

# El nuevo régimen regulatorio del trabajador independiente

*The new regulatory regime for the independent worker*

Melissa María Martínez Soto<sup>1</sup>

## Resumen

La Caja Costarricense de Seguro Social ha tenido fines altruistas y han sido de gran beneficio para el país. Sin embargo, no ha logrado generalizar la formalidad de todos los trabajadores para garantizar sus ingresos, por ende, se ve en una situación en la que no puede negar ciertos servicios, pero no todas las personas están en la capacidad de afiliarse. Aunado a lo anterior se presenta otro problema que tiene es que, en el caso de los trabajadores independientes que se formalizaron, empezó un esquema de cobro o de impago de esas obligaciones que fueron teniendo un efecto de bola de nieve con el transcurso del tiempo, por la suma de intereses y los plazos que cobrados en el exceso por más de cuatro años establecidos en el Código Tributario, incluyendo las obligaciones parafiscales como en este caso, sin que la institución pudiese dar una solución efectiva.

## Palabras clave

Autonomía, amnistía, obligaciones, trabajador independiente, cobro.

## Abstract

It is indisputable that the Costa Rican Social Security Fund has had altruistic purposes and has been of great benefit to the country. However, it has not managed to generalize the formality of all workers to guarantee their income, therefore, it finds itself in a situation in which it cannot deny certain services, but not all people are able to join. The second problem it has is that in the case of the independent workers who were formalized, a collection or non-payment scheme began for those obligations that had a snowball effect over time, due to the sum of interest and the terms that are charged in excess beyond the four years established in the Tax Code, including parafiscal obligations as in this case, without the institution being able to provide an effective solution.

## Key words

Autonomy, amnesty, obligations, independent worker, payment.

## Introducción

La Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante, por sus siglas, CCSS), que ha beneficiado a los y las costarricenses durante ochenta y un años consecutivos, tiene su nacimiento en la Administración del presidente Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, mediante la Ley N.º 17

---

<sup>1</sup> La autora cursa la licenciatura en Derecho en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, ULACIT. Correo: [mmartinezs953@ulacit.ed.cr](mailto:mmartinezs953@ulacit.ed.cr).

(Congreso Constitucional de la República, 1941). Soto (2022), en su artículo acerca la CCSS, indica que el objetivo principal bajo el cual fue creada dicha institución costarricense era que desde el primer “momento tuvieron la idea de levantar una estructura socioeconómica capaz de proteger integralmente, a la totalidad de la población costarricense con servicios médicos-hospitalarios iguales para todos los habitantes” (párr. 3). A estos efectos, cabe citar en lo que interesa el artículo 73 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1949) que declara lo siguiente:

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.(Párr. 1)

El artículo anterior tiene su importancia, ya que según el criterio de la Procuraduría General de la República (en adelante por sus siglas PGR) establece que la CCSS es una institución autónoma y, por tanto, es una institución independiente y descentralizada con autonomía presupuestal y funcional en el siguiente texto:

(...) un grado de autonomía distinto y superior –de segundo grado- al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, porque tiene no sólo la administración sino también el “gobierno” de los seguros sociales a su cargo –lo cual le otorga capacidad suficiente para definir sus propias metas y autodirigirse en aquella materia 1-, lo cierto es que creemos que esa sola circunstancia primigenia (Procuraduría General de la República, 2014, párr.4).

A pesar de los esfuerzos que se han dan dado para que haya formalidad de la identificación de actividades laborales, del registro, pago y cobertura, y que los y las trabajadores sean inscritos debidamente para que la entidad tenga sostenibilidad económica, ello no ha sido logrado por múltiples factores, esto está evidenciado en el artículo de Pérez (2022) en el señala que “solo el 6.7% del total de trabajadores independientes se consideran formales en el país. Es decir, el 93.3% mantienen condiciones laborales lejanas a lo que se denomina un empleo formal”.(Párr.1)

La institución se ha resistido y ha establecido medidas en el artículo quinto, de la sesión N.º 9190, aprobada el 30 de junio del año 2022, en las cuales demuestra “la aplicación de las medidas transitorias al Reglamento que regula la formalización de acuerdos de pago por deudas por patronos y trabajadores independientes con la Caja Costarricense de Seguro Social, e igualmente dispuso su publicación”,( Párr. 1) lo cual no resuelven el problema de la informalidad, ni tampoco la situación de la irregularidad de los trabajadores independientes.

