

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS Y
RECURSOS NATURALES

LEY PARA PROMOVER EL ASEGURAMIENTO POR TIEMPO EFECTIVO DE
LOS PRODUCTORES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA
PROPIA DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO

EXPEDIENTE N° 24619

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

**“LEY PARA PROMOVER EL ASEGURAMIENTO POR TIEMPO EFECTIVO DE
LOS PRODUCTORES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA
PROPIA DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO”**

EXPEDIENTE N. ° 24619

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos diputados y diputada, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales rendimos DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA sobre el expediente N° 24619 “LEY PARA PROMOVER EL ASEGURAMIENTO POR TIEMPO EFECTIVO DE LOS PRODUCTORES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO” iniciativa del Danny Vargas Serrano, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 204, del 31 de octubre del 2024, con fundamento en las siguientes consideraciones:

A. Resumen del proyecto

El proyecto de ley busca eliminar la base mínima contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para quienes realizan labores agropecuarias “cuando efectúan sus labores por días o semanas, sin completar el mes laborado”, así como eliminar la contribución al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte “cuando se trata de población migrante que ingresa y sale del territorio nacional, precisamente para atender labores estacionales, como la recolección de las cosechas, por ejemplo.”

B. Proceso de consulta y audiencias

El expediente fue enviado a consulta facultativa en la sesión 30 del 11 de febrero del 2025, a las siguientes instituciones:

Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)
 Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL).
 Frente Agroindustrial Cooperativo (FAC)
 Asociación de Industriales del Sector Arrocero (ANINSA)
 Asociación de Formuladores y Comercializadores de Agro insumos de Costa Rica (ASOAGRO)
 Cámara de Azucareros.
 Cámara Insumos Agropecuarios (CIA)
 Cámara de Plantas, Flores y Follajes (CPFF)
 Cámara de Bananeros (CANABA)
 Cámara de Caficultores (CNC)
 Cámara Nacional de Productores de Camarón (CAPROCAM)
 Cámara Nacional de Productores de Leche (CNPL)
 Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA)
 Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (CANAPEP)
 Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ)
 Corporación Bananera Nacional (CORBANA)
 Corporación Ganadera (CORFOGA)
 Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA)
 Instituto del Café de Costa Rica (ICAFÉ)
 Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)
 Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca)
 Ministerio de Agricultura y Ganadería
 Caja Costarricense de Seguro Social
 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
 Procuraduría General de la República
 Instituto Mixto de Ayuda Social
 Ministerio de Hacienda
 Ministerio de Economía, Industria y Comercio
 Todas las Universidades Públicas.

Además, en la sesión 42 del 29 de abril del 2025 fue enviado a consulta facultativa a OSACOOOP R.L. y a Cooperativa Comercializadora Agrícola del Sur R.L. (Agricoop R.L.)

Se recibieron las siguientes respuestas:

Institución	Oficio y fecha	Criterio
Asociación de	17 de marzo	Considera “el aseguramiento por tiempo efectivo no solo beneficia a los trabajadores

Formuladores y Comercializadores de Agroinsumos de Costa Rica (ASOAGRO-CR)	del 2025, sin número de oficio	por cuenta propia, sino que también fortalece la estructura económica y social de un país. Es fundamental fomentar políticas que promuevan la inclusión de estos trabajadores en sistemas de protección social.”
Cámara de Insumos Agropecuarios	oficio P-CIA 0127, del 6 de marzo de 2025	Opina que “No resulta proporcionado ni razonable asegurar a dichos trabajadores sobre una base mínima contributiva, cuando efectúan sus labores por días o semanas, sin completar el mes laborado.”
La Universidad Técnica Nacional	Oficio DGAJ-138-2025, del 18 de marzo de 2025	La Dirección General de Asuntos Jurídicos opina que “no se determina que converjan vicios de legalidad o constitucionalidad, la motivación de este cuerpo normativo.”
Unión Nacional de Pequeños y medianos productores agropecuarios	S.G.011-2025, del 19 de marzo 2025	Considera que “representa una buena oportunidad para brindarle un mejor aseguramiento a los productores y trabajadores que realizan labores temporales u ocasionales por cuenta propia sin que esto sea una carga excesiva o desproporcionada para la agricultura, garantizando una mayor cobertura y estabilidad en el financiamiento de la CCSS al incrementar la masa cotizante.”
Cooperativa de comercialización y servicios múltiples de los productores agrícolas de la Península de Osa.	G-027-2025, del 06 de mayo de 2025	Su criterio es que “el modelo de la CCSS para inscribirse como patrono no está pensado en los pequeños agricultores, ya que el modelo está basado en una base salarial, dejando muy mal parado a los pequeños agricultores que contratan personal ocasional por días, lo que hace que sea más costoso el pago de la

