

Margarita Matarriga R.
Secretaría del Directorio

Exp: 22-028563-0007-CO

S.D/13ABR'23/PM12:28:2

Res. 2023003593

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del catorce de febrero de dos mil veintitrés.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados y las diputadas ANTONIO ORTEGA GUTIÉRREZ, ARIEL ROBLES BARRANTES, DINORAH BARQUERO, GILBERT JIMÉNEZ SILES, JONATHAN ACUÑA SOTO, PEDRO ROJAS GUZMÁN, PRISCILLA VINDAS SALAZAR, ROCÍO ALFARO MOLINA, ROSAURA MÉNDEZ GAMBOA y SOFÍA GUILLÉN PÉREZ, referente al proyecto de aprobación de la "Ley del trabajador independiente", que se tramita en el expediente legislativo número 21.434.

Resultando:

1.- La consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 15 horas 20 minutos del 15 de diciembre de 2022. Los consultantes solicitan a la Sala que se pronuncie acerca los artículos 2, transitorio I y transitorio II del proyecto de ley, respecto a lo siguiente: A. Consulta sobre la inconstitucionalidad del artículo 2 y transitorio II por violación del principio de cobertura universal de la seguridad social. B. Violación a la autonomía constitucional de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por imponer en el transitorio I del proyecto de ley, limitaciones en su administración y autogobierno. C. Violación del principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica. Violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas con la seguridad social.

2.- Mediante resolución de las 15:13 horas del 16 de diciembre del 2022 la Presidencia de la Sala Constitucional indica que tiene por recibida la consulta



Margarita Matarrita R.
Secretaría del Directorio

rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

S.D/13ABR'23/PM12:28:2

SAN JOSÉ , a las 12:10 hrs del 13-4-2023 Sector: 80

Notificando: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBL

Provincia: SAN JOSE,

Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: SALA CONSTIT. - SECTOR 1, Barrio: CALIFORNIA NORTE.

Dirección: PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA En la Presidencia de la Asamblea Legislativa, Segundo Piso, Avenida Central y primera entre calles 15 y 17 San José.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las doce horas con cuarenta y cinco minutos del catorce de Febrero de 2023 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 22-028563-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: ANTONIO ORTEGA GUTIERREZ, ARIEL ROBLES BARRANTES, DINORAH BARQUERO BARQUERO, GILBERT JIMENEZ SILES, JONATHAN ACUÑA SOTO, PEDRO ROJAS GUZMAN, PRESIDENTE DEL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, PRISCILLA VINDAS SALAZAR, ROCÍO AL

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:


Javier Cabalceta M.
Técnico en Comunicación Judicial
Sala Constitucional

legislativa presentada. Asimismo, solicita al Directorio de la Asamblea Legislativa la remisión del expediente legislativo número 21.434, o bien copia certificada del mismo. Además, advierte que el plazo que establece el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional empieza a contar una vez que se tenga por recibidos los documentos solicitados.

3.- Mediante resolución de las 14:45 horas del 20 de diciembre del 2022 el Presidente de la Sala Constitucional tiene por recibida copia certificada del expediente legislativo y traslada la consulta a la oficina del Magistrado Cruz Castro, a quien por turno corresponde el fondo del asunto.

4.- Mediante escrito recibido a las 11:35 horas del 20 de enero del 2023, se apersonan: Pedro Muñoz, cédula 5-0247-0526; Antonio Barzuna Thompson, cédula 1-971-896, Joseph Thompson, cédula 1-857-300; José María Oreamuno, cédula 1-0594-0025; Modesto Vargas Castillo, cédula 1-820-0121; Luis Méndez Rodríguez, cédula 1-1791-0346; César Augusto Domínguez Crespo, identificación 148400529706; Pamela Navarro Hidalgo, cédula 1-0128-0243; Esteban Chaves Huertas, cédula 1-1528-0936; Milagro Chaves Desanti, cédula 1-0626-0794; Valeria Corea Chaves, cédula 1-1555-0044; Edgar Odio Rohrmoser, cédula 1-0831-587; Carlos J. Oreamuno, cédula 1-657-984; Fernando Alfaro Chamberlain, cédula 1-693-790; Francisco Rucavado Luque, cédula 1-0695-0535; y otros. Se indica que se apersonan en condición de trabajadores independientes interesados en el proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, y expresan una serie de argumentos a favor del proyecto. Por lo que solicitan que la Sala declare que el proyecto no es inconstitucional.

5.- En los procedimientos se han acatado las disposiciones del artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y esta resolución se dicta dentro del término que establece el artículo 101 *ibidem*.

Redacta el Magistrado **Garita Navarro, con el voto salvado de los Magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Fernández Argüello, cada uno por razones propias;** y,

Considerando:

I.- DE PREVIO.- En el sub lite se apersonaron: Pedro Muñoz, cédula 5-0247-0526; Antonio Barzuna Thompson, cédula 1-971-896, Joseph Thompson, cédula 1-857-300; José María Oreamuno, cédula 1-0594-0025; Modesto Vargas Castillo, cédula 1-820-0121; Luis Méndez Rodríguez, cédula 1-1791-0346; César Augusto Domínguez Crespo, identificación 148400529706; Pamela Navarro Hidalgo, cédula 1-0128-0243; Esteban Chaves Huertas, cédula 1-1528-0936; Milagro Chaves Desanti, cédula 1-0626-0794; Valeria Corea Chaves, cédula 1-1555-0044; Edgar Odio Rohrmoser, cédula 1-0831-587; Carlos J. Oreamuno, cédula 1-657-984; Fernando Alfaro Chamberlain, cédula 1-693-790; Francisco Rucavado Luque, cédula 1-0695-0535; y otros, a efectos de efectuar manifestaciones a favor del proyecto consultado. Al respecto, se hace notar que el primer manifestante del escrito indicado fue el diputado proponente del proyecto de ley consultado, expresando ahora que como trabajador independiente está interesado en el proyecto. En este sentido, esta Sala ha rechazado en varias ocasiones gestiones de este tipo, tanto las que se presenten como coadyuvancias, como *amicus curiae* o manifestaciones a favor o en contra de un proyecto consultado. Así por ejemplo, en la sentencia n.º 1963-2012 de las 13:50 horas de 15 de febrero de 2012, dispuso:

“II.- SOBRE LAS GESTIONES DE COADYUVANCIA. Mediante escritos recibidos en la Secretaría de la Sala a las 10:57 hrs., 11:18 hrs., 13:06 hrs., 13:21 hrs. y 13:43 hrs. de 9 de enero de 2012 y 14:35 hrs. de 31 de enero de 2012, se apersonaron varios ciudadanos a presentar una gestión de coadyuvancia y manifestar su conformidad con el proyecto de ley sometido a consulta. Sin embargo, dichas gestiones son inadmisibles. Nótese que la intervención adhesiva activa o pasiva está prevista para los procesos de

amparo en los que existen contra interesados y, particularmente, para quien deriva un interés legítimo de la sentencia final (artículo 34 Ley de la Jurisdicción Constitucional) y no para los mecanismos de consulta en los que pueden existir simples opiniones jurídicas contrapuestas acerca de la regularidad constitucional de un proyecto de ley (ver, sobre el particular, las opiniones consultivas Nos. 2003-14606 de las 12:30 hrs. de 12 de diciembre de 2003 y 2004-01603 de las 9:30 hrs. de 17 de febrero de 2004)."

Luego, sobre la figura procesal de *amis curiae*, que no se encuentra prevista en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que no puede ser admitida en los procesos de consultas de constitucionalidad, la Sala resolvió en la sentencia n.º 2019020596 de las 19:15 horas de 25 de octubre de 2019:

"II.- Sobre las gestiones amicus curiae. En lo que se refiere a las diferentes gestiones amicus curiae presentadas al expediente, éstas no se deben tener en cuenta para resolver las consultas que nos ocupan, al no estar, ese tipo de solicitudes, reconocidos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo que sí sucede con las coadyuvancias en los procesos de amparo, de hábeas corpus y de las acciones de inconstitucionalidad, y porque no forman parte del control previo de constitucionalidad (véase Sentencias N° 2004-1603 de las 9:30 horas del 17 de febrero de 2004 y N° 2008-15760 de las 14:30 horas del 22 de octubre de 2008, entre otras)".

Así entonces, con fundamento en lo anterior, esta gestión resulta inadmisibile.

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LAS CONSULTAS FACULTATIVAS DE CONSTITUCIONALIDAD EN GENERAL Y SOBRE LA CONSULTA FORMULADA POR LOS DIPUTADOS EN PARTICULAR.- De conformidad con lo que dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional, este Tribunal Constitucional puede ejercer la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos. Dentro de los diferentes tipos de consulta de constitucionalidad, nos encontramos con la consulta facultativa contemplada en el inciso b) del artículo 96 de la citada ley, la cual debe reunir al menos dos requisitos: 1) planteada por al menos diez diputados y 2) que el proyecto consultado haya sido aprobado en primer debate y antes de su aprobación definitiva. Respecto de este

último requisito, existe una excepción, toda vez que se puede presentar la consulta facultativa de constitucionalidad aun antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate, cuando la Asamblea Legislativa tiene plazo constitucional o reglamentario para votarlo. En el *sub lite*, el proyecto consultado satisface tanto el primer requisito, porque la consulta fue planteada por diez diputados, como el segundo, dado que el primer debate se llevó a cabo el 12 de diciembre del 2022 (ver SESIÓN PLENARIA ORDINARIA N.º 110 del lunes 12 de diciembre de 2022) y este asunto fue interpuesto el 15 de diciembre de 2022 sin que hubiese acaecido la aprobación en segundo debate. A partir de lo anterior, procede revisar solo los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes mas no aspectos generales de constitucionalidad del proyecto de marras, según dispone el artículo 99 de la ley que rige esta jurisdicción. Cuando se trata de consultas facultativas de constitucionalidad, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala Constitucional evacua la consulta dentro del mes siguiente. Como fecha de partida para empezar a contar el inicio de este mes se ha indicado que es, en principio, a partir de la fecha de recibido del expediente legislativo. En este caso, la copia certificada del expediente legislativo consultado se tuvo por recibida mediante resolución de la Sala el 20 de diciembre del 2022. Así entonces el plazo que tiene esta Sala para resolver vencería el día 20 de enero del 2023; sin embargo, a ese plazo debe sumársele las dos semanas de vacaciones del Poder Judicial, quedando el vencimiento del plazo para que esta Sala conozca el día viernes 03 de febrero del 2023.

III.- SOBRE EL OBJETO DE LA CONSULTA. - Los diputados consultan sobre el proyecto de "Ley del trabajador independiente", que se tramita en el expediente legislativo número 21.434. Se consulta sobre los artículos 2, transitorio I y transitorio II, los cuales indican lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.- Plazo de prescripción

La acción de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años; igual término rige para exigir el pago de dichas cuotas.

En el caso de los trabajadores independientes que no se inscriban ante la Caja Costarricense de Seguro Social, incumplan sus deberes formales de declaración debidamente regulados o los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, el plazo de prescripción será de diez años.

La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

Las obligaciones que no se paguen, por declararse la prescripción de los periodos que correspondan, no generan derechos al contribuyente para efectos de las cuotas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).”

“TRANSITORIO I.- *La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), conforme a su autonomía, en un plazo hasta de seis meses, contado a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, los requisitos y los trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta ley.”*

TRANSITORIO II.- *En todo caso, una vez que entre en vigor la presente ley, para los trabajadores independientes inscritos, se aplicará el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que existan o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.*

Para los trabajadores independientes no inscritos, se aplicará por un plazo de veinticuatro meses, contado a partir de la vigencia de esta ley, el plazo de prescripción de cuatro años, tanto para deudas nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, como las nacidas durante ese plazo de veinticuatro meses. Transcurridos estos veinticuatro meses, sin que los trabajadores

independientes no inscritos acudan a inscribirse ante la CCSS, aplicará el plazo de diez años establecido en el artículo 2.

Para los efectos del párrafo anterior, la expresión "independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro", significa que, de haberse realizado procedimientos determinativos o de cobro, o se inicien con posterioridad a la vigencia de esta ley sobre periodos anteriores a esta, solo se podrán determinar contribuciones o cobrarlas si, al momento de notificar el primer acto de inspección o de cobro, no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años. Cualquier otro acto posterior que se haya dado, sobre periodos respecto de los que ya para el primer acto había transcurrido el plazo de prescripción, carecerá de efecto interruptor bajo el principio de que no se puede interrumpir la obligación ya prescrita.

La Caja Costarricense de Seguro Social deberá difundir ampliamente, a través de campañas publicitarias de alcance nacional, los beneficios de la presente ley como una política de promoción y fomento de la inscripción de trabajadores independientes en la institución."

Al respecto se plantean los siguientes aspectos, ordenados según el articulado del proyecto:

A) Violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas con la seguridad social y al principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social (art.2 y transitorio II): se indica que, el cambio intempestivo que realiza el art.2, en los plazos de prescripción para el cobro de las deudas que tienen las personas trabajadoras independientes con la CCSS (pasando de 10 a 4 años) conlleva la afectación de las personas cotizantes al régimen del IVM porque deja la institución sin herramientas jurídicas para recuperar lo adeudado, puesto que son recursos que por Constitución le pertenecen a las personas aseguradas, incluso aquellas que no cotizan y se ven beneficiadas del modelo solidario. Además, el transitorio II anula el sistema solidario de seguridad social al poner en peligro las pensiones de quienes menos ingresos tienen. Así consta el criterio de la CCSS enviado mediante oficio SJD-1279-2022 del 10 de octubre del 2022 ("*... de aprobarse el texto actual, habría una incidencia negativa a nivel institucional,*

... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación... representaría una reducción del 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales... el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM que oscila entre los ¢72.020 millones y ¢288.118 millones). Resulta evidente que el cambio súbito y retroactivo en los plazos de prescripción es en realidad una condonación de deudas a todas las personas trabajadoras independientes cuyas deudas se declaren prescritas previo al plazo de 4 años establecido en el transitorio II. Aplicar las nuevas reglas a deudas adquiridas de previo a su promulgación, a pesar de que la institución haya accionado ya para exigir dichos pagos genera una gran inseguridad jurídica, en contra de la autonomía de la CCSS y sin estudios actuariales que demuestren el impacto de la medida. Se agrega además que, sobre la condonación de deudas con la CCSS ya la Sala Constitucional ha indicado que no le corresponde a la Asamblea Legislativa sustituir a la CCSS (ver resolución n° 2021-23611). Así que la decisión de la Asamblea de condonar deudas con la seguridad social bajo el método de cambiar los plazos de prescripción de forma retroactiva, además de violar la autonomía de la CCSS es una medida irrazonable porque no cuentan con la información que permita saber el impacto en el seguro de enfermedad y maternidad y en el régimen de invalidez, vejez y muerte.

B) Violación al principio de irretroactividad de la ley y al principio de seguridad jurídica (transitorio II): se indica que, existe una situación jurídica consolidada por parte de las personas trabajadoras cotizantes al régimen de capitalización colectiva del IVM de la CCSS, sobre la consolidación del derecho de tener acceso a una pensión digna, el cual sería nugatorio si el fondo se vuelve financieramente insostenible. Esta afectación retroactiva del derecho a la pensión se da porque el

derecho a la pensión se verá anulado debido a que el legislador toma medidas que impactan negativamente el financiamiento del fondo. Así, la medida adoptada en el transitorio II del proyecto deforma y anula el sistema solidario de seguridad social, al poner en peligro las pensiones de quienes menos ingresos tienen. Además, debido a lo dispuesto en el transitorio II, quien no logre inscribirse en el plazo de 24 meses que da la ley, quedaría condenado a una situación de cobro desproporcionado por muchos años atrás. Lo cual además sería darle un efecto retroactivo. Indican que para superar esa eventual inconstitucionalidad debería aclararse y/o interpretarse que la consecuencia de no inscribirse en esos 24 meses es que a partir del mes 25 ya correría una prescripción decenal aplicable a las cuotas de seguridad social que se causen posteriormente a ese momento, y únicamente por las cuotas correspondientes a los meses en que mantenga su condición de no inscrito.

- C) Violación a la autonomía constitucional de la CCSS por limitaciones a su administración y autogobierno (transitorio I): se consulta si lo establecido en el transitorio I del proyecto violenta la autonomía constitucional de gobierno y administración de los seguros sociales de la CCSS. El transitorio I pretende establecer plazos para realizar ajustes internos en la institución (sistemas de información), con el agravante de que se ordena dichos plazos independientemente de que la CCSS haya emitido la reglamentación correspondiente. Pretender obligar a la CCSS a realizar ajustes en sus sistemas de información representa una intervención irregular sobre su autonomía. Lo mismo sucede con la obligación de emitir reglamentaciones. Esto fue ya así indicado por esta Sala en el voto número 2022-9345 (“... *las normas transitorias del proyecto pretenden imponerle a la CCSS plazos para realizar los ajustes administrativos... fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno... es un aspecto que claramente*

contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política... ”). El Transitorio I contiene los mismos elementos ya declarados inconstitucionales por la Sala.

Además, se menciona la violación al principio de cobertura universal de la seguridad social, pero como no se argumenta ni fundamenta, esta Sala omite su análisis. De igual forma se omite el análisis de aquellos aspectos que no se refieren a una duda de constitucionalidad, sino a una solicitud de interpretación, ello cuando en el escrito los diputados indican la forma en la que consideran se puede superar una inconstitucionalidad sobre los veinticuatro meses de gracia.

Así entonces, se procede al examen de los tres argumentos de inconstitucionalidad consultados. Pero antes, una explicación general del proyecto para que se comprenda su contexto.

IV.- NOTA ACLARATORIA: SOBRE EL OBJETO DE LA CONSULTA Y EL ARTÍCULO 2 DEL PROYECTO DE "LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE", QUE SE TRAMITA EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO NÚMERO 21.434.

De previo a evacuar la presente consulta de constitucionalidad, resulta necesario precisar debidamente su objeto; particularmente, en lo referente al artículo 2 del citado proyecto de ley, que establece:

“ARTÍCULO 2.- Plazo de prescripción

La acción de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años; igual término rige para exigir el pago de dichas cuotas.

En el caso de los trabajadores independientes que no se inscriban ante la Caja Costarricense de Seguro Social, incumplan sus deberes

formales de declaración debidamente regulados o los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, el plazo de prescripción será de diez años.

La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

Las obligaciones que no se paguen, por declararse la prescripción de los periodos que correspondan, no generan derechos al contribuyente para efectos de las cuotas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)."

La mayoría de este Tribunal entiende que sobre el citado artículo no se formuló consulta alguna de parte de los diputados consultantes.

Si bien en el escrito de interposición de esta consulta se hace expresa mención a tal artículo e, incluso, se incluye un epígrafe (página 4) en que se dice "**A. CONSULTA SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 Y TRANSITORIO II POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DEL PRINCIPIO DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**", lo cierto es que al leer el desarrollo de tal punto del escrito, la mayoría de esta Sala entiende que los diputados no están cuestionando, ni formulan duda alguna, sobre la constitucionalidad del referido artículo 2 y, por el contrario, sus dudas son únicamente respecto del transitorio II.

En lo referente específicamente al artículo 2 en cuestión, los diputados consultantes se circunscriben a señalar que esta Sala ha reconocido que las cuotas de la seguridad social tienen naturaleza tributaria y añaden que, si la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social no contiene una norma propia, entonces, a tales cuotas les son aplicables las disposiciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, "*entre ellas su extinción por prescripción*". Agregan que esta Sala, en el voto nro. 2021-23611, al afirmar que el pago de las cuotas "*es indefectible en aras de la universalización de los seguros sociales y su*

sostenibilidad”, también añadió “*sin perjuicio de la prescripción que resulta aplicable en respeto al principio de seguridad jurídica*”. Continúan indicando que la intención del proyecto es “*llenar la ausencia*” que tiene la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social respecto de normas específicas sobre el plazo de prescripción aplicable a los trabajadores independientes, a efectos de “*brindar seguridad jurídica*” y “*también como forma de coadyuvar a reducir a la alta informalidad del sector*”. Finalmente, explican que el artículo 2 incluye una distinción similar a la contenida en el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, al establecer un plazo de prescripción de diez años aplicable a quien estando obligado a inscribirse o registrarse no lo haga, o al que estando obligado a declarar no lo haga o lo haga de forma fraudulenta, y el término de prescripción “*normal*” de cuatro años, aplicable a quien no está en alguna de esas situaciones. Hasta ahí, los consultantes no formulan duda de constitucionalidad alguna. Se limitan a exponer el fundamento y contenido de la norma.

