



27 de agosto de 2025
AL-DEST-IJU-296-2025

Señores (as)
Comisión Permanente Asuntos Agropecuarios
Área IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.619

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.619** Proyecto de ley: **"LEY PARA PROMOVER EL ASEGURAMIENTO POR TIEMPO EFECTIVO DE LOS PRODUCTORES, EMPLEADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 27-8-2025





DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-296-2025

PROYECTO DE LEY

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

INFORME JURÍDICO

EXPEDIENTE N°24619

AUTORIZADO POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE**



27 DE AGOSTO DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	5
Artículo 1.....	6
Artículo 2.....	7
Artículo 3.....	7
Artículo 4.....	12
Artículo 5.....	13
V. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	18
VI. CONSIDERACIONES FINALES.....	18
VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	19
Votación.....	19
Delegación.....	19
Consultas.....	19
VIII. FUENTES.....	19
ANEXOS.....	22
Anexo 1. Antecedentes Legislativos.....	22
Anexo 2. Audiencia del Gerente Financiero de la CCSS en otra iniciativa.....	25



AL-DEST-IJU-296-2025

INFORME JURÍDICO¹

PROYECTO DE LEY:

“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

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El objetivo de la iniciativa pretende *promover el aseguramiento por tiempo efectivo de los productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero², al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, garantizando una mayor justicia contributiva, formalización y protección para los trabajadores del sector agropecuario, acuícola y pesquero.³*

Con esta propuesta, el proponente busca mejorar las condiciones de mantenimiento y subsistencia del sector agropecuario, acuícola y pesquero, adoptan medidas urgentes que permitan ser más competitivos y reactivar la producción y el empleo que se brinda principalmente en la zona rural del país.⁴

El texto se compone de cinco artículos, desarrollando:

- ✓ Artículo 1- Objetivo
- ✓ Artículo 2- Ámbito de aplicación
- ✓ Artículo 3- Definiciones
- ✓ Artículo 4- Base contributiva
- ✓ Artículo 5- Tasa de contribución

¹ Elaborado por **Ana Cristina Miranda Calderón**, asesora parlamentaria; supervisado y revisado por **Bernal Arias Ramírez**, jefe de Área Jurídico Social. Revisión y autorización final a cargo de **Fernando Campos Martínez**, gerente, Departamento de Servicios Técnicos.

² “bien sean nacionales o migrantes”, de acuerdo con el artículo 2 de la iniciativa.

³ Artículo 1 del proyecto de ley.

⁴ Según la exposición de motivos del proyecto de ley.



II. ANTECEDENTES

En Anexos a este Informe se desarrolla una contribución sobre los expedientes presentados en la corriente legislativa relativos a mejorar las condiciones del sector agropecuario, acuícola y pesquero. Entonces, remítase el lector a esa parte del Informe.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ⁵

El proyecto de ley en análisis presenta una vinculación tangencial de afectación positiva sobre las metas establecidas por el país con relación a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La iniciativa se relaciona con el **ODS 1** “Fin de la pobreza” debido a que busca asegurar a las personas trabajadoras del sector agropecuario, acuícola y pesquero, lo que contribuye a la protección social para todas las personas, proporcionando acceso a seguros de salud y pensiones, mejorando así, la seguridad económica de estas personas.

Además, se vincula con el **ODS 8** “trabajo decente y crecimiento económico” en el tanto promueve el respeto por los derechos laborales y un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos las personas trabajadoras migrantes.

Finalmente, también presenta relación con el **ODS 10** “Reducción de las desigualdades” ya que la iniciativa proporciona una protección especial a los pequeños y medianos productores, así como a los trabajadores migrantes, lo que ayuda a reducir las desigualdades económicas y sociales dentro del país.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Previo al análisis del articulado de la iniciativa, es necesario considerar la competencia de alcance del legislador ordinario, en la modificación de la

⁵ Sección elaborada el 26 de marzo de 2025 por la asesora Ana Paula Bonilla Méndez y supervisado por el señor Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD).



materia de los seguros sociales, a la luz del artículo 73 de la Constitución Política, el cual señala:

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.⁶

En relación con este numeral, la Sala Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial sobre las restricciones que tiene el Poder Ejecutivo y el propio legislador para regular aspectos relativos a los seguros sociales⁷.

En la opinión emitida por la Procuraduría General de la República, Oficio PGR-OJ-092-2025 de 6 de junio del 2025, suscrito por la señora Yansi Arias Valverde Procuradora adjunta y la señora Xitlali Espinoza Guzmán Abogada de Procuraduría Dirección de la Función Pública, establecen respecto esta iniciativa, que ... ***el Poder Legislativo “no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo”, como eventualmente estaría sucediendo con la presente iniciativa legislativa, donde se incursiona en temas como el aseguramiento por tiempo efectivo de los productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero, al seguro de salud y al de invalidez, vejez y muerte, cuya administración y gobierno compete a la CCSS.⁸***

⁶ Lo destacado no es del original.

⁷ Ver en este sentido los Votos de la Sala Constitucional: N°17736-2012 de las 16:20 horas del 12 de diciembre de 2012; N°5594-2012 de las 16:05 horas del 2 de mayo del 2012; N°9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre del 2001; N°3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993; N°1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994; N°9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001; N°10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001, y N°2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003.

⁸ Transcribiendo la jurisprudencia constitucional citada. En Procuraduría General de la República. Oficio N°PGR-OJ-092-2025 de 6 de junio del 2025, suscrito por la señora Yansi Arias Valverde Procuradora adjunta y la señora Xitlali Espinoza Guzmán Abogada de Procuraduría Dirección de la Función Pública.



Tomando en cuenta las anteriores argumentaciones que son de carácter constitucional, nos avocaremos a observar el articulado de lo propuesto.

Artículo 1.

El artículo 1 del proyecto de ley promueve el aseguramiento por tiempo efectivo de productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero, al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), indicando expresamente que con ello se garantiza *una mayor justicia contributiva, formalización y protección para los trabajadores* de ese sector.

El artículo es de carácter meramente declarativo, pues evidentemente ese tipo de personas pueden optar tanto por el seguro de salud como por las cotizaciones al IVM. El ordenamiento vigente no les impide registrarse como, sea como patronos o como trabajadores independientes. Entonces, el artículo 1 no presenta ninguna novedad.

Artículo 2.

Establece el ámbito de aplicación que indica que será exclusivo para productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero, bien sean nacionales o migrantes.

La observación principal está relacionada con el tema migrante, pues la redacción no distingue el estatus o las reglas de la legalidad migratoria dentro del país, ciertamente, la redacción hace que quede abierto a la inclusión de migrantes en condición ilegal, tema que deberá ser abordado por las diputaciones, pues tendría implicaciones respecto del ordenamiento migratorio costarricense.

Artículo 3.

En primera instancia se hace la observación de técnica legislativa en cuanto a utilizar ordinales en las definiciones, y ordenar los conceptos alfabéticamente. Por otra parte, véase que en “Acto de pesca” a aparece _ y dos subincisos con letras. Más abajo en otra definición, después de “Incluye, de manera ejemplificativa y no taxativa, los siguientes:...” aparecen números del 1 al 17.



Todo esto debe ser corregido por seguridad jurídica y por citas correctas que tenga que hacer el operador jurídico.

No utilizar en una ley “etc.”

Se recomienda se revise y contraste este artículo 3 con el artículo 2 de la Ley N° 8436 Ley de Pesca y Acuicultura, de fecha 01 de marzo de 2005, el cual dicta las siguientes definiciones:

Artículo 2º-Para los efectos de la presente Ley, se definen los siguientes términos:

*1. **Actividad acuícola:** Cultivo y producción de organismos acuáticos, sea flora o fauna, mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado; abarca su ciclo biológico completo o parcial, en ambientes hídricos naturales o controlados, en aguas tanto marinas como continentales.*

*2. **Actividad pesquera:** Serie de actos relacionados con la pesca científica, comercial, deportiva o de acuicultura, así como los procesos de aprovechamiento, extracción, transporte, comercialización e industrialización y la protección de los recursos acuáticos pesqueros.*

*3. **Acuicultura:** Producción comercial en cautividad de animales y de plantas acuáticas en condiciones controladas. La acuicultura comercial implica la propiedad individual o colectiva de los organismos cultivados, así como los procesos de transporte, industrialización y comercialización de esos organismos.*

*4. **Acuicultor:** Persona física y jurídica que habitualmente se dedica a la producción de organismos de flora y fauna en medios acuáticos, bajo condiciones controladas.*

*5. **Aguas continentales e insulares:** Aguas que conforman los lagos, las lagunas, los embalses o ríos, dentro del territorio nacional continental o insular.*

*6. **Aguas jurisdiccionales o patrimoniales:** Todas las aguas donde ejerce la soberanía, el control, la administración y la vigilancia el Estado costarricense, el cual ejerce, además, la jurisdicción en el mar hasta las 200 millas marítimas.*

*7. **Aguas marinas interiores:** Aguas marinas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial y hasta donde el agua marina puede ingresar, tales como dársenas (puertos), manglares, esteros, lagunas costeras, golfos, bahías, desembocaduras o deltas comunicados permanente e intermitentemente con el mar, siempre que sean accesibles o navegables para buques de navegación marítima.*

*8. **Armador:** Quien realiza por cuenta propia el aprestamiento de un barco para su navegación en su avituallamiento y contratación de pescadores. Puede ser o no el propietario de la embarcación.*



9. Aprovechamiento sostenible de la pesca y la acuicultura:

Protección, aprovechamiento y uso racional del recurso pesquero y acuícola, ejercidas con criterios científicos, a efecto de lograr que permanezcan en el tiempo de las especies de agua dulce y de agua salada.

10. Autorización: *Acto administrativo mediante el cual el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) habilita a personas físicas o jurídicas para que desarrollen la actividad acuícola y de pesca en los términos indicados en esta Ley.*

11. Autoridad Ejecutora: *Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA).*

12. Biomasa pesquera: *Materia total de los seres que viven en un lugar determinado del mar o el océano, expresada en peso por unidad de área o de volumen.*

13. Concesión: *Acto jurídico mediante el cual el MINAE confiere a personas físicas y jurídicas un derecho limitado de aprovechamiento sostenible sobre las aguas para el desarrollo de las actividades acuícolas para la producción y el aprovechamiento de determinadas especies, en los términos y las condiciones expresamente establecidos en dicho contrato.*

14. Desembocadura: *Sitio o lugar donde un río, un estero o laguna confluye con el mar o el océano, y cuya área de influencia acuática se extiende a un semicírculo de un kilómetro de radio, a partir del centro de dicha boca.*

15. Especie exótica: *Especie de flora, fauna o microorganismo, cuya área natural de dispersión geográfica no corresponde al territorio nacional y se ha introducido al país como producto de actividades humanas, voluntarias o no, así como por la actividad de la propia especie.*

16. Evaluación de impacto ambiental: *Procedimiento científicotécnico que permite identificar y predecir los efectos que ejercerá sobre el ambiente una acción o un proyecto específico realizado por el ser humano. Incluye los efectos específicos al sitio del proyecto y a sus áreas de influencia; su evaluación global, las alternativas de mayor beneficio ambiental, un programa de control y minimización de los efectos negativos, un programa de monitoreo, un programa de recuperación, así como la garantía de un cumplimiento ambiental.*

17. Flota pesquera nacional: *Conjunto de embarcaciones nacionales inscritas en el Registro Público de la Propiedad y utilizadas para los tipos de pesca que establece esta Ley.*

18. Humedales: *Ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluso las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral, o en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja.*

19. Infraestructura pesquera: *Conjunto de obras e instalaciones necesarias para desarrollar la actividad pesquera.*



20. **Licencia:** Acto administrativo mediante el cual el INCOPESCA le confiere a una persona física o jurídica el derecho para que realice en una determinada embarcación, en los términos y las condiciones establecidos en dicho acto, la extracción y el aprovechamiento sostenible de recursos marinos, pesqueros e hidrobiológicos en aguas marinas y continentales.

21. **Mar territorial:** Anchura hasta un límite que no exceda de doce millas marinas medidas a partir de líneas de bajamar, a lo largo de las costas, donde el Estado costarricense ejerce su soberanía completa y exclusiva.

22. **Manglar:** Comunidad boscosa, de tierras anegadas o humedales, con plantas y árboles cuyo hábitat especial sea la ciénaga pantanosa, localizada particularmente en las desembocaduras de los ríos al mar o al océano; regularmente inundado por el efecto de las mareas.

23. **Marisma:** Terreno bajo, anegadizo, con fango arenoso, situado a la orilla del mar y de los estuarios, con comunidades vegetales muy características y productivas.

24. **Patrón de pesca o capitán:** Persona a bordo de la embarcación responsable de dirigir las faenas de pesca y la navegación.

25. **Permiso:** Acto administrativo especial, mediante el cual se autoriza a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para que ejerzan actividades pesqueras y acuícolas de fomento, didáctica y con fines investigativos, en los términos indicados en esta Ley.

26. **Pesca artesanal:** actividad de pesca realizada de forma artesanal por personas físicas, con uso de embarcación, en las aguas continentales o en la zona costera, con propósitos comerciales y con la autonomía para faenar que establezca el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) como autoridad ejecutora, con fundamento en estudios técnico-científicos previos.

