



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 5 de diciembre de 2019  
DM-1817-2019

Señora  
Nancy Vílchez Obando  
Jefe de Área  
Área Comisiones Asuntos Económicos  
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

En atención al correo enviado, bajo el oficio **AL-CPOECO-810-2019** de 25 de noviembre de 2019, recibido mediante correo electrónico en la misma fecha, solicitando criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado **“LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE”**, Expediente N°21.434, le indico al respecto:

Este proyecto procura regular lo relativo a la cancelación de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes, ya que actualmente no existe mucha normativa al respecto; por lo tanto, el cobro que se realiza, es arbitrario y las cuotas a pagar son sumamente altas en relación a los trabajadores asalariados, así mismo la Sala Constitucional, ha establecido que las cuotas de la seguridad social tienen naturaleza parafiscal, por lo que la regulación del cobro y pago de tales cuotas debe regirse por los principios del Derecho Tributario.

Al respecto las siguientes consideraciones:

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) N°17 de 22 de octubre de 1943, norma a la CCSS, e indica en su artículo 1°, que es una institución autónoma, encargada del gobierno y la administración de los seguros sociales. Esta disposición legal también se encuentra amparada en la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, conforme lo expresa el artículo 73.

De esta norma constitucional, emana que en materia de seguros sociales, la CCSS, cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, ya que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus metas y auto dirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 2

Sobre este tema en particular, en el dictamen C-349-2004 del 16 de noviembre de 2004 y C-163-2018 del 18 de julio 2018, la Procuraduría General de la República indicó:

*“...nuestra Carta Política ha dotado a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, para independizarla así del Poder Ejecutivo y frente a la propia Asamblea Legislativa; esto último implica una serie de limitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de seguridad social...”*

En el dictamen C-130-2000 de 9 de junio de 2000 la Procuraduría también ha destacado que la autonomía política o de gobierno de la Caja, únicamente está reconocida en materia de seguros sociales, no así para los otros fines que le han sido asignados a dicha institución. Al respecto, dispone:

*“Considera el órgano asesor que la autonomía administrativa y de gobierno que la Constitución Política le garantiza a la CCSS está en función de los seguros sociales, no así en relación con las otras actividades o fines que el legislador le impone a esa entidad, por lo que la autonomía es parcial, aunque absoluta en el ámbito de la especialización. Lo anterior obedece, en primer término, a que la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto. Es decir, el grado de autonomía no se le concede por el hecho de que sea un tipo de ente (institución autónoma), sino para que cumpla un cometido especial asignado por el Constituyente. Cuando no estamos en presencia de este fin no se justifica la autonomía política.*

*Ahora bien, en relación con la autonomía administrativa es preciso hacer una aclaración. Como se indicó atrás, la reforma del año de 1968 suprimió la autonomía política a las instituciones autónomas con la salvedad de la CCSS. Sin embargo, esa reforma parcial a la Carta Fundamental no afectó la autonomía administrativa de las instituciones autónomas, la cual quedó intacta. Consecuentemente, al ser esta una autonomía que se asigna a las instituciones autónomas en función del sujeto y no del fin o la materia, y siendo la CCSS una institución autónoma, en este ámbito, la autonomía de la CCSS es plena y no parcial. (...)*

*Como puede observarse de la resolución de la Sala Constitucional, la autonomía administrativa no es irrestricta o absoluta y, por ende, el legislador, en el ejercicio de la potestad de legislar, puede dictar normas jurídicas que a la postre resulten ser una limitación a la autonomía administrativa de esos entes.”*





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 3

Entonces, es claro que, la autonomía administrativa y de gobierno reconocida en el artículo 73 de la Constitución Política, está exclusivamente referida a la materia de seguros sociales y por tal motivo no podría una norma de rango infraconstitucional atentar contra la potestad de autorregulación de la Caja en este campo, así como tampoco podría hacerlo una decisión administrativa de otro órgano u ente público. No obstante, para los demás fines establecidos a la Caja diferente a esa materia, la autonomía reconocida es únicamente administrativa en su condición de institución autónoma, por lo que sí estaría sujeto a lo dispuesto por el legislador y a políticas generales del Poder Ejecutivo en cuanto a materia de gobierno en campos diferentes a la administración de los seguros sociales.