En este tema, también, conviene analizar el aspecto jurídico que regula al trabajador independiente en el sentido de cuál es su régimen como tal, cuál es la prescripción que le aplica, cuáles son sus posibilidades de arreglo de pago realmente y el fracaso legislativo para buscar un cambio y una forma de otorgar una amnistía al pago de obligaciones, ello basado en un criterio constitucional sobre la autonomía que le otorga las facultades totales a la entidad que tampoco quiere ejercerlas.

Por consiguiente, ha sido de conocimiento público, expuesto por medios de comunicación como el Semanario Universidad, que la CCSS ha tenido problemas financieros a través de los años, específicamente, en su artículo del 2018 titulado *Crisis y sostenibilidad financiera del seguro de*

*salud de la CCSS*. Además, uno de los más notorios fue en el 2011, un momento crítico para la entidad autónoma, ya que tuvo un gran incremento de gastos crecientes, esto evidenciado en el artículo de Sauma (2018) “muchas decisiones que implican compromisos de gastos crecientes a mediano plazo se ha tomado considerando únicamente la situación presupuestaria del año específico de la toma de decisión, y como consecuencia se ha comprometido la sostenibilidad financiera futura”(párr.1).

Mediante el “Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro social de la CCSS” (Carrillo *et al.*, 2011), se realizaron 81 recomendaciones, de las cuales la CCSS debía seguir y acatar para no tener una decaída financiera, se mostró que en el 2009 y a inicios del 2010, la CCSS tuvo un atraso prolongado más allá de lo normal en cuanto a pagarle a los proveedores, lo cual fue alarmante e hizo que se dudara de la capacidad de administración de inmediato y la administración futura y que no pudiese cumplir con sus fines. La Junta Directiva de la CCSS le solicitó a la Organización Panamericana de Salud un estudio financiero del seguro de salud acerca de la condición que tenían y que les brindaran una proyección por cada año hasta el 2015. En el informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud, se emitió el siguiente criterio (2011):

Detrás de los problemas de sostenibilidad financiera encontramos serios problemas de gestión, que se refleja tanto en una menor recaudación de ingresos y en la cantidad y calidad de los gastos, los cuales deben ser corregidos en el muy corto plazo para contar con un seguro de salud sostenible. Pero, además, la recuperación

de la sostenibilidad financiera constituye una oportunidad para mejorar la equidad, calidad y oportunidad de los servicios que recibe la población asegurada (p. 2).

A partir de este análisis, los notables realizaron las 81 recomendaciones financieras para brindarle un soporte financiero a la CCSS, entre ellas se encontraban recomendaciones como, cumplir con un registro de asegurados por cuenta del Estado, ejecutar acciones en contra la evasión, la morosidad y la deuda del sector privado, contención del incremento en las remuneraciones, reorganizar al reducir, reasignar y eliminar el gasto en tiempo extraordinario, maximizar el uso del tiempo ordinario y aumentar la productividad, y más recomendaciones orientadas en el mejor uso de gastos, de tiempo y de calidad de servicio.

Sauma (2018) expuso que la institución hizo “caso omiso de las recomendaciones que tendrían mayor impacto sobre esa sostenibilidad financiera -y por lo tanto, de más compleja implementación-, como se desprende del informe “Atención del Informe del equipo de especialistas nacionales”, de mayo de 2015.”(Párr. 7)

Por alguna razón inexplicable todas las recomendaciones brindadas fueron desoídas y se utilizaron métodos, prácticamente, obsoletos e incurrieron en la vieja herramienta de recortar gastos, lo que generó un presagio inevitable de mala administración financiera que cobró su factura en el 2018, año en el que se tuvo que volver a hacer un estudio financiero, ya que al no tomar en cuenta las recomendaciones, no se tuvo un impacto favorable que persistiera a través de los años.

