independientes, están obligados a afiliarse a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, de conformidad con las normas que se indican en este Reglamento y según lo estipulado en la Ley General de Migración y Extranjería y su reglamentación”.*

*“Artículo 16.-**Concepto de asegurado migrante.** Se define como asegurados migrantes a las personas extranjeras que residan legalmente en el país, que no tengan actividad laboral por cuenta propia, ni como asalariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 7°, inciso 7) de la Ley General de Migración y extranjería, el cual establece la obligatoriedad de la persona migrante de contar con los seguros que brinda la Caja”.*

*Artículo 24.-**Cotizaciones.** Los asegurados migrantes cotizarán conforme al ingreso que determine la Caja, el cual no podrá ser menor a la base mínima contributiva que establezca la Junta Directiva, ni a los ingresos que de conformidad con la Ley de Migración y Extranjería se establezcan, según la categoría migratoria.*



La Caja Costarricense del Seguro Social ha establecido la obligatoriedad de que los migrantes que no sean asalariados o independientes (caso de los rentistas y pensionados) deben contar con los seguros que brinda la Caja. Siendo la Caja una institución autónoma con las potestades exclusivas y excluyentes para dictar las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, dentro de las cuales se incluyen definir de la cobertura y fijar las cuotas de seguridad social ha establecido la obligación de los trabajadores migrantes de afiliarse a los seguros sociales.

Es importante hacer mención que a nivel constitucional se dispone que la institución encargada del gobierno y administración de los seguros sociales es la CCSS, la cual goza de plena autonomía administrativa y de gobierno en materia de los seguros sociales, lo que debe entenderse de que no puede recibir en esa materia ninguna imposición de otro ente, incluso ni de la Asamblea Legislativa mediante ley, siendo que en el momento de que ésta legisle debe respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida constitucionalmente, no pudiendo ésta ni el Poder Ejecutivo invadir la potestad de autorregulación de la Caja en materia de los seguros sociales, como se pretende con esta iniciativa de ley.

La propuesta de ley eventualmente podría violentar la autonomía plena de que goza la CCSS en materia de los seguros sociales.

Conclusiones:

La pretensión del artículo único que reformaría los artículos 7 inciso 7) y artículo 8 de la Ley N° 8764, Ley General de Migración, va en el sentido de excluir a los inversionistas, rentistas y pensionados de la obligatoriedad de cumplir con el requisito básico de contar con el aseguramiento y contribución a la seguridad social de la CCSS, al momento de renovar su condición migratoria y cuando corresponda, a diferencia de los demás residentes temporales que deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería.

La propuesta también dispone que las excepciones adicionales a esta norma serán establecidas vía reglamento. Lo anterior puede contener vicios de inconstitucionalidad ya que la materia de establecer excepciones al requisito de contar con los seguros sociales es materia otorgada constitucionalmente en forma exclusiva y excluyente a la CCSS y no del legislador (por ley) ni del Poder Ejecutivo que lo pueda realizar mediante reglamento.

La Carta Magna costarricense, en su Título III, Capítulo único, al referirse a las personas extranjeras, indica en su artículo 19 que: *“Los extranjeros tienen los*

misimos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. (...).

Dicha disposición constitucional ha sido interpretada por la Sala Constitucional¹¹ como el principio de igualdad de extranjeros y nacionales, y al respecto ha determinado que:

“La igualdad de extranjeros y nacionales declarada por el artículo 19 de la Constitución está referida, claro está, al núcleo de derechos humanos respecto de los cuales no es posible admitir distinciones por motivo alguno, mucho menos en razón de la nacionalidad (...).”

En la misma sentencia la Sala consignó que, conforme el artículo 19 de la Constitución, los extranjeros tienen derecho a recibir frente a la administración pública costarricense, el mismo trato que ésta está obligada a dar a los costarricenses.

En el mismo sentido, la Procuraduría General de la República,¹² ha expresado que el referido artículo 19 constitucional guarda estrecha relación con la tutela de derechos fundamentales que fluye del principio de igualdad contemplado en el numeral 33 constitucional:

“Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”

El citado pronunciamiento concluye indicando que, de la correlación de los numerales 19 y 33 antes señalados, se aprecia que la nacionalidad de una persona no puede constituirse en una distinción sobre la cual se funde –arbitrariamente- una ley, pues cabe recordar que por expresa disposición del Constituyente, las excepciones únicamente pueden ser autorizadas por la misma Constitución Política o por las leyes, pero esto último no significa que el legislador pueda introducir distinciones infundadas o desconstitucionalizar el principio de igualdad.

Valga recordar lo que respecto del principio de igualdad ha dicho la jurisprudencia constitucional¹³ costarricense, cuando expresó que:

¹¹ Sala Constitucional. Sentencia N.º 10422-2003 de las 16:39 horas del 17 de setiembre de 2003

¹² Procuraduría General de la República. Dictamen C-288-202017 de julio del 2020.