La Sala Constitucional en reiterada jurisprudencia ha reconocido el grado de autonomía que cobija el funcionamiento de la CCSS y, principalmente, su independencia en la administración de los fondos y las reservas de los seguros sociales.

En las sentencias de la Sala Constitucional N°6256-94 de las 09:00 hrs. de 25 de octubre de 1994 y N°16810-2015 de las 11:00hrs de 28 de octubre de 2015, se consideró lo siguiente:

*La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades : a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 idem; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, "con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo". Ahora bien, según lo dicho, entre las notas características de las instituciones autónomas, está incluida, a no dudarlo, la autonomía presupuestaria (véase intervención en la Asamblea Nacional Constituyente de Rodrigo Facio Brenes en el considerando II).- La inclusión de las partidas presupuestarias necesarias para que el Estado cancele sus aportes a la Caja Costarricense de Seguro Social, forman parte de los recursos ordinarios creados en el mismo artículo 73 constitucional, de manera que no es posible que la Asamblea Legislativa los incluya y apruebe en un presupuesto ordinario o extraordinario de la República, con la definición, a la vez, del gasto correspondiente, sustituyendo así las facultades otorgadas por Constitución a la propia Caja Costarricense de Seguro Social, sin violar los artículos 73 y 188 de la Constitución Política y los principios aquí señalados. **Tratándose de recursos ordinarios, sólo la institución, conforme con su propia organización, puede ejercer la autonomía constitucional libremente (definición de las razones de legalidad***





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 4

**con la oportunidad y la discrecionalidad) por medio de los presupuestos del ente, que deberán ser aprobados y fiscalizados por la Contraloría General de la República.** Es decir, es la propia Constitución Política la que ha definido cuáles son los recursos financieros propios y ordinarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, al señalar que lo componen las contribuciones forzosas que deben pagar el Estado, los patronos y los trabajadores, fondos que son administrados y gobernados por la propia institución. Distinto es el caso de contribuciones extraordinarias del Estado o de terceros en favor de los seguros sociales, que sí pueden llevar, por tratarse de donaciones, contribuciones o participaciones (liberalidades al fin), los fines específicos a los que están dirigidos esos recursos especiales, como por ejemplo la construcción de un hospital, una clínica o la compra de equipo especializado. **Pero tratándose de los recursos ordinarios, el legislador no puede sustituir al jerarca de la institución en la definición de las prioridades del gastos, porque el hacerlo es parte de lo esencial del ejercicio de la autonomía del ente, según las características, principios y notas que aquí se han señalado. (...)** (lo destacado no corresponde al original).

Posteriormente, esta Sala se volvió a pronunciar sobre la autonomía administrativa y de gobierno de la CCSS, en la sentencia N°15655-2011 de las 12:48 hrs. de 11 de noviembre de 2011, indicando que le está vedado al Poder Ejecutivo y al Legislador definir aspectos como lo serían, la administración de los fondos destinados a la seguridad social. En lo conducente se indica:

***“(...) VI.- Sobre la autonomía administrativa y de gobierno que tiene constitucionalmente la Caja Costarricense de Seguro Social.-*** La autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social está consagrada en el segundo párrafo del artículo 73 de la Constitución Política, el cual establece: “La Administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. La Sala en reiteradas oportunidades ha manifestado que la autonomía de la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno. Véase al respecto lo que se establece en la sentencia 6256-94 de las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro:

***“III.- LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.-*** La Asamblea Nacional Constituyente, como consta en las Actas Nos. 125 y 126, aprobó la inclusión de la Caja Costarricense de Seguro Social, siguiendo, básicamente, el texto original de la Constitución de 1871; esto es, se trasplantó la institución de la Constitución de 1871, según las modificaciones de 1943 a la Constitución de 1949. Sin embargo, a los efectos de la consulta, resultan sugestivas las participaciones del Constituyente Volio Jiménez sobre el tema. De la página 34 del Tomo III de la Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se transcribe lo siguiente: “Además, la Caja, tarde o