Su duda obedece, específicamente, a lo regulado en transitorio II, que establece “*para los trabajadores independientes no inscritos, se aplicará por un plazo de 24 meses contados a partir de la vigencia de esta ley, el plazo de prescripción de 4 años, tanto para deudas nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley como las nacidas durante ese plazo de 24 meses. Transcurridos estos 24 meses sin que los trabajadores independientes no inscritos acudan a inscribirse ante la CCSS, aplicará el plazo de 10 años establecido en el artículo 2*”, pues los consultantes señalan que tal norma podría “*entenderse*” en el sentido que “*si alguien continúa sin registrarse luego de esos 24 meses, el plazo de 10 años le aplicaría para todas las obligaciones de ahí para atrás, incluyendo las generadas antes de la publicación de la ley*” (página 5), lo que podría ser contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como al principio de cobertura universal recogido en el artículo 177 de la Constitución Política, pues “*quien no logre inscribirse en el plazo dicho*

quedaría condenado a una situación de cobro desproporcionado por muchos años hacia atrás". Y también sería una norma con efecto retroactivo "en perjuicio del trabajador". Por esto, los mismos consultantes proponen una interpretación o aclaración, en el sentido que "de no inscribirse en esos 24 meses es que a partir del mes 25 ya correría una prescripción decenal aplicable a las cuotas de seguridad social que se causen posteriormente a ese momento, y únicamente por las cuotas correspondientes a los meses en que mantenga su condición de no inscrito" (página 5).

De esta forma, lejos de cuestionarse el contenido del artículo 2 del proyecto o el plazo de cuatro años de prescripción previsto en tal numeral, lo que se cuestiona es la posible interpretación o los eventuales efectos del transitorio II, que podría generar -según estiman los consultantes- que, de forma indebida, se extienda la aplicación del plazo de diez años de prescripción a algunos supuestos en que no debería ocurrir, en perjuicio del "trabajador independiente".

Asimismo, en el resto del escrito de la consulta, los diputados consultantes exponen otras dudas atinentes únicamente al transitorio I y al mismo transitorio II del proyecto.

Ergo, al no ser objeto de consulta el numeral 2 del proyecto de ley, tal y como se explica *supra*, lo que corresponde es no pronunciarse sobre él.

V.- EN GENERAL SOBRE EL PROYECTO CONSULTADO.- El proyecto de "Ley del trabajador independiente", que se tramita en el expediente legislativo número 21.434, es presentado a la corriente legislativa el 19 de mayo del 2019, por el diputado Pedro Muñoz. Se indica en su breve exposición de motivos tres argumentos: que no hay normativa adecuada para regular el pago de cuotas de seguridad social a los trabajadores independientes, que este tipo de trabajadores pagan cuotas sumamente elevadas, y que por ser las cuotas de la seguridad social de

naturaleza parafiscal se le aplican los principios del Derecho Tributario. El proyecto contaba inicialmente con 11 artículos referidos a lo siguiente: Definiciones (art.1), regímenes de cotización obligatoria (art.2), la Administración (art. 3 al 7), Financiamiento (art.8), normas supletorias (art.9), extinción de la obligación contributiva (art.10) y amnistía (art.11). Posteriormente, el 22 de marzo del 2022 la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rinde dictamen afirmativo de mayoría, donde se indica que:

“El proyecto de Ley cobra una gran relevancia, porque actualmente son miles de costarricenses que trabajan independientemente y que, aunque quisieran no podrían pagar las elevadas cargas sociales.”

(...) *“VI. Consideraciones finales:*

Existe un clamor por seguridad jurídica y un trato igualitario de los trabajadores independientes. Por primera vez una Ley vendría a regular por como pagan las cuotas de seguridad social los trabajadores independientes. Es importante resaltar que los trabajadores independientes pagan cuotas sumamente elevadas respecto de los trabajadores asalariados, a pesar de que unos y otros tienen los mismos derechos según la Constitución, los principios y las leyes en materia de seguridad social.”

El proyecto fue consultado a varias instituciones, resumiendo el criterio de cada uno en el cuadro siguiente, con 4 criterios desfavorables y 2 favorables:

OPINION DESFAVORABLE	OPINION FAVORABLE
<p>I.Caja Costarricense Seguro Social, 18 de noviembre de 2020, oficio SJD-2091-2020. Indican que:</p> <p>“Conclusión y Recomendaciones: Oponerse al proyecto de ley, ya que dicha disposición atenta expresamente contra la autonomía de gobierno de la seguridad social concedida constitucionalmente a la Caja.”</p>	<p>I.Cámara de Comercio de Costa Rica, 19 de noviembre de 2019, oficio DE-088-2019. Indican que:</p> <p>“El proyecto de ley consultado busca crear condiciones más favorables y estables para el pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes. Además, establece una condonación de sanciones e intereses para los trabajadores independientes para que estos regularicen su situación informal. (...) Por lo anterior, aplaudimos esta iniciativa de Ley y con el</p>

	debido respeto instamos a los señores Diputados (as) a impulsar dichas iniciativas.”
<p>2.Ministerio de Hacienda, 10 de septiembre 2019, oficio DGNP-0206-2019 y otro oficio del 16 de septiembre del 2019, oficio DVME-0663-2019. Indican que:</p> <p>“Del análisis de esta propuesta sometida a estudio, esta Dirección General de Presupuesto Nacional, estima que resultaría conveniente que se revise la redacción de la misma, dado que se podría estar generando un eventual roce constitucional, en vista de que la materia que se pretende reformar, se encuentra enmarcada en el régimen de derechos de solidaridad social y consecuentemente, dentro del Régimen de las Garantías Sociales, consagradas en el texto constitucional.</p> <p>(...)</p> <p>En conclusión, independientemente de la situación apuntada en cuanto a la posible existencia de la inconstitucionalidad, esta Dirección General manifiesta su oposición al proyecto, ante la eventual creación de una nueva obligación con cargo al Presupuesto Nacional sin la fuente de financiamiento correspondiente.”</p>	<p>2.Cámara Nacional de Turismo, 15 de noviembre de 2019, oficio 003-15112019 Indican que:</p> <p>“(…) manifestar en nombre de la Cámara Nacional de Turismo el apoyo al Proyecto de Ley 21.434: "LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE", proyecto que pretende regularizar la situación actual de muchos trabajadores independientes que no cotizan a la CCSS y que podría potencialmente beneficiar a aquellos trabajadores independientes del sector turismo que no han podido regularizar su situación con la CCSS debido al alto costo de hacerlo o a la ambigüedad y cambios de normativa.</p> <p>Consideramos que esta iniciativa es positiva, (...) pensamos que la aprobación de dicho proyecto de Ley es de vital importancia para nuestro sector.”</p>
<p>3.Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 05 de diciembre del 2019, oficio DM-1817-2019. Indican que: “CONCLUSIONES:</p> <p>Al respecto se procede a advertir que podría existir un roce constitucional con referencia a los artículos 73 y 177 de la Constitución, así como lo dispuesto en los artículos 1, 3, 14 y 23 de la Ley Constitutiva de la CCSS y por tanto teñir de inconstitucional el presente proyecto de Ley.”</p>	
<p>4.Instituto Nacional de Mujeres (INAMU), 06 de enero de 2020, oficio INAMU-PE-0754-12-2019. Indican que:</p> <p>“A partir de todo lo expuesto, consideramos que con la propuesta no se cumplen los objetivos planteados, toda vez que ya en el reglamento emitido por el Órgano competente en materia de los seguros y obligaciones obrero-patronales se encuentra regulado lo mismo que contiene la propuesta, siendo el texto de ese último prácticamente el mismo del reglamento vigente.”</p>	

Por su parte, la consulta realizada, tanto a la Corte Suprema de Justicia, 12 de septiembre de 2019, oficio 240-P-2019, como a la Contraloría General de la

República, 9 de octubre del 2019, oficio DFOE-SOC-1033, indican que el texto consultado no se refiere a las atribuciones propias de cada institución, por lo que omiten pronunciamiento.

Además se observa que al proyecto le es aplicado el procedimiento de dispensa de trámites (en sesión plenaria del 27 de setiembre del 2022), se aprueba un texto sustitutivo, para finalmente ser aprobado en primer debate por el Plenario Legislativo en sesión del 15 de diciembre del 2022, con un texto que contiene solo cuatro normas: Definiciones (art.1), Plazo de prescripción (art.2), Transitorio I y Transitorio II. Ahora bien, claramente de ellas la norma central se refiere a la prescripción. Estableciendo dos plazos:

-Un plazo genérico de 4 años para que la CCSS pueda determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.

-Un plazo de 10 años en el caso de los trabajadores independientes que no se inscriban ante la Caja Costarricense de Seguro Social, incumplan sus deberes formales de declaración debidamente regulados o los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas.

Luego, mediante el transitorio I se obliga a la CCSS a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, los requisitos y los trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta ley. Y además, en general, mediante el transitorio II se refiere a la aplicación de la ley para contribuciones nacidas antes de la entrada en vigor de la ley, sea que existan o no, procedimientos sancionatorios o de cobro.

VI.- ANÁLISIS DE FONDO DE LO CONSULTADO. SOBRE EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA CONFERIDA A

LA CCSS, CON EL VOTO SALVADO DE LOS MAGISTRADOS CRUZ CASTRO, RUEDA LEAL Y FERNÁNDEZ ARGÜELLO.

En cuanto al análisis de fondo del proyecto consultado, es criterio de mayoría de este Tribunal que el precepto 73 de la Constitución Política confiere a la CCSS el gobierno y administración de los seguros sociales. Se trata de una institución a la cual, la norma suprema ha conferido autonomía administrativa, la denominada “Política y de Gobierno”. La primera, también denominada autarquía, le permite el ejercicio exclusivo y excluyente de las potestades y competencias conferidas por el Ordenamiento Jurídico. La segunda, de gobierno, le desvincula de la potestad de dirección del Poder Ejecutivo, razón por la cual, no se encuentra afecta a las directrices que aquella instancia emita, como tampoco a órdenes, instrucciones o circulares, figuras estas últimas que no corresponden a las relaciones intersubjetivas, sino, exclusivamente a las de orden jerárquico (inter orgánicas). Así en efecto se dispone en el numeral 1 de la Ley Constitutiva de la CCSS, No. 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas. La asignación de este triple esquema de niveles constituye un esquema de garantía para el ejercicio autónomo (que no soberano) de sus potestades y competencias, en orden a cumplir con ese determinante fin público que le ha conferido la norma constitucional respecto del gobierno y administración de los seguros sociales. Sus potestades se desarrollan, además, en su Ley Constitutiva, norma que impone una serie de parámetros en torno a las relaciones propias de la materia de seguridad social. Desde ese plano, al amparo de ese precepto constitucional y atendiendo al contenido sustancial de la autonomía que ostenta dicha institución, esta Sala ha reconocido la potestad reglamentaria de la CCSS, como instrumento necesario para regular los aspectos inherentes a las diversas decisiones relacionadas con la potestad de gobierno y administración de los seguros sociales.

De esa manera, de conformidad con esos parámetros normativos, la CCSS se encuentra plenamente facultada y legitimada para emitir reglamentaciones internas o externas, así como las demás disposiciones generales que estime pertinentes, convenientes y necesarias para el ejercicio de sus competencias, así como para el debido y oportuno cumplimiento de los fines públicos que le han sido confiados. Desde luego que esa aplicación no se encuentra ajena al control de juridicidad, dentro de las diversas instancias administrativas y judiciales, y acorde a los diversos remedios que el orden normativo estatuye.

Ahora bien, justamente por la razón expuesta, se insiste, que el ejercicio concreto de la emisión de las diversas normas de alcance general, o bien, de disposiciones internas relativas a menesteres propios de la temática de la seguridad social, forman parte esencial y sustancial del núcleo duro de las potestades sobre las cuales la misma Constitución Política le ha otorgado los grados de autonomía comentados, es que toda disposición que pretenda imponer a ese ente público una conducta concreta que pueda entenderse como relativa a las decisiones propias del gobierno y administración de los seguros sociales, resulta contraria a la doctrina que subyace en el canon 73 constitucional. El mismo numeral 1 de la Ley Constitutiva de la CCSS es diáfana al establecer que la autonomía de gobierno en esa materia, desvincula a ese ente público del Poder Ejecutivo en cuando a decisiones que puedan tener un impacto o incidencia, directa o refleja en el campo de la seguridad social. Indica ese precepto en lo relevante:

“... La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente.”

Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas." (Así reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)-El resaltado es suplido-

Dicha referencia normativa permite establecer con claridad que la autonomía de la CCSS se relaciona de manera directa, y congruente con lo definido por el artículo 73 constitucional, con el gobierno y administración de los seguros sociales, materia en la cual, no se encuentra afecta o vinculada al poder de dirección del Ejecutivo. Esto supone que es competencia exclusiva, excluyente y privativa de ese ente público, adoptar las decisiones relacionadas con el régimen de gestión propia de la seguridad social, sin que el Poder Ejecutivo pueda emitir conductas que incidan en modo alguno en este campo competencial. Sin embargo, es claro que ningún grado de autonomía conlleva a una desvinculación del ordenamiento jurídico, lo que supone, al margen del grado de autonomía funcional, el ente público se encuentra sometido al imperio de la ley, así como al control de validez de su funcionamiento.

Desde luego que toda ley que pretenda incidir en la materia de la seguridad social debe ponderar el límite y los parámetros que establece la norma constitucional, en cuanto a que esta materia es competencia exclusiva de la CCSS, en lo relativo a su gobierno y administración (se insiste). Es decir, la potestad legislativa conferida en el canon 121 de la Carta Fundamental, encuentra un límite infranqueable en esta materia en particular, al no poder desconocer el blindaje o resguardo constitucional que se asigna a la CCSS como institución encargada de estas cuestiones. Por tanto, toda ley que pretendiera vaciar o alterar el contenido esencial de esa especialización competencial, sea imponiendo o negando decisiones o tratamientos que, por relacionarse con el gobierno de los seguros sociales, es resorte privativo de ese ente

público, sería contrario al derecho de la constitución, por vulnerar el precepto 73 aludido.

Pero esa condición no es óbice para el legislador pueda emitir leyes relacionadas con aspectos ajenos a esa competencia concreta y que, por su composición, se encuentren sometidos a la reserva de ley. En ese sentido, la autonomía de gobierno concedida a la CCSS constituye un límite para la emisión de ley, en la medida en que esa fuente normativa no puede negar, desconocer o afectar el núcleo medular de la asignación competencial de base constitucional sobre los seguros sociales, pero ello no supone que, en virtud de esa autonomía, dicho ente se encuentre ajeno al imperio de la ley. Incluso, la concreción del ámbito competencial de la CCSS viene impuesto por su propia ley constitutiva, por lo que, sustentar una negación de potestad legislativa sobre la base de la autonomía, daría una extensión ilegítima a dicha figura, vedando la competencia de la Asamblea Legislativa en temas que no invadan lo estatuido por el precepto 73 de la Constitución.

En suma, la autonomía de la CCSS en cuanto al gobierno y administración de los seguros sociales constituye un límite para el legislador, cuya vulneración compone un antagonismo con el derecho de la Constitución y que se puede tutelar por la vía de las consultas de constitucionalidad, así como de las acciones de inconstitucionalidad que regula la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin embargo, dicha autonomía no impide la adopción de leyes que aun relacionadas con el régimen de la seguridad social, no se refieran al núcleo esencial de las competencias reservadas constitucionalmente a la CCSS, regulaciones respecto de las cuales, ese ente público no estaría desvinculada.

En esa línea, la sujeción de los entes autónomos a la ley se ratifica en el ordinal 188 de la Constitución Política en cuanto precisa que pese a la autonomía, esas administraciones se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno, lo que pone

en evidencia que esa desvinculación que permite el ejercicio de sus competencias y potestades, no se debe entender como una soberanía que les permite emitir sus regulaciones sin consideración de la ley, o aún en contra de esta.

Justamente, la legitimidad de las conductas de la CCSS bien puede ser analizadas en diversas instancias judiciales, teniendo como parámetro de verificación la Constitución y la ley. De otro modo, el auto gobierno referido, sería una excepción al Poder Legislativo y no solamente al Poder Ejecutivo, lo que no es congruente con el diseño constitucional imperante.

VII.- PRESCRIPCIÓN Y RESERVA DE LEY.

Señalado lo anterior, lo relevante en esta consulta es determinar si el contenido de la legislación propuesta ingresa a regular aspectos sobre los cuales se impone o no la autonomía de gobierno y administración que sobre los seguros sociales se ha otorgado a la CCSS. Sobre ese particular, si bien se examina el transitorio II en cuestión, trata de un precepto legal que regula lo relativo a la aplicación retroactiva del régimen de prescripción de las obligaciones fiscales para con la seguridad social.

La prescripción liberatoria constituye un mecanismo jurídico en virtud del cual, fenece un derecho por el solo decurso del tiempo, tal y como lo define el canon 865 del Código Civil. Constituye un mecanismo de extinción de las obligaciones que se configura por la necesaria e impostergable concurrencia de tres elementos medulares, a saber: decurso del tiempo fijado por el Ordenamiento Jurídico, inercia del titular del derecho en el ejercicio de su contenido, y la excepción o acción del obligado de aplicar la prescripción. Considerando la relevancia e impacto que produce en el régimen obligacional, indistintamente que la fuente generadora de aquel (delito, cuasi delito, contrato, cuasi contrato -art. 632 del Código Civil), en la medida en que supone el fenecimiento del derecho a partir de una acción o excepción

ponible por el obligado, trata de un instituto jurídico que se encuentra reservado a la ley, como derivación de la máxima de certidumbre jurídica (saber a qué atenerse). Así en efecto lo estatuye, como pauta general el precepto 868 del Código Civil, norma que estatuye el principio en virtud del cual, la regulación de la prescripción exige y requiere de norma especial que la defina.

Ahora, tratándose de las obligaciones de orden fiscal y tributario, naturaleza jurídica que esta Sala Constitucional ha conferido a las deudas con la seguridad social desde vieja data, en orden a lo preceptuado por el mandato 121.13 de la Constitución Política en relación con el numeral 5 inciso e) del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), la prescripción, así como cualquier mecanismo de extinción de las obligaciones tributarias, se encuentra afecta al principio de reserva legal. Así igualmente puede abstraerse de los artículos 19 y 124 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), normas que estatuyen que el régimen de los derechos fundamentales se encuentra reservado a la ley, así como que solamente mediante ley pueden imponerse todo tipo de exacciones o cargas, en este caso, de contenido económico. En rigor, si la fuente de la obligación es la ley, como es el caso de los tributos y cargas fiscales en orden a lo estatuido por el mencionado artículo 121 inciso 13) de la Carta Fundamental (que sustenta el principio de reserva de ley en esta materia fiscal), por la figura del paralelismo de las formas jurídicas, solamente una fuente normativa de igual o mayor jerarquía, podría alterar, modificar o extinguir dicha obligación. Ergo, tratándose de obligaciones tributarias, solamente la ley tiene la virtud de establecer y regular los plazos de fenecimiento de ejercicio de las potestades determinativas, cobratorias, o bien, sancionatorias que sean propias de la Administración como sujeto activo (acreedor). Verbigracia, el régimen común del derecho tributario, plasmado en la Ley No. 4755 (CNPT), fija un régimen de prescripción de las potestades determinativas de 4 años, salvo para los sujetos

pasivos no inscritos, no declarantes o que presenten declaraciones fiscales que sean calificadas como fraudulentas, supuesto en el cual, la citada prescripción se agrava a un plazo de 10 años. Así lo define el artículo 51. Para el caso de la potestad de aplicar sanciones administrativas, el precepto 74 *ejusdem* establece un plazo de prescripción cuatrienal. El precepto 43 de ese cuerpo legal fija una prescripción cuatrienal respecto del derecho del sujeto pasivo para requerir el reconocimiento y devolución de sumas pagadas de manera indebida o en exceso. En cuanto a los delitos fiscales, opera el régimen de prescripción que defina la legislación penal.

En materia de seguridad social, es el numeral 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS la norma que impone un régimen de prescripción decenal para el cobro de daños y perjuicios ocasionados a la seguridad social sea que se ejerza por la vía penal o la civil. A partir de este mandato, se ha entendido que el plazo de prescripción que opera en menesteres de deudas para con la seguridad social, cuentan con norma especial de prescripción (decenal) que priva respecto del régimen ordinario que opera en el derecho tributario, sea, de 4 años, salvo omisión de declaración o declaraciones fraudulentas que impone el ordinal 51 del CNPT. (Ver en sentido similar las sentencias n.º 2002-01764 de las 14:37 horas del 20 de febrero de 2022, n.º 2009-013605 de las 14:56 horas del 26 de agosto de 2009, n.º 2021-012675 de las 09:15 horas del 02 de junio de 2021).