27. **Pesca comercial:** La pesca comercial se realiza para obtener beneficios económicos y se clasifica así:

a) **Pequeña escala:** pesca realizada, de forma artesanal, por personas físicas sin mediar el uso de embarcación, en las aguas continentales o en la zona costera, o la practicada a bordo de una embarcación con la autonomía para faenar que establezca el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) como autoridad ejecutora, con fundamento en estudios técnico-científicos previos.

b) **Mediana escala:** pesca realizada por personas físicas o jurídicas a bordo de una embarcación, con la autonomía para faenar que establezca el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) como autoridad ejecutora, con fundamento en estudios técnico-científicos previos.

c) **Avanzada:** pesca que realizan, por medios mecánicos, personas físicas o jurídicas a bordo de una embarcación, con la autonomía para faenar que establezca el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) como autoridad ejecutora, orientada a la captura de especies pelágicas con palangre



y de otras especies de importancia comercial, con fundamento en estudios técnico-científicos previos.

.d) **Semiindustrial:** Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción de la sardina y del atún con red de cerco.

e) **Industrial:** Pesca e industrialización efectuadas por personas físicas o jurídicas, con embarcaciones capacitadas para efectuar a bordo labores de pesca, congelamiento, empaque e industrialización de sus capturas.

28. **Pesca científica:** Actividad de pesca con propósitos de investigación científica, protección de especies acuáticas, experimentación, exploración, prospección, desarrollo, aprovechamiento y manejo sostenible.

29. **Pesca didáctica:** Actividad pesquera que realizan las instituciones educativas o de investigación oficialmente reconocidas, para impartir un programa de enseñanza y capacitación en pesca o acuicultura.

30. **Pesca deportiva:** La pesca deportiva es una actividad de pesca que realizan personas físicas, nacionales o extranjeras, con el fin de capturar, con un aparejo de pesca personal apropiado para el efecto, especies acuáticas en aguas continentales, jurisdiccionales o en la zona económica exclusiva, sin fines de lucro y con propósito de deporte, distracción, placer, recreo, turismo o pasatiempo.

31. **Pesca de fomento:** Pesca cuyo propósito es el estudio, la investigación científica, la experimentación, la exploración, la prospección, el desarrollo, la captura de ejemplares vivos para la investigación, la repoblación o conservación de los recursos acuáticos pesqueros y para la experimentación de equipos y métodos destinados a dicha actividad.

32. **Pesca pelágica:** Actividad pesquera ejercida mediante el empleo de un arte de pesca selectivo que utiliza una línea madre, en la cual se colocan reinales con anzuelos debidamente encarnados, para capturar especies pelágicas y demersales.

33. **Pesca:** Acto que consiste en capturar, cazar y extraer animales acuáticos por métodos o procedimientos aprobados por la autoridad competente.

34. **Pescador:** Persona física o jurídica dedicada a la actividad de la pesca.

35. **Plan de manejo en un área silvestre:** Conjunto de normas técnicas y científicas que regulan las actividades por desarrollar en el área silvestre y su entorno.

36. **Productos pesqueros:** Productos o derivados provenientes de la captura de la flora y la fauna marinas, o bien, de la cosecha de la acuicultura.

37. **Recurso hidrobiológico:** Recurso equivalente a biomasa pesquera.

38. **Recursos marinos pesqueros:** Todos los organismos vivos cuyo medio y ciclo de vida total, parcial o temporal se desarrolle dentro del medio acuático marino, y que constituyan flora y fauna acuáticas susceptibles de ser extraídas sosteniblemente.



39. **Recursos marinos costeros:** Los recursos marinos costeros son las aguas del mar, las playas, los playones y la franja del litoral, las bahías, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, es decir, las praderas de fanerógamas marinas, los estuarios, las bellezas escénicas, los seres vivos y su entorno, contenidos en el agua del mar u océano territorial y patrimonial, la zona económica exclusiva y su zócalo insular.

40. **Sector pesquero:** El sector pesquero es el conjunto de personas físicas o jurídicas dedicadas a la pesca y la acuicultura como una actividad de desarrollo sostenible, económica y productiva.

41. **TED:** Dispositivo excluidor de tortugas.

42. **Veda:** Período establecido por la autoridad competente durante el cual se prohíbe extraer los recursos marinos o una especie en particular, en un espacio, área, zona y tiempo determinados.

43. **Zona económica exclusiva (ZEE):** Jurisdicción especial que el Estado costarricense ejerce sobre los mares adyacentes a su territorio, en una extensión que no se extenderá más allá de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. Asimismo, según lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, corresponde al área situada más allá del mar territorial y adyacente a este; está sujeta al régimen jurídico específico, según el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño, así como los derechos y las libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención. En esta zona, el derecho internacional y la Constitución Política reconocen y dan al Estado costarricense una jurisdicción especial, a fin de proteger, conservar y aprovechar sosteniblemente todos los recursos y las riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo.

44. **Zócalo insular:** Base constituida por las islas costarricenses.

Las definiciones de este proyecto de ley no contienen términos técnicos en cuanto al tipo de artes de pesca que deban ser autorizadas por la Institución competente, por ejemplo, en fondo o lecho marino, podría interpretarse que no hay restricción de la pesca de arrastre. Contrastar también la definición de “acuicultura” de este proyecto respecto de la Ley vigente N° 8436.

Otra observación consiste en que cada subsector dentro del sector agropecuario tiene sus propias definiciones, aquí se mezclan deficientemente conceptos agrícolas y de suelos, junto con acuícolas y pesqueros. Asimismo, no es admisible redacción como “Incluye, de manera ejemplificativa y no taxativa, los siguientes:...” pues causa problemas de seguridad jurídica y legalidad en la normativa.



Artículo 4.

Este artículo determina la base contributiva al Seguro de Salud y al Seguro de IVM de los productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero. La determinación se realiza con los siguientes términos:

- Contribución basada en el ingreso real y tiempo efectivo de trabajo
- No se aplican bases mínimas de contribución
- Se permite usar declaración jurada si no hay declaración de utilidades
- Productores pequeños y medianos pueden optar por seguros voluntarios si sus ingresos son bajos
- Se permite consolidar ingresos familiares para aseguramiento indirecto
- Trabajadores migrantes temporales cotizan solo para el Seguro de Salud.

Este tipo de redacción es el que considera la Procuraduría General de la República, con respaldo en Sentencias de la Sala Constitucional invasivo de las competencias propias de la Caja Costarricense de Seguro Social, y que esta asesoría concuerda, en el tanto son decisiones del autogobierno de esa Institución. Entonces, **podría ser inconstitucional la propuesta de artículo 4.**

Artículo 5.

El artículo establece el porcentaje de las tasas de contribución aplicables al Seguro de Salud y al Seguro de IVM, y lo establece así:

ARTÍCULO 5- Tasa de contribución

El porcentaje de contribución al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte será el siguiente:

- Empleados del sector agropecuario, acuícola y pesquero: la correspondiente a los porcentajes de contribución para asalariados, establecida por la CCSS para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

- Productores y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero: la correspondiente a los porcentajes de contribución para asegurados voluntarios y trabajadores independientes, según el nivel de ingreso, establecida por la CCSS para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. En el caso de los trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, cuyo nivel de ingreso no supere el límite superior de la categoría dos, de la Escala de Contribución para Asegurados Voluntarios y



Trabajadores Independientes de la CCSS, se les aplicará una reducción del 50% en el porcentaje de contribución.

- Pequeños y medianos productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros: la correspondiente a los porcentajes de contribución para asegurados voluntarios y trabajadores independientes, según el nivel de ingreso, establecida por la CCSS para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. En el caso de los pequeños y medianos productores, cuyo nivel de ingreso no supere el límite superior de la categoría dos, de la Escala de Contribución para Asegurados Voluntarios y Trabajadores Independientes de la CCSS, se les aplicará una reducción del 50% en el porcentaje de contribución.

Sobre este artículo también es necesario contrastar lo propuesto con la opinión emitida por la Procuraduría en esta iniciativa, señalando que el 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 proyecto⁹, 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.¹⁰*

Aspectos en los que coincidimos con la opinión emitida de la Procuraduría General de la República.¹¹

⁹ Ver lo relativo al ámbito de aplicación regulado en el artículo 2 de la propuesta de ley.

¹⁰ Para mayor ahondamiento y argumentaciones, se recomienda la lectura de la opinión de la Procuraduría General de la República, en el oficio N°PGR-OJ-092-2025, donde claramente señala que la iniciativa propuesta invade las competencias exclusivas de la CCSS, lo cual podría generar en una inconstitucionalidad. *En suma, 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 (ver artículo 2 del proyecto de ley), 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.*

¹¹ Se recomienda revisar la cita de la *opinión jurídica N.ºPGR-OJ-73-2025 del 12 de mayo del 2025, mediante la cual realizamos un amplio análisis sobre el grado y alcance de la autonomía del que goza, por atribución constitucional expresa, la CCSS; frente a la cual, incluso la potestad legislativa encuentra límites. Ibid.*



En este sentido, es importante destacar las reflexiones realizadas por la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, en el año 2016, donde valoraban la forma de cómo modificar la base mínima contributiva para el seguro de salud¹², la evasión, las finanzas de la CCSS, entre otros aspectos. Donde se evidencia la preocupación de los miembros de la Comisión, en buscar otras alternativas para modificar dicha problemática. Sin embargo, -no se ha llegado a una solución satisfactoria, al plantearse la presente propuesta de ley. En la opinión de la Procuraduría¹³, se explica la competencia de la CCSS, en orden a la administración y gobierno de los seguros sociales, de acuerdo con lo establecido en su Ley Constitutiva:

De esta manera, se debe tomar en cuenta que, según los artículos 1 y 3 de su Ley Constitutiva, la CCSS tiene la potestad de administrar todo lo referente a seguros sociales, lo que implica, entre otras cosas, determinar reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección. En esa línea, la Sala Constitucional ha reiterado que "(...) su Junta Directiva tiene plenas facultades para establecer, vía reglamento, los alcances de las prestaciones propias de los seguros sociales, 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." (Resolución n.º9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre del 2001)¹⁴

Así como lo establecido en el Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social:

Especial atención merecen los artículos 1 y 2 del Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, los cuales disponen la universalidad del Seguro de Salud y el principio de igualdad en relación con los servicios de salud. Estas normas establecen:

"Artículo 1- De la universalidad del Seguro de Salud

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

¹² En la tramitación del proyecto de ley N°19685, donde se recibió audiencia del señor Gustavo Picado Chacón Gerente Financiero de la CCSS. Transcrita en el el Anexo 2. del apartado de Anexos del presente informe jurídico.

¹³ Procuraduría General de la República, en el oficio N°PGR-OJ-092-2025.

¹⁴ En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003).



Junta Directiva. La afiliación de quienes califiquen para ser asegurados voluntarios, se fomenta para lograr la concreción del principio de universalidad.

Artículo 2- Del principio de igualdad

Todo asegurado es igual ante la Ley y ante este Reglamento. No podrá hacerse discriminación alguna por razones económicas, étnicas, religiosas, ideológicas, y de ninguna otra naturaleza que ofenda la dignidad humana. Sólo se harán las diferencias que procedieren en relación con el tipo de padecimiento o enfermedad.”¹⁵

Además, de citar que *la Sala Constitucional ha insistido en que fijar las condiciones en las que han de operar los seguros sociales es una atribución exclusiva de la CCSS (sentencia n.º5505-2000 de las 14:38 horas del 5 de julio del 2000) y que las decisiones que se adopten deben basarse en estudios técnicos objetivos que respalden su razonabilidad (sentencia N.º5594-2012 de las 16:05 horas del 2 de mayo del 2012).*¹⁶

¹⁵ Ibid.

¹⁶ (...), se ratifican las interpretaciones anteriormente hechas acerca del grado y alcance de la autonomía -grado dos- del que goza, por atribución constitucional expresa, la CCSS; frente a la cual, incluso la potestad legislativa encuentra límites. // Es así, como en el considerando VI de aquella sentencia se reitera que, a partir de lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Política, el constituyente le confió a dicha institución autárquica la administración y el gobierno de los seguros sociales pero, además, le otorgó un alto grado de autonomía administrativa y de gobierno que le permite gestionar, regular y decidir todo lo relativo a los seguros sociales, para lo cual puede emitir las disposiciones relacionadas con su régimen interior, inclusive por vía de reglamento -ver, entre otras, sentencia número 2011-14624-. // Por ello, con base en los arts. 1 y 3 de su Ley Constitutiva, la Caja tiene la potestad de administrar todo lo referente a seguros sociales, lo que implica, entre otras cosas, determinar reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección -ver sentencia 2005-7885-; esto como directa manifestación de la administración y gobierno de los recursos financieros propios y ordinarios que le confiere el artículo 177 constitucional - sentencia número 2021-23611-. // Adicional a todo ello, y como consecuencia necesaria del grado de autonomía constitucionalmente conferido y para cumplir con los sometidos (SIC) especiales que le han sido asignado por el Constituyente, se reconoce que el Poder Ejecutivo tiene limitaciones respecto de su injerencia sobre esa institución, de manera que no puede actuar como jerarca de ésta, no puede controlarla, no puede limitar su actividad por razones de oportunidad y tampoco puede actuar como director de la gestión de ese ente mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos -sentencias 2021-17098, 2011-15655 y 2017-4797; similar situación ocurre en relación con el Poder Legislativo -2021-017098-, en la cual se indicó:

*“Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. // **Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo. Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, esta última no puede “modificar ni alterar” la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo. La Caja***



Sobre el particular, es importante valorar el impacto financiero de la presente iniciativa, ya que se advierte una posible reducción en los ingresos de la CCSS, IMAS y FODESAF, sin mecanismos compensatorios claros.