¹³ Sala Constitucional Resolución N.º 3369-96, de las 10:27 horas del 5 de julio de 1996. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) (Ver en igual sentido la resolución N.º 2544, de las 13:50 horas del 1.º de junio de 1994

“El principio de la igualdad es consubstancial al ser humano. Hoy la igualdad ante la ley es un derecho inmanente a la persona, propio de toda sociedad civilizada y bastión de todo orden jurídico. No hay libertad, no hay democracia, no hay justicia, si no hay igualdad ante la ley. Es un axioma universal, que ya nadie debate. Su desconocimiento -ante cualquier circunstancia- viola los principios de la libertad y de la equidad, del Derecho y del interés público.”

Corolario lo anterior, la Doctrina costarricense ha manifestado que, este principio de igualdad debe ser interpretado en el sentido de que no deben existir discriminaciones que impliquen un trato diferente o arbitrario contrario a la igualdad entre los seres humanos, discriminación que no tiene sustento alguno, resultando repulsiva por basarse en cuestiones de tipo personal o social, carente de toda justificación objetiva y razonable.¹⁴

Además de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 19 y 33, la norma del artículo 73 de la Carta Magna dispone el sistema de la seguridad social a través de la 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. Asimismo, dispone que la Caja Costarricense del Seguro Social es la institución encargada de la regulación de los seguros sociales siendo que ninguna otra institución, incluida la Asamblea Legislativa, puede atentar contra la potestad de autorregulación de la Caja en materia de seguros sociales. De ser así, tal como sucedería eventualmente con esta propuesta de ley, se estaría violentando la autonomía de gobierno y de administración otorgada constitucionalmente en materia de seguros sociales a la Caja y por ende se estaría ante eventuales problemas de constitucionalidad.

Del artículo 73 citado se deriva el denominado principio de solidaridad, el cual también ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional al expresar que: *“(...) además de ser respuesta a la existencia de un derecho fundamental a la Seguridad Social, tienen también una función instrumental desde el punto de vista de la realización de las finalidades del Estado Social de Derecho (arts. 1, 50, 73 y 74 Constitucionales), en la materialización de estrategias concretas para la distribución y redistribución de las cargas y beneficios económicos y sociales, con miras a crear un sistema social y económico justo, en concordancia con los principios de igualdad material y solidaridad, y de acuerdo con la realidad socioeconómica imperante en un determinado momento histórico (...)”* (el resaltado no es del original).

Ese principio de solidaridad social al que se refieren los artículos 73 y 74 constitucionales, también se evidencia en el contenido del artículo 31 del

¹⁴ En este sentido, véase HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). "Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y anotada". Editorial Juricentro. 1° Edición. San José. 1998. Pág.115. Citado por la Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica: 127 - J del 24/08/2005

Reglamento de Extranjería N° 37112-G así reformado mediante decreto 42389-MGP, el cual establece, en cuanto los requisitos de aseguramiento que:

“De conformidad con lo establecido en los artículos 7 inciso 7), 31 inciso 6), 78) y 80), las categorías contempladas en los artículos 78 (residentes permanentes), 79 (residentes temporales) y 94 (categorías especiales), incisos 1), 2), 3), 4), 7), 8), 9), 11), 12), de la Ley a saber, trabajadores transfronterizos, trabajadores temporales, trabajadores de ocupación específica, trabajadores por cuenta propia, investigadores y docentes, refugiados, asilados, apátridas, trabajadores ligados a proyectos específicos y proyectos de interés público y categorías por razones humanitarias y las otras categorías especiales de conformidad con el artículo 137 del presente Reglamento en los incisos a), b), c), d), e) excepto dependientes de voluntarios y profesionales, f), y g) deberán contar con el aseguramiento a los seguros de la CCSS y aquellos seguros avalados por ésta, en el momento en que se les otorgue la categoría migratoria y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería, y consecutivamente.” (el subrayado no es del original).

La obligatoriedad de la persona migrante de contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) también se encuentra dispuesta en el artículo 16 del Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes, aprobado por la Caja Costarricense del Seguro Social cuando establece que:

“Se define como asegurados migrantes a las personas extranjeras que residan legalmente en el país, que no tengan actividad laboral por cuenta propia, ni como asalariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 7°, inciso 7) de la Ley General de Migración y extranjería, el cual establece la obligatoriedad de la persona migrante de contar con los seguros que brinda la Caja.” (el subrayado no es del original).