Por ende, la ley es la única fuente formal legítima para regular el tema de la prescripción liberatoria de las obligaciones fiscales y tributarias, a partir de lo cual, no podría asegurarse que alguna otra fuente de inferior o menor potencia o resistencia pueda ingresar a definir las cuestiones propias del plazo de prescripción aplicable. Esto supone, sin lugar a duda, que el tema de la prescripción de las cuotas de la seguridad social, o cualquier otra carga fiscal, solamente puede ser definido por ley, por lo cual, es un tema que corresponde ser definido por el legislador. Desde

luego que ese ejercicio concreto se encuentra afecto a los parámetros propios de la prueba de razonabilidad que ha tutelado esta Sala y en general, a la verificación de legitimidad mediante el contraste del caso concreto con el derecho de la Constitución.

Con todo, para la mayoría de este Tribunal Constitucional, es claro que si bien la norma define los parámetros de prescripción aplicable a las cuotas de seguridad social, no puede concluirse que en su marco general, la definición de un régimen legal de prescripción vulnere la autonomía constitucionalmente otorgada a la CCSS en materia de gobierno y administración de los seguros sociales. De otro modo, se llegaría al extremo de postular que solamente ese ente podría regular lo atinente a las formas de extinción de las obligaciones derivadas de este régimen, llevando a una excepción al principio de reserva de ley y coonestando que mediante norma reglamentaria se incursione en el régimen de la prescripción negativa, proyección que, con el respeto de siempre, no se comparte. Por ende, la autonomía de marras no impone, en sí misma, un límite infranqueable para que la ley defina el régimen de prescripción aplicable a las cuotas de la seguridad social o, en general, a cualquier carga fiscal. Si bien se mira la definición del plazo de prescripción aplicable a todo régimen obligacional, constituyen una regla de seguridad jurídica que forma parte del régimen jurídico al que se someten las partes que componen la relación jurídica en particular. Es decir, establecer el plazo de prescripción negativa, no es un extremo que pueda ser definido mutuo propio por una de las partes, o ambas, sino que se trata de un aspecto de orden público que viene impuesto por el derecho objetivo y que, aun ante la renuncia de una de las partes a ese aspecto, se impone a las obligaciones. Por tanto, es evidente que una norma que impone un plazo prescriptivo impacta de manera directa en la relación jurídica, pero lo hace de manera válida y legítima pues precisamente la finalidad de la norma legal es regular un aspecto que escapa de la

voluntad de las partes. Desde ese plano, la prescripción no se relaciona con decisiones que puedan considerarse propias del poder de gobierno y administración de los seguros sociales, sino, con el régimen jurídico dentro del cual esa potestad debe ser ejercida de manera válida y acorde a derecho. Por ello, legislar en cuanto a esta forma de extinción de las obligaciones fiscales no supone una imposición de conducta concreta en decisiones de administración de la materia reservada constitucionalmente a la CCSS, sino, se reitera, compone la definición de un régimen jurídico que bordea y precisa las condiciones dentro de las cuales esa función se ejerce. Se insiste, no es parte de esta autonomía definir el plazo de prescripción aplicable a este tipo de obligaciones, cuestión que desborda los límites inherentes a las decisiones de gobierno y administración de los seguros sociales. Así, compete a la CCSS definir cuestiones del régimen de seguridad social, formas de prestación, porcentajes de aportación, estrategias cobratorias, formas de funcionamiento del servicio, esquemas de prestación por sector, entre múltiples aspectos, empero, establecer el margen temporal dentro del cual puede ejercer válidamente las potestades determinativas, cobratorias y sancionatorias atinentes a las cuotas de ese régimen, escapa de ese ámbito y es un elemento que es resorte exclusivo del legislador.

VIII.- SOBRE LA POSIBILIDAD DE FIJAR POR LEY UNA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LAS NORMAS DE PRESCRIPCIÓN.

En continuación de lo expuesto en el aparte previo, cabe señalar que en orden a lo estatuido por el artículo 129 de la Carta Fundamental: *“Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.”* Igual tratamiento establece el ordinal 9 del CNPT para el caso de las normas jurídicas que regulen las relaciones de naturaleza fiscal. Estos preceptos abren la posibilidad de que la misma ley defina

el régimen de vigencia de la nueva regulación, bien para establecer un rige prospectivo, inmediato a su publicación, en una fecha posterior a la publicación o bien, optar por una aplicación retroactiva de la norma. Frente a las reformas legales, es usual que las normas que fijen cambios en regímenes normativos incluyan disposiciones transitorias que permitan esclarecer y dar certidumbre a la aplicación de la nueva legislación a situaciones jurídicas nacidas al amparo del régimen superado o la ausencia de regulación, en orden a tutelar las situaciones consolidadas o derecho adquiridos de buena fe.

En esa dinámica, la aplicación retroactiva de normas es un tema que ha de ser abordado desde la óptica del numeral 34 constitucional que impone la regla de prohibición de aplicación retroactiva, en cuanto precisa: *“A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.”* Este mandato precisa que dicha restricción opera únicamente cuando la aplicación retroactiva de la norma implique un perjuicio o efecto negativo en la esfera jurídica de las personas destinatarias de la ley. Por ende, *contrario sensu*, la aplicación retroactiva es totalmente legítima cuando se trata de una regulación más favorable. Así se ha definido en múltiples precedentes, dentro de estos (ver en sentido similar las sentencias n.º 2001-04840 de las 15:01 horas del 06 de junio de 2001, n.º 2005-015459 de las 12:17 horas del 09 de noviembre de 2005).

En este ámbito, es necesario precisar que la figura de aplicación de la norma más favorable no es un fenómeno ajeno al derecho que regula las relaciones de cargas fiscales. En efecto, desde la reforma realizada al CNPT por parte de la Ley No. 9069 del 10 de septiembre del 2012, denominada “Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria”, el legislador reconoció de manera expresa modalidades de aplicación retroactiva de leyes que incluyan escenarios más benevolentes para los sujetos

obligados. Así, en el canon 169 párrafo tercero de la citada Ley No. 4755, se expresa: *“Las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias, así como el de recargos, multas e intereses, tendrán efectos retroactivos cuando su aplicación resulte más favorable para el afectado.”*

La anterior referencia, si bien alude a institutos jurídicos que no se corresponden ni asemejan a la prescripción, pone en perspectiva que tratándose de normas tributarias, puede considerarse como un derecho o garantía del sujeto pasivo la aplicación de la norma más favorable. Esto supone que frente a una relación jurídico administrativa en la que el objeto de debate sea el contenido de determinada conducta u obligación del sujeto pasivo, resultado del ejercicio de poderes de imperio de la Administración (potestades que habilitan a aquella para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de manera vinculante y coactiva -arts. 59, 66 LGAP-), las normas jurídicas aplicables serán aquellas que establezcan una consecuencia jurídica o efecto condicionado más beneficioso a la parte pasiva o destinataria del poder público.

En el caso de las relaciones fiscales, la obligación tributaria surge cuando se configura el hecho generador definido por la norma. Así en efecto lo estipula el canon 11 del CNPT. Así, cuando se concreta u ocurre el presupuesto de hecho o derecho definido por la ley y que constituye el hecho generador, es que existe obligación del sujeto pasivo de cumplir con los deberes formales y materiales que le impone la legislación correspondiente. Esto permite sustentar la máxima básica de que en principio, en materia fiscal la norma aplicable es la que estaba vigente al momento de producirse el hecho generador. Sin embargo, a la luz del citado precepto 169 del CNPT, en esos supuestos de reformas del régimen aplicable, tal principio cede frente al valor de la norma más favorable, considerando, en todos los casos, que el beneficio se mide siempre desde la arista del sujeto pasivo u obligado, que no del ente público titular de la potestad administrativa que se regula. De ahí que si la norma

anterior era más favorable, es la aplicable, en tanto que si la nueva ley permite un trato más beneficioso, es esta última que debe ser utilizada a esa relación concreta.

Se insiste, si bien esa máxima, introducida al ordenamiento tributario desde el 2012, se regula supuestos relacionados a multas, recargos e intereses, así como en general, al régimen de las infracciones fiscales, tiene como eje común que se impone frente al ejercicio del poder administrativo sancionador (externo en este caso), merced del incumplimiento de las obligaciones a las que se ve sujeto el administrado en el cumplimiento del deber constitucional de contribución con el sostenimiento de las cargas públicas que le impone el precepto 18 constitucional. Luego, si en esa misma orientación el legislador dispone un trato similar para la figura de la prescripción, se aviene y engarza a plenitud con la lógica misma que ha sustentado la garantía comentada.

De esa manera, la utilización de la potestad legislativa de imponer una aplicación retroactiva de las normas no es antagónica con el derecho de la constitución (normas, principios y valores), cuando ese dimensionamiento aplicativo de la ley se proyecta como una modalidad de la máxima de la norma más favorable, aspecto que, se reitera, permite la doctrina del ordinal 34 de la Carta Fundamental. De ese modo, en casos como el presente en el que la ley propuesta busca imponer claridad sobre el régimen jurídico de prescripción de las obligaciones fiscales relacionadas con las obligaciones que impone la Ley No. 17, a las personas trabajadoras independientes, así como potenciar la normalización de un fenómeno público y notorio de empleos informales y omisión en la afiliación, aseguramiento y pago de las cuotas de la seguridad social por parte de ese sector productivo, la propuesta de aplicación retroactiva de la nueva regulación, dice de una decisión legislativa que plasma y concreta su potestad de dimensionar el marco de vigencia y eficacia de la ley, acorde con el principio de la norma más favorable.

En suma, en general, esa decisión legislativa no constituye, en sí misma, una vulneración a las pautas del control constitucional. No obstante, conviene aclarar que lo anterior es válido siempre que no se vulnere algún valor constitucional que configure un límite para la ley. En ese sentido, la norma analizada establece una aplicación retroactiva de normas que regulan la prescripción de obligaciones fiscales de seguridad social, tema en el cual, como se ha dicho, se impone el principio de reserva de ley, por lo que, por paridad de razón, no se infringe la autonomía cuestionada. Luego, lo alegado por los consultantes en cuanto al impacto para las finanzas de la CCSS, es un tema que será abordado de seguido.

IX.- SOBRE LA *RATIO LEGIS* DE LA MEDIDA TRANSITORIA II DEL PROYECTO CONSULTADO.

Punto adicional, y de suyo relevante, es que la legislación propuesta pretende dar claridad respecto de un tema relacionado al régimen de aseguramiento y deberes contributivos para con la seguridad social por parte de las personas trabajadoras independientes, en concreto, la delimitación del plazo de prescripción que se impone a esas obligaciones. Del estudio del expediente legislativo es claro que la propuesta de reforma se emite bajo la consideración que el plazo de prescripción que ha sido aplicado tradicionalmente a este tipo de relaciones fiscales es el de 10 años previsto en el párrafo segundo del ordinal 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, No. 17 (que no el plazo de prescripción ordinario que para el derecho tributario estatuye el precepto 51 del CNPT). Igualmente, es diáfano que la intención del proyecto se decanta por introducir un plazo prescriptivo, con su aplicación retroactiva a las relaciones y obligaciones generadas de previo a la entrada en vigor de esa ley, como medida de aplicación del principio constitucional de norma más favorable.

Como se ha señalado *ut supra*, tal y como se desprende de la doctrina propia de los ordinales 73 en relación con el 188 de la Carta Magna, es evidente que en el trámite

de emisión de cualquier legislación que pretenda regular aspectos propios de las competencias de todo ente público, es menester otorgarle la audiencia de rigor, a efectos de ponderar y considerar las opiniones de aquel, así como del impacto que esa nueva legislación pueda generar en su marco funcional. Esto es determinante para que el ente público pueda adoptar las acciones necesarias para la debida aplicación y cumplimiento de la ley. De igual manera, tratándose de la CCSS, atendiendo al reconocimiento constitucional de una autonomía expresa y sustantiva en cuanto al gobierno y administración de los seguros sociales, la ley, como fuente reguladora, encuentra un límite impostergable e insuperable en esa cuestión en concreto, sin que pueda constituirse como un medio para vaciar, negar o de cualquier modo denigrar o relativizar la norma constitucional. Sin embargo, como se ha indicado, la temática de prescripción y su aplicación en el tiempo y espacio constituyen aspectos que son materia privativa de ley y que no corresponden, de manera directa, al núcleo duro de la gestión de los seguros sociales pues no impactan en su cuantificación, tipología, estratificación, régimen de costeo, etc., sino, al límite temporal para el ejercicio de la potestad administrativa.

Frente a ello, en apariencia, concurren dos valores a considerar en esta consulta; por un lado, el alegato de afectación a la autonomía de la CCSS y el impacto a su esquema de financiamiento, y por otro, la finalidad legalmente plasmada de procurar la normalización de las personas independientes morosas o que no se hayan afiliado aún al régimen de seguridad social, en orden a propiciar un aporte efectivo al financiamiento de ese ente público, acceder a los servicios que brinda y a una expectativa del régimen jubilatorio y de pensiones. Se trata de dos valores categóricos que concurren en esta decisión y que han de ser ponderados para una decisión de un tema de innegable relevancia social, económica y constitucional.

Lo indicado en los apartes previos pone de manifiesto que la regulación del plazo prescriptivo no es un tema que lesione la autonomía de la CCSS en los términos consultados. Respecto de la afectación financiera que se aduce, es innegable que toda normativa que imponga variaciones en el régimen de prescripción de cargas fiscales supone una incidencia en las expectativas de cobro del ente público, en la medida en que supone un acortamiento del espacio temporal dentro del cual, el ente acreedor puede emprender las acciones cobratorias o bien, las conductas que generan el efecto interruptor o suspensivo de la prescripción. Esto es aún más notorio tratándose de la aplicación retroactiva de este tipo de disposiciones, en la medida en que tienen como consecuencia que aquellas obligaciones generadas en períodos superiores al nuevo plazo definido, deben ser declaradas extintas una vez que la parte obligada invoque la preclusión de ese crédito. Implica una reducción del capital determinado y sumas accesorias (recargos, multas e intereses), ergo, un efecto directo en la cuantía de las cuentas por cobrar y de las estimaciones de recuperación de sumas que de otro modo, ingresarían al presupuesto del ente público para cumplir sus fines de financiamiento de su operación. Desde esa arista de comprensión, toda reforma al régimen de prescripción impacta las proyecciones del régimen de ingreso del ente público, pero tal consecuencia, en sí misma, no supone en modo alguno una restricción o imposibilidad razonable de establecer ese tipo de reformas, pues de otro modo, nunca podría realizarse ese tipo de modificaciones en el contexto del derecho fiscal. Frente a este tipo de supuestos, es necesario considerar otra serie de factores, dentro de estos, pero no limitado a ellos, la composición de la cartera morosa, efectividad de acciones cobratorias, monto de las obligaciones a nivel consolidado y unitario (por deudor), condiciones que inciden en el cobro de la deuda, porcentajes de incobrabilidad, costos asociados a las acciones legales y administrativas para la recuperación. Son cuestiones que generan un análisis de costo-beneficio para

concluir sobre la conveniencia del ejercicio cobratorio o bien, para ponderar la inocuidad de la deuda y su efecto en el sistema de costos del acreedor.

Por demás, en el expediente bajo examen consta manifestación expresa de la CCSS, emitida por su Junta Directiva, oponiéndose al citado proyecto de ley, expresando que su contenido le genera una grave lesión financiera, al impedirle ejercer sus potestades respecto de una serie de cuentas por cobrar, a la vez que lesiona su régimen de autonomía. En esa línea, en el oficio SJD-1279-2022 del 10 de octubre del 2022, esa instancia colegiada señaló: *“... de aprobarse el texto actual, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ... la aplicación del período máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación... representaría una reducción del 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales... el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM que oscila entre los ₡72.020 millones y ₡288.118 millones.”*

Empero, esa postura muestra un impacto en los rubros de cuentas por cobrar, expresando el peso relativo que la aplicación de esa normativa produciría en el total de cartera morosa de trabajadores independientes, pero no facilita datos en cuanto a proyecciones de porcentajes de recuperación efectiva que las medidas de cobro puedan generar, o bien, la fracción relativa de incobrables que opera en ese sector de sujetos obligados. Esas manifestaciones parten de la base de una potencial recuperación respecto de una franja que va entre los 72.020 y 288.118 millones de colones, pero en esas sumas, se insiste, es primario estimar el análisis de recuperación efectiva que pueda darse y los niveles de incobrabilidad. Esto es relevante pues a la postre, se trata de cuentas por cobrar que podrían o no generar un ingreso para las finanzas de la CCSS, pero que, sin duda, inciden de manera directa

e innegable en la intención de inscripción y de normalización de los trabajadores independientes para con la seguridad social. Lo anterior ya que, para poder normalizar su situación, es necesario que cancelen esas obligaciones pendientes, so pena de seguir incrementando su pasivo con la CCSS y de no poder hacer uso del servicio público que brinda ese ente, así como de los beneficios propios del régimen de la seguridad social.

Asimismo, consta en autos oficio PE-3370-2022 del 23 de diciembre del 2022 de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, que remite el oficio GF-3822 del 07 de diciembre del 2002 de la Gerencia Financiera de la CCSS, en el que sobre el posible impacto del proyecto consultado en las finanzas del ente aludido, expone:

“i. Desde el punto de vista del impacto en materia financiera, si bien es cierto, la reducción del período de prescripción de las deudas de los trabajadores independientes con la institución, al pasar de 10 años a 4 años, implica una reducción en los ingresos potenciales que por concepto de planillas adicionales se puedan generar, su magnitud -en promedio 4407 millones de colones anuales- no pone en riesgo la sostenibilidad financiera de los seguros sociales. (...)

iii. Esta “prescripción retroactiva”, incluiría por única vez, las deudas existentes de trabajadores independientes, con anterioridad a la eventual vigencia de la nueva ley, incluso aquellas cuyo cobro se encuentra actualmente en sede jurisdiccional, y de acortarse el plazo de prescripción tal y como se plantea en el presente proyecto de ley, implicaría que la CCSS debería asumir el pago de los honorarios de todos los juicios o procesos judiciales cobratorios -que iniciaron su trámite legítimamente- que finalicen por la prescripción de cuatro (4) años que establece dicho proyecto de ley, en lugar del plazo decenal que establece el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, liberando a los deudores también del pago de este importante rubro. Una estimación de la

Dirección de Cobros señala que el monto de honorarios que podría asumir la CCSS sería de un total de 2.940 millones de colones.

iv) En cuanto a ese mismo transitorio II, un estudio de la Dirección Actuarial y Económica y la Dirección de Cobros, calculan que una vez vigente la Ley, si el 100% de los trabajadores independientes activos e inactivos ante la institución, solicitan la prescripción de deudas de plazo mayores a cuatro años de antigüedad, se disminuirían las cuentas por cobrar de los seguros de Salud y Pensiones en ¢246.887 millones. Si fuera el 75% de los trabajadores independientes activos e inactivos que solicitaran la prescripción aprobada la Ley, el efecto de disminución en las cuentas por cobrar de ambos seguros sería de ¢185.166 millones. El mismo cálculo para un 50% de respuesta de los trabajadores independientes tendría un estimado de ¢123.444 millones y para un 25% de respuesta, el efecto sería de ¢61.722 millones. No obstante, cuando se considera la estimación de incobrables - la suma de ¢135.310 millones en el Seguro de Salud y ¢103.495 millones en el Seguro de Pensiones, para un total de ¢238.805 millones-, el efecto de la “prescripción retroactiva”, termina teniendo un efecto casi neutro desde el punto de vista financiero.”

Estas manifestaciones permiten tener un panorama más cercano (que no certero) de las potenciales implicaciones que la aplicación de la norma consultada generaría en el esquema de financiamiento de los seguros administrados por la CCSS, en la medida en que no solamente presentan datos sobre el total de cartera morosa y de cuentas por cobrar, sino, además, del efecto ponderado al estimar los niveles de incobrabilidad que a la fecha maneja ese ente público en cuanto a la potencial recuperación de esas obligaciones. Dado ese margen de imposible recuperación crediticia, el fin extrafiscal que proyecta el citado transitorio no es contrario a la razonabilidad técnica, sino que procura generar opciones para que las personas

trabajadoras independientes puedan normalizar su situación para con la CCSS y con ello, contribuir efectivamente (y ya no potencialmente) con el financiamiento de los seguros sociales, a la vez que les permite acceder a los servicios de salud y regímenes de pensiones y jubilaciones. Lo anterior determina que dentro de los valores categóricos definidos, es necesario ponderar si el efecto propuesto por la norma, ya indicado, es congruente con el derecho de la constitución.