Por otra parte, las Cámaras y organizaciones del sector agropecuario¹⁷ apoyan el proyecto, considerando como puntos de acierto los siguientes:

- El reconocer la realidad del trabajo temporal y por cuenta propia.
- El promover la formalización y cobertura de seguridad social.
- El reducir la informalidad y mejorar la competitividad del sector.

Sin embargo, dicho sector menciona una serie de observaciones, las cuales se recomiendan ser consideradas en el análisis de la presente iniciativa. Las preocupaciones van dirigidas en los siguientes términos:

- Necesidad de definir claramente el concepto de “tiempo efectivo”.¹⁸

Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incurse en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales. En este sentido, véase lo que dispuso esta Sala mediante la resolución número 2001-010545 de las 14:58 horas del 17 de octubre del 2001: // “... Queda claro que la ley no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía plena de que goza esta institución...” (Criterio reiterado en la resolución número 2001-011592 de las 09:01 horas del 09 de noviembre del 2011). Ibid.

¹⁷ Las cuales se citan en el apartado VII Fuentes del presente informe jurídico.

¹⁸ En este sentido revisar las opiniones de:

- Cámara Arrocera Nacional (CONARROZ), oficio N°D.E 099-2025 de 6 de marzo de 2025 suscrito por el Ing. Mainor Gerardo Cruz Varela, director ejecutivo a.i
- Instituto del Café de Costa Rica, oficio N° UAJ-013-2025 de 26 de febrero de 2025 suscrito por la Lic. Nadia Pérez Chaves, Jefatura ICAFE.
- Asociación de Formuladores y Comercializadores de Agro insumos de Costa Rica, oficio de 17 de marzo de 2025 suscrito por el señor Carlos Campos, presidente ASOAGRO-CR.
- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), oficio N°CNAA-P-017-2025 de 10 de marzo de 2025 suscrito por el señor Oscar Arias Moreira Presidente



- Incluir a todos los trabajadores del sector, no solo a los independientes.¹⁹
- Evitar cargas desproporcionadas para trabajadores migrantes temporales.²⁰
- Considerar la baja rentabilidad y condiciones climáticas del sector.²¹

V. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Los señalados en el articulado, principalmente en el artículo sobre definiciones.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. Consideramos 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.
2. 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.
3. 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.
4. Hay que considerar que el Ministerio de Trabajo apoya la formalización, pero advierte sobre posibles abusos en el reporte de tiempo efectivo y discriminación hacia trabajadores migrantes. Así como la posición del IMAS que manifiesta la preocupación por la 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.

¹⁹ Cámara Arrocera Nacional (CORBANA), oficio N° CORBANA-PRES-CE-002-2025 de 6 de marzo de 2025 suscrito por el Ing. Danilo Bernardo Román, presidente.

²⁰ Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero (Aninsa), oficio N° DE-03-25 de 14 de marzo de 2025 suscrito por el señor Juan José Contreras, director ejecutivo.

²¹ Institutito del Café de Costa Rica. Oficio N° UAJ-013-2025.



5. En relación con el sector agropecuario, su postura es de apoyo a la iniciativa por reconocer la realidad del trabajo informal y promover la cobertura social. Sin embargo, solicita mejoras como: Definir con precisión el concepto de “tiempo efectivo”, incluir a todos los trabajadores del sector, no solo a los independientes, evitar cargas desproporcionadas para trabajadores migrantes y considerar la baja rentabilidad y condiciones climáticas del sector.

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de **mayoría absoluta** de los presentes, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La presente iniciativa **es delegable** a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos establecidos en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
- Instituto de Desarrollo Rural

Facultativas:

- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
- Cámara Nacional de empresas de productores pesqueros y Acuícolas
- Dirección General de Migración y Extranjería
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
 - Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (Sepsa)
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social



- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
- Operadoras de Pensiones Complementarias
- Procuraduría General de la República
- Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses

VIII. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución, Convenios y Leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949.
- Acuerdo N°399 Reglamento de la Asamblea Legislativa, de 29 de noviembre de 1961.
- Ley N°2 Código de Trabajo, del 27 de agosto de 1943.
- Ley N°17 Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, del 22 de octubre de 1943.
- Reglamento del Seguro de Salud. Caja Costarricense de Seguro Social.

Expedientes Legislativos:

- N°24879
- N°24142
- N°19685

Poder Ejecutivo

Ministerio

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Oficio N°CARTA-FP-MTSS-DAJ-AER-289-2025 de 05 de marzo de 2025, suscrito por la señora Anita Mata Falcó Asesora, señora Ana Lucía Cordero Ramírez, jefe Departamento de Asesoría Externa y Reglamentos y el señor Gabriel Alejandro Arce Morales, director de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Procuraduría General de República:

- Procuraduría General de la República. N°PGR-OJ-092-2025 de 6 de junio del 2025, suscrito por la señora Yansi Arias Valverde Procuradora adjunta y la señora Xitlali Espinoza Guzmán Abogada de Procuraduría Dirección de la Función Pública.

Instituciones autónomas



- Instituto de Desarrollo Rural. Oficio N°INDER-PE-AJ-OFI-0092-2025 de 12 de febrero de 2025, suscrito por licda. Shirley Campos García y lic. Mauricio Donato Sancho, director Asuntos Jurídicos.
- Instituto Mixto de Ayuda Social, oficio N°IMAS-DGR-DCR-AT-0175-2025 de 21 de abril del 2025, suscrito por el señor Horacio Chaves Varela Abogado Jefatura y la señora Maritza Aragón Domian Jefatura de la Unidad de Administración Tributaria.

Sector de interés

- Asociación de Formuladores y Comercializadores de Agro insumos de Costa
- Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero (Aninsa) Oficio N° DE-03-25 de 14 de marzo de 2025 suscrito por el señor Juan José Contreras, director ejecutivo
- Cámara Arrocera Nacional (CONARROZ). Oficio N°D.E 099-2025 de 6 de marzo de 2025 suscrito por el Ing. Mainor Gerardo Cruz Varela, director ejecutivo a.i
- Cámara Arrocera Nacional (CORBANA). Oficio N° CORBANA-PRES-CE-002-2025 de 6 de marzo de 2025 suscrito por el Ing. Danilo Bernardo Román, presidente
- Cámara de Azucareros de Costa Rica. Oficio N°JD 038-2024/2025 de 6 de marzo de 2025, suscrito por los señores Christian Ocampo Vargas, director ejecutivo FEDECAÑA, Edgar Herrera Echandi , director ejecutivo LAICA, y Alejandro Miranda Lines Presidente Cámara de Azucareros.
- Cámara de Insumos Agropecuarios. Oficio N°P-CIA 0127 de 6 de marzo de 2025 suscrito por el señor Sergio Zúñiga Guzmán director ejecutivo.
- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) Oficio N°CNAA-P-017-2025 de 10 de marzo de 2025 suscrito por el señor Oscar Arias Moreira
- Cámara Nacional de Productores de Leche. Oficio N°CNPL-PRE-028-2025 de 7 de marzo de 2025 suscrito por la señora Ivannia Quesada Villalobos, presidenta.
- Cooperativa de comercialización y servicios múltiples de los productores agrícolas de la Península de Osa (OSACOOOP R.L.) Oficio N°G-027-2025 de 6 de mayo de 2025 suscrito por el señor Alexander Solorzano Leitón, gerencia general.
- Corporación Ganadera. Oficio N° CFG-0373-2025 de 12 de marzo de 2025 suscrito por el señor Luis Diego Obando Espinach, Dirección Ejecutiva.
- Frente Agroindustrial Cooperativo Oficio de 18 de marzo de 2025 suscrito por el señor Francisco Arias Cordero, coordinador técnico.



- Instituto del Café de Costa Rica. Oficio N° UAJ-013-2025 de 26 de febrero de 2025 suscrito por la Lic. Nadia Pérez Chaves, Jefatura ICAFE.
- Presidente
- presidente ASOAGRO-CR.
- Rica Oficio N°... de 17 de marzo de 2025 suscrito por el señor Carlos Campos
- Unión Nacional de Pequeños y Mediano Productores Agropecuarios Oficio N° S.G.011-2025 de 19 de marzo de 2025 suscrito por el señor Guido Vargas Artavia secretario general



ANEXOS

Anexo 1. Antecedentes Legislativos

En la corriente legislativa no se han presentado iniciativas parecidas a la que se tiene en estudio, sobre el aseguramiento por tiempo efectivo de los productores, empleados y trabajadores por cuenta propia del sector agropecuario, acuícola y pesquero, al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

A efecto de referencia se señalan las siguientes iniciativas:

EXPEDIENTE N°24879 LEY DE LABORES DE NATURALEZA PELIGROSA. REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 87, 141, 152, 294, ADICIÓN DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 95, Y UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 136, ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 153 BIS Y 294 BIS AL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N°2 DEL 29 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS. REFORMA DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR, LEY N°7983 DEL 18 DE FEBRERO DE 2000²²

Fecha de iniciado: 06 de marzo de 2025

Fecha de publicación: 18 de marzo de 2025, La Gaceta N°52 Alcance N°38

Iniciativa: José Antonio Ortega Gutiérrez y otros²³

Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el 26 de marzo de 2025.

22

Antecedente suministrado por la asesora Ana Paula Bonilla Méndez y supervisado por el señor Tonatíuh Solano Herrera, jefe del AIGD, el 26 de marzo de 2025.

²³ La iniciativa según explica la exposición de motivos propone avanzar a una única categoría de labores que englobe aquellos trabajos que, por las condiciones de trabajo o por su propia naturaleza podrían dañar la salud o la vida de las personas trabajadoras que las realizan. Se establece una única categoría de labores de naturaleza peligrosa. Esto implica dejar atrás las categorías tradicionales que han motivado discusiones sobre el alcance de cada una de estas labores y se reconoce la existencia de un peligro para las personas trabajadoras que realizan este tipo de labores. Encaminando una reforma para el reconocimiento de la necesidad de implementar medidas para la protección de las personas trabajadoras. Para ello se reforman los artículos 87, 141, 152, 294 del Código de Trabajo. Adicionalmente se realizan otra serie de modificaciones al Código de Trabajo con otro tipo de aspectos que regulan diferentes tópicos: con la adición de un inciso d) al artículo 95, y un párrafo tercero al artículo 136; adicionan los artículos 153 bis y 294 bis al Código de Trabajo. Además, se reforma el artículo 26 de la Ley de Protección al Trabajador. Y se establecen cuatro disposiciones transitorias.



Esta iniciativa no toca propiamente las propuestas del proyecto de ley en estudio; es más una referencia de acercamiento al tema de la categorización de trabajos.

EXPEDIENTE N°24142 LEY PARA LA REACTIVACIÓN, INNOVACIÓN, FOMENTO DEL SECTOR AGROEMPRESARIAL. (ANTERIORMENTE DENOMINADO: "PROYECTO DE LEY PARA LA REACTIVACIÓN, INNOVACIÓN, FOMENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL, Y CREACIÓN DEL SECTOR FRANCO AGROPECUARIO")

Fecha de iniciado: 14 de enero de 2024

Fecha de publicación: 14 de febrero de 2024, La Gaceta N°28 Alcance N°29

Iniciativa: Alexander Barrantes Chacón y otros²⁴

Dictamen Afirmativo de Mayoría por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios el 2 de abril de 2025.

Ingresó a la Secretaría del Directorio (Plenario) el 29 de abril de 2025.

En el texto inicial, el artículo 18²⁵ planteaba la acreditación del pago de impuesto sobre la renta a los pagos debidamente acreditados a la Caja Costarricense de Seguro. Sin embargo, este numeral fue eliminado en el texto dictaminado.

Expediente N°19685 REFORMA DE LAS EXCEPCIONES DE LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Fecha de iniciado: 13 de agosto de 2015

Fecha de publicación: 16 de octubre de 2015, La Gaceta N°201 Alcance N°81

²⁴ La iniciativa entre otros aspectos propone tomando como ejemplo al Sector Turismo y al Régimen de Zona Franca que se han beneficiado con muchos incentivos fiscales, sin atender al tamaño o poder económico, sino simplemente a la actividad que realizan, apoyo que ha demostrado ser exitoso, proponen convertir toda la actividad agropecuaria en un sector franco de la economía, declarándola libre de impuestos, lo que permitiría asociar esa condición a quienes deseen invertir en este sector con grandes obras de infraestructura, que permitan transformarlo en un sector agroindustrial más dinámico y con valor agregado. // Por lo que también proponen crear un régimen similar al de zonas francas bajo contratos de inversión, con plazos establecidos, que permitan no exonerar el impuesto sobre la renta sino acreditarlo con el pago de las cargas de la seguridad social de las cuotas patronales en planillas de la Caja Costarricense de Seguro Social hasta por el monto del citado impuesto, lo que a su vez promovería la formalización de la mano de obra agropecuaria. Parte del resumen del proyecto de ley, emitido por el Departamento de Servicios Técnicos. Oficio AL-DEST- IJU-265- 2024, en el informe jurídico del expediente N°24142.