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 5

*temprano, tendría que asumir el riesgo de desocupación, que vendrá a resolver el grave problema planteado por la cesantía. Insistió en que no le parecía adecuado debilitar la Caja. Lo prudente es fortalecerla. De ahí que lo más aconsejable es dejar las cosas como están, dándole a la Caja plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo"; y en la página 36 idem se agrega : "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". Al ser aprobado el artículo, se incluyó un segundo párrafo que literalmente decía: "La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma", texto que luego fue reformado por Ley No. 2737 de 12 de mayo de 1961, quedando hoy día de la siguiente manera: "La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social". En conclusión, 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." (Véanse además estas otras sentencias de esta Sala en las que se hace alusión al tema de la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social: 0236-94 de las 9 horas 57 minutos del catorce de enero; 3403-94 de las 15 horas 42 minutos del 7 de julio; 6471-94 de las 9 horas con 39 minutos del 4 de noviembre, todas del año 1994).*

*En este mismo sentido en sentencias de 1998 y 199 esta Sala señaló:*

*"IV.- El artículo 73 de nuestra Constitución Política establece la existencia de los seguros sociales, los cuales se regulan por el sistema de contribución forzosa del Estado, patrono y trabajadores, con el fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. La Caja Costarricense de Seguro Social, es la entidad autónoma encargada de administrar este tipo de seguros, con la autonomía que 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. Garantiza de esta forma, 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, como seres humanos que son, y se brinda desde su concepción hasta su muerte, 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." (Sentencia 004636-98 de las 15 horas 57 minutos del 30 de junio de 1998)*

*"...es dable a los diferentes establecimientos de la Caja, en aplicación del principio constitucional de autonomía de administración y gobierno, dictar las medidas de reorganización necesarias de sus servicios para su mejoramiento, con el fin de lograr*





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 6

la mejor satisfacción de sus usuarios y del interés general, que por su naturaleza nunca podría dejar de prevalecer ante los intereses particulares.” (Sentencia 03065-98 de las 18 horas 18 minutos del 6 de mayo de 1998)

“...la autonomía reconocida en el artículo 73 en relación con el 177 de la Constitución Política a la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, como ha reiterado este tribunal en sentencias precedentes (ver por ejemplo: 3403-94, 6256-94, 6524-94, entre otras) El constituyente expresamente instituyó un ente encargado de la administración de la seguridad social dotado de máxima autonomía para el desempeño de su importante función; razón por la cual la reforma al numeral 188 constitucional que instituyó la dirección administrativa no modificó su régimen jurídico.” (Sentencia 07379-99 las 10 horas con 36 minutos del 24 de setiembre de 1999)

Más recientemente, mediante la resolución número 2009-10553 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del primero de julio del dos mil nueve, redactada por el Magistrado Jinesta Lobo, esta Sala dijo:

“De la literalidad de dicha norma se desprende que la Caja Costarricense de Seguro Social posee **autonomía de segundo grado, es decir autonomía política o de gobierno**, para cumplir con la función, expresamente, dispuesta por el constituyente, sea, la administración y gobierno de los seguros sociales.” (resaltado no corresponde al original).

De igual forma, véase lo establecido mediante la resolución número 2010-07788 de las catorce horas cincuenta y nueve minutos del veintiocho de abril de dos mil diez, redactada por el Magistrado Castillo Víquez:

“Para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, resulta necesario tomar en consideración los precedentes sobre la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por sentencia No. 1994-06256 de las nueve horas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, establece la Sala lo siguiente:

“Aunque no es materia de la consulta, a los efectos de la conclusión a que llega la Sala, se hace necesario, por lo menos, señalar algunos lineamientos generales de lo que implica la descentralización administrativa en nuestro régimen constitucional. Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía : a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 7

al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente. La autonomía, usualmente, comprende las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y por último, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Estas líneas generales sobre la autonomía, están dirigidas a la descentralización administrativa creada por la ley ordinaria."

Además señaló la Sala que:

"La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades : a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, **grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 idem**; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, "con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo"

La Sala mantiene la misma posición con la sentencia No. 2003-02355, en cuanto establece que:

**"... se concluye que la autonomía reconocida en el artículo 73 en relación con el 177 de la Constitución Política la Caja no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, como ha reiterado este tribunal en sentencias precedentes (ver por ejemplo: 2001-7605, 6256-94, entre otras). La Caja es en definitiva el ente encargado de la administración de la seguridad social y está dotada de máxima autonomía para el desempeño de su importante función. En armonía con lo anterior, mediante los artículos 3 y 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, su Junta Directiva tiene plena competencia para establecer los alcances de las prestaciones propias de la seguridad social vía reglamento, de manera que puede definir las condiciones, beneficios y requisitos de ingreso de cada régimen de protección, con sustento en estudios actuariales, a fin de no quebrar el sistema."** (resaltado no corresponde al original).