Sobre ese particular, cabe indicar que en este tipo de relaciones fiscales, las normas jurídicas no siempre buscan satisfacer un fin fiscal, de recaudación y financiamiento, sino, en ocasiones, como parte de un esquema integral que procura el resguardo de otros fines, fenómeno denominado “extra-fiscalidad” y por cuya virtud, el poder público procura promover o promocionar conductas, disuadirlas o bien, redistribuir riqueza. De ese modo, el uso de ese poder (en este caso, de emisión de ley) para pretender normalizar una compleja y prolongada patología económica relacionada con el sector de trabajadores independientes y el conflicto que ha generado en el régimen de financiamiento de la CCSS y el acceso a la seguridad social de este sector de la población (tanto a nivel de prestación de servicios de salud como de expectativa de pensión o jubilación a futuro), engarza con fines públicos que el mismo sistema fiscal busca proteger, pero que además armoniza con principios constitucionales de solidaridad, trabajo formal y derecho a los seguros sociales.

Nótese que la misma norma establece un régimen transitorio que define un plazo de 24 meses para que las personas trabajadoras no inscritas puedan regularizar su condición, a efectos de beneficiarse del plazo cuatrienal, caso contrario, en orden al régimen ordinario, la condición de no inscritos hace aplicable el plazo ensanchado de prescripción decenal. Esto pone en perspectiva la finalidad de la norma de procurar que las personas trabajadoras independientes no registradas, así como las que sostienen obligaciones pendientes con la CCSS, puedan normalizar su condición

de morosos, con el triple beneficio aludido, a saber: contribución efectiva al financiamiento de los seguros sociales, posibilidad de uso de los servicios de salud pública que brinda la CCSS, posibilidad de afiliación y beneficio del régimen de IVM. A juicio de la mayoría de esta Cámara, esas finalidades trazadas por el proyecto no vulneran la autonomía de gobierno y administración que ostenta dicho ente público respecto de los seguros sociales, y empatan con principios de efectiva contribución (arts. 18 y 73), acceso a los servicios públicos de salud (arts. 11, 21, 33, 50, 140), solidaridad social (art. 74), así como a la expectativa a beneficiarse de la universalidad de los seguros sociales y el ejercicio de un derecho en condiciones de formalidad. Se trata de principios y valores que constituyen importantes pilares dentro del contexto actual del tema que se debate, y que concretan fines públicos de alta relevancia social y económica. De otro modo, el dilema social, público y notorio que presenta la situación del sector de referencia, se perpetuaría, llevando, a fin de cuentas, a asimetrías socio económicas de improbable solución. Por ende, a juicio de la mayoría de este cuerpo colegiado, ese tratamiento que propone la normativa consulta no es antagónico con el parámetro de constitucional al que se encuentra expuesto, en cuanto a lo que es objeto de consulta.

En consecuencia, se evacua la consulta planteada en el sentido que el citado transitorio II no vulnera el derecho de la constitución por los motivos que han sido cuestionados.

X.- SOBRE LAS ACCIONES IMPUESTAS POR EL TRANSITORIO I DEL PROYECTO CONSULTADO.

En cuanto a la norma transitoria I, se reprocha una vulneración a la autonomía administrativa de la CCSS al pretender imponerle una conducta de contenido concreto de implementar los ajustes a sus sistemas de información y reglamentar las condiciones para la implementación de esta ley.

Al tenor de las consideraciones formuladas en torno al transitorio II, la postura de mayoría de este órgano colegiado es que la norma bajo examen no presenta los vicios reprochados. A diferencia de otros casos en los que se cuestionaba el contenido de normas jurídicas que imponían a la CCSS una conducta de contenido concreto que se relaciona con el núcleo sustancial de sus competencias autonómicas en menesteres de gobierno y administración de los seguros sociales, v.gr., sentencia No. 2022-009345 de las 12 horas 50 minutos del 26 de abril del 2022, en la especie, dicho mandato dispone cuestiones inherentes a la implementación de la reforma en materia de prescripción, pero que son de orden genérico. Véase que se refieren a reglamentación de esa normativa y ajustes de registros de información, pero desde su inicio, el mandato precisa que ese ejercicio concreto debe realizarse “conforme a su autonomía”. Esto supone que es la CCSS la que deberá definir las acciones y regulaciones internas que sean necesarias para ajustar el tema del nuevo plazo de prescripción y el régimen de aplicación en el tiempo que se dispone. La norma no impone un contenido concreto, sino, se reitera, una conducta general que ha de concretarse en el marco del ejercicio concreto de sus potestades autonómicas. Así, es ese mismo ente quien debe definir qué tipos de ajuste son necesarios para efectos de armonizar su funcionamiento a los nuevos parámetros legales. En ese sentido, es evidente que la entrada en vigencia de esa ley no depende de esas acciones, pues el efecto modificador o reformador que se realiza en el tema de la prescripción es un tema que la misma establece, acorde a lo ya desarrollado en el punto precedente.

Bajo esa comprensión, por juicio de mayoría de esta Sala, la norma transitoria de marras no altera la autonomía administrativa de la CCSS, por el contrario, reconoce su competencia para regular las cuestiones internas de trámite y procedimiento necesarias para la implementación de la ley, acorde al marco legal que regula su ejercicio. Lo anterior a diferencia de la regulación del plazo de prescripción, aspecto,

se insiste, regido por el principio de reserva de ley. Luego, si ese ente público estima que sus sistemas de información no requieren de ajustes para la implementación de la ley o bien, que la definición de los aspectos operativos asociados a este nuevo diseño normativo puede emitirse por norma reglamentaria o de otra naturaleza, es una derivación legítima de sus potestades. De ahí que deba evacuarse la consulta en el sentido que la citada regulación transitoria no lesiona la autonomía del ente autónomo.

XI.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO. La financiación de la Caja y su patrimonio tiene sustento constitucional.

Luego de examinar con atención el proyecto consultado, llego a la conclusión de que contiene varios vicios de constitucionalidad. Así entonces, emito un voto particular, en los términos que se indican a continuación.

En primer lugar, se hace notar que a esta Sala ya han venido en consulta dos proyectos de ley relacionados con esta temática de las deudas que los trabajadores independientes tienen con la seguridad social, indicándose en ambos que había roces de constitucionalidad.

-Proyecto de ley denominado "Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales", que se tramita en el expediente legislativo n.º 21.522. Consulta facultativa de constitucionalidad resuelta mediante el voto n.º 2021-23611 de las 17:50 horas del 20 de octubre del 2021, resolviéndose:

"... el proyecto denominado "Autorización de Condonación para la Formalización y Recaudación de las Cargas Sociales", tramitado en el expediente legislativo n.º 21.522, tiene vicios de constitucionalidad en la frase del inciso a) del artículo 2 "al principal por cuotas" y en la frase de ese mismo numeral "La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor", ya que autorizan la condonación de cuotas principales del seguro social

y disponen que esta no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en ese ordinal (principal por cuotas, multas, recargos e intereses). Asimismo, la frase del numeral 5 “Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos ni beneficios individuales relacionados con estas” resulta inconstitucional, en cuanto regula la condonación de cuotas principales del seguro social a los trabajadores independientes, toda vez que tal condonación es justamente contraria a la Constitución Política.

Sobre este proyecto se hace notar que, luego de esta consulta legislativa y de algunas modificaciones, fue aprobada la Ley n°10232 “Ley de autorización y condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales” cuyo objetivo es autorizar a la Caja Costarricense de Seguro Social para que realice *“una condonación por adeudos de patronos y trabajadores independientes a la Caja Costarricense de Seguro Social por el Seguro de Enfermedad y Maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.”* (art.1). Normativa sobre la cual omito pronunciamiento, por no ser objeto en este proceso. Empero, se hace notar para contextualizar, que ya existe normativa legal atinente a la condonación de deudas de los trabajadores independientes y que esta otra nueva normativa que se pretende aprobar no estuvo debida y ampliamente justificada en el proyecto consultado.

-Proyecto de ley denominado “Ley de igualdad para los trabajadores ante la Seguridad Social”, que se tramita bajo el expediente legislativo número 22.323. Consulta facultativa de constitucionalidad resuelta mediante el voto n.°2022-09345 de las 12:50 horas del 26 de abril del 2022, resolviéndose:

“... en cuanto a los aspectos específicamente consultados, el proyecto de “Ley de Igualdad para los Trabajadores ante la Seguridad Social”, que se tramita bajo el expediente legislativo número 22.323, vulnera la autonomía de administración y de gobierno de los

seguros sociales, reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política.”

De estos votos anteriores, se pueden llegar a las siguientes conclusiones respecto de la materia en cuestión:

1. Autonomía de la CCSS y la seguridad social: El constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado. Esta autonomía le permite tener iniciativa propia para sus gestiones, así como para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a sus obligaciones legales, fijándose metas y los medios para cumplirlas. Esa autonomía garantiza el establecimiento de la seguridad social y su naturaleza, decreta la finalidad de los seguros sociales y regula el destino de los fondos respectivos. La seguridad social nació en protección del trabajador y de su familia, procurando la salud y ayudando en infortunios imprevistos como la incapacidad y la muerte, así como en los estados de desprotección por su misma condición como son los de vejez, pensión y jubilación. El constituyente expresamente instituyó un ente encargado de la administración de la seguridad social dotado de un grado mayor de autonomía (autonomía administrativa y autonomía de gobierno) para el desempeño de su importante función. Esa autonomía pretendía asegurarle a la seguridad social una razonable y prudente distancia frente a los intereses políticos coyunturales. En su origen la Caja no contó con el apoyo abrumador de las élites empresariales o financieras.

2. Fondos de la seguridad social con destino atado constitucionalmente y el principio de solidaridad social: Los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas al cometido indicado en el artículo 73 Constitucional. Por expresa disposición constitucional, esta gestión ha de ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responderá al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado. Así entonces, los principios del Derecho a la Seguridad Social, son, los de universalidad, generalidad, suficiencia de la protección y solidaridad social. Esa norma constitucional define un régimen de protección específico a los fondos de la Caja, por esa razón no puede disponerse de ellos reduciendo el plazo de prescripción de las deudas que se tienen con la Seguridad Social.
3. Inconstitucional la condonación de cuotas de la seguridad social: La finalidad de las cuotas de la seguridad social están fuera de la acción de la ley, por cuanto, dichas cuotas tienen una finalidad por disposición expresa de la Carta Magna. Los fondos y reservas de la seguridad social no puedan ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, lo cual impide cualquier tipo de disposición que no sea afín al propósito expresamente contemplado en la Ley Fundamental. Dichas cuotas son definidas como contribuciones parafiscales de origen constitucional. Así resulta inconstitucional la condonación de las cuotas referidas en cuanto al adeudo principal (no así en cuanto a la condonación de multas, recargos e intereses).
4. Inconstitucional que el legislador le imponga a la CCSS una determinada forma de actuar: Resulta también inconstitucional que el legislador le imponga a la CCSS una manera determinada de actuar por medio de una “autorización”, sin justificación y sin tomar en cuenta la autonomía del ente

asegurador tanto en lo referido a la administración como en lo concerniente al gobierno de los seguros sociales. Tal autonomía configura una garantía para el manejo independiente de los seguros sociales dentro de los límites contemplados en la Constitución Política, sin que puedan suscitarse de manera válida intromisiones arbitrarias e injustificadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en estos temas. El nivel de autonomía que tiene la CCSS impide la injerencia o intervención del Poder Ejecutivo, y además, el propio legislador encuentra en dicha autonomía una limitación, por la cual se le impide adoptar legislación que se involucre en aspectos propios que corresponda definirlos a la institución, como lo son la administración y gobierno de los seguros sociales. Tratándose ya de la fijación de las cuotas y los parámetros para su determinación, la jurisprudencia también es contundente al señalar que la definición de las condiciones, beneficios y requisitos de ingreso a cada régimen de seguridad social administrado y gobernado por la Caja Costarricense de Seguro Social, es una potestad y una competencia exclusiva de la propia institución, sin que se le permita al legislador dictar normas que afecten la autonomía en cuanto a este concreto aspecto se refiere.

5. La autorización para condonación de multas, intereses y recargos, además de respetar la autonomía de la CCSS, debe respetar los principios constitucionales de razonabilidad y de igualdad: La autorización para la condonación (solo de multas, intereses y recargos) tiene que respetar los fines impuestos por la propia Carta Magna, así como basarse en parámetros razonables y objetivos en atención al principio de igualdad, siempre tomando en consideración la autonomía constitucional de la CCSS, por ser la encargada de la administración y el gobierno de los seguros sociales.

6. Las definiciones financieras de la CCSS son materia de la autonomía de la CCSS: Las definiciones financieras de la seguridad social es materia reservada a la autonomía de administración y gobierno que constitucionalmente se otorga y reconoce a la propia Caja Costarricense de Seguro Social y no a ningún otro órgano o instancia pública. Así que, ni siquiera si un proyecto de ley establece un estudio financiero o actuarial, podría el legislador incursionar en estas definiciones financieras de la seguridad social. El hecho que una propuesta de ley le indique a la Junta Directiva de la Caja lo que debe tomar en consideración para fijar las cuotas de la seguridad social, es un acto que contraía la autonomía de administración y gobierno de los seguros sociales.

7. Normas transitorias de un proyecto de ley que pretenden imponerle a la CCSS plazos para realizar ajustes administrativos resulta inconstitucional: Fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política. Es competencia de la Junta Directiva de la Caja definir las etapas y condiciones en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS.

Esta protección reforzada tiene relación con la polémica que siempre suscitó la Caja entre los grupos de poder político y financiero del país, esa fue la atmósfera política crispada en que esa tutela se creó.

Tomando en cuenta lo anterior, examinando este tercer proyecto que sobre esta materia es tramitado en la Asamblea Legislativa, a diferencia del criterio de la mayoría, considero que las normas indicadas del proyecto consultado resultan inconstitucionales, con vista en lo siguiente:

1. Inconstitucionalidad del art.2 y del transitorio II del proyecto (Violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas con la seguridad social y al principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social):

La inconstitucionalidad del transitorio II (que aplica la prescripción de forma retroactiva) está íntimamente relacionada con la inconstitucionalidad del artículo 2 (que cambia el plazo de prescripción). En este sentido, considero que procede evacuar esta consulta, también sobre el artículo 2.

Si bien es cierto el escrito de consulta no es tan claro en cuanto al artículo 2 se refiere, conforme al artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, considero que esta Sala se puede pronunciar "*sobre los aspectos y motivos consultado*", pero además sobre "*cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional*". No creo que en materia tan relevante, este tribunal deba tener una visión procesal tan formal y tan tímida. En este caso, considero que los motivos de inconstitucionalidad del artículo 2, están relacionados con los motivos dados para el Transitorio II.

La figura de la prescripción, como un medio jurídico establecido para exonerarse del pago de una obligación por el mero transcurso del tiempo, sea aplicada hacia atrás (como lo indica el transitorio II), como hacia adelante (como se indica de forma

general en el artículo 2), implica una liberalidad de fondos de la seguridad social, que viola varios principios constitucionales, conforme se dirá.

Así, entonces, tanto el artículo 2 como el transitorio II resultan inconstitucionales porque:

-Violan el principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social, pues no existe certeza del impacto negativo que el cambio en el plazo de prescripción representaría para la prestación de la seguridad social. Además, de la exposición de motivos no se encuentra justificación razonable para tal impacto en las finanzas de la CCSS (violación al principio de razonabilidad). El plazo que tiene la CCSS para recuperar lo adeudado tiene un relevante carácter para el cumplimiento de sus fines. No se trata de cualquier plazo, ni de cualquier prescripción, o cualquier cambio en el plazo de prescripción, sino de un cambio que tendrá un impacto en las finanzas de la seguridad social. Conforme lo indican los datos elaborados por la Dirección de Cobros de la CCSS, y que consta en el expediente legislativo, a la fecha de abril del año 2022, la deuda pendiente de pago total de los trabajadores independientes, asciende a la suma de casi 468 mil millones de colones:

(...)
Sobre el particular, se considera prudente destacar que la cantidad de trabajadores independientes (TI) morosos activos e inactivos asciende a 196 191, de los cuales 60% son TI activos morosos y 40% TI inactivos morosos. Así mismo, la deuda pendiente de pago total, conformada por el monto del principal, recargos e intereses, asciende a la suma de ₡467.553 millones, en donde para el Seguro de Salud el monto total adeudado es de ₡266.505 millones, mientras que para el Seguro de IVM corresponde a ₡201.048 millones, según lo muestra el cuadro 1.

Cuadro N° 1. Cantidad y monto total adeudado por trabajadores independientes activos e inactivos, a abril 2022.

Trabajadores Independientes	Cantidad	Monto total adeudado		
		Salud	IVM	Total
Morosos Activos	117,827	197,274	146,821	344,095
Morosos Inactivos	78,364	69,231	52,227	121,458
	196,191	266,505	201,048	467,553

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Cobros.
Nota: Montos en millones de colones.

Asimismo, el criterio expresado por la Gerencia Financiera de la CCSS, cuando indica que la aplicación del plazo de prescripción de 4 años representaría una reducción de un 42% del total:

g) Sin mediar un criterio técnico institucional, se estaría eliminando en un 60 % el plazo de prescripción decenal que establece el actual artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, únicamente con el fin de beneficiar a la población de los trabajadores independientes, en claro detrimento de los intereses institucionales, y en condiciones de desigualdad con respecto a la prescripción decenal de las deudas de los patronos, lo cual violentaría el principio constitucional de igualdad ante la ley (Artículo 33 de la Constitución Política)

h) De conformidad con el ejercicio realizado por la Dirección de Inspección, se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales.

Ante este panorama tan lamentable para una institución vital para el Estado Social, en el proyecto no existe ninguna compensación para esta reducción de los activos de la Caja. Ciertamente la fijación o no de plazos de prescripción podría ser considerada, en principio, como una competencia del legislador. Sin embargo (tal como se reconoce en el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, en el OJ-060-2011 del 19 de setiembre del 2011, y que es reseñado en el criterio de la Gerencia Financiera), en estos casos en que, se trata de fondos de la seguridad social, cualquier determinación que el legislador haga sobre el cobro de las cuotas que financian la Seguridad Social, debe hacerlo en estricto apego al principio constitucional de sostenibilidad financiera de los fondos de la Seguridad Social, y procurar que dichos fondos estén garantizados para no que se desfinancie el sistema contributivo constitucionalmente previsto. Por ello, resulta de relevancia constitucional el cambio en el plazo de prescripción de las deudas con la Seguridad Social. En este proyecto impera una urgencia en la que ni por asomo adoptan medidas que aseguren la sostenibilidad financiera de la CCSS.

-Viola la autonomía de la CCSS, pues con ello se exonera del pago de la deuda principal, pese a que esta Sala ya había establecido en el voto anterior mencionado (n.º2021-23611) que resulta inconstitucional la condonación de las cuotas referidas en cuanto al adeudo principal. Se evidencia aún más la violación a tal autonomía cuando se constata que, la figura de la prescripción opera de pleno derecho cuando el artículo 2 del proyecto indica "*La prescripción deberá ser declarada...*", mientras que, para la condonación de intereses, multas y recargos, lo que la ley hace es una autorización a la CCSS para aplicarla.

De la relación entre ambas normas, el art.2 con el transitorio II, se evidencia que la intención del legislador era aplicar la prescripción hacia el pasado, como una vía "alterna" (o torcida) de condonar deudas de los trabajadores independientes actuales. Lo cual es claramente un exceso del legislador, no sólo porque ya había dictado una ley (ley n°10.232) que permite la condonación de multas, recargos e intereses, sino que ahora lo que se pretende es la condonación de la deuda principal, por la vía de la prescripción.

Tal como lo indican los consultantes, el cambio súbito de los plazos de prescripción, realizado en el artículo 2 del proyecto, es en realidad una condonación de las deudas a los trabajadores independientes. Se incide en las finanzas de la Caja del Seguro Social, sin ninguna medida compensatoria. Triste realidad vivo en esta instancia constitucional, presenciar como se dismantela y debilita la institución insignia del estado del bienestar costarricense. Seguro tampoco el país merece tener un sistema de seguridad social solidario e igualitario.