²⁵ ARTÍCULO 18 Acreditación a cuenta del pago de impuesto sobre la renta. // A todas las personas y empresas registradas como actividad agrícola ante el MAG, según los términos de esta ley, se les permitirá acreditar el pago de las contribuciones a la seguridad social, en lo que se refiere a la cuota patronal, como un crédito deducible o pago a cuenta a efectos del pago del impuesto sobre la renta, y hasta por un máximo de lo que les correspondería pagar por ese concepto. // Los pagos debidamente acreditados a la Caja Costarricense de Seguro Social por este concepto mensualmente podrán acreditarse como pago a cuenta del impuesto.



Iniciativa: Natalia Díaz Quintana y otro²⁶

Dispensado de todo trámite excepto de publicación el 1º de setiembre de 2016

I Debate el 5 de junio de 2017

Remitido a Comisión Permanente Asuntos Económicos por moción 154 RAL el 27 de junio de 2017

Archivado el expediente por vencimiento del plazo cuatrienal (artículo 119 RAL) el 3 de setiembre de 2019

Esta propuesta perseguí un objetivo²⁷ muy similar a la propuesta en estudio; sin embargo, como se evidencia en la tramitación del proyecto de ley, no prospero para una serie de argumentos²⁸ de orden constitucional.

²⁶ La iniciativa pretende *incorporar a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), N°17 del 22 de octubre de 1943, otras excepciones a la base técnica para el cálculo del cobro de la cotización mínima contributiva o denominada también ingreso mínimo de referencia, misma que la institución establece para los salarios mensuales devengados por los trabajadores, los cuales son presentados por los patronos por medio del reporte de planilla mensual. Para tales efectos se adiciona un artículo 3 bis a esa Ley Constitutiva, y se deroga el artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud, así como los demás decretos, otros reglamentos y demás disposiciones legales que se opongan.* Tomado del resumen del proyecto de ley, emitido por el informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos del expediente N°19685, mediante oficio AL-DEST- IJU-115-2015.

²⁷ *lo que se persigue es que la metodología del ingreso de referencia mínimo no se aplique en aquellos casos de contratos de trabajo a tiempo fijo o plazo determinado-no permanente, o contratos por obra. Asimismo, en tratándose de contratos por tiempo indeterminado, el patrono deberá asegurar a los trabajadores por el tiempo real contratado, ya sea tiempo completo, medio tiempo, cuarto tiempo, días u horas.* Ibid.

²⁸ *... nuestra conclusión es que el proyecto de ley podría ser contrario a la autonomía otorgada por el constituyente a la Caja Costarricense del Seguro Social, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política.* Ibid.

Así como lo indicado por la Procuraduría General de la República: *Considerando que el proyecto de ley bajo análisis busca introducir una reforma legal por la que se le pretende sustraer de las autoridades de la Caja la determinación y regulación de las exclusiones de la base mínima contributiva; es decir, del ingreso mínimo de referencia que se utiliza para calcular el piso de las cuotas de los seguros de salud y pensiones de la Caja; concepto que innegablemente forma parte del diseño de los seguros sociales y del núcleo mínimo constitucionalmente reservado a aquella institución autónoma, es fácil concluir que existe en este caso una lesión de dicha autonomía, en el tanto las disposiciones normativas propuestas alteran, modifican, interfieren y sustraen el margen de actuación autónoma dado por la Constitución a la Caja para la administración y gobierno de los seguros Invalidez, Vejez y Muerte, en un aspecto tan trascendental que determina técnicamente la base contributiva con respecto a los costos financieros de los seguros aludidos; máxime cuando la Sala Constitucional ha insistido en que, a través de la potestad reglamentaria la Caja, la fijación de los montos de cotización es atribución exclusiva de dicha institución autónoma (Resolución N°5505-2000 de las 14:38 hrs. del 5 de julio de 2000) y que de ella misma depende la adecuada administración de los recursos que financian los seguros a su cargo, con base en estudios técnicos*



Anexo 2. Audiencia del Gerente Financiero de la CCSS en otra iniciativa

En la tramitación del proyecto de ley N°19685²⁹, la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, recibió en la audiencia al señor Gustavo Picado Chacón Gerente Financiero de la CCSS³⁰, donde desarrollo una serie de argumentaciones sobre la base mínima contributiva para el seguro de salud, la evasión y las finanzas de la CCSS. Además, de plantearse, por parte de los miembros de la Comisión, otras alternativas para modificar dicha problemática.

De manera que se transcribe parte del acta interés, con el fin de evidenciar y reflexionar que dicha situación se planteó y discutió en el año 2016, sin una solución satisfactoria para las partes involucradas, en los siguientes términos:

B.- Audiencia

Exp. 19685. Reforma a las excepciones de la base mínima contributiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Sr. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Caja Costarricense del Seguro Social

¿Don Gustavo, necesita tiempo para instalar alguna presentación?

¡Sí!

Se decreta una receso de hasta cinco minutos.

(Se procede de conformidad)

Se reanuda la sesión.

Se extiende el receso hasta por quince minutos. Porque me informan los diputados Vargas Varela y Quesada Santamaría, que están en reunión con la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, referente al tema del préstamo de la Caja, que se verá en la tarde y tienen que terminar de ver unos asuntos.

(Se procede de conformidad)

Se reanuda la sesión.

Se le otorgan quince minutos para que se refiera a este expediente. Y después, abríamos un espacio para preguntas por parte de los señores y señoras diputados.

Tiene la palabra hasta por quince minutos, el señor Gustavo Picado Chacón.

Sr. Picado Chacón:

Muchas gracias.

objetivos que respalden la razonabilidad de las medidas administrativas que al respecto se tomen (Resolución N°2012- 05594 de las 16:05 hrs. del 2 de mayo de 2012); contribuciones parafiscales que están de por sí sujetas a un destino específico, como lo es el sostenimiento de la Seguridad Social a cargo de la Caja (Sentencia N°2018-13658 de 22 de agosto último). Opinión jurídica N°OJ-091-2018 del 26 de setiembre del 2018.

²⁹ Anteriormente descrito en el Anexo de “Antecedentes Legislativos”.

³⁰ Acta de la sesión ordinaria N°14 de 23 de agosto de 2016.



Buenas tardes. Para nosotros es importante referirnos al expediente N° 19685. En realidad, desde el punto de vista formal, la Junta Directiva de la Caja ya emitió en —su momento— diciembre del año 2015 un criterio.

Hay un aspecto esencial que no es el que necesariamente, yo voy a tratar y es el tema de la autonomía que tiene la Caja sobre la definición de los seguros sociales en sus condiciones, acceso, prestaciones, etcétera.

Dado por el artículo 73 que incluso, entiendo hay un Informe de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa indicando la posibilidad de que este proyecto de ley, sea contrario a la autonomía de la Caja. Pero, eso es desde el punto de vista legal. Y yo voy a tratar el tema desde el punto de vista técnico-financiero que me parece podría agregar insumos adicionales.

Tal vez, lo primero, que tengo que plantear es que los seguros sociales, como cualquier seguro tiene un diseño técnico. Es decir, no es que uno hace un seguro y después, funciona —digamos— a la libre, sino que cuando incluso, los seguros sociales, que es lo que estoy planteando en la lámina, lo primero, que se define —o entre las cosas— que se define es la población que debe cotizar. Y en el país cotizan los asalariados, los independientes.

Pero también, para el Seguro de Salud -por ejemplo- cotizan los pensionados, los pensionados por el Magisterio, por Hacienda, por la misma Caja. Pero, una vez que uno define la población cotizante también, define la población que se cubre. En el país —básicamente— tenemos una cobertura universal, porque hemos logrado a partir, de lo contributivo agregar otras poblaciones como el beneficio familiar, que cubre —más o menos— el 45 % de la población de este país, que son esposos o esposas que no laboran, que dependen del cotizante directo o los hijos menores de dieciocho años y, una serie más de personas que son cubiertas por este concepto.

También, el país desarrolló asegurados por cuenta del Estado, Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Especiales. Todo eso ha hecho que el país tenga —más o menos— una cobertura del 95 % de la población.

Y, un tercer elemento que define los riesgos cubiertos. En el caso de la Caja en materia de salud, se cubre los riesgos de: Enfermedad y Maternidad. Y por eso, accidentes laborales y accidentes de tránsito, no están cubiertos por el seguro, porque están cubiertos por otras disposiciones, donde participan —digamos— otros agentes.

A las prestaciones siempre hay que ponerle de alguna u otra forma un límite y las condiciones del beneficio es que los seguros sociales en general, en Costa Rica se han ido perdiendo. Se plantean algunas condiciones incluso, de cuando se puede gozar de una prestación.

Antes, había unos conceptos que se llamaban “períodos de carencia” y eso significaba meses que uno tenía que dar para poder gozar de una prestación. Eso es más típico de los seguros privados. Pero, nosotros lo tenemos por porcentaje de contribución.

Y después, un tema que tiene que ver con los montos y los conceptos cotizables. Entre los montos y los conceptos cotizables, está la base mínima contributiva.

Digamos que el principio de los seguros sociales nuestros, es que la gente cotiza por el salario que devengan y ahí hay —digamos- en algunos casos la discusión de salarios, sueldos y comisiones.

Pero, cuando la gente no alcanza un mínimo tiene que cotizar sobre ese mínimo. Es decir, el sistema tiene un piso de cotización por algo que yo creo que es lo central.

La base mínima, al final representa un nivel de ingreso de salario que fija un piso de contribución para ambos seguros: para el Seguro de Salud y para el de Invalidez, Vejes y Muerte. Procurando una relación de equilibrio entre los aportes y los beneficios y, por supuesto, eso en el contexto de buscar sostenibilidad.

Lo segundo, que hay que decir, es que la base mínima no es un concepto solamente, para asalariados ni para patronos, es lo que utilizamos para cobrar al Estado, asegurados por cuenta del



Estado, Leyes Especiales, Convenios Colectivos. También, a la gente que está reclusa o privados de libertad en centros penales, sobre el monto de baja y mínima cobramos. Es un concepto que va más allá de lo que pensamos de las relaciones de trabajo.

Hay una serie de disposiciones desde la Ley constitutiva. En el artículo uno, artículo tres. Pero, creo que esos temas aquí, ya están más que conocidos. Y eso, aunque parezca muy básico, yo creo, que a veces, puede ser que tengamos una tendencia a olvidar.

La Caja cuando emite una planilla recauda 36.5 % de lo que el Patrono reporta. Es decir, por cada cien colones que el patrono reporta, treinta y seis y medio es lo que la Caja recauda. Pero, hay que recordar que no toda las recaudaciones son para la Caja. Hay un 13 % que le recaudamos al INA, Fodesaf, Operadoras de Pensiones Complementarias, que eso no son recursos para la Caja.

Pero, además de eso, hay otros porcentajes que no es el patrono el que los paga, si no es el trabajador. El trabajador paga cinco y medio para salud y paga dos ochenta y cuatro para pensiones.

El patrono en realidad, lo que aporta para la seguridad social o para los Seguros Sociales, es un nueve veinticinco en salud y un cinco punto cero ocho en pensiones. Y, eso significa un catorce treinta y tres. Porque a veces tenemos la idea, de que el treinta y seis medio primero, todo lo pone el patrono y segundo, todo va para la Caja y, ninguna de las dos es cierta.

El patrono pone catorce treinta y tres, el otro lo ponen los trabajadores y lo pone el Estado. Y, otra parte la pone el patrono pero, no para la Caja, sino para otras instituciones que también, forman parte de la nómina institucional.

La base mínima funciona —digamos en términos gráficos— como ahí se plantea. Todo patrono está obligado a reportar el salario que realmente, devenga su trabajador. Ningún patrono debería poner en la planilla un salario que no sea el que realmente, le paga a su trabajador.

Pero, cuando ese salario —por ejemplo en este caso— que es de cuarenta mil colones entra a los sistemas de la Caja para los Seguros de Salud y para los seguros de IVM, lo que hace es que en lugar de calcular las contribuciones del patrono sobre los cuarenta mil colones, lo que hace es aplicarle la base mínima. Pero, pasa para el de cuarenta mil, pasa para el de ochenta y seis mil y pasa para el de ciento setenta y seis mil.

Y, todos los salarios que reporte un patrono por debajo de doscientos siete mil serán —digamos— cotizables sobre ese monto, con excepciones que tenemos cuando la persona está incapacitada; cuando la persona entra tarde o sale tempranamente en el mes. Son casos donde el patrono puede poner un código y nosotros, le aceptamos eso como un caso especial, como una excepción.

El concepto gráficamente también, para el Seguro de Invalidez, Vejes y Muerte.

El círculo azul, es la base mínima y todos los salarios que son los amarillos, que estén por debajo, lo que hacemos en términos de facturación, es convertirlos en un porcentaje, en un valor, que se concentra en base mínima. Si son cuarenta mil, queda en doscientos siete mil; si son cincuenta mil, doscientos siete mil.

