

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA

DIPUTADA

DANIELA ROJAS SALAS

EXPEDIENTE N°25.181

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA

Expediente N°25.181

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Este proyecto de ley tiene por objetivo encausar y brindar certeza jurídica con respecto a la naturaleza de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual debe cumplir con el principio del equilibrio financiero a fin de contener el gasto público para sanear las finanzas del estado costarricense.

De forma introductoria, en la actualidad el numeral 73 de la Constitución Política dice:

ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

De la lectura del numeral transcrito, dicha institución reviste de autonomía por disposición constitucional, lo expuesto desde el año 1942, cuando se modificó la anterior Constitución del año 1871, y se incluyó el capítulo V "Derechos y Garantías Sociales".

En el transcurso del tiempo, la Caja Costarricense de Seguro Social ha obtenido mucha estima por parte de los y las costarricenses, situación que provoca resistencia en cuanto a modificar, regular o encausar su regulación. Como bien indica un editorial en el periódico La Nación¹, esa estima no corresponde a la

¹ <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-obstaculo-a-la-formalizacion/R5TBKXICSZC77BJIHTIW7GY3WI/story/>

realidad actual, ya que, “(...) Hay listas de espera, escándalos de corrupción, excesos presupuestarios, trato deficiente de los asegurados e infraestructura necesitada de mejoras. También hay un costo elevado para el aparato productivo, incluidos los trabajadores marginados de su operación formal por las altas cargas sociales. (...)”

Lastimosamente la estima que reviste no ayuda en la contención del gasto público, más bien provoca un acrecentamiento como el que pasó en el año 2021 cuando se aumentó en 10% en el presupuesto gasto para el año 2022, presupuesto que representaba en ese momento el 46,3% de todo el plan presupuestario de gasto de todo el Gobierno².

Como parte de la falta de planificación y apego a la contención del gasto por dicha institución, tenemos que necesariamente hacer referencia al aumento salarial aprobado de ₡7.500 al salario base mensual de todos los puestos de la institución y un ajuste adicional según los rangos establecidos en el Decreto N°42121-MTSS-H-MIDEPLAN del 17 de diciembre de 2019, de forma retroactiva incluso, el cual no se apega a la realidad y posibilidad económica nacional y se aparta completamente de la regla fiscal imperante sin tomar en consideración el impacto de la medida en los demás funcionarios y la estabilidad de la propia institución³.

Sobre el mismo rango bajo estudio, tenemos la autonomía universitaria, la cual, ha sido desarrollada por el doctor Rubén Hernández Valle, de la siguiente manera:

“Se trata de entes con autonomía limitada, sujetos a los principios constitucionales del equilibrio financiero y del empleo público y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, entre otras limitaciones.

(...) Las universidades estatales gozan de tres tipos de autonomía: administrativa, política y de organización. Ninguna de ellas les otorga potestades para apartarse de las regulaciones constitucionales en materia presupuestaria, de empleo público ni de la sujeción a la Contraloría General de la República.

(...) Por tanto, la autonomía universitaria, cuyos principales componentes son la libertad de cátedra y la potestad de determinar sus estructuras internas (autonomía organizativa), de fijar sus propios programas de estudio y finalidades (autonomía política) y de administrar el personal y los fondos públicos a su disposición

² [https://www.nacion.com/el-pais/salud/ccss-elevaria-10-gasto-el-otro-ano-con-presupuesto/2VFTHHVQXVDHXBCWIKZWZGNRXQ/story/#:~:text=La%20Caja%20Costarricense%20de%20Seguro%20Social%20\(CCSS\)%20anunci%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,a%20%C2%A4%20C85%20billones.](https://www.nacion.com/el-pais/salud/ccss-elevaria-10-gasto-el-otro-ano-con-presupuesto/2VFTHHVQXVDHXBCWIKZWZGNRXQ/story/#:~:text=La%20Caja%20Costarricense%20de%20Seguro%20Social%20(CCSS)%20anunci%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,a%20%C2%A4%20C85%20billones.)

³ <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/ministro-de-hacienda-sobre-aumento-salarial-en/FFQ4NG3WX5EMLG3C3CPD3IIEY4/story/>

(autonomía administrativa), no exige a las universidades estatales de someterse a un régimen de empleo público, sobre todo en materia salarial. (Subrayado es propio).

La Ley N° 9635 denominada Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, es una ley que busca un saneamiento en las finanzas públicas de manera que evitemos un desbalance en el presupuesto que incremente el déficit y comprometa financieramente el país. Es un mandamiento para todos los poderes de la república, las instituciones públicas, los entes y órganos de la república, no obstante, su aplicación ha sido dificultada por excepciones establecidas por ley -como la que el presente proyecto se desarrolla- y diversas acciones ante la Sala Constitucional e interpretaciones. Las citadas excepciones son cubiertas por principios de autonomía constitucional que han mostrado resistencia a la hora de aplicar la regla fiscal y, por tanto, respetar el cumplimiento del principio de equilibrio financiero.