OSACOOOP R.L		planilla en la CCSS de lo que se debe pagar al peón agrícola”.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	CARTA-MTSS-DMT-490-2025, del 20 de marzo de 2025	Según la CARTA-FP-MTSS-DAJ-AER-289-2025, del 05 de marzo de 2025, “el ámbito de aplicación engloba distintos roles presentes en el sector agropecuario, acuícola y pesquero, con la finalidad de que, desde el rol que cada uno tenga, sea productor, empleado o trabajador por cuenta propia, pueda verse beneficiado de esta iniciativa de ley al contribuir a la seguridad social con base en sus ingresos reales, sin estar sujetos a bases mínimas de contribución.” Especifica que “le compete a la Caja Costarricense de Seguro Social referirse de manera más amplia, al ser la institución encargada de la gestión de la seguridad social y de emitir regulación y criterios sobre el aseguramiento y cotización en los escenarios planteados por la propuesta de ley” Recomienda “establecerse límites, controles y medios de fiscalización para evitar que se cometan abusos en perjuicio de los derechos laborales de las personas trabajadoras, tales como el reporte de un tiempo efectivo de trabajo inferior al real” Además que “garantizarse que, con la implementación de la ley, no se dará pie a tratos discriminatorios en detrimento de los derechos laborales de las personas trabajadoras extranjeras”

Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	Oficio INDER-PE-REM-0070-2025, del 12 de febrero de 2025	Según el oficio INDER-PE-AJ-OFI-0092-2025, del 12 de febrero del 2025, considera que la reforma de ley propuesta no viene a afectar al INDER estrictamente hablando de su cometido y fines.
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)	Oficio INCOPESCA-PE-0240-2025, del 19 de marzo de 2025	En el Oficio INCOPESCA-PE-AJ-0025-2025, del 10 de enero de 2025, asándose en su interpretación del “artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.” ...El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...” y tener claro que para que este reparto sea equitativo se logre, se requiere que las cargas se equiparen de acuerdo con las posibilidades en el caso particular del sector pesquero y acuícola.” Por eso la Asesoría Jurídica, recomienda se otorgue el visto bueno a la implementación de este proyecto.
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	IMAS-PE-0792-2025, del 24 de abril 2025 IMAS-DGR-0075-2025, del	En el oficio IMAS-DGR-DCR-AT-0175-2025, del 21 de abril del 2025, el Departamento de Captación de Recursos, con la Jefatura de la Unidad de Administración Tributaria y Profesionales en derecho de la Unidad de Administración Tributaria, consideran que “tendrá efectos adversos en las finanzas

	21 de abril 2025	destinadas a la Inversión Social que realiza el IMAS” por “lo difuso de algunos de los criterios que propone el proyecto de ley para determinar la base imponible (monto de las planillas reportadas a la CCSS) no se logra cuantificar con precisión el monto de la afectación que el mismo tendrá sobre la facturación que la Caja Costarricense del Seguro Social realice (en este caso por los aportes patronales al IMAS); si se tiene con certeza razonable que el proyecto de ley tendrá efectos negativos sobre los recursos que se perciban para ser destinados a la Seguridad Social en general y al IMAS en particular”
Instituto del Café de Costa Rica	DEJ/161/2025, del 28 de febrero del 2025	En el Oficio UAJ-013-2025, del 26 de febrero de 2025, se considera que el proyecto de ley implica que “los productores agropecuarios, personas físicas inscritos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería como pequeños y medianos productores, cuyos ingresos sean inferiores a la base mínima contributiva que tiene establecida la CCSS para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, no serán considerados asegurados obligatorios y, por ende, podrán optar, si así lo desean, por seguros voluntarios, utilizando en todo caso, su ingreso real.” Además, precisa que “el Proyecto bajo análisis no indica cómo se va a definir la baja rentabilidad, ni quién se va a encargar de