Elegí el de la pensión, porque es el más sencillo de explicar, por qué hay una base mínima. El sistema nuestro de pensiones tiene dos conceptos. Uno, es pensión mínima y otro, es pensión máxima. Digamos, tiene piso y tiene techo.

Y, eso significa que un trabajador, aunque cotizara sobre cuarenta mil colones, el sistema no le va a dar una pensión proporcional a cuarenta mil. El sistema está comprometido a darle una pensión en este caso, en este tiempo de ciento treinta y cinco mil colones.

Y es ahí, dónde si uno entiende —digamos— ese principio, porque uno oye muchos comentarios y gente que escribe en la Prensa sobre la base mínima. Pero, si uno permite que un trabajador cotice sobre cuarenta mil y se lleve una pensión de ciento treinta y cinco mil, evidentemente, el sistema está camino a quebrar, porque no hay forma.



La pregunta es, ¿quién financiaría esas pensiones de ciento treinta y cinco mil? Bueno, hay formas de hacerlo.

Y, la otra manera de resolverlo sería dejar que la gente cotice sobre cuarenta mil, sobre cincuenta mil o sobre sesenta mil y que se lleve pensiones proporcionales a esos montos. Y, al final de los sesenta o sesenta y dos años, la gente no goce de una pensión de ciento treinta y cinco, sino una de treinta mil o de veinticinco mil colones.

Eso tiene un problema de los principios protectores de la seguridad social y es que hay un principio que se llama “suficiencia” de las prestaciones. La gente tiene que irse con un monto que relativamente, les permita vivir dignamente. Se podrán ir con treinta y cinco mil, pero, evidentemente, eso no les alcanzaría en una pensión contributiva.

Y, ahí, lo que nosotros hacemos ver es que lo que se busca con la base mínima, es que haya una consistencia entre el aporte y el beneficio. La pensión depende del aporte que uno hace y uno no podría estar por debajo de la base mínima; eso es fundamental.

Y, decirles que en los últimos diez años, en algún momento, la relación en el 2009, entre la base mínima y la pensión era del cien por ciento, es decir, uno ponía cien mil colones de base mínima y la pensión que se llevaba era de cien mil colones. Y eso tampoco es técnicamente, afectable.

En los años 2005 —ya hace más de once años— la relación era del 52 %; es decir, uno ponía cien mil de base mínima y se llevaba una pensión mínima de cincuenta y dos mil —digamos— que está dentro del margen. ¿Qué es lo que se ha hecho en los últimos años? Tratar de que esa relación vaya descendiendo y ya ahora, en el año 2014, ya en estos últimos años la relación de lo que pagamos como base mínima y la pensión que nos llevamos va descendiendo y debería buscar como un 50 %. Eso es lo que llaman los actuarios la “tasa de reemplazo”. La tasa de reemplazo en un sistema de pensiones como el nuestro, debería ser entre un 50 y 60 %. Evidentemente, diferente al que hay en otros regímenes especiales de pensiones.

Pero, no puede uno poner cien mil y llevarse una pensión de cien mil. Incluso, hoy si yo cotizara sobre doscientos siete mil, me llevaría una pensión de ciento treinta y cinco mil. Y, aun así, la relación sería superior el 60 %; que no es la relación de equilibrio que se busca.

Y, en el Seguro de Salud, el concepto se parece, no es necesariamente el mismo pero, para ponerlo en términos simples, una persona puede cotizar sobre mil colones —que nosotros recibimos planillas con mil colones— Incluso, recibimos planillas con un colon de reporte y el que se le aporte un colon tiene exactamente, el mismo acceso a todos los servicios como el que reporte un millón o cien o diez millones, que también, tenemos casos de esos.

En el Seguro de Salud, le implicaría tener acceso a las prestaciones desde una vacuna hasta una operación de corazón abierto, una cirugía de alta complejidad.

Y ahí, lo que se busca con la base mínima es que se cubre un costo mínimo de aseguramiento, que haya equidad de financiamiento. Es decir, que todos aporten de alguna forma, dentro del marco de sus posibilidades y, que eso procure el equilibrio de la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, en este caso particular.

Y esas, son algunas estimaciones que eran un poco lo que tal vez, creo que era lo que en particular, se quería escuchar.

Cuando nosotros revisamos las planillas que emitimos, cerca de ciento treinta y dos mil trabajadores, más o menos un 10 % de afiliados reportan ingresos menores a la base mínima y esto es un 78 % para las empresas privadas. Eso significa que hay un 22 % de gentes que trabajan en el sector público y aparecen en el mes con salarios menores a doscientos siete mil doscientos ocho mil. Eso puede pasar no tanto porque trabajen jornadas parciales, si no por un corte de nombramiento o porque solo le aparece una semana, o dos semanas de reporte.

Pero, el sector público también, se ve afecto a la base mínima contributiva.



Y hay algunos datos del 78 % en empresa privada, servicio doméstico el seis punto cinco y después, algunos otros afiliados.

Casi el 10 % de la planilla que se reporta en la Caja tiene una base mínima.

El 62 % de trabajadores con ingresos inferiores, se concentran en: actividades inmobiliarias, comercio, agricultura, construcción y servicios. Tal vez, las inmobiliarias son las que llaman más la atención, pero, agricultura, construcción y servicios no es extraño, que sean normalmente, las actividades de menos cobertura formal. Y ahí, hay una buena cantidad de...

Presidenta:

Don Gustavo, disculpe, no tenemos cuórum.

No hay cuórum, corre el tiempo reglamentario.

Se reanuda la sesión.

Don Gustavo, le restan dos minutos. Disculpe por la interrupción.

Sr. Picado Chacón:

Ya voy a terminar.

Nosotros hicimos —cuando se presentó el proyecto de ley, éste que estamos mencionando— una estimación de cuánto podían ser los ingresos dejados de percibir. Pero, el proyecto en sí no lo plantea, pero, cuando abre las excepciones— básicamente— es eliminar la base mínima contributiva.

Las estimaciones nuestras son que para el Seguro de Salud dejaría de percibir en este año nueve mil millones. Y, para el Seguro de Invalidez, Vejes y Muerte casi cinco mil. Para un total de trece mil setecientos noventa y uno y, eso va subiendo hasta el año 2019, en casi veintiséis mil millones de colones, que es lo que se aporta a partir de la aplicación de la base mínima.

Y, las consideraciones que se hicieron en aquel momento era que las dos excepciones que se planteaban con sus incisos, realmente, lo que hacen es eliminar la base mínima contributiva del sector asalariado. Y eso, cuando la Junta lo conoce, se emite un criterio que tiene dos componentes: Uno, es que efectivamente, lo que se pretende con la ley, contraviene la autonomía del Gobierno en administración que tiene la Caja dispuesta en el 73 y en ésta hay que decir, que es la autonomía, el núcleo central de la Institución que es: Administrar y gestionar los seguros sociales, uno podría discutir la autonomía en otros ámbitos.

Y, lo otro es que, efectivamente, tendría una reducción en los recursos, tanto el Seguro de Salud como el IVM. Y, en el IVM con una característica adicional, y es que la gente cotizando sobre cincuenta, sobre sesenta, podría perfectamente, terminar con una pensión de ciento treinta y cinco. Lo cual genera todo un incentivo para que la gente, parquee sus reportes en esos montos, porque al final sabe que va a tener una pensión mínima por el monto de ciento treinta y cinco.

Y, eso tiene repercusiones sobre los incentivos y, digamos, el interés de la gente de cotizar para la Seguridad Social, por los montos reales.

La evasión —nada más para plantearlo— en un estudio que hizo que la Contraloría, anda alrededor de doscientos cincuenta mil millones. Y creemos que, eliminar la base, pudiera implicar una motivación adicional.

Eso no quiere decir que la Caja no haya dado pasos en algunas actividades como: aseguradas domésticas, que recién la Junta aprobó un proyecto de reforma, donde eventualmente, ellas sí se verían beneficiadas, porque la base mínima se pasaría a la actual, a la reducida solo para el Seguro de Salud. El IVM tendría un subsidio del Estado, porque esa sí la tenemos que cobrar plenamente. ¡Hasta aquí!

Muchas gracias.

Presidenta:



Muchas gracias, don Gustavo.

Comenzamos entonces, con la parte de preguntas por parte de los señores y señoras diputados. Tiene la palabra la diputada Campbell Barr, hasta por cinco minutos.

Diputada Campbell Barr:

Muchas gracias.

Bueno, a mí me llama muchísimo la atención que la Caja planteé totalmente, lo contrario a lo que pretende el proyecto.

Hay una gran cantidad de población no cubierta por seguro justamente, porque tienen ese mínimo. Entonces, reconocer la realidad para que más gente se asegure implica pérdidas de recursos. Realmente, eso me parece a mí una cosa que me llama muchísimo la atención.

El problema es que los mínimos de la Caja, si bien, teóricamente, suenan bien, tiene descubierta una gran cantidad de gente. ¿Por qué? Porque efectivamente, tenes unos salarios mínimos del Ministerio de Trabajo y, hay la posibilidad de contratar a la gente por tiempos parciales a nivel legal. Pero, no hay la posibilidad de asegurar a la gente por tiempos parciales. ¿Qué es lo que sucede por razones obvias? Bueno, quién trabaja por tiempo parcial, no es asegurado, ¿verdad? Y usted no puede obligar a alguien a asegurar a una persona que si usted la contrata un día al mes, tiene que contratarla como si trabajara todo el mes. Porque el Ministerio de Trabajo, en su tabla le permite a usted, contratar por días a esa persona.

Entonces, la lógica de la Caja tiene que ser que para tener la mayor población cubierta, porque la última llega a demandar servicios; llegan a los servicios de emergencia. Entonces, ¿cómo hacemos para tener el 100 % de la gente asegurada? Y no, cómo vamos dejando huecos cada vez más grandes para que las micro empresas y pequeñas empresas, en donde esas cargas específicas les implican tanto, que no pueden asegurar muchas veces son alternativas de auto empleo. ¡Ni siquiera son micro empresas!

Entonces, estos razonamientos pareciera que son en la teoría de una realidad, donde uno está viendo que hay una gran proporción de gente, que trabaja en su taxi, que tiene un negocito en donde están haciendo pan la señora y la hija. La Caja, lo que les dice a usted: ustedes no tienen derecho al Seguro Social. ¡No tienen derecho! ¿Por qué? Porque ninguna de las dos, es realmente, patrona. Y segundo, tienen que tener un mínimo, que ni siquiera ellas reciben. Pero, en el caso de que se enfermen, si van a ir a emergencias y si van a ir a demandar los servicios de salud.

Entonces, yo sí creo que el análisis es un análisis totalmente errado, porque no van a dejar de percibir. Va a aumentar la cantidad de gente que puede ser asegurada, que hoy no lo es.

Solamente, en el seguro —y eso quisiera escucharlo de usted— para empleadas domésticas la mayoría de empleadas domésticas que trabajan tiempo parcial, no están siendo aseguradas. ¡No están siendo aseguradas! Eso no es una plata que pierden, porque no existe.

¿Cómo hacer para que la Caja asegure proporcionalmente, a los y las trabajadoras de acuerdo al tiempo que en efecto, se le está pagando? Y, esto me parece que es el principio.

Aumenta la posibilidad de ingresos de la Caja y aún más, hay al menos un pago aunque sea parcial, de personas que de manera directa o indirecta recibe el Seguro Social. Y también, me gustaría escuchar cuál es el planteamiento.

Muchas de las personas que reciben seguridad social lo reciben por un tercero. Y entonces, mientras que la señora podría, además de tener el Seguro Social —que ya paga su marido— por el cual tiene el derecho a todos los servicios de la Caja, pueda asegurarse por el 50 % del tiempo que trabaja, aumentando el ingreso que tiene la Caja, convirtiéndola a ella en asegurada directa, le dicen no, si usted no tiene estos mínimos no puede asegurarse; o se los voy a cobrar siempre a la fuerza.

Entonces realmente, me parece que en esta lógica de proteger la Caja, lo que están haciendo es debilitando al sistema de Seguridad Social de este país.



Aquí, realmente, todo mayor de dieciocho años debería tener la posibilidad de ir a asegurarse por el mínimo. Es decir, entre más asegurados directos tenga la Caja, mayor posibilidad de ingresos va a tener.

Me parece que seguimos en la teoría de los años cuarenta con la realidad, del año 2016, tratando de sostener un sistema sobre base falsa de que vas a perder en lugar de decir: voy a traer a todos los que no están asegurados.

Según el NEC, en este país el 100 % de la población no tiene seguro social. Según el INEC, el 86 % de la población está asegurada. Y, de esos asegurados como el 40 %, 50 % son asegurados directos. Todos los demás, viven —por lo menos— en seguro de salud, de lo que un pequeño porcentaje (comillas) “aporta”.

Entonces, no sé cuándo es que vamos a poder tener una discusión —más o menos— racional, en el sentido de entender que ahí está la Caja; hay una demanda creciente y que la Caja tiene que adaptarse a esa nueva realidad.

Gracias Presidenta. Y yo espero que después, me pueda contestar.

Presidenta:

¿Don Gustavo, si gusta, le doy hasta dos minutos, para que se refiera a la consulta de la diputada Campbell Barr?

