

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**ADICIÓN DE UN NUEVO PÁRRAFO AL TRANSITORIO DEL PÁRRAFO
TERCERO DEL ARTÍCULO 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA
GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE PAGO DE LA DEUDA QUE
OSTENTA EL ESTADO CON LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO
SOCIAL. “REFORMA PARA EVITAR UNA CRISIS ECONÓMICA EN LA
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL”**

**DE LA DIPUTADA ROCÍO ALFARO
Y OTRAS DIPUTACIONES**

EXPEDIENTE N.º 24.859

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ADICIÓN DE UN NUEVO PÁRRAFO AL TRANSITORIO DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE PAGO DE LA DEUDA DEL ESTADO CON LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL.

“REFORMA PARA EVITAR UNA CRISIS ECONÓMICA EN LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL”

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Un costarricense promedio que haya nacido en el año 2000 probablemente visualice a la Caja Costarricense del Seguro Social como una institución que lo ha acompañado durante toda su vida, desde su nacimiento es probable que su madre haya acudido a los servicios de esta institución para lograr tener un parto seguro, posteriormente seguirá visitando los centros de salud para garantizar que el recién nacido este desarrollándose con normalidad.

En sus primeros años de vida, recibirá vacunas y medicamentos, como parte de la proyección que la institución tiene para resguardar la vida a largo plazo, de niño tendrá visitas recurrentes cada vez que sus cuidadores perciban algunos síntomas de gripe o que por algún juego con sus amigos resulte herido, de joven seguirá visitando a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), ya sea porque requiera alguna atención especial o porque se haya enterado que esta institución acompaña a la juventud en sus primeros acercamientos a la sexualidad.

De adulto, tendrá la seguridad de llevar a sus hijos, porque entiende que ahí en los centros de atención de la Caja fue tratado siempre con respeto y con un alto nivel de profesionalidad.

Así mismo, cabe preguntarse: ¿Qué implicación tiene que el Estado le adeude aproximadamente 4 billones de colones a esta institución?, ¿está quebrada la CCSS?, ¿se encuentra la CCSS en una crisis financiera?, ¿continuar adeudándole a la CCSS es un mecanismo para desaparecerla y privatizar la seguridad social y la salud en Costa Rica? Es sumamente complejo responder con exactitud a cada una de estas interrogantes, no obstante, mediante esta reforma constitucional se pretende evitar que alguna de esas preguntas se responda de forma afirmativa. Al

mismo tiempo se pretende posicionar este tema tan complejo, no solo de cara a las personas representantes del pueblo costarricenses, para que sometan a discusión este tema tan complejo, sino para que los habitantes del país también tengan la oportunidad de reflexionar sobre el estado actual de la salud, de la seguridad social y de la institución encargada de administrar esa seguridad social al servicio del país.

Si bien la Caja Costarricense no se encuentra en “quiebra”, su estado financiero podría ser mucho mejor, esto se debe principalmente a que el Estado adeuda una suma billonaria, la cual ocasiona que la institución no logre abarcar todas sus competencias con el grado de eficacia ideal.

La salud como derecho

En la actualidad, el derecho a la salud en Costa Rica es un derecho consolidado en la jurisprudencia constitucional, un derecho humano, aunque no se encuentre expresamente regulado en la carta fundamental. Se habla de derechos fundamentales cuando han sido positivizados por una norma jurídica, es decir, reconocidos por el ordenamiento jurídico, por otro lado, se utiliza el término de derechos humanos como una forma de abarcar de manera más amplia el conglomerado de garantías que se perciben propias de la condición humana pero que el derecho aún no ha sido capaz de regularlas, ya sea por voluntad o por incapacidad¹.

Es por lo tanto, que a partir de la jurisprudencia constitucional se puede interpretar a la salud como un nuevo derecho, porque, aunque no se encuentre debidamente positivizado en el ordenamiento jurídico costarricense como un derecho autónomo e independiente, este tiene asidero en una serie de interpretaciones integrales que se han dado a la carta magna, lo cual hace necesario determinar las razones por las cuales este se ha constituido como un nuevo derecho y cuáles son los alcances que puede tener este bien jurídico bajo los parámetros que ha determinado la Sala Constitucional. El derecho siempre debe evolucionar por medio de procesos de modificación de carácter legislativo, reglamentario o incluso jurisprudencial².

Es importante tomar en consideración que si bien el tribunal constitucional tiene la potestad de crear un nuevo derecho como el de la salud, ante una imperiosa necesidad de resolver un caso en concreto para la persona ciudadana que acude a

¹ Gregorio Peces-Barba, *Derechos Fundamentales*, (Versión castellana de la voz "Diritti e doveri fondamentali" destinada al Novísimo Digesto Italiano en la parte referente a los derechos, 1983), 2.