		definir ésta, qué definitivamente es diferente entre una actividad agropecuaria y otra. No se omite mencionar que mediante un convenio interinstitucional el sector cafetalero ofrece Seguro de Salud a su mano de obra recolectora, por lo que quizá este Proyecto no tenga el impacto deseado, al menos con los trabajadores por cuenta propia del sector café.”
FEDECAÑA, LAICA y Cámara de Azucareros	JD 038-2024/2025, del 06 de marzo de 2025	Tiene el criterio de que “lograr un esquema de aseguramiento por tiempo efectivo, en el que se considere las particularidades de la población que atiende las labores de campo, como lo es la recolección de las cosechas, vendría a ser un gran aliciente para fomentar la regularización y el aseguramiento de todos los trabajadores del sector agropecuario que prestan sus servicios por lo que se conoce en el campo como “jornal”” De ahí que da el apoyo el proyecto.
Frente Agroindustrial Cooperativo	Sin número de oficio, del 18 de marzo del 2025	Destacan que el espíritu de ley, según la “exposición de motivos del proyecto: “ No resulta proporcionado ni razonable asegurar a dichos trabajadores sobre una base mínima contributiva, cuando efectúan sus labores por días o semanas, sin completar el mes

		laborado. Tampoco resulta razonable obligar al pago del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, cuando se trata de población migrante que ingresa y sale del territorio nacional, precisamente para atender labores estacionales, como la recolección de las cosechas, por ejemplo”. Concluyen que están de acuerdo con que “legislación que promueva el aseguramiento por tiempo efectivo de trabajo de los productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, sin estar sujetos a los ingresos de referencia o bases mínimas contributivas.”
Corporación Ganadera (Corfoga)	Oficio N° CFG-0373-2025, del 12 de marzo del 2025	Considera que el proyecto de ley “garantiza el aseguramiento de los productores y trabajadores por cuenta propia que realizan labores temporales u ocasionales, ampliando la cobertura de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), lo cual garantiza el acceso a la salud y a beneficios sociales.” Por ello solicitan que se avance en el trámite legislativo.
Corporación Bananera Nacional (CORBANA)	CORBANA-PRES-CE-002-2025, del 4 de marzo del 2025	Afirma que “en el sector bananero, en el cual todos los trabajadores se formalizan, no existe la figura del trabajar por cuenta propia, todos son trabajadores que están contratados bajo la figura de la subordinación jurídica laboral, por esta razón, el pagar las cargas sociales por períodos menores a un mes, torna más costosa la contratación de

		mano de obra” Así, “apoya este proyecto de ley, pero solicitamos su modificación, para que sea un proyecto general, en el sentido de que comprenda a todo tipo de trabajador, tanto independientes como temporales.”
Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ)	Oficio D.E 099-2025, del 06 de marzo de 2025	Considera que “representa un avance significativo hacia la protección social de los trabajadores del sector agropecuario, acuícola y pesquero en Costa Rica. Su éxito dependerá de la claridad en su implementación, la accesibilidad de los procesos y el compromiso de las instituciones involucradas para garantizar una cobertura efectiva y equitativa”.
Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)	Oficio CNAA-P-017-2025, del 10 de Marzo del 2025	Manifiesta el apoyo al proyecto de ley y “una audiencia para ampliar con más detalle nuestras observaciones y comentarios”
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	CARTA-DM-MAG-329-2025, del 17 de marzo del 2025	Manifiesta que el Ministerio está a favor de esta iniciativa de ley.
Cámara Nacional de Cafetaleros	Oficio DE: 005-25, del 25 febrero de 2025	Expresa que en “el caso de jornaleros que ejecutan servicios temporales como los mencionados en este proyecto No 24619: preparación de terreno, siembra, mantenimiento de cultivos, fertilización, manejo de maleza, mecánico y manual, poda y derrama, entre otras labores. En estos