Sr. Picado Chacón:

¡Claro! Yo, evidentemente, comparto muchas de las apreciaciones, nada más hay que diferenciar un seguro de salud con un seguro de pensiones. Y a veces la gente, o uno explica mal o no te entienden. Un seguro de pensiones tiene una prestación definida, que tiene que tener consistencia con lo que aporta. Es decir, yo no puedo dejar que la gente si trabaja un día, se va a llevar una pensión de ciento treinta y cinco mil. Y, si trabaja toda la semana, se va a llevar una de ciento treinta y cinco mil.

Es un tema de cuáles son los incentivos...

Diputada Campbell Barr:

Lo interrumpo. Usted sabe que en este país, solo la Caja funciona de ese modo. Tenemos un montón de sistemas de pensiones en donde la gente aporta una parte y recibe el triple. Para poner un ejemplo, el Poder Judicial.

Sr. Picado Chacón:

Pero, ese es un régimen especial. El de nosotros es un seguro social público que no podría sostener esas condiciones.

Pero, lo cierto es que cuando uno razona sobre el tema del Régimen de Invalidez, Vejes y Muerte, el eliminar la base mínima contributiva es llevarlo a la quiebra.

Yo, les puedo decir que la gente optaría por cotizar sobre cuarenta mil o cincuenta mil, llevándose una pensión de ciento treinta y cinco, por treinta años.

¿Cómo hace uno para actuarialmente y financieramente sostener alguien que aporta cuarenta mil y se lleva ciento treinta y cinco mil?

Diputada Campbell Barr:

(Fuera micrófono)

Sr. Picado Chacón:

¡Claro! Por eso, ahí el tema de la equidad, ¿cómo resuelve uno el tema de equidad? Alguien trabajando un día a la semana y alguien trabajando cinco días a la semana, llevándose exactamente, la misma pensión del Régimen Contributivo.

Y, el Seguro de Salud, nosotros sí encontramos la posibilidad porque el concepto solidario, es muy distinto al concepto solidario de pensiones y, por eso hemos bajado la base mínima para trabajadoras domésticas de doscientos ocho a ciento cuatro. Hay espacios.



Y lo otro, yo estoy de acuerdo que el mercado se ha transformado. La Caja lo que ocupa es dimensionar diferente el modelo de financiamiento.

Nosotros no vamos a poder seguir con un modelo de financiamiento basado en cargas sociales, porque hay que recordar que ese seguro social de salud, se volvió universal y casi es una sistema nacional de salud que tendría que tener un esquema de financiamiento que es vía presupuesto, vía contribuciones o tributos que es diferente al nuestro.

Entonces, nosotros no obviamos esa realidad, lo que decimos en el IVM, yo les puedo decir que no tenemos espacio para eliminar base mínima.

En Salud, podemos tener espacio para ajustar base mínima a condiciones de empleo parcial, que es lo que hemos hecho con trabajadores domésticas en este momento.

Presidenta:

Muchas gracias, don Gustavo.

¿Algún otro diputado que quiera hacer alguna consulta?

Tiene la palabra el diputado Arce Sancho, hasta por cinco minutos.

Diputado Arce Sancho:

Gracias. Buenas tardes.

Ahora usted nos decía que más o menos la evasión ronda los doscientos cincuenta mil millones de colones. ¿Cierto?

Sr. Picado Chacón:

Sí, señor.

Diputado Arce Sancho:

¿Eso es por año?

Sr. Picado Chacón:

Por año.

Diputado Arce Sancho:

¡Por año! Uno, con esos números fácilmente, se da cuenta de que mucho de ese dinero podría recaudarse con solo que manejáramos esto de manera distinta.

Cuando vemos la parte empresarial también, las pequeñas empresas, muchos están en la economía sumergida porque en el momento en el que traten de formalizarse quiebran, porque no tienen el músculo suficiente para soportar estas reglas del juego, que soportan un “poco” de las empresas que están formalizadas, no todas, verdad, para poder sostener el Sistema.

Estudiando un poco las posibilidades también, que podrían tener las Pymes, si se flexibilizara un poco este aporte, en ese período de alta mortalidad que tienen en las compañías. Se hablaba de que con un pequeño porcentaje de estas compañías que se formalizara, la Caja podría estar recibiendo más de dieciocho mil millones de colones por año. Con un pequeño porcentaje.

Entonces, si es un sistema universal y solidario, ¿por qué es que no se pueden flexibilizar estos márgenes de juego, sabiendo que hay muchísimos que podrían aportarle a la Caja que no le aportan hoy? Basados en una falsa prudencia —creo yo— de que si lo flexibilizamos vamos a poner en riesgo a la Caja. Cuando en realidad, hay muchísimos millones afuera que podrían contribuir si lo dejamos a ellos entrar también, dentro de sus capacidades económicas, porque este es el tema ¿no?



Me gustaría escucharlo en esa línea.

Sr. Picado Chacón:

Tal vez, la experiencia que uno va teniendo..., señalo una cosa que es importante la evasión no tiene que ver meramente con el tema de la Caja. Por eso yo decía 36.5% que se contribuye en la planilla, ojalá todo fuera para la Caja. Pero, mucho de eso, 13% va para otras instituciones.

Pero, es muy interesante, cuando uno por ejemplo, ve trabajadores domésticas, 75 % —digamos que tres de cada cuatro— de este país, están en los grupos de más altos ingresos: octavo, noveno y décimo. Es decir, la gente de más dinero en este país, y cuando uno ve la ubicación están en San Pedro, Escazú, Santa Ana.

Entonces, no tiene que ver con capacidad contributiva de los patronos, pero también, lo interesante en empleadas domésticas es que no solo no las aseguran; a menos del 50% les pagan aguinaldo, a menos del 30% les pagan vacaciones, a menos del tanto por ciento, 30% también, les pagan otros beneficios laborales.

Lo que digo es que eventualmente, uno podría tener un impacto y nosotros lo reconocemos, y por eso flexibilizamos trabajadores domésticas y podemos hacerlo con estudios técnicos otras actividades.

Pero, lo que hay que tener claro es que el tema de la evasión no pasa solamente, por un tema de pagar la Caja. Los patronos evaden también, porque no quieren pagar el treinta y seis y medio que va para otras instituciones, incluyendo los operadoras de Pensiones Complementarias. Y lo otro, es que a veces no pasa por capacidad contributiva.

Cuando uno ve el perfil de ingresos de la gente que tiene empleadas domésticas. Claro, no es que no pueden pagar los cincuenta mil o los cuarenta y ocho mil colones que puede costar el asegurarlas. Pero, esas formas yo lo que diría es que hay que ir flexibilizando en el seguro de salud; no en el de IVM porque el de IVM es diferente, es progresivamente. Y, ahí lo que vemos también, es que sea una solución global.

Ahí hay fondos que van para Fodesaf, INA, Imas, etcétera y no tiene por qué ser la seguridad social que además, tiene una prestación absolutamente, prioritaria como son los servicios de salud, que a diferencia de los otros servicios de salud crecen en complejidad y en costo. Cuando uno ve lo que es atender una cardiopatía hoy, no tiene nada que ver con atender —digamos— una enfermedad transmisible a los años setenta o sesenta. Realmente, el costo es muchas veces más alto.

Yo creo, que la formalización de las empresas y los patronos no pasa solamente, por un tema del aseguramiento de la Caja. A la larga el aseguramiento de la Caja, es lo que más se puede hacer.

Pero, reitero, el mensaje. Nosotros en IVM, la base mínima tiene un concepto absolutamente, técnico asociado con la portación y el beneficio.

Y, en salud tendremos la posibilidad de poner la base mínima un poco diferente. Sí creo, que la base mínima hay que ponerla en algún lado, porque si no nosotros tenemos reportes de un colón en las planillas, porque a un patrono se le ocurrió poner un colón. ¿Y cómo hacemos nosotros como inspección, para ir a ver por qué era un colón? Si no, tendría uno, que tener un inspector, que nos va a salir más caro el procedimiento administrativo.

La base la podemos atenuar y, eso podrá tener un impacto en reducir un poco la evasión y aumentar los ingresos. Pero, en el concepto del seguro de salud.

Presidenta:

El diputado Arce Sancho, se reserva los dos minutos.

Tiene la palabra la diputada Jiménez Vásquez, hasta por cinco minutos.

Diputada Jiménez Vásquez:

Gracias, señora Presidenta.

Buenas tardes, le cedo mi tiempo a la diputada Campbell Barr.

Presidenta:



Tiene la palabra la diputada Campbell Barr:

Diputada Campbell Barr:

Muchas gracias, compañera diputada.

Dos cosas que me parecen importantes escuchar el razonamiento. Los educadores pagan IVM y pagan también, su fondo de pensiones y luego, se pensionan en general con el Magisterio.

De repente, hay una recaudación ahí, que no le implica a la Caja necesariamente, devolverla a través de una pensión, porque nadie puede renunciar aquí, cuando está asegurado el aporte al IVM. Yo quisiera, entender un poco eso. No sé si es una información inexacta o de qué manera puede entender uno, esos aportes diferenciados cuando luego, la pensión se calcula a un fondo específico en el que también, deben de aportar.

Esa es la pregunta número uno.

Y, la pregunta número dos. En efecto, los seguros solidarios —y entiendo lo que usted está planteando— la Caja entonces, tendría que hacer... Usted está hablando de que tendríamos que buscar otro financiamiento.

Pero, mismas decisiones administrativas que tome la Caja afectan la estabilidad económica. Pasar de ocho años de cesantía a veinte años de cesantía. Ya, todos los estudios son clarísimos de que no había ninguna posibilidad para hacerlo y, esos doce años son con los ingresos de la propia Caja.

Entonces, como decir que esas contribuciones las tenemos que pagar todos los costarricenses, a partir de decisiones administrativas que se toman a lo interno. A mí, me suena cómo medio raro, porque son discusiones que se toman a lo interno que no consideran las sanas finanzas de la Caja, que se aplican de una sola vez y que luego, miramos a futuro y decimos “no es sostenible este modelo”. Todo mundo lo tiene que financiar.

Entonces, ¿cómo hacer para diferenciar qué son los costos reales y qué de esas ventajas relativas que pueden tenerse en negociaciones internas afectan la estabilidad financiera de la Caja?

Y, finalmente, yo lo que creo es que habría que poner no solamente, un mínimo. Me parece que lo de “mínimo” en materia de pensiones está bien. Pero, lo más importante también, es decir: bueno, si no se aporta, usted puede tener seguro de salud. Si no aporta ese mínimo no tiene derecho a pensión de la Caja. ¿Me entiende?

Sr. Gustavo Picado Chacón:

Sí, clao.

Diputada Campbell Barr:

Si hay posibilidades de abrir el abanico, si uno en lo que está pensando es en un sistema tan complejo que tienen dos modelos, que para mí, deberían de estar separados.

Desde que la Caja tiene las dos cosas, hay una contaminación cruzada que quiénes estamos afuera nunca vamos a tener certeza entre Seguro Social y Pensiones. Y esas contaminaciones afectan tanto la posibilidad de inversión de la Caja como la estabilidad del sistema de Invalidez, Vejes y Muerte.

Entonces, ¿cómo lo miran ustedes? Por qué en este proceso en donde necesitamos que más gente tenga acceso al seguro de salud. Pero, tiene mínimo.

Pero, el fondo de pensiones requiere un mínimo para mantener la lógica de solidaridad. Cómo hacer para que en un momento determinado poder separarlos y decir: usted no contribuyó para Invalidez, Vejes y Muerte, lo que tiene posibilidad de aplicar a una pensión del régimen no contributivo, que tiene otras dinámicas como para pensar de manera más creativa y no cerrarnos.

Y, la última, ¿por qué la Caja tiene que buscar mínimos diferentes a los que tiene el Ministerio de Trabajo? ¡Esto es un único Estado!

Entonces, los mínimos los establece en materia de trabajo el propio Ministerio de Trabajo, y entonces, nadie podría cotizar por un colón, porque el mínimo diario, el Ministerio de Trabajo es tanto.



Entonces, utilizar más bien, una información cruzada que con la definición del puesto, se sepa cuánto es el mínimo.

¿Qué hay de esa posibilidad de trabajar conjuntamente, entre las instituciones y no tener esos mundos tan separados, que al final afectan a todo mundo?

Sr. Picado Chacón:

Son como cuatro o cinco. Una, es que los educadores cuando pueden decidir cotizar para el Magisterio, el Régimen de Pensiones no lo hacen para la Caja.

Hay algunos casos donde algunos decidieron en las tantas reformas que han existido cotizar para el IVM, pero no para el Magisterio. Hay algunos donde se combinan las dos, trabajan para el Magisterio y cotizan para el Magisterio directamente, o trabajan para la Universidad y ahí toman la decisión de hacerlo para el IVM. Hay combinaciones.

Y eso permite a algunos que terminen teniendo una pensión del Magisterio y también, consolidan el derecho de tener una pensión por la Caja. No. Si uno aporta para los dos regímenes puede llegar...Sí, sí. Hay casos..., no son pocos los casos, donde un educador termina teniendo pensión del Magisterio y pensión de la Caja, cumpliendo en ambos con cuotas diferentes. No fue que se le sumaron las mismas.