Sobre la autonomía bajo estudio, la Procuraduría General de la República emitió una publicación denominada *“La autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social y las potestades intersubjetivas de dirección y planificación estatal”*⁴, en la cual se indicó:

(...) la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto³, por lo que reconduciendo a sus justos términos la autonomía, dicha institución sí estaría sujeta eventualmente a lo dispuesto tanto por el Poder Ejecutivo y el legislador, en cuanto a materia de gobierno, en campos diferentes a la administración de los seguros sociales e incluso dentro de aquél ámbito –porque la autonomía es parcial y no absoluta-, siempre que no se soslaye el contenido mínimo de su competencia constitucionalmente reconocida, todo en aras de mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa. (...)

Por ello, en cuanto al sometimiento de las instituciones autónomas a la potestad gubernativa, interesa recordar que la reforma parcial del artículo 188 de la Constitución Política, mediante la Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968, frente al exceso de la descentralización (atomización)⁵, fortaleció innegablemente la dirección intersubjetiva, sometiéndolas en general –incluyendo a la CCSS- 6 al proceso de planificación⁷ o programación integral del Estado que se origine en una ley (macropolíticas nacionales, sectoriales o regionales) y en particular, a las directrices dictadas desde la Administración central del Estado, para la toma de las decisiones fundamentales a corto, mediano o largo plazo

⁴ <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/>

(Resolución N° 3309-94 de las 15 hrs. del 5 de julio de 1994, Sala Constitucional); esto en el entendido de que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomienda al Poder Ejecutivo; todo en aras de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, unidad de mando, coordinación, “buena marcha del Gobierno” (artículo 139, inciso 4°, de la Constitución) y “buen funcionamiento de los servicios” públicos (artículo 140 inciso 8°, de la Constitución), que se acentúan en tratándose de servicios públicos esenciales de carácter asistencial como los de la Seguridad Social.

Fue así que la Sala Constitucional en la resolución N° 3089-98 del 12 de mayo de 1998, señaló que todos los entes públicos que integran el aparato estatal «...deben someterse a los criterios de *«planificación nacional»* y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo - Gobierno (art. 140.8 CP) ... -que- como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social...». Recuérdese que las competencias atribuidas a los entes públicos menores – instituciones autónomas, semiautónomas o entes públicos no estatales-) son originariamente del Estado, el que por acto de imperio unilateral - constitución o ley- se las transfirió; motivo suficiente por el cual el Poder Ejecutivo debe orientarlas en el logro de sus fines para evitar la dispersión, la duplicidad o el desperdicio inútil de recursos públicos (artículo 140.8 en relación con los ordinales 1°, 9° y 188 de la Constitución Política).

(...) Incluso interesa indicar que como criterio respetable de minoría, en la Sala Constitucional se ha debatido recientemente si la autonomía política –que ostenta la CCSS-, entendida como la facultad de un ente público descentralizado de fijarse sus propias metas, objetivos o fines, no blindo o inmuniza a tales entes públicos frente a la potestad legislativa que ejerce el legislador ordinario. Según se afirma, la autonomía política o de gobierno surgió, tanto en la doctrina como en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, para separar a los entes descentralizados funcionalmente o por servicios del influjo político del Poder Ejecutivo, pero jamás para sustraerlos de la potestad legislativa. A tales entes públicos se les denomina “autónomos” y no “soberanos”, por ello estimar que el legislador ordinario no puede regular las competencias o los servicios que les han sido asignados a aquellos, supondría crear micro-estados dentro del propio Estado

costarricense, idea que fue expresamente desechada por los constituyentes del 49 además de constituir un sinsentido en el marco de un Estado centralizado como el costarricense por su escasa extensión territorial.

A continuación, un cuadro comparativo con el texto actual y la propuesta del presente proyecto de ley:

ACTUAL	BORRADOR PROPUESTA
Artículo 73. (*) [...] La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. [...]	Artículo 73. (*) [...] La administración de la seguridad social estará a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. Esta institución estará sujeta a la ley en materia de gobierno y financiamiento. [...]

Por los motivos expuestos, presentamos a consideración de los señores y señoras diputados el presente proyecto de reforma para su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA

ARTÍCULO ÚNICO. - Refórmese el párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica para que se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 73.-

[...]

La administración de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. Esta institución estará sujeta a la ley ordinaria en materia de gobierno y financiamiento.

[...]”

Rige a partir de su publicación.

[illegible]