Así entonces, el artículo 2 del proyecto consultado resulta inconstitucional porque, cambia el plazo de prescripción, y con ello permite que los deudores de la seguridad social se vean exonerados, no sólo del pago de su deuda (tanto el principal como sus sanciones) sino del pago de cuotas, por el simple transcurso del plazo de cuatro años

-o de diez años según los supuestos de la norma-. Ello, en perjuicio de las finanzas de la seguridad social y contrario a lo indicado anteriormente por esta Sala, en el sentido de que lo único que se admite es la condonación de multas, intereses y recargos, pero no de cuotas del principal. Lo cual viola flagrantemente la autonomía constitucional de la CCSS (porque tal prescripción es impuesta por el legislador) y además con ello se viola el principio de seguridad social (al debilitar la posibilidad de alcance universal de la seguridad social), y el principio de razonabilidad (porque sobre las cuotas de la seguridad social no resulta razonable imponer un plazo de prescripción tan corto y diferenciado especialmente para estos casos). Debo destacar, además, el criterio expresado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (mediante oficio AL-DEST-IJU-321-2022) cuando sugiere que se podría estar frente a una violación al principio de igualdad, cuando indica que: “... *el establecimiento de un plazo de prescripción distinto para las personas trabajadoras independientes y el resto de las personas trabajadoras, podría violentar el principio de igualdad.*” Pero nada de eso tiene relevancia, la reforma se impone, aunque se perjudique a la institución más importante para el bienestar y salud de la mayoría de los costarricenses.

2. Inconstitucionalidad del transitorio II del proyecto (Violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas pasadas con la seguridad social y al principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social):

Además de lo indicado en el punto anterior, y examinando con más detalle lo que indica este transitorio consultado, lo primero que resalta es el hecho de que el legislador, por medio de lo que denomina una norma “transitoria”, en realidad está

procediendo a legislar de manera regular -y no solamente transitoria-. Ello se evidencia en los 2 supuestos que indica este Transitorio II:

-Para los trabajadores independientes inscritos: se les aplica la prescripción de 4 años respecto de las deudas *“nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que existan o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.”* Es decir, la prescripción corta no solo se les aplica, sino que el mismo legislador está indicando cómo deben entenderse las causales de interrupción, cuando indica en el párrafo tercero que si *“al momento de notificar el primer acto de inspección o de cobro, no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años.”* Es decir, se le quita el efecto interruptor a cualquier acto tendente al cobro que se hubiere realizado luego de cuatro años.

-Para los trabajadores independientes no inscritos: se les aplicaría igual un plazo de prescripción de 4 años, si durante el plazo de los 24 meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley, acudan a inscribirse. En ese caso, le prescriben *“tanto para deudas nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, como las nacidas durante ese plazo de veinticuatro meses.”*

Se observa entonces que este Transitorio II resulta inconstitucional porque el plazo de prescripción del art.2 se estaría aplicando de forma retroactiva, en perjuicio de las finanzas de la seguridad social. Nótese que incluso se le despoja del carácter interruptor de la prescripción a los actos iniciados luego de ese plazo de 4 años, aún cuando en ese momento pasado la prescripción era mayor. Además, nótese que se están dejando sin efecto *“los procedimientos determinativos o de cobro”* pasados, pero además, los que *“se inicien con posterioridad a la vigencia de esta ley sobre periodos anteriores a esta”*. Ello implica que, sean procedimientos administrativos

o incluso judiciales, el legislador los está mandando a dejar sin efecto; quedando en la incertidumbre -por demás- las costas procesales y demás, que dichos procedimientos hubieren ocasionado. En perjuicio, una vez más, para las finanzas de la Seguridad Social. En estos casos se constata que se trata de una retroactividad, si bien beneficiosa para los intereses privados de los trabajadores independientes, resulta perjudicial para los intereses públicos que representan a todos los beneficiarios de la seguridad social.

Todo ello claramente se trata de una condonación encubierta de dichas deudas y no de una prescripción -aunque el proyecto así lo indique-, en violación de lo indicado por esta Sala en jurisprudencia anterior sobre la condonación de deudas a la seguridad social. Contradiendo además la más clara doctrina sobre cómo opera la interrupción de la prescripción.

En cuanto al artículo 2 y el transitorio II consultado, debe tenerse presente que esta Sala ha declarado inconstitucional el uso de injustificado, irrazonable y desproporcionado de recursos públicos. Véase la sentencia n°. 2022-014870 de las 14:00 horas del 29 de junio del 2022 (magistrados Rueda, Cruz, Salazar, Araya, Garro, Garita N. y Solano A.), donde se indicó por mayoría que “... *se declara con lugar la acción únicamente por otorgar y extender beneficios injustificados, irrazonables y desproporcionados, en detrimento del uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas. En consecuencia, se amulan el artículo 2 y el transitorio Único de la ley n.º 9966 de 26 de marzo de 2021 “Apoyo a beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo para la reactivación de unidades productivas en la coyuntura de la situación económica del país.”* Así entonces, todas las condonaciones y ayudas sociales establecidas por ley, para que sean constitucionales, deben pasar el filtro de razonabilidad y proporcionalidad. Un perdón generalizado sin distinguir aspectos tales como el motivo de otorgamiento,

circunstancias, montos, plazos, condiciones, ni necesidades concretas de los potenciales beneficiarios, sin límites temporales diáfanos ni parámetros específicos con respecto a lo otorgado, resulta violatorio del Derecho de la Constitución. En este mismo sentido, este proyecto de ley consultado pretende una liberalidad al disponer condonaciones de deudas sin distinguir aspectos tales como el listado de beneficiarios, el motivo particular del otorgamiento, circunstancias, montos, tiempo adeudado, condiciones, ni necesidades concretas de los potenciales beneficiarios, todo para asegurarse que, la normativa se dirija efectivamente a personas que en realidad las necesiten. Se denota una escueta exposición de motivos que no asegura que “la prescripción” o condonación se realice únicamente en cuanto a las multas e intereses, tal como esta Sala lo ha dicho, pero además, que se dirijan efectivamente a personas que en realidad las necesiten y que no hubieran dado un manejo previo negligente a los fondos que debían cancelar a la seguridad social, en violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Se aprecia, además, que el legislador no previó ninguna compensación posible para asegurar que la CCSS, y con ello, el cumplimiento de sus fines constitucionales, no se vea desfinanciados. Ocasionando así una regresión en sus finanzas, agravando la grave situación que enfrenta la seguridad social.

Véase lo indicado mediante oficio SJD-1279-2022 del 10 de octubre del 2022, donde la CCSS indicó el impacto negativo sobre las finanzas institucionales y de la seguridad social:

“... de aprobarse el texto actual, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación... representaría una reducción del 42% del total, es

decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales... el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM que oscila entre los ₡72.020 millones y ₡288.118 millones.”

Así entonces, la propia institución con autonomía constitucional expresamente declarada, advirtió al Poder Legislativo que la propuesta de ley ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales y para la seguridad social. A mayor abundamiento, consta también el criterio negativo del Ministerio de Hacienda, quien por oficios DGPN-0206-2019 y DVME-0663-2019 del 10 de setiembre del 2019 estimó que el proyecto de ley consultado podría estar generando un eventual roce constitucional por la materia que se pretende reformar. En sentido similar el criterio negativo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (oficio DM-1817-2019 del 05 de diciembre del 2019). De igual forma, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, advirtió sobre la eventual transgresión de principios constitucionales de seguridad jurídica e igualdad (mediante oficio AL-DEST-IJU-321-2022). La cita de estos criterios evidencia que tanto la Caja Costarricense de Seguro Social, dos Ministerios y el propio Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, advirtieron a los órganos legislativos relacionados, sobre la inconformidad constitucional del proyecto que ahora se conoce. Además, se aprecia que también se hizo notar a los legisladores, los riesgos para la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social y la propia institución. No obstante, a pesar de todo ello, el proyecto en cuestión fue dictaminado y posteriormente votado en primer debate.

3. Inconstitucionalidad del transitorio I del proyecto (Violación a la autonomía de la CCSS por imponerle ajustes y reglamentaciones):

El Transitorio I del proyecto consultado resulta inconstitucional porque el legislador le impone a la CCSS un plazo para los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, los requisitos y los trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta ley. Ello en perjuicio de su autonomía, pues como ya se indicó, esta Sala ha establecido (ver el voto citado nº21-23611) fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política. Incluso, lo mismo podría indicarse para lo establecido en el tercer párrafo del transitorio II cuando obliga a la CCSS a realizar campañas publicitarias sobre esa ley y sobre una política de promoción de inscripción de trabajadores independientes.

Además de todo lo anterior, considero importante resaltar los siguientes aspectos del proyecto:

-Sobre cuestiones de procedimiento.- Se hace notar que si bien no fueron consultados aspectos de procedimiento, dado que considero que esta Sala -en virtud del art.101 de la LJC- puede pronunciarse sobre otros aspectos, no pasa desapercibido el hecho de que para la aprobación de este proyecto se siguió el procedimiento de dispensa de trámites. Tal como he sostenido en votos anteriores, este tipo de procedimiento me parece violatorio del principio democrático, pues impide la discusión pausada que todo Parlamento debe tener. Triste apreciar que

frente a una institución tan importante para los costarricenses, exista tanta premura y precipitación.

También en cuanto al procedimiento, debo resaltar el principio de conexidad. Tal como lo he indicado anteriormente, me parece que en estos casos el análisis de este principio debe hacerse con rigurosidad, a efectos de examinar si el proyecto presentado dista sustancialmente del proyecto aprobado.

-Sobre otros aspectos de fondo.- En este sentido debo resaltar la improcedencia de la aplicación de una figura como la prescripción, además tan corta, para el caso de fondos de la seguridad social. En un sentido similar a como se protegen los bienes de dominio público, sobre los cuales se entiende que no pueden perderse por prescripción, así como tampoco ganarse por usucapión, debe aplicarse una interpretación restrictiva sobre la prescripción de deudas sobre los fondos de la seguridad social.

Así como la jurisprudencia de la Sala ha resuelto en resguardo de fondos de las empresas públicas (cuando declara inconstitucionales convenciones colectivas) y de prevalencia del principio de equilibrio financiero (cuando resolvió sobre la Ley de las Finanzas Públicas), y de justificar el sacrificio salarial al que serían sometidos los empleados públicos (cuando resolvió sobre la Ley de Empleo Público), con mayor razón debe resolverse en resguardo de Fondos de la Seguridad Social en este caso, por encima del patrimonio de sujetos privados a quienes se les perdonarían sus deudas con la seguridad social. Todo lo cual pone en evidencia el deterioro de la plena vigencia del Estado Social de Derecho, que permite, entre otros, asegurar a la Seguridad los fondos necesarios para alcanzar el principio de universalidad, por ejemplo.

El Estado le debe a la Caja 2,5 billones de colones, será difícil que esa deuda se cancele y se logre financiar una institución tan relevante para el bienestar de la mayor parte de la población costarricense. El Estado no sólo tiene una deuda multimillonaria, sino que ahora las fuerzas políticas más importantes, aprueban una ley que reduce los activos potenciales de la seguridad social, sin darle ninguna compensación. Cuáles son las prioridades de este Estado que ha convertido las finanzas públicas en un valor trascendental, inviolable, sin embargo, frente a las finanzas de una institución tan importante para el bienestar de los ciudadanos, aprueba una ley que se convierte en una indiscriminada condonación de las deudas, reduciendo el patrimonio de la Caja, sin que medien criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que sí se exige frente a las Convenciones Colectivas. Esta herencia histórica que está en las raíces del socialcristianismo y de la socialdemocracia, se debilita sin remedio, agravando los problemas financieros que de por sí tiene la Seguridad Social costarricense. La deuda de muchos costarricenses frente a la Caja, es un problema real que debió abordarse desde una visión social, estableciendo subsidios para quien los requiere, individualizando los casos en que se justifica que las pretensiones económicas de la Caja no se conviertan en una carga injustificada para los ciudadanos que no pueden pagar sus obligaciones con la seguridad social. Pero la vía que se escogió fue la supresión indiscriminada de los activos por cobrar de la Caja; se dispone de los fondos públicos sin responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Este voto disidente, me entristece, porque lo que percibo es el deterioro constante de una institución que es, sin duda alguna, el corazón del Estado Social Costarricense. Una institución que se consolidó después del conflicto del cuarenta y ocho y sus tres mil muertos.

XII.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO FERNANDEZ ARGÜELLO.

Respetuosamente, me separo del criterio de la mayoría de la Sala, en cuanto al contenido y efectos de los Transitorios I y II del proyecto consultado, los que estimo sí resultan contrarios a la autonomía constitucional atribuida a la Caja Costarricense de Seguro Social. Lo anterior, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Ciertamente, la regulación de los modos de terminación de las obligaciones, entre ellas la prescripción liberatoria, es un asunto reservado a la ley. Se trata, como lo señala el voto mayoritario del Tribunal, de un reducto que corresponde determinar al legislador ordinario, de modo que, es claro, el establecimiento de los plazos prescriptivos de las cuotas relacionadas con la seguridad social, de naturaleza indudablemente fiscal, no es asunto librado a lo que decida la institución aseguradora, ni tampoco afecta, en general, su autonomía; antes bien, se trata de un tema que sí puede -y debe- ser regulado por la ley ordinaria. El régimen de la prescripción es, por otra parte, diverso al de la condonación y, resulta evidente, el proyecto regula el primero de esos institutos, a cuyo análisis se limita esta opinión.

No obstante lo anterior, considero, la finalidad de las cuotas de la seguridad social y la competencia constitucionalmente atribuida a la Caja Costarricense de Seguro Social, para gobernar y administrar los seguros sociales (artículo 73), reducen de manera significativa, las amplias potestades de configuración que tiene en general la Asamblea Legislativa en esta materia, de modo que, si bien ésta última puede establecer los plazos de prescripción, no está facultada para imponer a la institución aseguradora, las reglas particulares para su aplicación, pues es evidente, a mi juicio, que ello sí forma parte de la gestión sustantiva de dicha entidad y se encuentra cubierta por un amplio ámbito de autonomía, en el que no puede incursionar el legislador ordinario, al menos no, sin lesionar aquellas atribuciones constitucionales.

Es por esta última razón, que concuerdo con las personas legisladoras consultantes, en que el contenido del transitorio II, en cuanto impone de manera concreta y vinculante, criterios jurídicos para la aplicación de los plazos prescriptivos, sí incide negativamente en las competencias de la Caja Costarricense del Seguro Social. El cobro de las cuotas de la seguridad social y la aplicación concreta de las normas atinentes a dicha labor, sí integran la gestión neurálgica, valga decir, el núcleo esencial y duro, de la actividad de dicha institución, la cual, por así haberlo dispuesto el constituyente, habrá de decidir, como parte de su función habitual, cuáles son los parámetros para la aplicación a los casos concretos, de esta forma extintiva de las obligaciones.

El ejercicio concreto de esa facultad, por parte de la Caja, está por supuesto, sujeta al control de legalidad, en vía jurisdiccional, sea en la de lo contencioso administrativo, laboral y hasta en esta constitucional, instancias en las que es posible, según el caso, discutir si ha habido o no un correcto uso de tales potestades. Empero, insisto, es la propia institución y no el legislador ordinario, la que debe realizar la labor de exégesis y aplicación, en uso justamente de la competencia constitucional que, al efecto, le otorga la Constitución Política.

Con todo, no cabe descartar la posibilidad, viable desde el punto de vista constitucional, de que la Asamblea Legislativa autorice -incluso por vía de normas transitorias- a la Caja, para aplicar una interpretación particular de los plazos prescriptivos, sin embargo, el Transitorio II, regula el tema con carácter imperativo, lo que no resulta válido. Adviértase, el texto propuesto no deja espacio para una interpretación distinta y en ello radica la inconstitucionalidad detectada, pues éste dispone lo siguiente:

TRANSITORIO II.- En todo caso, una vez que entre en vigor la presente ley, para los trabajadores independientes inscritos, se aplicará el plazo de

prescripción de cuatro años establecido en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que existan o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.

Para los trabajadores independientes no inscritos, se aplicará por un plazo de veinticuatro meses, contado a partir de la vigencia de esta ley, el plazo de prescripción de cuatro años, tanto para deudas nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, como las nacidas durante ese plazo de veinticuatro meses. Transcurridos estos veinticuatro meses, sin que los trabajadores independientes no inscritos acudan a inscribirse ante la CCSS, aplicará el plazo de diez años establecido en el artículo 2.

Para los efectos del párrafo anterior, la expresión "independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro", significa que, de haberse realizado procedimientos determinativos o de cobro, o se inicien con posterioridad a la vigencia de esta ley sobre periodos anteriores a esta, solo se podrán determinar contribuciones o cobrarlas si, al momento de notificar el primer acto de inspección o de cobro, no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años. Cualquier otro acto posterior que se haya dado, sobre periodos respecto de los que ya para el primer acto había transcurrido el plazo de prescripción, carecerá de efecto interruptor bajo el principio de que no se puede interrumpir la obligación ya prescrita.

La Caja Costarricense de Seguro Social deberá difundir ampliamente, a través de campañas publicitarias de alcance nacional, los beneficios de la presente ley como una política de promoción y fomento de la inscripción de trabajadores independientes en la institución."

Se trata, como puede advertirse, de disposiciones que no dejan un margen ni siquiera mínimo a la Caja, que habrá de sujetarse enteramente a lo allí dispuesto, dado su carácter vinculante, ello, a pesar de que el cobro de las cuotas de la seguridad social y por ende la determinación de cuáles adeudos se encuentran o no prescritos y bajo qué reglas, forma parte de su actividad, exclusiva y excluyente, que le garantiza el numeral 73 de la Carta Fundamental. La cuestión, entonces, no es si procede o no la aplicación retroactiva y hasta dónde, tampoco, si es posible establecer o no un plazo para la regularización de las personas que no se hayan

inscrito y diferenciar a partir de ello en el plazo de prescripción aplicable. Una adecuada ponderación de las normas y principios constitucionales aquí involucrados, obliga a reconocer, por un lado, la potestad legislativa para regular el tema de la prescripción y, por el otro, las amplias atribuciones de la Caja para decidir, una vez aprobado el texto, sobre la aplicación concreta de esa normativa, sujeta al control posterior de los tribunales de justicia. El proyecto consultado no hace esa armonización y ello lo torna inconstitucional, por ser contrario al artículo 73 ya citado, sobre todo si, como consta en el expediente legislativo, la aprobación de la norma, tal cual está redactada actualmente, podría implicar, según indica la gerencia financiera de la propia institución, un impacto negativo para las finanzas del sistema, que oscila entre ¢72.020 millones y ¢288.118 millones, a contrapelo del principio de sostenibilidad financiera del régimen de la seguridad social.-

En relación con el Transitorio I, estimo, la inconstitucionalidad deviene de dos circunstancias muy concretas: la primera, es que limita sustancialmente la potestad de reglamentación de la ley, por parte de la institución, al supeditarla, en lo esencial, a las disposiciones del transitorio II, sin margen alguno para la interpretación, afectando de ese modo las potestades de gobierno y administración de los seguros sociales atribuidas a esta última y, la segunda, al imponer plazos y la obligación de ajustes a lo interno de la entidad, cuestiones que son propias de su autonomía. La disposición consultada establece, en efecto, que: ***“TRANSITORIO I.- La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), conforme a su autonomía, en un plazo hasta de seis meses, contado a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, los requisitos y los trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta ley”***. Esto es, se regulan por norma transitoria,

aspectos propios de la actividad administrativa del ente, lo que a mi juicio, no resulta válido desde la óptica constitucional. En la opinión consultiva N°2022-9345, de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022, emitida con ocasión del proyecto de ley denominado “Ley de igualdad para los trabajadores ante la seguridad social”, esta Sala tuvo la oportunidad de referirse a una norma prácticamente idéntica a la transcrita y la encontró inconstitucional, sobre la base de las siguientes consideraciones:

“VII.- Sobre las normas transitorias y la vulneración de la autonomía de administración y gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social. Las y los diputados consultantes, plantean que las normas transitorias del proyecto de ley, también contravienen la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sobre el particular, recuérdese que estas normas transitorias definen que:

“TRANSITORIO I-En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social, por medio de su Junta Directiva, deberá efectuar los ajustes administrativos necesarios para establecer el porcentaje igualitario para todos los trabajadores con base en el porcentaje establecido para el trabajador obrero - patronal.

TRANSITORIO II-En un plazo no mayor a tres meses, posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá implementar y efectuar los mecanismos y ajustes necesarios en los sistemas informáticos, para que todos los trabajadores asegurados vean reflejado en el pago de sus cuotas el porcentaje igualitario.”

De tal manera, las normas transitorias del proyecto de ley pretenden imponerle a la CCSS, plazos para realizar los ajustes administrativos para establecer el porcentaje igualitario de cotización, además, de señalarse el plazo para implementar los mecanismos y los ajustes en los sistemas informáticos correspondientes.