Lo otro es que, en el tema del Seguro de Salud es interesante –y vuelvo sobre las empleadas domésticas, pero, doña Epsy lo decía- cuando la Asociación de Trabajadoras insiste en el tema y trabajamos con ellas. Ellas no andan buscando protección del seguro de salud, porque ellas la encuentran en otras formas.

Solamente, diecisiete mil trabajadoras domésticas están registradas como asalariadas. Pero, al final, cuando uno cuenta las ciento setenta mil, solo veinticuatro mil dice que no tienen seguro. ¿Por qué? Porque ellas pasan por otras formas. Unas son aseguradas por cuenta del Estado, son aseguradas de beneficio familiar, son pensionadas.

Buscan alguna otra forma y la preocupación de ellas es no terminar con cobertura del seguro de salud, porque el seguro de salud siempre encuentra alguna forma. La preocupación real de ellas, era no terminar con una pensión. Llegar a los sesenta años o sesenta y dos años, después de trabajar, veinte, veinticinco o treinta años en una casa y no tener un medio de subsistencia suficiente, mínimo. Uno, podría decir coticen sobre cuarenta mil y a ustedes se les dará la pensión que les toque sobre cuarenta mil. Pero, eso implicaría ceder en un principio la seguridad social que es la protección de la suficiencia de las prestaciones. Que hay principios sobre los cuáles se basa esto.

Pero, es una solución práctica. Si uno quisiera podría usarla pero, deja descubierto esa área ¡no!

Presidenta:

Muchas gracias, don Gustavo.

Tiene la palabra el diputado Marín Quirós, hasta por cinco minutos.

Diputado Marín Quirós:

Muchas gracias, diputada Presidenta.

Tenemos una base social que está desprotegida, eso es claro. Pero, aquí, hay un tema que tiene que ver con Asamblea Legislativa, que tiene que ver con Constitución Política, con autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social y, con votos de la Sala Constitucional, sobre este proyecto de ley en particular.

Es decir, este proyecto de ley es inconstitucional y aplica exactamente, lo mismo que para el Régimen Municipal en su autonomía.

El artículo 188 de la Constitución estableció las autonomías y, es originario de la Constitución del año 1949.

El artículo 73 de la Constitución Política también, es originario; es del año 1949.



Y, la única manera de variar esa autonomía que tiene la Caja Costarricense del Seguro Social, por la Constitución del 49 y, por el artículo 73, que le dio la administración de los seguros a la Caja, es mediante una Asamblea Nacional Constituyente. Ni siquiera lo podemos hacer por el 195 de la Constitución de Reformas Parciales. Está inhibida la Asamblea Legislativa para actuar, para generar.

Tenemos votos en esa dirección. El voto de los Concejos de Distrito, por ejemplo, en materia municipal, la Sala lo dijo: ese es un resorte del Constituyente originario. Y, cualquier modificación que se haga en esta dirección no pasa el filtro de la Sala Constitucional.

Pero, sí tiene la autonomía mediante el artículo 63 del Reglamento de la Caja Costarricense del Seguro Social, la entidad de aplicar y hacer por la vía de reglamento este proyecto de ley, sí lo puede hacer la Caja. Ni siquiera ya cómo proyecto de ley de la Asamblea Legislativa, sino dentro de sus potestades de autonomía, dentro de las acciones propias de la Caja Costarricense del Seguro Social. Podría la Caja, en lugar de oponerse, buscar la posibilidad de ponerse en positivo y hacer un estudio técnico y valorar la posibilidad de hacer mediante la reforma al artículo 63 del Reglamento de la Caja, aplicando la autonomía que le dio la Constitución en el 73 y el 188 de la Constitución en materia de autonomía, más el 63 del Reglamento, que ellos lo tienen vigente. Y, buscar una alternativa para este tipo de gente y de personas que, hoy podrían tener la posibilidad de un seguro en todas sus dimensiones.

Pero, este proyecto, tal y como está es inconstitucional. No pasa el filtro de la Sala. Y si quiere podríamos hacer el análisis y discutirlo en el fondo.

Este proyecto si lo lográramos nosotros dictaminar y lo lográramos llevar a una Plena –porque es delegable- y lo pudiésemos votar y lo enviamos a la Sala Constitucional. La Sala en el voto 201402257 específicamente, para la Caja Costarricense del Seguro Social, ya se pronunció sobre estos temas.

Entonces, aquí hay un tema que hay que sentarse con...

Diputada Campbell Barr:

(Fuera micrófono)

Diputado Marín Quirós:

Sí, claro, porque no va a cambiar la posición de la Sala Constitucional. No va a cambiar, no ha cambiado históricamente, en materia de las autonomías. Y, en materia municipal no ha cambiado, ha sido reiterativa.

Y, en materia de defender las autonomías del Banco Central, de las universidades, de la Caja Costarricense, porque son instituciones que recibieron de la Constitución del 49, esa función, esa autonomía específica. Y, la Sala ha desarrollado ampliamente el voto de la autonomía, en estas instituciones.

Entonces, cualquier cosa que hagamos con este proyecto, no va a pasar el filtro de la Sala. Y habrá que sentarse con el diputado Guevara Guth y con la diputada Díaz Quintana, a ver este tema en particular. Porque aquí hay un tema de priorizar los recursos de la Asamblea Legislativa. Es un tema de economía procesal.

Seguimos gastando tiempo, traemos a miembros de instituciones, gastamos recursos de la Asamblea Legislativa en un proyecto que a lo mejor no tiene futuro.

Entonces, mi recomendación es que nos sentemos, que lo valoremos bien y si no tiene realmente, ninguna posibilidad que procedamos como tengamos que proceder.

Presidenta:

Muchas gracias, señor diputado.

¿Don Gustavo, desea referirse al tema?

Sr. Picado Chacón:



Estoy de acuerdo, en lo que acaban de plantear y, lo dije al inicio de que realmente, el criterio que emitimos en su momento, desde el punto de vista legal, es que efectivamente, violentaba la autonomía otorgada a la Caja, en el artículo 73.

Pero, eso no quita que internamente, nosotros con la reglamentación que tengamos, podamos valorar y explorar posibilidades de utilizar mecanismos de fijación de base mínima, incluso, no es una discusión nueva, se ha discutido de tener base mínima diferenciadas para el Seguro de Salud y para el de Invalidez, Vejes y Muerte.

O, la posibilidad como planteamos ahora, una base mínima reducida para ciertas actividades, no necesariamente, para todas. En eso la Caja, ha estado discutiendo opciones para mejorar el aseguramiento.

Y, esto no tiene que ver solo con trabajos parciales, por ejemplo, hemos visto que en los primeros meses a la gente más joven, cuesta mucho más asegurarla. Y se ha planteado en algún momento, la posibilidad de tener un trato diferenciado para los patronos cuando aseguran las personas en sus primeros meses de contribución.

Es decir, la Caja no está en contra –y creo que estamos clarísimos de que el mercado ha evolucionado y tenemos que plantear ajusten en nuestro esquema- pero, efectivamente, desde un punto de vista legal, el artículo sobrepasa o violenta la autonomía que la Institución tiene, porque es en materia propia de los seguros sociales, que es definir la parte de los montos cotizables, las bases mínimas, que eso es propio del diseño de los seguros sociales, que quedó a cargo de la Caja.

Presidenta:

Muchas gracias, don Gustavo.

¿Si algún otro diputado desea referirse al tema? Si no, haría mi participación con algunas preguntas que tengo.

Lo importante es que se discuta el tema en la Comisión de Asuntos Económicos. Es decir, eso se presentó para que el tema se discuta. Porque yo puedo entender que la Caja tiene su autonomía pero, no es soberana. Y nosotros, somos legisladores.

Es que yo no sé..., tenemos que discutir el tema. Porque si con ese cuento de la autonomía no hacemos nada y este país sigue paralizado como está sinceramente, yo no le veo sentido estar aquí, discutiendo los temas que le urge a Costa Rica.

Entonces, yo creo, que es importante que la labor de esta Comisión sea —como dice don Juan— sentarse y ver qué podemos plantear. Porque es que yo siento que sí es un asunto legal.

Nada hacemos con que la Caja en estos dos años que restan del período, de la Administración Solís Rivera, tome una decisión con respecto al tema que ya la tomó. Que yo no la comparto en algunos aspectos, porque carga al Presupuesto Nacional la mitad de la base mínima. Que volvemos a lo mismo, nos estamos endeudando más en una situación de déficit fiscal. Esto no viene a solucionar el problema. ¡Esa es la realidad!

Entonces, si no somos nosotros los que vamos a discutir este tema, ¿quién lo va a hacer? Vamos a dejar que pase los años y no tomamos decisiones responsablemente. Aquí, tiene que salir alguna propuesta en este sentido.

Tiene que poderse reformar esto para que sea un tema que se aplique en nuestro país y, que más personas se aseguren. O sea, lo que quiere el proyecto de ley es que más personas tengan derecho a ese seguro. Porque al día de hoy, la informalidad ronda el 45 %. Y tenemos que hacer algo al respecto.

¿Cómo es posible —que por ejemplo el expediente digital único en salud— el EUS si se aprobó por ley y esto no?

¿Y dónde está la autonomía de la Caja, entonces? Si se aprobó el expediente hace menos de diez años. Quiere decir que sí se pueden aprobar cosas relativas a la Caja, porque la Caja tiene esa



función Constitucional de administrar los seguros. Y cuando se hace un llamado a que esa función se respete no es inconstitucional, la misma Sala lo ha dicho.

Entonces, es un tema que tiene que discutirse, que no es posible que por decir que es autónoma entonces, nos quedamos todos de brazos cruzados esperando que otros resuelvan el problema.

Y el problema es que la Junta Directiva puede tener la voluntad hoy de hacerlo pero, cuando cambia el Gobierno viene otra Junta Directiva y empezamos de cero esto.

Entonces, ¿qué es lo que va a pasar? Lo que ocupamos es una seguridad jurídica, para que en cualquier Gobierno que venga, eso se siga manejando de la misma forma y reduzcamos la informalidad de nuestro país. Porque hoy, las micro, pequeñas y medianas empresas les cuesta mucho salir adelante.

Aquí, en Costa Rica es muy caro producir y eso es uno de los temas más importantes, lo decía el diputado Arce Sancho.

Ahorita, a las empresas les cuesta mucho asegurar—inclusive— las trabajadoras ahorita no tienen esos derechos porque al día de hoy, no lo están teniendo. Es decir, están dejando de percibir recursos.

Y, además, no me explico cómo no puede funcionar esta base mínima contributiva en que se reduzca, si al día de hoy—si yo quisiera— puedo pagar un seguro voluntario de veinte mil colones al mes. Porque hoy, se paga voluntariamente, un seguro al que lo quiera hacer.

El que está desempleado y quiere pagar un seguro lo paga. Y aun así puede recibir una pensión de cien mil colones.

Entonces, no es que no se puede, es que tenemos que trabajar juntos en conjunto con la Caja Costarricense del Seguro Social en este tema. Porque ahora la solución que están dando es un subsidio con presupuesto nacional. ¿Yo no puedo entender cómo la solución es más deuda? Sinceramente, estas no son las políticas que este país necesita.

Y aquí, estamos legisladores, está usted don Gustavo. Lo que yo quiero es que esto se discuta. No estoy diciendo que el proyecto va a solucionar, así como está planteado el problema. Pero, es una propuesta para la discusión en donde lo importante aquí, es que participemos todos y veamos qué se puede hacer desde el punto de vista legal. Y eso es lo que se quiere, básicamente.

Tiene la palabra la diputada Campbell Barr.

Diputada Campbell Barr:

A mí me parece interesante lo que está planteando la diputada.

Diputado Marín, ¿usted sabe que esta lógica de las cortas constitucionales y las discusiones de las autonomías no solamente tienen que ver con este país?

Y la lógica de cuál es el alcance de la autonomía de las instituciones en Costa Rica, me parece que nosotros mismos, como Constituyentes Delegados hemos permitido. Yo entiendo que usted, tiene una experiencia desde el Ejecutivo y desde el Legislativo. Pero, hemos permitido que las instituciones hagan de la autonomía ¡día! una fiesta. ¡Una fiesta! Que no tiene que ver con los objetivos constitucionales de las propias instituciones.

Pero, como son autónomas pueden hacer lo que les dé la gana, ¡no! Eso no era lo que planteaba el Constituyente de ninguna manera. Es decir, el Constituyente no pensó que las universidades fueran autónomas para que hicieran una fiesta con los recursos del Estado, de todo mundo.

Está claramente resguardado cuál era el objetivo de la autonomía y hasta donde llega.

Y, en esta Asamblea Legislativa—y en eso apartándome del proyecto de ley— pero, sí tomando el fondo de lo que está planteando la diputada Díaz Quintana, nosotros como que hemos delegado nuestra responsabilidad—incluso— en la discusión diciendo: ah no, es que eso es de autonomía, eso es de autonomía, es de autonomía, eso es de autonomía, eso es de autonomía. Y nosotros por ejemplo, tomamos decisiones que aumentan recursos a instituciones y consideramos que ahí, se hace lo que



sea. Valga el ejemplo de la Caja Costarricense del Seguro Social. Por autonomía pueden pasar de ocho a veinte años de cesantía, con la plata de todo mundo. Ahí, sí tiene validez el tema de la autonomía.