		casos los servidores temporales podrían estar interesados en obtener el seguro de salud temporal, acorde al tiempo real de prestación de sus labores, situación que también apoyamos para la aprobación del proyecto”. Y por ello solicita que sea aprobado
Cámara Nacional de Productores de Leche	Oficio CNPL-PRE-028-2025, del 07 de marzo, 2025	Consideran que es fundamental “para fortalecer la sostenibilidad del sistema de seguridad social en Costa Rica, a través del aumento de la cantidad de personas cotizantes en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) mediante el aseguramiento de los trabajadores que realizan laborales de forma temporal y por cuenta propia.” Recomiendan “dictaminarlo de forma positiva unánime para avanzar en su trámite legislativo para lograr su aprobación en Primer y Segundo Debate”
Procuraduría General de la República	Opinión PGR-OJ-092-2025, del 6 de junio del 2025	Considera que “el presente proyecto de ley podría estar invadiendo los ámbitos reservados constitucionalmente a la CCSS, pues no solo establece reglas imperativas en materia de bases de contribución, sino que además regula el porcentaje de contribución al seguro de salud y al seguro de invalidez, vejez y muerte para el colectivo o sector hacia el cual va dirigido el proyecto, aspectos que le corresponde determinar a la CCSS, dada la autonomía administrativa y de gobierno que

		nuestra Constitución Política le ha asignado para la administración de los seguros sociales.”
--	--	---

C. Informe de servicios técnicos

El 27 de agosto del 2025 fue entregado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales el informe jurídico **AL-DEST-IJU-296-2025**

Según este informe, es “importante tomar en cuenta la respuesta de la Procuraduría General de la República, en cuanto a posible invasión de competencias, sobre todo de los artículos 4 y 5 de esta iniciativa respecto de la CCSS, con lo cual podría tener vicio de constitucionalidad”.

Recomienda “Reflexionar acerca del tema migrante, pues no hay una solución que refiera a la migración ordenada y legal en el país. La redacción está en términos de cualquier tipo de migrante, legal e ilegal.”

Además, plantea que “las definiciones tienen problemas de ordenamiento por técnica legislativa y muchas de ellas ya están contempladas en legislación vigente como la Ley de Pesca y Acuicultura, y otras leyes del sector agro.

Destaca que instituciones como el Ministerio de Trabajo identifican un potencial riesgo de discriminación hacia las personas trabajadoras migrantes, además que otras como el IMAS manifiestan el riesgo de “reducción de ingresos por la modificación de la base contributiva, sin mecanismos compensatorios claros, reduciendo los ingresos de la CCSS, el IMAS y el FODESAF”

Finalmente, señala que el sector agropecuario se manifestó a favor pero solicitan mejorar definiciones como “tiempo efectivo” y ampliarlo a todos los trabajadores del sector, para “evitar cargas desproporcionadas para trabajadores migrantes y considerar la baja rentabilidad y condiciones climáticas del sector”, es decir, un trato desigual entre iguales.

D. Informe de subcomisión

En la sesión ordinaria N° 6 del 2 de setiembre del 2025 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, se conoció y votó el informe de la subcomisión que se abocó al estudio del expediente N° 24619, con la recomendación a la Comisión en pleno para aprobar dicho informe, y recomendó **dictaminar afirmativamente** la iniciativa de ley.

El informe es omiso respecto del informe de servicios técnicos, por ejemplo, no incluye la respuesta de la Procuraduría General de la República, Opinión PGR-OJ-092-2025, del 6 de junio del 2025, que señala que:

“para la Sala el grado dos de autonomía de la Caja, incluye las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma, entre otras posibilidades, todo esto en aras de gestionar, administrar y ejecutar todo lo relativo a los seguros sociales; potestades éstas que se ejercen por medio de la Junta Directiva de la institución -sentencia 2001-9734-, la cual, según se aborda en el Considerando VII, con base en lo dispuesto por los arts. 3, párrafo 5, 14 inciso f) y 23 de la Ley Constitutiva de la CCSS, tiene plenas facultades para establecer vía reglamento, los alcances de las prestaciones propias de los seguros sociales bajo su cargo, tanto en lo que se refiere a la definición de las condiciones y beneficios, así como los requisitos de ingreso de cada régimen de protección, y por ello es la competente para determinar las cuotas [8] y las prestaciones de conformidad con el costo de los servicios y según cálculos actuariales, a fin de mantener la sostenibilidad financiera del sistema -sentencia 2022-12512-; aspectos todos referidos a la organización y administración de los seguros sociales -ver en ese sentido, entre otras, sentencia número 2003-2355-.