De conformidad con lo ya señalado, fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política, pues de manera evidente, es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación,

mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, por lo que bajo la misma línea de argumentación ya señalada en el considerando anterior, la Sala advierte que estas normas transitorias del proyecto de ley, resultan igualmente contrarias al artículo 73 de la Constitución Política”.

La única diferencia entre las disposiciones analizadas en dicha opinión consultiva y el Transitorio I del Proyecto aquí consultado, es la frase “*conforme a su autonomía*”, la cual resulta insuficiente para salvaguardar el contenido de la autonomía constitucional de la Caja Costarricense de Seguro Social, ello, dado el carácter imperativo del transitorio II y la imposición de plazos concretos para la realización de los ajustes pretendidos. Por lo demás, no encuentro motivos para modificar el criterio vertido en la resolución indicada, ni razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión.-

Por las razones indicadas y en aplicación del precedente indicado, evacuo la consulta en el sentido de que los Transitorios I y II del proyecto, son contrarios al artículo 73 de la Constitución Política.

XIII.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. - Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado

en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se evacua la consulta de constitucionalidad del proyecto de "Ley del trabajador independiente", que se tramita en el expediente legislativo número 21.434, y, por mayoría, se considera que dicho proyecto no contiene los vicios de fondo consultados.

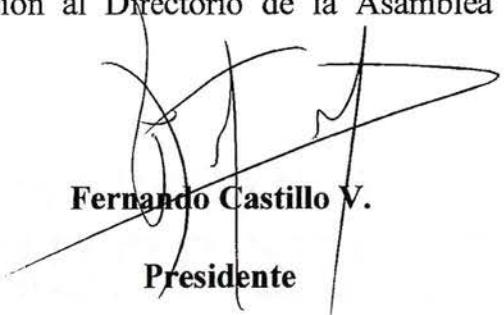
El magistrado Fernández Arguello salva parcialmente el voto y considera que, el transitorio I y el transitorio II del proyecto resultan inconstitucionales.

El magistrado Cruz Castro salva el voto y considera que, el artículo 2, el transitorio I y el transitorio II resultan inconstitucionales, por vulnerar la autonomía de administración y de gobierno de los seguros sociales, reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, además de los principios de seguridad social y de razonabilidad.

El magistrado Rueda Leal emite voto particular y evacúa la consulta en el sentido de que el transitorio I del proyecto de "Ley del trabajador independiente" es inconstitucional, por vulnerar la autonomía de administración y gobierno de los seguros sociales; además, son inconstitucionales los siguientes extractos del transitorio II: "En todo caso, una vez que entre en vigor la presente ley, para los trabajadores independientes inscritos, se aplicará el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que existan o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. (...) Para los efectos del párrafo anterior, la expresión "independientemente de si se iniciaron o no

procedimientos determinativos o de cobro", significa que, de haberse realizado procedimientos determinativos o de cobro, o se inicien con posterioridad a la vigencia de esta ley sobre periodos anteriores a esta, solo se podrán determinar contribuciones o cobrarlas si, al momento de notificar el primer acto de inspección o de cobro, no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años. Cualquier otro acto posterior que se haya dado, sobre periodos respecto de los que ya para el primer acto había transcurrido el plazo de prescripción, carecerá de efecto interruptor bajo el principio de que no se puede interrumpir la obligación ya prescrita", por limitar retroactivamente el cobro y recuperación de cuotas de la seguridad social nacidas, determinadas o configuradas antes de la eventual entrada en vigor de la ley; es decir, cuotas, en principio, válidamente exigibles a la luz del ordenamiento jurídico vigente en ese momento y sobre las cuales la CCSS debe tener margen de decisión, de acuerdo con su autonomía de gobierno y planificación institucional, por haber surgido estas a la luz de otro criterio de temporalidad y plazo de prescripción. En cuanto a la aludida inconstitucionalidad de la condonación, considera que, en los términos planteados por las personas legisladoras, no existe vicio alguno, por cuanto las normas consultadas no contemplan ni regulan tal instituto jurídico. En lo demás, declara inevaluable la consulta.

Notifíquese esta resolución al Directorio de la Asamblea Legislativa y a los diputados consultantes.



Fernando Castillo V.

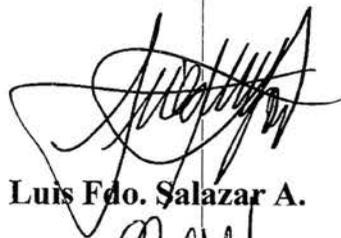
Presidente



Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.



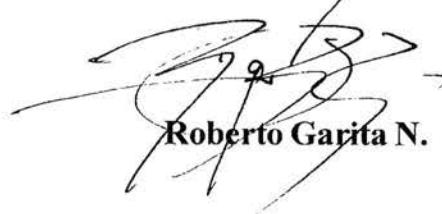
Luis Fdo. Salazar A.



Hubert Fernández A.



Jorge Araya G.



Roberto Garita N.

Exp: 22-028563-0007-CO.

Res. N° 2023003593

Voto particular del magistrado Rueda Leal. Las Diputadas y los Diputados dividen sus consultas en tres apartados, que se intitulan:

- A. *“CONSULTA SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 Y TRANSITORIO II POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL”*
- B. *“VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS) POR IMPONER EN EL TRANSITORIO I DEL PROYECTO DE LEY, LIMITACIONES EN SU ADMINISTRACIÓN Y AUTOGOBIERNO*
- C. *“VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y SEGURIDAD JURÍDICA. VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA DE LA CCSS POR CONDONACIÓN DE DEUDAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL”.*

Con base en lo anterior, analizaré por separado cada una de las consultas a los efectos de determinar si, en los términos formulados, existe o no algún vicio de fondo.

1) **Sobre la inconstitucionalidad del artículo 2 y transitorio II por violación al principio universal de la seguridad social.**

Las personas legisladoras mencionan que la disposición del transitorio II, que establece la excepción de aplicación del plazo de 10 años para las obligaciones nacidas antes de la publicación de la ley y durante los primeros 24 meses posteriores a su entrada en vigencia (aplicable a los no registrados o inscritos ante la CCSS), implica que *“si alguien continúa sin registrarse luego de estos 24 meses, el plazo de 10 años le aplicaría para todas las obligaciones de ahí para atrás, incluyendo las*

generadas antes de la publicación de la ley". Alegan que tal resultado podría ser contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como al principio de cobertura universal (artículo 177 constitucional), pues quien no logre inscribirse quedaría condenado a un cobro desproporcionado "*por muchos años hacia atrás*". Además, señalan que la norma tiene efecto retroactivo en perjuicio del trabajador independiente, lo que prohíbe el numeral 34 de la Carta Magna). Sobre el punto, proponen una aclaración o interpretación conforme con la finalidad de que la consecuencia de no inscribirse dentro de los 24 meses sea la prescripción decenal de las cuotas que se causen a partir de ese momento y solo por los meses en que mantenga la condición de no inscrito.

Al respecto, tal y como se observa *supra*, si bien se refieren algunas presuntas transgresiones, lo cierto es que estas no fueron desarrolladas. Nótese que las personas legisladoras se limitaron a citar normas y principios constitucionales, pero sin explicar los motivos de sus dudas ni fundar las supuestas inconstitucionalidades. Más bien, lo que pretenden es una aclaración o interpretación conforme que, en realidad, le busca dar un determinado sentido a la norma transitoria, lo cual no es propio de ser evacuado en este tipo de procesos.

A su vez, concerniente al ordinal 2, del todo no se formulan dudas, sino que únicamente se le menciona en el título.

Por lo anterior, declaro inevaluables estos extremos.

2) Sobre la alegada violación a la autonomía constitucional de la CCSS por imponer el transitorio I limitaciones relativas a su administración y autogobierno.

Las personas legisladoras exponen los alcances de la autonomía de la CCSS. Señalan que el transitorio transgrede la autonomía constitucional de gobierno y administración de los seguros sociales, toda vez que pretende establecerle un plazo

a la CCSS para que realice ajustes administrativos a los efectos de la implementación de la ley. Acotan que la norma es inconstitucional al, por un lado, imponer condiciones y obligaciones, y, por otro, indicar que la ley se aplicará con independencia de que la CCSS hubiera emitido o no la reglamentación. Arguyen que la CCSS tiene el segundo grado de autonomía, la cual le otorga la potestad de autodirigirse o autogobernarse, así como de fijarse sus propios lineamientos, objetivos, fines o metas a través de la potestad de planificación. Consideran que pretender obligar a esta institución a realizar ajustes en sus sistemas de información o a emitir reglamentaciones en los supuestos y alcances del proyecto significa una intervención irregular en su autonomía. Citan el dictamen de la Sala nro. 2022009345 de las 12:50 horas de 26 de abril de 2022, que determinó la inconstitucionalidad de una norma transitoria muy similar. Aducen que el transitorio I contiene los mismos elementos inconstitucionales ya evacuados por la Sala.

Al respecto, tal y como lo plantean las Diputadas y los Diputados consultantes, en el dictamen nro. 2022009345 de las 12:50 horas de 26 de abril de 2022, este Tribunal analizó un transitorio que imponía a la CCSS obligaciones similares a las del *sub iudice*. Justamente, en aquella oportunidad se dispuso:

“VII.- Sobre las normas transitorias y la vulneración de la autonomía de administración y gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social. Las y los diputados consultantes, plantean que las normas transitorias del proyecto de ley, también contravienen la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Sobre el particular, recuérdese que estas normas transitorias definen que:

“TRANSITORIO I-En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de

Seguro Social, por medio de su Junta Directiva, deberá efectuar los ajustes administrativos necesarios para establecer el porcentaje igualitario para todos los trabajadores con base en el porcentaje establecido para el trabajador obrero - patronal.

TRANSITORIO II-*En un plazo no mayor a tres meses, posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá implementar y efectuar los mecanismos y ajustes necesarios en los sistemas informáticos, para que todos los trabajadores asegurados vean reflejado en el pago de sus cuotas el porcentaje igualitario.”*

De tal manera, las normas transitorias del proyecto de ley pretenden imponerle a la CCSS, plazos para realizar los ajustes administrativos para establecer el porcentaje igualitario de cotización, además, de señalarse el plazo para implementar los mecanismos y los ajustes en los sistemas informáticos correspondientes.

De conformidad con lo ya señalado, fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política, pues de manera evidente, es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, por lo que bajo la misma línea

de argumentación ya señalada en el considerando anterior, la Sala advierte que estas normas transitorias del proyecto de ley, resultan igualmente contrarias al artículo 73 de la Constitución Política”.

Así, vista la similitud entre la norma transitorio objeto del *sub examine* y la examinada en el precedente de cita, mantengo el criterio vertido con anterioridad y, de manera consecuente, evacuo esta consulta en el sentido de que el transitorio I que indica: *“La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), conforme a su autonomía, en un plazo hasta de seis meses, contado a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, los requisitos y los trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta ley”*, vulnera la autonomía de administración y de gobierno de los seguros sociales, reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social en el numeral 73 de la Constitución Política. En aquella oportunidad (dictamen transcrito *supra*), la Sala determinó la clara vulneración a la autonomía de la CCSS; empero, en el dictamen de este nuevo proceso, por mayoría se cambia de criterio. De ahí que, en cuanto a mi posición, me decanto por seguir la línea jurisprudencial definida previamente, toda vez que no observo elementos jurídicos que justifiquen una ponderación diferente de dos normas con contenido plenamente equiparable.

3) Sobre la alegada violación del transitorio II a los principios de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica, así como la autonomía de la CCSS por condonación de deudas con la seguridad social.

En este apartado, las personas legisladoras dividen los alegatos en dos títulos: **1.** *“Sobre el principio de irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica”*; y **2.** *“Sobre la violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas”*.

3.1. Sobre la alegada violación a los principios de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica.

Las Diputadas y los Diputados señalan que el ordinal 34 constitucional estatuye que las leyes no pueden ser aplicables de forma retroactiva en perjuicio de las personas, derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas. Mencionan que las personas trabajadoras cotizantes del Régimen del IVM tienen una situación jurídica consolidada con respecto a su derecho a una pensión como contribuyentes, el cual sería nugatorio si el fondo se vuelve financieramente insostenible. Aducen que tal afectación retroactiva del derecho a la pensión debe analizarse dentro del sistema de pensiones, pero si la Asamblea Legislativa continúa tomando medidas que impactan negativamente el financiamiento del fondo de capitalización colectiva, el derecho a la pensión se verá anulado. Arguye que la afectación a las personas cotizantes del Régimen IVM radica en el cambio intempestivo de los plazos de prescripción para el cobro de deudas de las personas trabajadoras independientes, lo que implica que ciertas deudas puedan prescribir de forma inmediata por declaratoria legal sobreviniente, sin que la CCSS pueda recuperar lo adeudado. Añaden que son recursos que, según la Constitución Política, pertenecen a las persona aseguradas, incluso a aquellas que no cotizan pero sí resultan beneficiadas por el modelo solidario del numeral 73 de la Carta Magna. Sostienen que el transitorio II deforma y anula el sistema solidario de seguridad social al poner en riesgo las pensiones. Manifiestan que la afectación al Régimen del IVM y la correspondiente violación al principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social fue expuesto en el criterio remitido por la CCSS a la Asamblea Legislativa (oficio nro. SJD-1279-2022 de 10 de octubre de 2022 que adjunta el oficio nro. GA-DJ-07585-2022 de 6 de octubre de 2022), que, pese a referirse a la versión anterior, se mantiene vigente. Citan un extracto de tal criterio: *“Por su parte, en cuanto al posible impacto en las finanzas públicas, revisados los criterios*

externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1 662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos. “; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los €72.030 millones y €288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.” (El énfasis de adicióna)”. Argumentan que el cambio en los plazos de prescripción es, en realidad, una condonación de deudas a todas las personas trabajadoras independientes con deudas por periodos mayores a los cuatro años previos al plazo establecido en el transitorio II. Arguyen que aplicar las nuevas reglas a deudas adquiridas previo a su promulgación, a pesar de que se hayan accionado mecanismos para exigir tales pagos, provoca inseguridad jurídica y conlleva a no reconocer situaciones jurídicas consolidadas en perjuicio de las personas cotizantes del Régimen del IVM y del sostenimiento financiero de la CCSS.

3.2. Sobre la alegada violación a la autonomía de la CCSS por condonación de deudas con la seguridad social

Las Diputadas y los Diputados consultantes señalan que la CCSS ostenta el segundo grado de autonomía para el gobierno y la administración de los seguros sociales, por lo que la legislación no puede abarcar aspectos propios y exclusivos de tal institución. Asevera que, como parte de las competencias constitucionales en el gobierno y administración de los seguros sociales, incluidas las personas trabajadoras independientes, a la CCSS le corresponde *“determinar los parámetros para definir las cuotas y montos de cotización de los diferentes grupos de trabajadores adscritos a los regímenes de seguridad social, incluyendo -bajo la aplicación del principio de paralelismo de las formas- la condonación de deudas por incumplimiento de las obligaciones de la persona asegurada”*. Mencionan que tal prerrogativa se encuentra dentro del ámbito de la autonomía de la CCSS, cuya junta directiva define con base en estudios actuariales. Arguyen que aun cuando la Asamblea Legislativa cuente con estudios actuariales que no indiquen afectación al sistema de seguridad social, a la junta directiva de la CCSS le corresponde decidir sobre la condonación de las cuotas de los seguros sociales. Relatan que esta Sala ha dispuesto que no le compete a la Asamblea Legislativa sustituir a la CCSS y otorgar beneficios o condiciones distintas a las establecidas por la junta directiva. Citan un extracto del dictamen de este Tribunal nro. 2021023611 de las 17:50 horas de 20 de octubre de 2021. Añaden que la decisión de la Asamblea Legislativa de condonar deudas con la seguridad social bajo el método de cambiar plazos de prescripción en forma retroactiva, además de transgredir la autoridad de la CCSS, constituye una medida desproporcionada e irrazonable, porque no cuenta con la información mínima necesaria que les permita conocer el impacto que tendría sobre el seguro de Enfermedad y Maternidad, así como sobre el Régimen IVM. Cita un extracto del criterio de la CCSS mencionado anteriormente: *“Ahora bien, analizaremos lo que dispone específicamente el “Transitorio II” el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador*

independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. De la lectura del citado transitorio se desprende lo siguiente: Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente “prescriben lo que evidencia un uso no adecuado en este transitorio de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado, lo que implica que se limita la acción cobratoria de los montos adeudados y se garantiza el cumplimiento de un principio trascendental como es la de la seguridad jurídica. Por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro”, ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales. Sobre el tema de la condonación, la Sala Constitucional en el voto No. 2021-023611, de las 17:50 horas del 20 de octubre de 2021. ante consulta facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley, denominado “Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales” señaló que es inconstitucional que el legislador autorice la condonación de cuotas principales de la seguridad social. Ahora bien, podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “prescripción” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente

inviabile al tener vicios de constitucionalidad por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional". Arguyen que, a pesar de que ese transitorio fue reformado luego del criterio institucional, se mantienen vigentes las observaciones y las dudas de inconstitucionalidad.

3.3. Sobre el fondo de las consultas.

En cuanto a la alegada violación al principio de retroactividad en perjuicio de las personas cotizantes y de las beneficiarias de modelos solidarias por el riesgo de no recibir su pensión, *a priori* descarto alguna vulneración en los términos planteados, toda vez que el transitorio II del proyecto de ley no incide directamente en tal situación. Nótese que, en cuanto a la presunta amenaza de no recibir pensión, en ningún momento regula esa disposición derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas ni de las personas cotizante, ni de quienes puedan resultar beneficiados por algún régimen no contributivo. En adición, aun cuando las personas legisladoras señalan que con este tipo de medidas el derecho a la pensión será anulado, no aportan elementos ni desarrollan argumentos que sustenten su posición. Ergo, en este momento del procedimiento legislativo y en los términos de la consulta, no aprecio violación alguna en cuanto a este extremo.

Ahora, sobre el referido cambio intempestivo de los plazos de prescripción para el cobro de deudas de las personas trabajadoras independientes (con la respectiva imposibilidad de la CCSS de recuperar los montos adeudados) y la afectación a la seguridad social, debe recordarse que la Sala, en el dictamen nro. 2021023611 de las 17:50 horas de 20 de octubre de 2021, desarrolló la naturaleza de las contribuciones de la seguridad social y la irrenunciabilidad de sus beneficios:

“A los efectos del análisis correspondiente, se transcriben los ordinales 73 y 74 de la Constitución Política:

“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.

(Así reformado por el artículo único de la ley N 2737 de 12 de mayo de 1961).

ARTÍCULO 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”

Del texto citado se infiere que nuestra Carta Magna configuró los seguros sociales como un beneficio irrenunciable de las personas

trabajadoras ante enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y otras contingencias determinadas por ley, cuyo financiamiento se regula por el sistema de contribución forzosa tripartito del Estado, patronos y trabajadores. Asimismo, resulta importante hacer notar el mandato constitucional a la CCSS para la administración y el gobierno de los seguros sociales (referencia expresa a la institución introducida en 1961), amén de que los fondos y las reservas de estos no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

Aunado a lo anterior, del examen de la referida normativa, como se explica a continuación, se colige que los seguros sociales fueron establecidos en beneficio de todos los trabajadores. En tal sentido, el desentrañamiento del “espíritu de la ley” en una norma constitucional demanda una tarea hermenéutica, que comprende tanto la voluntad del constituyente originario como la del derivado, así como un análisis sistémico del cuerpo normativo.

Dentro de esta perspectiva, primeramente resulta útil traer a colación las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, de manera que:

“ACTA No. 125

No. 125.- Centésima vigésima quinta acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día ocho de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez, Presentes los señores Diputados: Vargas Fernández y Ortiz Martí, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Monge Ramírez, Montiel, Jiménez Núñez, Gamboa, Volio Jiménez, Baudrit González, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, González Flores, Sotela, Guido, Madrigal, Solórzano,

Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Pinto, Herrero, Gómez, Guzmán, Volio Sancho, Leiva, Desanti y los suplentes: Castro, Chacón, Lobo, Rojas Espinosa, Morúa, Rojas Vargas y Venegas.

(...)

Artículo 4º.- Se continuó en la discusión del capítulo de Garantías Sociales de la Constitución del 71.

Se acordó posponer el debate de la moción del Diputado Arroyo, cuya discusión había quedado pendiente en la sección anterior, por encontrarse ausente el proponente.

En relación con el artículo 63 de la Carta del 71, referente a seguros sociales, se presentaron mociones de la fracción Social Demócrata, Dr. Guzmán, Morúa y de los señores Esquivel, Trejos, Desanti, y González Flores, que se publican en "La Gaceta".