Así entonces, el grado de autonomía que constitucionalmente le dio a la Caja Costarricense de Seguro Social, en su artículo 73, es el que se ha denominado como grado dos, que incluye autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Siendo que, la reforma que sufrió el artículo 188 Constitucional en 1968, reforma que por





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 8

cierto no modificó el mencionado artículo 73 supra mencionado, instituyó la dirección administrativa del resto de instituciones autónomas, pero no modificó el grado de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, que sigue siendo desde 1943 una autonomía administrativa y de gobierno. En virtud de ello, queda claro entonces que, la ley o el legislador, no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía de gobierno de que goza esta institución. Recuérdese las definiciones que esta Sala ha recogido en su jurisprudencia sobre el significado de cada uno de los grados de autonomía: **a) administrativa**, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; **b) política o de gobierno**, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos en la forma en que lo estime conveniente para el cumplimiento de la finalidad para la cual fue creada; y, **c) organizativa**, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa (esta es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta). Los dos primeros grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la norma (constitucional o legal) que crea al ente. En este caso, estamos frente a un ente descentralizado creado por Constitución, y cuyo grado de autonomía, definido también por la misma Carta Magna, es de grado dos, la cual debe entenderse que incluye las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, la de darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Lo cual se traduce en el caso concreto de la administración del régimen de pensiones a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social -al menos- en la potestad de definir por sí misma, con exclusión de toda potestad legislativa, tres aspectos fundamentales sobre las pensiones: el monto de las cuotas de cotización, el número de cuotas que deben pagar los trabajadores para acceso a la pensión y la edad para jubilarse. Justamente este grado de autonomía mayor que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social respecto del resto de instituciones autónomas, es lo que explica cómo se le ha excluido de la aplicación de leyes tales como “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, ley No. 8131 de 18 de setiembre del 2001. Véase el artículo 1º de dicha ley:

**“Artículo 1.-Ámbito de aplicación**

La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- a) La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.







*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 9

d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley (...)"

Lo cual evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social se le ubica siempre en una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, porque a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, asimilable al grado de autonomía de que gozan las municipalidades, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo. Aunque ciertamente la CCSS no escapa a la ley, esta última no puede "modificar ni alterar" la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la CCSS, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo. La Caja Costarricense de Seguro Social, por ser básicamente una institución autónoma de creación constitucional, la materia de su competencia, dada constitucionalmente, está fuera de la acción de la ley. Dicho de otro modo, el legislador, en el caso de la administración y gobierno de los seguros sociales tiene limitaciones, debiendo respetar lo que el Constituyente estableció. Así como estaría vedado al legislador emitir una ley donde disponga que la administración y gobierno de los seguros sociales ya no le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social, asimismo, tampoco puede emitir una ley que incursione en aspectos propios o correspondientes a la definición de la CCSS, en la administración y gobierno de los seguros sociales. En este sentido, véase lo que dispuso esta Sala mediante la resolución número 2001-010545 de las 14:58 horas del 17 de octubre del 2001:

"... Queda claro que la ley no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de la autonomía plena de que goza esta institución..." (Criterio reiterado en la resolución número 2001-011592 de las 09:01 horas del 09 de noviembre del 2011).

Como argumento adicional, debe resaltarse que la norma que define las funciones y fines de la Caja Costarricense de Seguro Social, se ubica en nuestra Carta Magna en el capítulo de derechos y garantías sociales, mientras lo referente a Instituciones Autónomas se ubica en otro Título XIV; la diferencia en la ubicación refleja, desde una interpretación sistemática y sistémica, que la propia norma fundamental al crear la institución de la seguridad social, pretende brindarle protección solidaria y prioritaria a la persona por su propia condición; evidentemente se trata de una institución que asume el espíritu solidario que inspira el artículo cincuenta y setenta y cuatro de la Constitución. Lo que se pretende es que cada persona tenga la garantía que el Estado solidario le asegura salud, pensión, beneficios por incapacidad y todo lo referente a la seguridad social. Esta disposición que se convierte no sólo es un fin o guía de acción





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 10

*del Estado, sino también en un límite por sí mismo, al asegurar que ni el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo podrían menoscabar dicha competencia constitucional. (...)" (lo resaltado no corresponde al original).*

Es importante indicar, que, a la luz de la norma constitucional, la CCSS posee autonomía política o de gobierno para cumplir con la función, expresamente, definida por el constituyente, sea, la administración y gobierno de los seguros sociales. No obstante; esto no quiere decir, que dicha institución sea inmune a ciertas competencias y delimitaciones legislativas, siempre que éstas no perjudiquen la competencia y autonomía dada constitucionalmente a la Caja, definiendo aspectos que son de su resorte exclusivo en los términos del artículo 73 constitucional.