² Roberto Romboli, *Conferencia "La funzione interpretativa del giudice costituzionale e del giudice comune"*, (Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa, Italia del 14 de enero al 1 de febrero de 2013) en Haideer Miranda, *Los derechos innombrados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional*, (Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, N° 127, 2019), 227.

la justicia constitucional, el hecho de que este tribunal interprete nuevos derechos por la vía jurisprudencial puede ocasionar que exista una co-legislación y de alguna manera una violación al principio de la división de poderes, siendo que el Poder Judicial asume potestades que le corresponden de forma exclusiva y excluyente a la Asamblea Legislativa.

El derecho a la salud ha sido delimitado y caracterizado por la Sala Constitucional como un derecho autónomo. Además, ha enunciado una serie de condiciones que deben estar presentes para considerar que una persona tiene derecho a la salud. En la resolución N.º 2013004621 el tribunal constitucional aborda la protección del derecho a la salud, destacando su desarrollo a partir de la protección constitucional a la vida. Se enfatiza la preponderancia de la vida y la salud como valores supremos, respaldados tanto por la Constitución Política como por instrumentos internacionales.

Se menciona el papel crucial de la seguridad social, especialmente a través de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la prestación de servicios de salud. La jurisdicción constitucional destaca la naturaleza de servicio público de la salud, subrayando la necesidad de eficiencia, celeridad y simplicidad en su prestación.

El sistema de seguridad social que administra la Caja Costarricense del Seguro Social es un instrumento mediante el cual se ejecuta el servicio público de salud, y una falta al servicio público de salud puede dar a lugar una violación al derecho fundamental a la salud, de ahí la importancia del análisis que realiza el tribunal constitucional al desarrollar la obligación del Estado costarricense de suministrar el servicio público de salud de forma eficiente, eficaz, continua, regular y con adaptación a todo cambio.

Reformas que ha sufrido el sector de la salud

Una serie de eventos económicos, políticos y jurídicos fueron los responsables de que el sistema de salud costarricense se convirtiera en lo que hoy se reconoce como un sistema de seguridad social e incluso como un derecho humano.

Las decisiones políticas que se tomaron en consideración para trasladar múltiples funciones del Ministerio de Salud a la Caja Costarricense del Seguro Social son elementos que se deben tomar en cuenta para establecer el nexo de causalidad del estado de la seguridad social en Costa Rica, del derecho a la salud y de la situación financiera que ostenta la CCSS y la deuda billonaria que tiene el Estado Costarricense con esta institución autónoma.

Al describir la estructura y el funcionamiento del sistema de salud en Costa Rica, se puede denotar una serie de aspectos de índole económico que indefectiblemente tienen relación con el derecho humano a la salud, razón por la cual se toma en consideración el aspecto de inversión social que el Estado realiza sobre la salud y cómo este tratamiento financiero ocasiona que los niveles de salud de la población sean bajos o altos.

Ciertamente es la Caja Costarricense del Seguro Social la institución que se encarga de operar la mayor parte del sistema nacional de salud a través de la administración de los seguros sociales, pero, además, es una institución que desde hace más de 20 años carga con una serie de competencias que inicialmente no le correspondían, verbi gracia, la atención primaria de la salud.

A pesar de lo anterior, esta institución autónoma ha logrado ejecutar todas las tareas asignadas

Sobre este tema en particular se destaca la motivación del traslado de estas competencias, es decir, las de la atención primaria de la salud y de la creación de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS) bajo la administración de la CCSS. Este tema se motivó en una Ley denominada “Ley de la Universalización del Seguro de Salud”, emitida en el año 1961.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, ésta realmente fue una reforma constitucional que introdujo una serie de obligaciones para la Caja Costarricense del Seguro Social, al mismo tiempo se indicaba en la reforma constitucional que el Estado debía mantener una rentas suficientes y calculadas para que en el presupuesto de la República se previera las funciones adicionales que tenía la institución y lograra llevarlas a cabo, porque bien se reconoce que las políticas públicas de la salud requieren recursos económicos para materializarlas.

Por razones obvias, al trasladar las competencias del Ministerio de Salud a la CCSS, la normativa que habilitó este traslado tenía que prever la existencia de los recursos que implica la prestación de estos servicios, tal y como se indica anteriormente, hubo un traslado de aspectos básicos como el personal, las instalaciones y el equipo, no obstante, la mayor intransigencia política fue no haber establecido una norma jurídica que obligase al Estado a trasladar estos recursos económicos, tomando en consideración que no puede dejarse a la buena fe del gobierno de turno.

Cobertura de los servicios de salud en aplicación del principio de universalidad constitucional

De conformidad con el artículo 177 constitucional se establece un mandato para el Poder Ejecutivo de garantizar en el presupuesto de la República los recursos suficientes para lograr la universalización de los seguros sociales, en ese sentido para alcanzar este objetivo este poder de la República debe garantizar cumplidamente el pago de la contribución que debe prestar el Estado como tal y como patrono.

Sobre el papel que ejercen los poderes de la República en la elaboración y aprobación del Presupuesto de la República.

Primer Poder de la República. Poder Legislativo

De conformidad con el artículo 177 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa es el Poder de la República con la principal responsabilidad en torno al presupuesto de la República, porque este poder tiene la facultad de aprobarlo mediante el trámite ordinario que se le da a los proyectos de ley hasta finalmente su aprobación, hace que este instrumento tenga la jerarquía de Ley. Véase en ese sentido el artículo constitucional que señala:

“El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año”³.