Son las siguientes:

"Todos los habitantes de la República tienen derecho a vivir protegidos contra los riesgos de carácter social y profesional. Con ese objeto el Estado establecerá, por medio de Instituciones Autónomas un sistema obligatorio de seguridad social, que se financiará con sus aportes y los de los patronos y trabajadores, tratándose de riesgos de carácter social y exclusivamente con los de los patronos, tratándose de riesgos de orden profesional." RODRIGO FACIO y compañeros.

"Se establecen los Seguros Sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales que pertenezcan únicamente a las clases económicamente débiles y vulnerables de

la población. Estos Seguros estarán regulados por el sistema de triple contribución FORZOSA del Estado, de los patronos y de los 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 gobierno de los Seguros Sociales estará a cargo de una institución permanente y autónoma, llamada Caja Costarricense de Seguro Social. Los fondos o reservas de los Seguros Sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación y su manejo será hecho por la Caja de acuerdo con su ley constitutiva. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales (Ley No. 24 del 2 de julio de 1943.) VESALIO GUZMÁN

“Se establecen los Seguros Sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales que pertenezcan a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Estos Seguros estarán regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los 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 estará a cargo del Estado por medio de las Instituciones autónomas que para ese fin existan.

Los fondos o reservas de los Seguros Sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a aquéllas de carácter técnico que determine su creación, y su manejo estará a cargo exclusivamente de esas Instituciones, de acuerdo con sus leyes constitutivas.” ALBERTO MORÚA.

“Todos los habitantes de la República tienen derecho a vivir protegidos contra los riesgos de carácter social y profesional.

Con ese objeto, el Estado establecerá un sistema obligatorio de seguros sociales que regulará la ley, cuya base económica se formará con los aportes del Estado, de los patronos y de los trabajadores, tratándose de riesgos de carácter social; y exclusivamente con los de los patronos, tratándose de riesgos de orden profesional. El Estado protegerá y estimulará la creación y desarrollo de organizaciones privadas que llenen igual fin.”
JUAN TREJOS.– RICARDO ESQUIVEL.– LUIS F. GONZÁLEZ F.– VICENTE DESANTI.

El Licenciado FACIO indicó que las mociones presentadas sobre Seguros Sociales diferían realmente muy poco. En el fondo todas dicen lo mismo, por cuanto aceptan el régimen de seguridad social. Sin embargo, piensa que la presentada por ellos es un poco más amplia. Se acoge en un todo el artículo 63 de la Carta del 71, con algunas variantes, que pasó a enumerar brevemente. Agregó que las mociones de los señores Guzmán y Morúa establecían los seguros a los trabajadores manuales e intelectuales, pero limitándolos a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Opina que la

excepción es inaceptable por cuanto las Garantías Sociales deben amparar a todos los trabajadores, sin discriminaciones de ninguna clase. En ese sentido, debe mantenerse el principio general de los seguros sociales en favor de todos los trabajadores manuales e intelectuales, tal y como lo indica el texto del 71. El representante MORÚA advirtió, asimismo, que las mociones diferían en muy poco, pasando luego a referirse concretamente a la suya.

El diputado VOLIO JIMÉNEZ expresó (...) En segundo término, es sabido que el mayor número de asociados es lo que garantiza el éxito de los seguros sociales.

Por eso se opone a que se limite la órbita de acción de la Caja. Está bien que se acoja la redacción del texto del artículo 63, pero de ninguna manera introducir en el mismo la excepción planteada por el Dr. Guzmán, que limita los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población (...).

El diputado GUZMÁN analizó las distintas mociones presentadas, una de las cuales –la de la fracción Social Demócrata– tiende a generalizar los seguros a toda la población, y otras –la suya y la del señor Morúa– limitan los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. (...) Agregó que su moción correspondía en un todo al texto del artículo 63, excepción hecha de que limita los seguros a las clases económicamente débiles de la población, que en realidad no pueden costearse un médico particular. Pero antes, cabe preguntar, ¿para quiénes es el seguro social beneficioso? El establecimiento de los seguros sociales en un país se ha debido al deseo de favorecer a aquellos grupos de la población de capacidad económica limitada, que

no puede pagar servicios médicos como es de desear. Por lo tanto, el seguro social debe concretarse a prestar ayuda y protección a esos grupos. (...) Terminó el señor Guzmán insistiendo en la necesidad de limitar los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población.

Luego usó de la palabra el diputado PINTO, para defender la tesis de la moción del compañero Guzmán, que limita los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Con esa sola limitación, piensa que el Seguro Social podrá cumplir bien su misión en nuestro país.

De nuevo intervino en el debate el representante VOLIO JIMÉNEZ. Indicó que sus compañeros se habían referido únicamente al Seguro de Enfermedad—desde luego el más importante—pero se olvidan de otros seguros de fundamental importancia, que tarde o temprano se establecerán en Costa Rica, como los de invalidez, vejez y muerte. También debe resolverse el problema de la desocupación involuntaria, mediante el seguro adecuado. De tal modo, opina que no se debe empequeñecer el problema. Añadió que era de los primeros en reconocer la deficiencia del Seguro Social, que se debe en gran parte a la falta de recursos indispensables. El seguro se estableció en Costa Rica prematuramente. Sin embargo, echó a andar. Pero, ¿qué significa para una institución de esta magnitud cinco años de vida? Han significado un gran esfuerzo. En lugar de desanimarnos, de debilitar la institución—agregó—debemos darle toda clase de apoyo, fortalecerla, para que cumpla mejor su cometido. Es cierto que el Seguro Social fue creado para las clases débiles y más desvalidas del país. Lo ideal, sin

embargo, sería extenderlo a todos los habitantes del país, plan ambicioso que no se realizará fácilmente en nuestro país. Por otra parte, el Seguro Social, se basa en la mutualidad, es decir, en la cooperación de todos para lograr el bien del mayor número. En ese sentido, lo más adecuado es mantener la redacción del artículo 63, que es buena por lo menos para el tiempo de ensayo. Todo lo que signifique limitar los recursos del Seguro Social, indudablemente será un retroceso inexplicable.

El Licenciado FACIO manifestó que estaba de acuerdo en aprobar en definitiva el texto de la Constitución del 71 –de acuerdo con los propósitos del señor Volio Jiménez– con algunas pequeñas modificaciones. Añadió que la idea que los movió a presentar la moción en relación con los seguros sociales, fue la de dar una mejor redacción, más amplia, del artículo 63, pero no por considerarlo deficiente o inadecuado. Luego pasó a enumerar esas variaciones. (...). La nueva fórmula presentada por el Licenciado Facio es la siguiente:

“Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los 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 gobierno de los seguros sociales estará a cargo del Estado por medio de las instituciones autónomas que la ley determine.

Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a aquéllas de carácter técnico que determine su creación y su manejo estará a cargo exclusivamente de esas instituciones, de acuerdo con sus leyes constitutivas.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de la exclusiva cuenta de los patronos.”

Por lo avanzado de la hora, se acordó posponer la discusión de la moción anterior, hasta tanto cada uno de los señores Diputados cuente con una copia de la misma. (...)

ACTA N° 126

N° 126.— Centésima vigésima sexta acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas día nueve de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez. Presentes los señores Diputados: Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Monge Ramírez, Jiménez Núñez, Volio Jiménez, Baudrit González, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Pinto, Herrero, Gómez, Guzmán, Volio Sancho, Leiva, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Morúa, Lobo, Rojas Vargas, Castro, Chacón y Rojas Espinosa

(...)

Artículo 3º.- La fracción Social Demócrata presentó una nueva fórmula, para que el artículo 63 de la Carta del 71, se lea del modo siguiente:

“Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los 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 gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución permanente, de carácter autónomo, la cual desempeñará sus funciones con absoluta independencia, del Poder Ejecutivo.

Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

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

El Licenciado FACIO explicó que la moción, salvo algunas variaciones de simple forma, se ajusta en un todo al texto del 71.

(...)

El Dr. PINTO se refirió a la importancia del artículo en discusión, que debe ser más estudiado antes de votarlo. Explicó que en Costa Rica existen actualmente dos instituciones, con funciones

entremezcladas: la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Los seguros de enfermedad y maternidad –piensa– deben pertenecer a la Caja. Los otros –invalides, vejez, muerte y paro– al Instituto. Luego insistió en que los seguros sociales no tienen por qué ser generales. Deben circunscribirse a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población, tal y como lo propone la moción del compañero Guzmán.

(...)

El Dr. GUZMÁN manifestó que ninguno de los argumentos dados, lo había convencido en cuanto a su moción, la cual sigue considerando la más razonable y justa. Por otra parte, la moción de Social Demócrata sólo modifica en la forma –mas no en el fondo– el texto del artículo 63. Agregó que la parte de su moción que limita los seguros sociales a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población, lejos de perjudicarlas, las beneficia.

(...)

Agotado el debate en relación con la moción del Social Demócrata, puesta a votación, fue aprobada.

(...)

ACTA No. 171

No. 171.- Centésima septuagésima primera acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día veinte de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez C. Presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas

Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Jiménez Núñez, Gamboa, Volio Jiménez, Brenes Gutiérrez, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Rojas Espinosa, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Chacón, Herrera, Gómez, Volio Sancho, Leiva, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Venegas, Elizondo, Rojas Vargas, Lobo, Castro Sibaja, Lee Cruz y Carrillo.

(...)

En relación con el artículo 74, el Diputado GONZALEZ HERRAN presentó moción para el párrafo 2º se lea del modo siguiente: “La administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma”.

La moción anterior se aprobó.

El Diputado MONGE ALVAREZ presentó moción para agregar después de la palabra “maternidad” la palabra “desocupación”. Explicó el proponente que ha presentado la moción anterior por insinuación del señor Montealegre, quien ha manifestado sus deseos respecto al seguro de desocupación que debe asumir la Caja de Seguro Social.

El Diputado LEIVA indicó que será la ley la que venga a establecer cuando la Caja está en condiciones de asumir el riesgo de desocupación. Por esa razón, no votará la moción propuesta, que fue desechada.

Fue aprobado el artículo 74, con las modificaciones apuntadas, el cual se leerá de la manera siguiente:

Artículo 74.- “Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los 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 gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma.

Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

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

(El subrayado y resultado no es original).

De este modo, en las actas transcritas se observan con toda claridad dos posiciones: 1) la intención de establecer los seguros sociales en beneficio de toda la clase trabajadora; 2) fijar tales seguros solo en beneficio de la población laboral en condición económicamente vulnerable. Justamente, el propio diputado Guzmán reconoció con franqueza ambas posturas, cuando hizo referencia a una moción de la fracción social demócrata que “tiende a generalizar los seguros a toda la población”, y a otras mociones propuestas por él (junto con el diputado Morúa) que “limitan los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población”.

Ahora, luego de la discusión correspondiente, la posición que prevaleció fue la de establecer los seguros sociales en beneficio de todos los trabajadores, de manera que, por razones lógicas, la interpretación constitucional deba partir de los argumentos de los constituyentes que promovieron esa tesis.

En primer lugar, el diputado Facio afirmó que las garantías sociales debían amparar a todos los trabajadores sin discriminación alguna. Además, señaló que se debía mantener el principio general de los seguros sociales en favor de todos los trabajadores.

Por otro lado, si bien el diputado Volio Jiménez mencionó que el seguro social fue creado para las clases débiles y más desvalidas del país, también acotó que lo ideal era extenderlo a todos los habitantes del país. Agregó que el seguro social se basaba en la mutualidad; es decir, en la cooperación de todos para lograr el bien del mayor número.

Con vista en lo anterior, no hay duda de que el espíritu del numeral 73 de la Constitución Política se extiende a todas las personas trabajadoras e, incluso más allá, a todos los habitantes del país, lo que comulga con el principio de la universalización de los seguros sociales.

Conforme esa misma dirección, en 1961, el constituyente derivado reformó el ordinal 177 de nuestra Ley Fundamental e introdujo expresamente la universalización de los seguros sociales, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 177.

(...).

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.

(...)

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.

(Así reformado por el artículo único de la ley N 2738 del 12 de mayo de 1961)

Es importante resaltar que, previo a la reforma constitucional que incluyó formalmente la obligación de universalizar los seguros sociales puestos a cargo de la CCSS, la ley constitutiva de esa institución ya le había impuesto a su junta directiva el mandato de fijar la fecha de la entrada en vigor del "seguro social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro" (artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS de 22 de octubre de 1943). Es decir, el seguro social de los trabajadores independientes indefectiblemente formaba parte de tal universalización y, en consecuencia, su implementación en el país goza de asidero constitucional.

Dentro de este contexto, no está de más reiterar que, por disposición del ordinal 73 constitucional, la administración y el gobierno de los seguros sociales está a cargo de la CCSS, y que los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación. Asimismo, tal y como se mencionó supra, por medio de las reformas constitucionales dispuestas en las leyes n.ºs 2737 y 2738 de 12 de mayo de 1961, se introdujo la alusión explícita de la CCSS al artículo 73 de la Carta Magna (como encargada de la administración y el gobierno de los seguros sociales), y, en el numeral 177 constitucional, se le asignó expresamente a esa institución la universalización de los seguros sociales puestos a su cargo. Lo anterior sin lugar a duda incluye los seguros sociales de los trabajadores independientes, pues desde 1943 se encontraban a cargo de la CCSS.

*En consecuencia, el derecho fundamental a la seguridad social abarca a **todas las personas (asalariadas y trabajadoras independientes)** que ejerzan algún tipo de actividad en el país y se encuentren regidos por el ordenamiento jurídico patrio, ya que no solo deben contribuir de manera solidaria con la sostenibilidad de los seguros sociales, sino que correlativamente están cubiertos por la protección dispuesta a nivel constitucional.*

En ese sentido, vale reiterar que la Sala, en la sentencia n.º 2003-03483 de las 14:05 horas de 2 de mayo de 2003, reconoció que el derecho a la seguridad social incorpora el principio de universalidad, por cuanto se extiende a todos los ciudadanos con carácter de obligatoriedad:

“Sobre el régimen de la seguridad social. El artículo 73 de la Constitución Política, interpretado armónicamente con el artículo 50 ídem, consagra el Derecho de la Seguridad Social. La Sala ha señalado

reiteradamente que este derecho supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos en el más alto rango, de manera que garantice la asistencia y brinde las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad para preservar la salud y la vida. **El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de la seguridad social incorpora el principio de universalidad, pues se extiende a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad.** El ámbito objetivo asume el principio de generalidad, en tanto protege situaciones de necesidad, no en la medida en que éstas hayan sido previstas y aseguradas con anterioridad, sino en tanto se produzcan efectivamente. Además, incorpora los principios de suficiencia de la protección, según módulos cuantitativos y cualitativos y de automaticidad protectora, lo que se traduce en la adecuada e inmediata protección en materia de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Por expresa disposición constitucional, esta gestión ha de ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responderá al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado. En consecuencia, los principios del Derecho a la Seguridad Social, son, los de universalidad, generalidad, suficiencia de la protección y solidaridad social". (El destacado no es original).

Así, es posible concluir que, tanto las normas referidas como la jurisprudencia de esta Sala, han reconocido la protección constitucional de los seguros sociales para todas las personas trabajadoras. Precisamente, la universalización de los seguros sociales es la que permea con carácter

extensivo los seguros sociales que se encuentran a cargo de la CCSS y, por ello, tienen protección constitucional.

Ahora, los numerales 2 y 5 del proyecto de ley consultado estatuyen:

“ARTÍCULO 2- Autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para condonación

Se autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) a condonar:

- a) En el caso de los trabajadores independientes, los adeudos al principal por cuotas, así como de multas, recargos e intereses.*
- b) En el caso de los patronos, los adeudos por multas, recargos e intereses.*

La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor.

(...)

ARTÍCULO 5- Reglas para condonación a los trabajadores independientes

Se autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para que condone los adeudos, de conformidad con los términos de esta ley.

Esta condonación se aplicará a los trabajadores independientes que cumplan las siguientes condiciones:

- a) En el caso de los trabajadores independientes que, no estando inscritos, se inscriban.*

b) *En el caso de los trabajadores independientes que, estando inscritos, adeuden cuotas.*

c) *En caso de tener en proceso una investigación administrativa iniciada en su contra para el cobro de períodos retroactivos, que aún no se encuentre firme en sede administrativa, sea que se encuentre en una fase inicial, en la notificación del traslado de cargos, notificación del acto administrativo o en fase recursiva, el trabajador independiente, para acogerse a la condonación, deberá suscribir, junto con la Caja Costarricense de Seguro Social, un acuerdo de transacción en el cual se plasmará la condonación en los términos de esta ley.*

d) *En caso de tener procesos judiciales iniciados, el trabajador independiente deberá pagar los gastos incurridos por la Caja Costarricense de Seguro Social correspondientes por concepto de honorarios, calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción, según el artículo 17 del decreto vigente de “Arancel de honorarios por servicios profesionales de abogacía y notariado”.*

Formalizada la transacción, se considerará extinguida cualquier obligación contributiva anterior a ese plazo.

Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos ni beneficios individuales relacionados con estas”.

De la lectura de los numerales citados y tomando en consideración el contenido de los artículos 73, 74 y 177 constitucionales, desde una hermenéutica tanto histórica como sistémica, esta Sala considera improcedente fijar, en normas de rango infraconstitucional, la condonación de las cuotas referidas, por cuanto estas últimas tienen como finalidad (por

disposición expresa de la Carta Magna) el establecimiento y la universalización de los seguros sociales, de modo que estén fuera de la acción de la ley. Precisamente, la garantía de que los fondos y reservas de la seguridad social no puedan ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, impide cualquier tipo de disposición que no sea afín al propósito expresamente contemplado en la Ley Fundamental. En ese sentido, este Tribunal ha reconocido expresamente que las cuotas de la seguridad social son contribuciones parafiscales de origen constitucional:

“La cuestión de las contribuciones parafiscales –en este caso las aportaciones a la seguridad social- ha provocado no poca polémica en el ámbito doctrinario y jurisprudencial. En lo que atañe a la controversia jurídica constitucional que tenemos entre manos, desde la perspectiva de esta Sala, son plausibles dos tesis. La primera, que considera que al ser un tributo –véase al respecto la sentencia 2006-009568 de este Tribunal- irremediablemente sus elementos estructurales –hecho generador, tarifa, base de cálculo, sujeto activo y pasivo, etc.- deben ser definidos por Ley formal-; esta última consecuencia que no ha sido validada por la Sala Constitucional-. En esta dirección, si los elementos estructurales de la contribución parafiscal no estuviesen establecidos por Ley formal, se estaría vulnerando el principio de legalidad tributaria, máxime si se toma en cuenta que en la lucha de los barones ingleses por hacerse de la potestad tributaria algunos encuentran el origen del Parlamento y la democracia – no hay democracia sin Parlamento, ni de éste sin la Oposición-. En resumidas cuentas, en este caso específico, se debe de aplicar el principio de legalidad tributaria. La segunda tesis, la cual ha sido sostenida por este Tribunal –véanse, entre otras, las sentencias números 1994-003819 y

1998-007393-, es la que considera que no estamos en presencia de una contribución parafiscal y, por consiguiente, no se debe aplicar el principio de legalidad tributaria. “El pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes ...”.

Según la doctrina más autorizada en materia tributaria las contribuciones parafiscales son un tributo, pues contienen los elementos materiales de la obligatoriedad –el deber de pagarlas quienes se encuentren en el supuesto de la norma creadora-, de singularidad debido a que afecta un determinado y único grupo social o económico y la destinación sectorial a causa de lo que se recauda a través de esta prestación obligatoria se utiliza en beneficio exclusivo del grupo que pagó el tributo. Estamos, pues, ante el ejercicio de una potestad de imperio del Estado que impone prestaciones pecuniarias para el cumplimiento de fines sociales o económicos. Ergo, solo a través de una Ley formal se pueden crear –tributum sine legge -.

Ahora bien, en el caso de las cuotas obrero-patronales destinadas al sostenimiento de la seguridad social –seguro de enfermedad y maternidad y seguro de invalidez, vejez y muerte-, nuestro ordenamiento jurídico tiene una singularidad. En efecto, y es que el numeral 73 constitucional es el que crea la contribución parafiscal al disponer una contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos citados y demás contingencias que la ley determine. Acto seguido, el texto constitucional establece que la

administración y el gobierno de esos seguros sociales corresponde a una institución autónoma: la Caja Costarricense de Seguro Social. Finalmente, en lo que interesa, la norma constitucional impone la prohibición de transferir o emplear en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Como puede observarse, estamos, pues, ante una contribución parafiscal creada por el Constituyente originario, con lo que, desde la perspectiva de este Tribunal, se cumple la máxima de que no puede haber imposición sin representación – no taxation without representation-. En otras palabras, en el caso que nos ocupa, el apego a los principios que regentan el ejercicio de la potestad tributaria se cumple satisfactoriamente, toda vez que un órgano representativo, plural, que ejerce el máximo poder en un Estado democrático y social de Derecho, como lo es el ejercicio de la potestad constituyente, determinó soberana y democráticamente crear la contribución parafiscal.