A partir de lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de nuestra Constitución, corresponde a la Contraloría General de la República la labor de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, incluyendo la verificación de la correcta utilización de los fondos públicos, así como la facultad de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, todo conforme a los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, corresponde a dicho órgano pronunciarse sobre aquellos asuntos donde se discuta el uso correcto de los fondos públicos y, específicamente, la materia presupuestaria (ver opinión jurídica N° OJ-006-2007 del 29 de enero de 2007, así como los dictámenes número C-273-2008 del 7 de agosto del 2008, C-384-2008 del 23 de octubre del 2008, C-042-2009 del 17 de febrero del 2009, C-071-2009 del 13 de marzo del 2009, C-170-2010 del 12 de agosto del 2010 y C-108-2011 y C-111-2011, ambos del 18 de mayo del 2011).

Entonces, recopilando; por un lado, la Caja goza de una autonomía de gobierno reconocida de manera plena en materia de seguros sociales, pero, por otro lado, goza solamente de una autonomía de primer grado (administrativa) para desarrollar todas las demás actividades no comprendidas dentro del concepto de seguridad social. Esta diferenciación tiene sus implicaciones en materia de finanzas públicas.

Precisamente al reconocerse a la CCSS, de manera exclusiva y excluyente la administración y el gobierno de los seguros sociales, se le permite aprobar su presupuesto anual de gastos y regular, por vía de reglamento, lo relativo a su competencia, potestad que también es reconocida en el artículo 14 de su Ley Constitutiva que señala:

***"Artículo 14.- Son atribuciones de la Junta Directiva:***

*(...)*

*f) Dictar los reglamentos para el funcionamiento de la Institución;*

*(...)*





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 11

*h) Aprobar, a más tardar quince días antes de su fecha de entrega a la Contraloría General de la República, a propuesta del Presidente Ejecutivo, el presupuesto anual de gastos, e introducirle las modificaciones que juzgue convenientes. Los gastos de administración no podrán ser superiores a los que fije la Junta Directiva. El Auditor de la Institución está obligado a informar inmediatamente al Presidente Ejecutivo, sobre cualquier gasto que infrinja lo dispuesto en el párrafo anterior. (Así reformado por el artículo 3° de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983)*

Entonces es la Junta Directiva de la CCSS, la encargada de dictar todas aquellas disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, incluidas el definir la cobertura y las cuotas del sistema, siempre respetando el contexto constitucional. Potestad que no está sujeta a más límite que los criterios técnicos existentes, dada la autonomía especial que ha sido reconocida a la Caja en esta materia. Lo anterior bajo un principio de razonabilidad y no arbitrariedad. El Poder Constituyente, fijó un modo forzoso de contribución tripartita entre el Estado, los trabajadores y los patronos, “a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine”.

Por lo que, el sistema de seguridad social establecido en la norma constitucional, requiere de la contribución tripartita establecida en la norma constitucional cuyos montos serán fijados a través de la potestad reglamentaria de la CCSS, tal como se reconoció en la sentencia 5505-2000 de las 14:38 horas del 5 de julio de 2000, en la cual la Sala Constitucional precisó:

*“De los artículos 73 y 177 Constitucionales, se colige que la administración y gobierno de los seguros sociales es competencia exclusiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual goza de autonomía administrativa y de gobierno. Asimismo, que **la institución tiene potestad reglamentaria, que incluye la fijación de las cuotas de la seguridad social** (el destacado no es del original).*

Por lo que, la potestad reglamentaria de la CCSS para fijar las cuotas de la seguridad social, no puede ser eludida ni por el Poder Ejecutivo, ni por el legislador al aprobar las normas presupuestarias.