En virtud de las consideraciones expuestas, esta asesoría es del criterio que las reformas propuestas violentan las disposiciones contempladas en los artículos 19 33 y 73 de la Constitución Política, ya que su aplicación pondría en evidencia la desigualdad de trato que se estaría dando a los inversionistas, rentistas y pensionados respecto de otras categorías y subcategorías migratorias, e incluso con las personas nacionales que se encuentran obligados a realizar el pago y permanecer al día con la seguridad social al momento de realizar cualquier trámite migratorio en territorio costarricense.

La anterior circunstancia también resulta violatoria del principio constitucional de la igualdad consagrado en el artículo 33 constitucional, por cuanto se estaría dando un trato desigual entre personas que se encuentran en una situación de igualdad como sería los demás residentes temporales que pese a encontrarse en las otras subcategorías migratorias sí se encuentran enmarcados como residentes temporales.

Consideramos que las excepciones propuestas en los artículos 7 inciso 7) y 80 de la Ley General de Migración, Ley N.º 8764 también violentaría los artículos 73 y 74 de la Carta Magna por dos razones: primero porque se le violenta la autonomía a la Caja por cuanto el legislador estaría excluyendo a personas migrantes de los seguros sociales cuando esa es potestad únicamente de esa institución; y segundo, por cuanto cualquier disminución en los montos percibidos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social se traduciría en un desequilibrio que podría acarrear una desnaturalización del sistema de la seguridad social que compete a la (CCSS) que precisamente se sustenta en los principios constitucionales de solidaridad y justicia social.

La aprobación de la iniciativa también podría tener un impacto importante en las finanzas de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, en tiempos en los cuales dicha institución ha anunciado que enfrenta una importante crisis financiera. Así se desprende del informe presentado por la Junta Directiva y Presidenta Ejecutiva de la CCSS ante las Cámaras Empresariales.¹⁵ En esta comparecencia la Presidenta Ejecutiva informó que:

“(...) en el 2021 la CCSS tuvo ingresos totales por ₡3,466,790 millones, y el total de egresos fue de ₡2,765,357 millones. En el 2022, la Caja tuvo ingresos totales por ₡3,513,058 millones, y el total de egresos alcanzó ₡2,961,840 millones. Mientras que para el 2023 el presupuesto detalla un total de ingresos por ₡5,736,849 millones y se indica que los egresos serán por el mismo monto, según la presentación enviada por la CCCR (...)”

E. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

Esta asesoría recomienda respetuosamente, que para una mayor comprensión del título de la iniciativa debería eliminarse el enunciado final del mismo, que indica “(...)

¹⁵ Información contenida en <https://semanariouniversidad.com/pais/presidenta-de-la-caja-rinde-cuentas-sobre-finanzas-de-la-institucion-ante-camaras-empresariales/> Por [Fabiola Pomareda García](#) | pomaredafabiola@gmail.com 17 febrero, 2023



PARA FOMENTAR LA INCLUSIÓN DE INVERSIONISTAS, RENTISTAS Y PENSIONADOS EN EL TERRITORIO COSTARRICENSE (...), de manera que el título únicamente indique lo siguiente:

“REFORMA A LOS ARTÍCULOS 7, INCISO 7 Y 80 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN N.º 8764, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009”.

F. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si pese a los problemas de constitucionalidad que presenta la propuesta de ley y los cuales fueron evidenciados en el contenido del informe, las diputaciones consideran continuar con el procedimiento legislativo, entonces se requiere:

a- Votación:

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

b- Delegación:

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa sí puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

c- Consultas:

Obligatorias

- Caja Costarricense de Seguro Social CCSS.
- Instituto Costarricense de Turismo ICT.

Facultativas

G. FUENTES

Leyes

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley General de Migración, Ley N.º 8764 del 19 de agosto del 2009 y sus reformas.
- Ley N.º 5395, Ley General de Salud

Poder Ejecutivo

- Reglamento a la Ley General de Migración, N.º 19010-G
- Reglamento de Extranjería 37112-G así reformado mediante decreto 42389-MGP publicado en el alcance digital La Gaceta N. 20 del 01 de febrero de 2022,
- Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS
- Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, sesión Junta Directiva número 7082

Sala Constitucional

- Expediente N.º 12-005848-0007-CO
- Voto N.º 1915-1992
- Voto N.º 3369-1996
- Voto N.º 03483 - 2003
- Voto N.º 02527 – 2014
- Sentencia N.º 10422-2003

Procuraduría General de la República.

- Opinión Jurídica OJ 127 - J 2005
- C-288-202017

Páginas de internet

- [https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20administrativa%20y%20de,140%20inciso%208%20constitucionales\)%E2%80%9D.](https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20administrativa%20y%20de,140%20inciso%208%20constitucionales)%E2%80%9D.)



- HERNÁNDEZ VALLE (Rubén). "Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y anotada". Editorial Juricentro. 1° Edición. San José. 1998. Pág.115.