Ahora bien, partiendo de que la obligatoriedad genérica de la afiliación y el correspondiente pago de la cuota o contribución a la CCSS, para la protección y beneficio de los propios contribuyentes, se justifica a partir de lo dispuesto por el artículo 73 constitucional, en cuanto dispone que se crea un régimen de seguridad social en beneficio de los trabajadores, el cual se financia en forma tripartita, mediante el sistema de contribución forzosa para el cual deben aportar tanto el Estado, como los patronos y los trabajadores -esto para el caso de los trabajadores asalariados o dependientes-; beneficio que otorga -al menos- los servicios indispensables en caso de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte. -ver sentencia No. 7393-98- (Considerando VIII), por el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales y como derivación del Transitorio XII de la Ley de Protección al Trabajador, que previó la afiliación voluntaria y gradual de los trabajadores independientes [9], quienes posteriormente debían obligatoriamente estar asegurados por la CCSS -ver sentencia número 2000-002571-, la Sala estima que “la inclusión obligatoria de los trabajadores independientes –incluidos los que ejercen la profesión liberal- dentro del régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social no es contraria a la Constitución” (Considerando IX). Para quienes el hecho generador ocurre cuando desarrollan por cuenta propia, algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos, siendo que el sistema de financiamiento en este

caso, es de carácter bipartito, con base en las contribuciones forzosas del trabajador independiente y del Estado -para ambos casos, ver sentencia número 2020-357-“

Además, el informe desatiende la existencia de esfuerzos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social por establecer bases contributivas más bajas para ciertos casos, como por ejemplo la reportada por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) según la cual “La Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) aprobó una modificación a la base mínima contributiva para el sector salud y pensiones que permitirá a los trabajadores en la informalidad asegurarse a partir de los ₡150 mil, cambios que comenzarán a regir en el 2023”(2022)¹.

Así, el informe de subcomisión interpreta el sentido del proyecto de ley como una modernización el régimen de aseguramiento en salud y en prestaciones por invalidez, vejez y muerte, pero desconoce que al eliminar la base mínima contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social se atenta contra el ordenamiento constitucional y jurídico del país, así como las políticas institucionales encaminadas a mejorar la afiliación al seguro mediante la aplicación de bases contributivas de acuerdo con los ingresos líquidos de las personas trabajadoras.

Más aún, el informe de subcomisión recomienda la aprobación de una moción de texto sustitutivo en la que aumentan la cantidad de actividades agropecuarias, en vez de plantear cómo el proyecto de ley desvirtúa la relación entre base contributiva y la cobertura del seguro de enfermedad y maternidad, ya que el aseguramiento cubre las 24 horas, los 7 días de la semana y se extiende a los familiares en primer grado y dependientes, de ahí que la propuesta de “aseguramiento por tiempo laborado” rompería con esa relación, convirtiendo el seguro de enfermedad y maternidad en otra forma de seguro por riesgo del trabajo, atentando contra los principios de cobertura universal y solidaridad que rigen la Caja Costarricense de Seguridad Social.

E. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez conocido el expediente legislativo por la Comisión y analizado por el fondo la iniciativa, se rinde un **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el proyecto de ley, expediente N°24.619, “**LEY PARA PROMOVER EL ASEGURAMIENTO POR TIEMPO EFECTIVO DE LOS PRODUCTORES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO**”, el cual respetuosamente recomendamos al Plenario Legislativo, el archivo de esta iniciativa para convertirla en ley de la República.

¹ SUPEN (2022) CCSS permitirá a trabajadores poder asegurarse desde los ₡150 mil . Disponible en <https://www.supen.fi.cr/es/w/noticia-base-m%C3%ADnima-contributiva-ccss>

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS EL MARTES DOS (2) DE
SEPTIEMBRE DEL AÑO 2025.**

Pedro Rojas Guzman

Diputado

Ariel Robles Barrantes

Diputado

Geison Valverde Mena

Diputado

María Marta Padilla Carballo

Diputado

Kattia Cambronero Aguiluz

Diputada

Oscar Izquierdo Sandí

Diputado

Carlos Andrés Robles Barrantes Obando

Diputada

Yonder Salas Durán

Diputado

Alexander Barrantes Chacón

Diputado