Ciertamente su participación no se reduce a la mera aprobación o no del proyecto que envíe el Poder Ejecutivo, al ser el proyecto de presupuesto de la República enviado al Poder Legislativo como un proyecto de Ley, las personas legisladoras tienen la facultad de presentar mociones para modificar el proyecto, de manera tal que pueden destinar más o menos recursos a las partidas presupuestarias, aprobar nuevas o eliminar las propuestas por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, de conformidad con la legislación vigente no existe a la potestad de constreñirlo a que ciertas partidas presupuestarias sean ejecutadas de forma obligatoria.

Lo anterior, es peligroso porque el avance de las instituciones que garantizan la satisfacción de los derechos humanos de las personas queda a la buena fe de la ejecución presupuestaria del gobierno de turno.

³ Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 178.

CONSIDERACIONES FINALES

En vista de que la legislación actual no asegura que el Estado cumpla efectivamente con sus responsabilidades financieras hacia el sistema de salud pública, la seguridad social y el derecho a la salud, es que se plantea la necesidad de este proyecto de reforma constitucional. Esto debido a que el principio de legalidad presupuestaria no obliga al Estado a ejecutar los presupuestos que sostienen financieramente al sistema.

La salud es un derecho fundamental y humano, reconocido tanto en la Constitución Política de Costa Rica como en los tratados internacionales que el país ha suscrito. La jurisprudencia de la Sala Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido fundamental para interpretar y aplicar este derecho, estableciendo que debe ser disponible, accesible, aceptable y de calidad.

La deuda que mantiene el Estado con la Caja Costarricense del Seguro Social está poniendo en riesgo el buen funcionamiento del sistema de salud y a la principal institución que brinda servicios de salud en el país. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico vigente no cuenta con herramientas jurídicas para atribuir responsabilidad al Estado por incumplir las obligaciones asumidas en acuerdos de pago a largo plazo con la Caja Costarricense del Seguro Social.

A pesar de la existencia de una norma constitucional que ordena al Estado garantizar los recursos suficientes para cubrir las contribuciones a la seguridad social como empleador y como Estado, dicha norma no está lo suficientemente desarrollada para hacer garantizar su cumplimiento.

Por lo tanto, es necesario reformar el transitorio del párrafo tercero del artículo 177 para introducir una metodología de pago periódica basada en el producto interno del país, con el fin de facilitar la acción presupuestaria del Poder Ejecutivo

Es vital para asegurar el funcionamiento del sistema de salud para las presentes y futuras generaciones reformar la Constitución Política para garantizar los recursos que le permitan en el tiempo, continuar cumpliendo su insigne labor, pilar de nuestro sistema de seguridad social.

Se considera, que se debe establecer vía constitucional una metodología de pago como norma transitoria del párrafo tercero del artículo 177 de la Constitución Política, de manera tal que a través de ésta, a mediano plazo se reforme el ámbito de aplicación del principio de legalidad presupuestaria, mediante una norma transitoria y no definitiva que asegure el cumplimiento de la responsabilidad del Estado de presupuestación y traslado de los recursos que adeuda a la CCSS hasta que la misma sea cubierta en su totalidad.

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas se presenta la siguiente propuesta de reforma constitucional:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**ADICIÓN DE UN NUEVO PÁRRAFO AL TRANSITORIO DEL PÁRRAFO
TERCERO DEL ARTÍCULO 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA,**

ARTÍCULO ÚNICO: Para que se adicione un párrafo al transitorio del párrafo tercero del artículo 177 de la Constitución Política y en adelante se lea de la siguiente manera:

ARTÍCULO 177.- —La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.

En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda.

Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de

Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.

El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Artículo 177 - Transitorio.—El porcentaje a que se refiere el artículo 177 para el Presupuesto del Poder Judicial se fijará en una suma no menor del tres y un cuarto por ciento para el año 1958, en una suma no menor del cuatro por ciento para el año 1959 y en una suma no menor del uno por ciento más para cada uno de los años posteriores, basta alcanzar el mínimo del seis por ciento indicado".

Artículo 177 (párrafo tercero) - Transitorio.—La Caja Costarricense del Seguro Social deberá realizar la universalización de los diversos seguros puestos a su cargo, incluyendo la protección familiar en el régimen de enfermedad y maternidad, en un plazo no mayor de diez años. contados a partir de la promulgación de esta reforma constitucional.

Se realizará una contribución anual de 200 000 000 000 colones durante 20 años consecutivos, hasta completar el total de 4 000 000 000 000 colones que le adeuda el gobierno central a la CCSS con corte al 2024, esto será una contribución del 5% del total de dicha deuda por año. Para ello se deberá presupuestar anualmente un mínimo del 0,4% del PIB. En caso de la nueva deuda que se genere, su cancelación se deberá realizar por medio de los procedimientos ordinarios de acuerdo con la normativa vigente.

Rige a partir de su publicación