Por su parte, en el plano jurídico, uno de los aspectos, que puede interesar para comprender el actual marco legal de las normas aplicables, guarda relación con la aprobación, en segundo debate, del proyecto de ley “Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales” (Asamblea Legislativa, 2021) según expediente N.º 21.522 tramitado por la Comisión de Asuntos Económicos. En ese expediente los diputados proponentes consideraron en su exposición de motivos, los cuales se expondrán más adelante, varios aspectos de carácter social y económico que parecieron ser consecuentes con la situación real de la institución.

Aunado a lo anterior, se menciona en aquella exposición de motivos la existencia de 15.553 patronos activos que adeudan a la institución 71.445 millones de colones que no incluye ni los intereses, multas y sanciones; de tal manera que se enfatiza en el hecho de que la objetiva situación de fragilidad de la economía costarricense ha incrementado la falta de pago de las cargas sociales, de lo cual, tampoco, escapa el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas que han cerrado sus operaciones, sin cancelar sus deudas tributarias.

Se reconoce en el citado expediente N.º 21.522 que en muchos casos los cobros por mora, intereses, sanciones y multas son tan elevados que en la práctica impide la aplicación de los mecanismos para un arreglo de pago, lo que da lugar a que la CCSS no llegue a recuperar el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, ni aquellas deudas de la Ley de Protección al Trabajador. Dentro de estas consideraciones, que atienden a un sentido práctico y social, más que a aspectos jurídicos propiamente, se hace hincapié en que las deudas a la CCSS conforme lo ha indicado la propia Sala Constitucional son de naturaleza parafiscal, sea tributos que recauda el gobierno para financiar fines específicos, por lo que conforme al Código Tributario

no solo es posible aplicar una amnistía tributaria, sino que además hacen notar que las deudas tributarias deben de prescribir a los 4 años, aspecto que también será objeto de este estudio.

En el artículo segundo del proyecto de los anteriores comentarios, aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N.º 21.522 (2020), concede una amnistía a los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y patronos, que consistía en la condonación de mora, multas, sanciones e intereses en el tanto regularizaran su situación, a través de un convenio o arreglo de pago con la institución. Por otra parte, establecía una disposición fundamental como era que las deudas del principal por motivo de las cuotas impagas correspondían a deudas de 4 años anteriores contados a partir de la entrada en vigor de la ley, restableciendo de esta forma el plazo de prescripción que corresponde a una deuda parafiscal.

Con todo, aquella ley, ha sido objeto de cuestionamientos, comenzado estos desde la propia dirección jurídica de la Institución que, alegando omisiones en la capacidad de pago del deudor, la ausencia de un costo beneficio para sustentar una decisión para aprobar. Si acotar que aparte de estas justificaciones más bien administrativas, si señalaron la violación constitucional de dejar de aplicar los instrumentos para la gestión de cobro. No deja de llamar la atención, que la Junta Directiva con un razonamiento lógico social y económico no haya objetado el proyecto y por el contrario manifestara que el proyecto era consecuente con los esfuerzos de la Caja tendientes a disminuir la morosidad e informalidad de trabajadores independientes, así como facilitar el pago de lo adeudado por parte de los patronos.

Como parte de esta investigación, por su interés, se analizará el voto N.º 2021-023611 del 20 de octubre de 2021, en la que la Sala Constitucional evacuó la consulta preceptiva que le formulara la Asamblea Legislativa. En este voto, una mayoría de componentes de la Sala, fijaron el criterio de que la decisión legislativa es contraria a la Constitución Política. Solamente los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Araya García salvaron el voto y declaran que sí es constitucional la autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para que condonen las deudas en el tanto exista una justificación objetiva razonable.

## **Trabajador independiente: concepto y obligaciones**

### **1. Concepto**

El “Diccionario Usual” del Poder Judicial (2020) define a la persona trabajadora independiente como aquella que realiza su trabajo como titular de su negocio, y remarca que debe asumir sus propios riesgos financieros, recibiendo beneficios pecuniarios por su actividad, puede contratar personal ejecutar trabajos y servicios para más de una persona, brindar los materiales necesarios y equipo para desarrollar los labores correspondientes, y puede laborar desde un local en donde se calcule sus costos y precios, contratar los seguros respectivos, y laborar según la jornada que se proponga. También lo define como trabajador manual o intelectual que desarrolla algún tipo de actividad que genere ingresos.