Yo no creo que sea un debate tan simple y en este caso en particular, que podría coincidir con usted de que este sí es un típico proyecto, donde uno diría esto es potestad de la propia Caja Costarricense del Seguro Social. En este caso coincide.

Pero, me parece que la discusión que hay por el fondo es una discusión que a mí me preocupa demasiado. Por eso es que tenemos algunas instituciones a punta del colapso. Porque quienes llegan a tomar decisiones sienten que sobre ellos solo está Dios. Es decir, no hay ni control político, en base a la autonomía toman decisiones que atentan incluso contra la viabilidad de la propia institucionalidad y los servicios que la Constitución les obliga a dar.

Entonces yo, realmente, sí creo que ahí hay unas zonas grises, en donde efectivamente, y por eso lo decía: viera como han ido cambiando las visiones constitucionales de cortes constitucional en otros países, donde se dieron cuenta que la autonomía fue el pretexto de quienes están en autoridad de las instituciones autónomas para desviar totalmente, los objetivos constitucionales y hacer de eso un nicho o de privilegios o, apartarse simplemente, de lo que la Constitución planteaban.

También espero que las lecturas constitucionales, sean mucho más rigurosas en el sentido de que la autonomía es para resguardar unos objetivos absolutamente, claros y que no es que se van moviendo de acuerdo a los intereses o se van quedando estáticos sin garantizar lo que el Constituyente planteaba, porque se tenía que resguardar a través de esa autonomía.

Sí, creo que usted tiene razón en el sentido de que estas discusiones deberían ser un poco más sofisticadas y le doy la razón al diputado Marín Quirós, esto es de reglamento.

Pero, tenemos unas juntas directivas que son incapaces de mirar lo más básico, ¡lo más básico! Y entonces, tenemos instituciones que también, están en crisis financiera por malos manejos internos.

Presidenta.

Tiene la palabra el diputado Marín Quirós, hasta por dos minutos.

Diputado Marín Quirós:

Yo comparto la parte y la posición de la diputada Epsy Campbell. Uno podría decir que la autonomía de que gozan las instituciones es relativa, lo que pasa es que tenemos votos reiterados de la Sala Constitucional y les voy a mencionar —para dejar en actas— algunos votos:

El voto 3403 del 94.

El voto 6256 del 94.

El voto 6224 del 94.

El voto 17973 del 2008.

El voto 01010 del 2009

El voto 02527 del 2014.

Y todos esos votos textuales dicen: "...La autonomía que goza la Caja Costarricense de Seguro Social, es una autonomía reforzada, que no puede ser modificada por el legislador común, sino solamente por el constituyente..."

Todos esos votos de la Sala Constitucional no los podemos variar, es más, nosotros juramos defender la Constitución y las leyes y no podemos venir... ahora lo podemos hacer, podemos aprobar; pero, con la seguridad de que este proyecto cuando pase el filtro de la Sala Constitucional, no lo pasó. Lo que sí puede hacer la Caja Costarricense del Seguro Social, con esa autonomía y al amparo del artículo 63 y del 73 de la Constitución Política, es que ellos no requieren de este proyecto de ley para poder hacer el estudio y buscar las alternativas —bueno— ahí es donde le doy la razón a Epsy Campbell.



Generalmente, las instituciones se centran en una posición de no modificar y de no cambiar y de no hacer valoraciones, que yo no sé si será la posición del compañero de la Caja Costarricense de Seguro Social —el señor Picado— que se encuentra acá, pero me parece que esto sí es una necesidad hacerlo y que debería la Caja y el Poder Ejecutivo, que sí podría tener injerencia, porque tiene miembros en su Junta Directiva y buscar la forma de resolverlo, pero por este proyecto de ley tendríamos que lograr que la Sala modifique su posición, reiterada en materia de autonomía, en relación con la Caja y eso no lo vamos a conseguir.

Presidenta:

Muchas gracias diputado Marín Quirós.

Tiene la palabra el diputado Vargas Varela hasta por cinco minutos ¿Desea hacer alguna consulta, su tiempo, utilizar los cinco minutos?

Diputado Vargas Varela:

Sí, gracias Presidenta.

Precisamente, vengo de una reunión donde estaba la Presidenta Ejecutiva de la Caja, doña Rocío y la Gerente Médica, la doctora Villalta y el tema es la plata, es el tema de la Caja Costarricense de Seguro Social es la plata y lógicamente siempre que se presenta un proyecto de ley que tiene el noble objetivo de buscar recursos hay que analizarlo, pero por los datos que ha dado el señor Gerente, no es el caso con este proyecto, que éste en vez de generarle recursos, más bien le quitaría recursos a la Caja, alrededor de 14 mil millones —más o menos— es lo que dejaría de percibir la Caja.

El tema es que sí no es con éste hay que buscar uno, lo cierto es que nosotros como diputados sí tenemos la obligación —todos— que es la obligación de todos, que no podemos quitarnos, nadie puede quitarse esa obligación de ver de qué manera buscamos proyectos de ley que le generen recursos a la Caja Costarricense de Seguro Social, porque si no es vía ley, vía presupuesto.

Ya no podemos seguir en esa línea, tenemos que buscar proyectos de ley inteligentes, lo más sencillos posibles, que le generen recursos a la Caja Costarricense de Seguro Social, porque es la única forma cómo vamos a lograr sostener a la Caja Costarricense de Seguro Social, hay que inyectarle dinero a la Caja Costarricense de Seguro Social.

En esta reunión que acabamos de terminar con el señor Presidente de la Asamblea, don Antonio, el tema es que no hay como construir un nuevo hospital para Limón, ni siquiera mejorar los que tenemos, porque no hay de dónde agarrar.

La pregunta que uno se hace es que si no buscamos proyectos de ley que le generen recursos a la Caja, todos los días entramos perdiendo, porque la medicina privada tiene toda la plata del mundo para construir las clínicas y los hospitales que ellos quieren. Vean cómo empezó la Clínica Bíblica y vea por dónde va ya; vea dónde empezó la Clínica Católica y vea dónde va ya.

En Guápiles hace treinta años había un consultorio privado, de un médico que trabajaba en la Caja y cuando terminaba en la Caja se iba a un consultorio médico que había puesto, vayan a Guápiles hoy, en todas las esquinas hay una clínica privada ¿Por qué? Porque la medicina privada genera muchísima plata, entonces los pobres de nuestro país, no tienen la plata ¿a dónde se curan los pobres de nuestro país? En la Caja ¿A dónde se operan los pobres de este país? En la Caja.

¿Ustedes han oído a don Otón Solís pegando gritos en el Plenario diciendo que tiene que operarse una rodilla y no ha podido hacerlo? ¿Se acuerda Juan?

Él dice que ya se hizo todos los exámenes y que no ha podido conseguir la cita para que lo operen, él es muy honesto, ya que dice que él puede pagar, pero lo que quiero es probar nuestro sistema, bueno no ha podido operarse la rodilla; qué se va a poder operar la pobre señora allá de Sixaola, cuándo se va a poder operar, nunca en la vida se va a poder operar.



Hay que ver como rescatamos la Caja, el tema es que sino rescatamos la Caja, el sistema de salud de este país va de picada y creo que ahí sí es una obligación de todos los diputados y diputadas, ver de dónde conseguimos recursos para que nuestra Caja se fortalezca.

Por favor, que nadie en este país repita lo que hizo Oscar Arias, que en vez de inyectarle plata, le inyectó empleados a la Caja Costarricense de Seguro Social, por el amor de Dios. Oscar Arias en vez de inyectarle plata, le inyectó empleados y nos metió en este problema que nosotros... interrupción. ¿Ah? Claro, donde se ocupada una secretaria, Oscar Arias puso tres; donde se ocupaba una recepcionista, Oscar Arias puso tres; donde se ocupaba un telefonista, Oscar Arias puso tres y Oscar Arias es el que nos tiene en este problema, de una Caja Costarricense del Seguro Social que llenaron de empleados con el plan escudo, que no eran necesarios y ahora tenemos esas largas listas de gente de plata, que pudieran estar invirtiendo en mejores hospitales, mejores medicinas, mejores especialistas, ¡día!, tenemos que invertirlos pagando los empleados de Oscar Arias.

El tema es hay que pensar en la Caja -todos- y creo que ahí los cincuenta y siete diputados que estamos y los que vengan, tenemos que pensar en ese objetivo noble, ver cómo le inyectamos recursos económicos a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Gracias Presidenta.

Presidenta:

Muchas gracias señor diputado.

¿Algún diputado quiere hacer uso de la palabra?

Sino le daría la palabra al señor Gustavo Picado.

Por cinco minutos don Gustavo.

Sr. Picado Chacón:

Muchas gracias.

Me parece que la conversación que hemos tenido es muy útil, en realidad creo que hay más coincidencias que diferencias, pero después se concluye algo que es relevante y es que este proyecto de ley, solito no resuelve ni la evasión, ni resuelve las finanzas de la Caja, es más, yo tengo que decir que eliminando la base mínima para el seguro de salud, no vamos a tener un impacto que yo diga que nos va a hacer una crisis financiera, ese no es el tema en el fondo, yo lo que creo es que aquí se planteó una valoración mucho más global del tema; incluso, tengo que decirles que en el año 2011 la Caja presentó un proyecto de ley constitutiva solicitando que la Asamblea Legislativa valorara la posibilidad de convertir —por ejemplo— en delito penal la evasión a la seguridad social y la posibilidad de que en este país se de la cárcel cuando deja de pagar las planillas o deja de reportar a los trabajadores.

Un día viendo el incremento de la cobertura contributiva de la seguridad social de Ecuador, yo preguntaba y me decían que la gente ahora va a la cárcel y a partir de eso la gente empezó a pagar. O el tema de los cierre de negocios, porque a veces, por alguna razón que yo no termino de entender, todos queremos apuntar a que los empresarios y que la gente que tiene negocios pueda cotizar para la seguridad social, pero cuando queremos ser más duros con la gente que evade, porque a la gente le preocupa que por qué vamos a cerrar un hotel, como nos pasó en un caso de un hotel en Heredia, que cerró varios días, en el proyecto de ley solicitamos poder cerrar esas empresas morosas por quince días y ahí está el proyecto de ley con más de cinco años.

Al final la Caja tiene capacidades vía reglamentaria de hacer cosas con la base mínima, que es el tema de hoy, pero yo creo que también la Asamblea tiene capacidades y ahí sí, absolutamente ciertas, de poder resolver algunas cosas que la Caja ha estado solicitando por muchos años, porque creemos pertinente tener más herramientas para hacer una mejor fiscalización.

Cuando hemos estado discutiendo la posibilidad de asegurar a la gente en línea, sería muy sencillo, que alguien entre, ponga una cédula jurídica y termine con un número de empresa y reporte a todos



sus trabajadores, lo podríamos hacer perfectamente, en el tanto tengamos una norma que nos permita que aquellos que hayan querido utilizar eso de manera dolosa, puedan pagar proporcionalmente por este delito.

Como decía, yo creo que la solución de la Caja al final, no necesariamente pasa por más dinero, creo que pasa por más eficiencia, más productividad y cambiar los modelos de atención y gestión que tenemos, pasan por un autocuidado de las personas de la salud, cuando uno ve las tasas de fumado, consumo de alcohol, obesidad, accidentes de tránsito, muertes violentas, etcétera; eso impacta la Caja, pero la Caja no tiene —necesariamente— la capacidad para poder resolver ese tipo de patrones no saludables de la gente y yo creo que el futuro de la sostenibilidad financiera del seguro de salud, tiene que ver con que las personas realmente entiendan que hay que cuidar la salud de ellos, que ya llegan a la Caja cuando evidentemente la gente está enferma y hay que ir a un proceso más de recuperar la salud que prevenirla.

En conclusión, yo tengo que decir que el proyecto de ley, nosotros lo valoramos internamente y hemos hecho algunas acciones, lo podemos seguir valorando y ampliar esas acciones, esto no resuelve el tema de la evasión, ni es que tampoco el 35 % que no contribuye, es que porque les afecta la base mínima que tendrá un efecto, que no puedo decirles de cuanto, puede ser un 5 % que logremos aumentar, pero el tema de fortalecer financieramente la Caja, que lo plantea el señor diputado, es un tema que está más allá de este proyecto, he incluso más allá del que hemos presentado nosotros, pero —ciertamente— abrir espacios, para que haya una acción articulada de la Administración, de las instituciones y de la Asamblea en esa preocupación, porque si no al final lo que hacemos es promover leyes que lo que hacen es desfinanciar la Caja.

Si hacemos un complemento y ponemos una ley que nos permita financiarnos temporalmente con un impuesto, no sé, a las comidas de alto contenido calórico, a las bebidas gaseosas, uno podría hacer una transición y permitir un paso de una eliminación gradual de la base mínima, con un financiamiento temporal. Ese es un ejercicio que hay que articularlo, no es puntualmente con un proyecto específico, con un aspecto específico, el que se va a resolver, ni las finanzas, ni la informalidad, ni el nivel de evasión que hay en este país.

Muchas gracias.

Presidenta:

Muchas gracias don Gustavo.

Voy a decretar un receso de hasta dos minutos para despedirlo.

Se procede de conformidad.

Se reanuda la sesión.

Elaborado por: APMC

/ *Isch//27-8-2025

c. Archivo24619 iju-sist-sil