La garantía constitucional de la CCSS para que se respete su potestad reglamentaria en materia de fijación de las cuotas de la seguridad social, no sólo derivada de la autonomía de gobierno que le reconoce el artículo 73 de la Constitución, sino que en materia presupuestaria es mucho más evidente. Al respecto, el artículo 177 constitucional indica:





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 12

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

(...)

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

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

(...)

Artículo 177 (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)

Entonces, siguiendo la idea, el Poder Ejecutivo, a través del Departamento asignado del Despacho de Hacienda, tiene la responsabilidad de realizar el proyecto de presupuesto ordinario, el Constituyente previó una protección reforzada a los recursos destinados a la seguridad social, forzando a crear las rentas suficientes para cubrir las necesidades actuales y futuras del sistema. Así mismo, ante la presencia de un déficit, la norma constitucional exige al Estado cubrirlo y, específicamente, obliga al Poder Ejecutivo a incorporar la partida correspondiente en el próximo proyecto de presupuesto.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 13

Por lo que dentro de las garantías constitucionales conferidas a la CCSS como administradora del sistema de seguridad social, está la obligación de dotarla de los recursos suficientes para hacer sostenible el sistema.

**RECOMENDACIONES:**

- ✓ La autonomía de gobierno que la Constitución Política reconoce a la Caja Costarricense de Seguro Social, artículo 73 de la Constitución Política se constituye en límite para el legislador que no puede emitir ninguna disposición que violente dicha norma. En igual forma, la interpretación de toda norma jurídica de grado inferior y cualquier actuación administrativa se subordinan al especial grado de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- ✓ No obstante, lo anterior, dicha autonomía política únicamente está reconocida en materia de seguros sociales, no así para los demás fines que le han sido asignados a dicha institución, por lo que la Caja sí estaría sujeta a lo dispuesto por el legislador y a las políticas generales del Poder Ejecutivo en campos diferentes a la administración de los seguros sociales;
- ✓ A partir de lo dispuesto en los numerales 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, le corresponde a dicha entidad de manera exclusiva y excluyente aprobar su presupuesto anual de gastos y regular, por vía de reglamento, lo relativo a las cuotas de la seguridad social, competencia que no puede ser soslayada ni por el Poder Ejecutivo, ni por el legislador al aprobar las normas presupuestarias. Ergo, el poder de dirección del Poder Ejecutivo no resulta imponible en este ámbito de autonomía;
- ✓ La Caja, en consecuencia, sólo estaría sometida a lineamientos **generales** del Poder Ejecutivo en lo que respecta a la materia ajena a la administración de los seguros sociales, sin que esto implique la posibilidad de un control concreto de sus actuaciones;
- ✓ Recientemente, La Junta Directiva de la CCSS aprobó un reglamento para la aplicación de la Base Ajustada al Salario para microempresas en el Seguro Salud, el cual tiene como objetivo fomentar la formalización de microempresarios, sean físicos o jurídicos, la medida la tendrán las microempresas que se instalan por primera vez en el territorio nacional o que reanudan su actividad económica ante





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-1817-2019

Pág. 14

la institución, trata de condiciones preferenciales temporales, para que las personas que sueñan con iniciar o reanudar su microactividad económica puedan tener un incentivo que permita derribar las barreras que existen actualmente, para este reglamento, la CCSS creó una fórmula para la base imponible (la cuantía sobre la cual se calcula el importe de determinado impuesto a satisfacer por una persona física o jurídica), lo cual permite reducir la base sobre la cual se calcula la cotización patronal y de los trabajadores al seguro de salud, este sería un buen ejemplo para empezar a normal lo que pretende este proyecto, porque la idea y la iniciativa es buena, más no parece ser que vaya en línea correcta.

**CONCLUSIONES:**

- ✓ Al respecto se procede a advertir que podría existir un rose 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. Por cuanto, la Caja Costarricense de Seguro Social goza de una categoría especial dentro de las instituciones autónomas, y a diferencia de estas, no sólo es de creación constitucional, sino que tiene un grado de autonomía mayor, cual es, autonomía de gobierno. Lo cual significa un grado de protección frente a la injerencia del Poder Ejecutivo, pero también limitaciones a la intervención del Poder Legislativo.
- ✓ Lo anterior, conforme al artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 3 de la Ley de Jurisdicción ya que, en nuestro sistema jurídico, se exige la interpretación conforme a la Constitución, de lo contrario, se tendría por infringida la Constitución Política.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

C. Archivo