Un segundo escollo que debemos superar, es el relativo a la fijación del monto de la cuota a pagar por patronos y trabajadores. Al respecto, el artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social estatuye que las cuotas y prestaciones serán determinadas por la Junta Directiva, de acuerdo con el costo de los servicios que hayan de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales. La contribución de los trabajadores no puede ser nunca mayor de la contribución de sus patronos, salvo los casos de excepción que para dar mayores beneficios a aquéllos, y para obtener una más justa distribución de las cargas del seguro social obligatorio señale el Reglamento, con base en recomendaciones

actuariales. Vista así las cosas, concluye este Tribunal que no se vulnera el principio de legalidad tributaria, por la elemental razón que mediante Ley formal se le impone a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social parámetros objetivos a la hora de determinar el monto de la cuota –el costo de los servicios que presta y los respectivos cálculos actuariales-, por lo que el legislador le fijó al órgano colegiado administrativo los elementos objetivos que debe observar a la hora de fijar los respectivos montos, actos administrativos que también deben ceñirse a los principios generales de Derecho y son controlables a través del Juez de lo Contencioso Administrativo. Esta misma lógica sigue el Código de Normas y Procedimientos Tributarios en su numeral 5, en relación con las tasas, pues permite variar su monto por vía de Reglamento para que se cumpla su destino en forma más idónea, previa intervención del organismo que por ley sea el encargado de regular las tarifas de los servicios Públicos.

Recapitulando, al ser creada la contribución parafiscal por el Constituyente originario, se cumple, con creces, el principio de legalidad tributaria, por un lado, y al fijar el legislador parámetros objetivos para determinar monto de la cuota de la contribución parafiscal, también se respeta ese principio.

II.- Tampoco puede interpretarse que artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social infrinja, per se, el artículo 177 constitucional, en los términos expuestos por el accionante, pues tal numeral, lejos de impedir que la Caja Costarricense de Seguro Social fije –en el ejercicio de sus competencias, derivadas del ordinal 73 constitucional- las cuotas que pagan los patronos y

trabajadores, lo que impone, por el contrario, es la obligación de crear a favor de esa institución las rentas suficientes, a fin de lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar, cumplidamente, el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono. Ergo, la acción de inconstitucionalidad incoada debe ser rechazada por el fondo, en cuanto al citado ordinal 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, como en efecto se hace” (Sentencia n.º 2018013658 de las 9:15 horas de 22 de agosto de 2018).

Debe tomarse en consideración que el pago de las cuotas no solo proporciona una serie de beneficios particulares a los trabajadores, sino que, con base en el principio de solidaridad, es indefectible en aras de la universalización de los seguros sociales y su sostenibilidad. Lo anterior se dispone claro está, sin perjuicio de la prescripción que resulte aplicable en respeto al principio de seguridad jurídica. En consecuencia, resulta inconstitucional la condonación del adeudo principal por cuotas de la seguridad social.

Por otro lado, la autorización legal de la condonación de multas, recargos e intereses no es inconstitucional per se, ya que sobre estas obligaciones no hay regulación alguna explícita en la Constitución Política. No está de más mencionar que, con base en el principio de paralelismo de las formas, tanto la creación como la condonación de las multas, recargos e intereses debe darse por normas al menos de igual rango y no debe afectar ni poner en riesgo la sostenibilidad de la seguridad social, sino que, más bien, tiene que procurarla. Sin embargo, pese a lo anterior, el roce de constitucionalidad persiste, en la medida que el proyecto de ley señala que la condonación no podrá ser menor a la totalidad de rubros contemplados en el

numeral 2 citado líneas arriba (principal por cuotas, multas, recargos e intereses). Al respecto, tal y como se indicó supra, la autorización legal para la condonación del adeudo principal es inconstitucional y, además, se le está imponiendo a la CCSS una manera determinada de actuar por medio de una “autorización”, sin que se observe alguna justificación en la norma consultada ni se tome en cuenta la autonomía del ente asegurador tanto en lo referido a la administración como en lo concerniente al gobierno de los seguros sociales.

Conviene advertir que la autorización para la condonación (solo de multas, intereses y recargos) tiene que respetar los fines impuestos por la propia Carta Magna, así como basarse en parámetros razonables y objetivos en atención al principio de igualdad, siempre tomando en consideración la autonomía constitucional de la CCSS, por ser la encargada de la administración y el gobierno de los seguros sociales. En este contexto, tal autonomía configura una garantía para el manejo independiente de los seguros sociales dentro de los límites contemplados en la Constitución Política, sin que puedan suscitarse de manera válida intromisiones arbitrarias e injustificadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en estos temas.

Por otra parte, se consulta sobre la oración final del numeral 5 del proyecto aplicable a las personas trabajadoras independientes: “Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos ni beneficios individuales relacionados con estas”. En ese sentido, esta frase también es contraria al Derecho de la Constitución, toda vez que regula la condonación de adeudos al principal por cuotas del seguro social, lo cual, tal y como se consignó supra, es contrario a nuestra Carta Magna. De ahí que carece de interés la disposición referida a que las cuotas condonadas

no generen derechos ni beneficios individuales pues, ab initio, tal condonación es constitucionalmente inviable. Igual suerte corre la consulta sobre si se está invitando a las personas trabajadoras a renunciar a su derecho de pensión, ya que como se dijo la condonación de adeudos al principal por cuotas no es factible. Asimismo, la alegada violación al principio de igualdad no solo no se desarrolló, sino que partía de la diferencia de que a los trabajadores independientes se les autorizaba la condonación de las cuotas y a los patronos no, por lo que al ser inconstitucional la autorización de la condonación de adeudos al principal por cuotas para los trabajadores independientes, prima facie resulta innecesario efectuar algún análisis sobre el punto.

En conclusión, el numeral 2 del proyecto consultado tiene roces de constitucionalidad al autorizar la condonación de adeudos al principal por cuotas del seguro social y al disponer que la condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en ese numeral. Asimismo, el artículo 5 del proyecto de ley es contrario al Derecho de la Constitución en cuanto regula la condonación de adeudos al principal por cuotas del seguro social a los trabajadores independientes”.

Tal y como lo explicó la Sala en el dictamen transcrito *supra*, la Constitución Política configuró los seguros sociales como un beneficio irrenunciable de las personas trabajadoras ante enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y otras contingencias determinadas por ley, cuyo financiamiento se regula por el sistema de contribución forzosa tripartito del Estado, patronos y trabajadores. Además, el mandato constitucional a la CCSS para la administración y el gobierno de los seguros sociales (referencia expresa a la institución introducida en 1961) establece que los fondos y las reservas de estos no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación. Precisamente, los seguros sociales fueron

fijados en beneficio de todas las personas trabajadoras, tal y como se desprende de las actas del constituyente. Incluso, no hay duda de que el espíritu del numeral 73 de la Carta Magna se extiende a todas las personas trabajadoras e, incluso más allá, a todos los habitantes del país, lo que comulga con el principio de la universalización de los seguros sociales.

En adición, el constituyente derivado, con la reforma al ordinal 177, introdujo expresamente la universalización de los seguros sociales; empero, aun antes de lo anterior, la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social ya le había impuesto a su junta directiva el mandato de fijar la fecha de la entrada en vigor del “seguro social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro” (artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS de 22 de octubre de 1943). Es decir, el seguro social de los trabajadores independientes indefectiblemente formaba parte de tal universalización y, en consecuencia, su implementación en el país goza de asidero constitucional.

Así, la seguridad social involucra a todas las personas (asalariadas y trabajadoras independientes) que ejerzan algún tipo de actividad en el país y se encuentren regidos por el ordenamiento jurídico patrio, ya que no solo deben contribuir de manera solidaria con la sostenibilidad del régimen, sino que correlativamente están cubiertos por la protección dispuesta a nivel constitucional. En la sentencia nro. 2003-03483 de las 14:05 horas de 2 de mayo de 2003, se reconoció con toda claridad su carácter obligatorio: “El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de la seguridad social incorpora el principio de universalidad, pues se extiende a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad” (El destacado no es original).

Por consiguiente, a partir del contenido de los numerales 73, 74 y 177 constitucionales y desde una hermenéutica tanto histórica como sistémica, la

reducción retroactiva de plazos de prescripción, en los términos previstos en el transitorio II consultado, es inconstitucional por restringir de forma absoluta el cobro y recuperación de cuotas de la seguridad social nacidas, determinadas o configuradas antes de la eventual entrada en vigor de la ‘*Ley del trabajador independiente*’; es decir, cuotas, en principio, válidamente exigibles a la luz del ordenamiento jurídico vigente y sobre las cuales la CCSS debe tener margen de administración, de acuerdo con su autonomía de gobierno y planificación institucional, por haber surgido estas a la luz de otro criterio de temporalidad y plazo de prescripción. No está de más reiterar expresamente que este Tribunal, en el dictamen 2021023611 de las 17:50 horas de 20 de octubre de 2021, señaló: “*esta Sala considera improcedente fijar, en normas de rango infraconstitucional, la condonación de **las cuotas referidas, por cuanto estas últimas tienen como finalidad (por disposición expresa de la Carta Magna) el establecimiento y la universalización de los seguros sociales, de modo que están fuera de la acción de la ley. Precisamente, la garantía de que los fondos y reservas de la seguridad social no puedan ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, impide cualquier tipo de disposición que no sea afín al propósito expresamente contemplado en la Ley Fundamental***” (El destacado no es original). Nótese que, aun cuando el extracto transcrito refiere a la condonación, lo cierto es que, inexorablemente, de lo anterior se deriva que las cuotas de la seguridad social válidamente exigibles están fuera del ámbito de libre disposición del legislador.

De ahí que disminuir la prescripción retroactiva de las cuotas a la seguridad social, constituya una forma de disposición contraria a su finalidad constitucional, pues estarían dejando de ser percibidas o, en su caso, cobradas, pese a tener carácter de contribución forzosa, cualidad de indisponibilidad (imposibilidad tanto de ser transferidas como de empleadas en finalidades distintas a las que motivaron su creación) y formar parte de un régimen con beneficios irrenunciables, todo lo cual

implica que las personas trabajadoras están obligadas a contribuir solidariamente a su sostenibilidad y universalización. En el estado actual -anterior a la eventual entrada en vigencia de esta ley-, la CCSS se encuentra facultada para actuar dentro de un marco jurídico en el que puede administrar y planificar determinaciones, fiscalizaciones o cobros, basada en un plazo de prescripción mayor al que se pretende imponer retroactivamente, por lo que esta reducción se traduciría en una afectación directa a la CCSS y la seguridad social.

Distinto es el caso en el que se cambian los plazos de prescripción a futuro para deudas no nacidas, periodos nuevos o personas que nunca se han inscrito en la seguridad social, pues le corresponde a la CCSS adaptar su administración y gobierno sobre los seguros sociales (gestión de cobro y determinación de obligaciones) a las nuevas disposiciones legales. Incluso, en el caso de las personas que nunca se han inscrito ante la CCSS, se contemplan transitoriamente condiciones para que regularicen su situación (párrafo segundo del transitorio II); es decir, pasen a la formalidad y así no solo contribuyan a la seguridad social sino que también se encuentren cubiertos por el régimen. Precisamente, el pago de las cuotas no solo proporciona una serie de beneficios particulares a las personas trabajadoras, sino que, con base en el principio de solidaridad, es indefectible en aras de la universalización de los seguros sociales y su sostenibilidad.

De igual forma, se debe advertir que los plazos de prescripción tienen que respetar los fines impuestos por la propia Carta Magna con respecto a la seguridad social, siempre tomando en consideración la autonomía constitucional de la CCSS, por ser la encargada de su administración y gobierno. En este contexto, tal autonomía configura una garantía para el manejo independiente de los seguros sociales dentro de los límites contemplados en la Constitución Política, sin que puedan suscitarse de

manera válida intromisiones arbitrarias e injustificadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en estos temas.

Con base en lo anterior, resultan inconstitucionales los siguientes extractos del transitorio II: *“En todo caso, una vez que entre en vigor la presente ley, para los trabajadores independientes inscritos, se aplicará el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que existan o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. (...) Para los efectos del párrafo anterior, la expresión "independientemente de si se iniciaron o no procedimientos determinativos o de cobro", significa que, de haberse realizado procedimientos determinativos o de cobro, o se inicien con posterioridad a la vigencia de esta ley sobre periodos anteriores a esta, solo se podrán determinar contribuciones o cobrarlas si, al momento de notificar el primer acto de inspección o de cobro, no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años. Cualquier otro acto posterior que se haya dado, sobre periodos respecto de los que ya para el primer acto había transcurrido el plazo de prescripción, carecerá de efecto interruptor bajo el principio de que no se puede interrumpir la obligación ya prescrita”*.

De otro lado, aun cuando las personas legisladoras citan parcialmente los criterios vertidos por la CCSS en el procedimiento legislativo en relación con una *“violación al principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social”*, se trata de extractos que no fueron desarrollados ni explicados en su contexto. Precisamente, no basta con transcribir los criterios de la institución, sino que, a los efectos de una consulta legislativa, deben exponerse los motivos que generan las dudas u

objecciones, por lo que, en relación con estos extremos, no emito pronunciamiento alguno por el fondo y los declaro inevaluables.

Finalmente, si bien los alegatos que equiparan la prescripción con la condonación de las cuotas fueron desarrollados, *a priori* se descartan, toda vez que constituyen institutos jurídicos sustancialmente diferentes. En ese sentido, las personas legisladoras formulan sus razonamientos partiendo del hecho de que se trata de una condonación; sin embargo, el transitorio consultado no menciona tal término ni lo equipara al menos de forma directa.

3.4. Sobre la posición de la mayoría en este dictamen.

Con el mayor de los respetos, debo necesariamente efectuar algunas consideraciones sobre el voto de la mayoría que, en el fondo, se relacionan con la línea jurisprudencial desarrollada por la Sala.

En primer lugar, la Constitución Política señala en lo conducente:

“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.

(...).

Artículo 74.--Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley: serán aplicables por igual a todo, los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

(...)

Artículo 177. (...)

Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantiza 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.

(...)"

Así, en el dictamen nro. 2021023611 de las 17:50 horas de 20 de octubre de 2021, este Tribunal reconoció de forma expresa la indisponibilidad de las contribuciones al seguro social (como garantía de que los fondos y reservas de la seguridad social no puedan ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, lo cual impide cualquier tipo de disposición que no sea afín al propósito expresamente contemplado en la Ley Fundamental) y avaló la posibilidad de disposición sobre multas, recargos e intereses, en tanto no existe regulación explícita de la Constitución Política sobre estos.

Ahora, el numeral 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS impone un régimen de prescripción decenal para el cobro de daños y perjuicios ocasionados a la seguridad social, plazo que se ha extendido a las deudas de esta naturaleza. En ese sentido, no cabe duda de que el instituto jurídico de la prescripción se encuentra cobijado por el principio de reserva legal, por lo que la Asamblea Legislativa tiene la potestad de normarlo, pero siempre dentro de los límites del Derecho de la Constitución. Es decir, en el *sub examine*, la regulación legal de la prescripción no puede pasar por alto ni transgredir la autonomía constitucional de la CCSS ni el carácter que la propia Carta Magna le otorga a la seguridad social.

Sin embargo, la mayoría de la Sala señala que la definición de un régimen legal de prescripción no vulnera la autonomía constitucional de la CCSS en materia de gobierno y administración de los seguros sociales y, para ello, señalan: *“De otro modo, se llegaría al extremo de postular que solamente ese ente podría regular lo atinente a las formas de extinción de las obligaciones derivadas de este régimen, llevando a una excepción al principio de reserva de ley y coonestando que mediante norma reglamentaria se incursione en el régimen de la prescripción negativa, proyección que, con el respeto de siempre, no se comparte”*. Al respecto, debo manifestar que es evidente que un plazo de prescripción no puede ser definido por las partes de una relación jurídica, sino que se trata de un extremo de orden público que tiene que ser definido por ley; empero, esta última no puede ignorar las disposiciones constitucionales sobre la seguridad social, a las que se encuentra sometida en virtud del principio de supremacía de la Constitución. No se trata de que la CCSS establezca plazos de prescripción (lo cual es manifiestamente improcedente), sino de que las leyes en torno a este tema respeten las disposiciones de nuestra Carta Magna. De ahí que el legislador no es absolutamente libre de regular el plazo de prescripción de las cuotas de la seguridad social, toda vez que existe una indisponibilidad constitucional de estos fondos y una tutela de rango supralegal.

En consecuencia, si la CCSS tenía legítimamente planificada la recuperación de montos adeudados con base una prescripción de 10 años y, por medio de una ley, se le reduce el plazo a 4 (incluso en aquellos supuestos donde las deudas ya se encontraban judicializadas), es evidente que no solo existiría un impacto en su institucionalidad, sino que a la vez se estarían modificando aspectos propios de la administración y el gobierno de los seguros sociales (como la planificación de ingresos, la gestión del cobro de las deudas, entre otros). Incluso, la propia mayoría reconoce de manera expresa que a la CCSS le compete: *“definir cuestiones del régimen de seguridad social, formas de prestación, porcentajes de aportación, estrategias cobratorias, formas de funcionamiento del servicio, esquemas de prestación por sector, entre múltiples aspectos”*; sin embargo, no toma en consideración que las deudas anteriores a la eventual entrada en vigencia de la ley (con un plazo de prescripción de 10 años, lo cual es así porque la norma aplicable es la vigente al momento del hecho generador) constituyen cuentas por cobrar que integran los activos de la institución y, consiguientemente, los fondos de la seguridad social, por lo que, al estar conformadas por contribuciones forzosas y ser indisponibles, una vez que nacieron a la vida jurídica debe respetarse el plazo de prescripción vigente a los efectos de su cobro y gestión.

La mayoría también sostiene que el ordinal 129 constitucional y el artículo 9 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, abordados desde la óptica del numeral 34 de la Carta Magna, permiten la entrada en vigencia retroactiva de una ley, para lo cual razonan que ello es legítimo cuando se trata de una regulación favorable para la persona obligada. Incluso, la mayoría sostiene la siguiente máxima: *“el beneficio se mide siempre desde la arista del sujeto pasivo u obligado, que no del ente público titular de la potestad administrativa que se regula”*. Es decir, bajo tal lógica son irrelevantes los efectos que tengan las leyes sobre la CCSS, siempre y cuando beneficien al sujeto pasivo u obligado, lo cual me parece abiertamente

incoherente con la autonomía constitucional de esta institución. Desde mi punto de vista, tal razonamiento omite por completo el análisis de otros preceptos constitucionales, como los numerales 73, 74 y 177, así como la línea jurisprudencial reiterada sobre la indisponibilidad de las contribuciones a la seguridad social.

En adición, la mayoría pretende comparar, de forma improcedente, el ordinal 169 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que en lo conducente regula: *“Las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias, así como el de recargos, multas e intereses, tendrán efectos retroactivos cuando su aplicación resulte más favorable para el afectado”*, con la aplicación retroactiva de la prescripción de 4 años de las obligaciones con la seguridad social de los trabajadores independientes (transitorio II consultado). Empero, tal reflexión no considera del todo el numeral 73 constitucional que veda al legislador de decidir sobre las contribuciones a la seguridad social que se encuentran dentro del ámbito de administración y gobierno de la CCSS; tampoco toma en cuenta que, a la luz del dictamen nro. 2021023611 de las 17:50 horas de 20 de octubre de 2021, solamente podrían ser susceptibles de disposición las multas, recargos e intereses.

De ahí que los párrafos primero y tercero del transitorio II consultado no hacen más que premiar a quienes han incumplido sus deberes tanto formales como materiales con la seguridad social, sin tomar en consideración la administración y gobierno de la CCSS, ni tampoco a quienes sí han actuado conforme al ordenamiento jurídico.

Por último, la mayoría señala que su razonamiento es válido siempre que no se vulnere otro valor constitucional; empero, tal y como se indicó *ut supra*, la posición adoptada en el dictamen omite por completo el análisis, propiamente, de la naturaleza de las contribuciones a la seguridad social y su indisponibilidad.

De este modo, con base en lo expuesto, me aparto completamente de las consideraciones efectuadas por la mayoría de la Sala.



Paul Rueda L.