### **2. Obligaciones del trabajador independiente ante la CCSS**

Conviene demostrar el Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes, ya que se debe establecer los requisitos formales que estos deben de entregar para su debida afiliación. Mediante el artículo primero se evidencia la necesidad de que el trabajador independiente necesita contar con la cobertura y cumplir con una cuota necesaria, indicando que las coberturas del seguro social y el ingreso al mismo “son obligatorias para todos los trabajadores independientes manuales o intelectuales que desarrollen por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos”(párr.1).

En el mismo artículo, se demuestra que el monto de las cuotas se basa en el artículo 3° de la Ley Constitutiva el cual se calcula sobre el ingreso de referencia que dicte la Junta Directiva, en el tanto la Caja no determine que el ingreso del Trabajador Independiente es superior a dicho ingreso que demostró, en cuyo caso las cuotas se pagarán sobre el ingreso finalmente determinado por la Caja, el cual en no será inferior al porcentaje sobre los salarios mínimos que determine la Junta Directiva. El ingreso de referencia también lo establece la Junta Directiva.

A su vez, en el artículo dos del Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes y los asegurados voluntarios, obliga a que cada persona que califique como trabajador independiente, cotice para los regímenes de Enfermedad y Maternidad e invalidez, Vejez y Muerte.

La siguiente tabla expone el porcentaje que los trabajadores independientes deben pagar ante la CCSS actualmente.

## Tabla 1.

*Rangos de ingresos para determinar cuál porcentaje debe pagar el trabajador independiente*

<b>Ingresos por mes</b>	<b>Salud</b>	<b>IVM</b>	<b>Total a pagar</b>
Menos de ¢297.044	2.89%	3.83%	<b>6.72%</b>
¢297.045 a ¢639.149	4.33%	5.32%	<b>9.65%</b>
¢639.150 a ¢1.278.298	6.24%	7.20%	<b>13.44%</b>
¢1.278.299 a ¢1.917.447	8.02%	7.65%	<b>15.67%</b>
Más de ¢1.917.448	10.69%	8.09%	<b>18.78%</b>

Nota: la fuente de la tabla es Pérez (2022). Tabla número 2 del artículo “¿Qué debe hacer un trabajador independiente para formalizarse?”

Las obligaciones que deben cumplir los trabajadores independientes se explican en el artículo 3 del reglamento anteriormente mencionado, las cuales son las siguientes:

1. Inscribirse como trabajador independiente ante la Caja en los ocho días hábiles posteriores al inicio de la actividad o adquisición de la empresa o negocio.
2. Suministrar a la administración la información que permita establecer los ingresos, sobre los que se debe calcular la cuota respectiva.

En la determinación de los ingresos se tomará en cuenta que los gastos a deducir, propios de la(s) actividad (es) o negocio(s), sean normales de acuerdo con el giro de estos, necesarios, estrictamente imprescindibles y que mantengan proporcionalidad con el volumen de operaciones.

Los ingresos reportados, podrán ser modificados, por la Administración, cuando se determine que el verdadero ingreso es diferente al que sirve de base para la cotización del asegurado. El nuevo ingreso que resultare, en ningún caso podrá ser inferior al mínimo establecido en la escala contributiva aplicable a los trabajadores independientes.

3. Variaciones que se produzcan referentes a cambios en el nombre, actividad o domicilio.
4. Presentar dentro de los plazos programados y en la forma que disponga la administración la planilla correspondiente al mes inmediato anterior con los datos requeridos.
5. Pagar en los plazos establecidos y en la forma que disponga la administración, las cuotas correspondientes.

Pasada la fecha máxima de pago, el trabajador independiente deberá cancelar los intereses legalmente establecidos en el artículo 49 de la Ley Constitutiva de la Caja (interés legal establecido en el artículo 1163 del Código Civil)

El incumplimiento en el pago conlleva el trámite de cobro administrativo y de cobro judicial, según corresponda, conforme los procedimientos establecidos por la Institución

6. Para recibir las prestaciones del Seguro de Salud, el asegurado debe presentar su documento de identificación, carné del Seguro Social y comprobación de derechos vigente al momento en que demanda los servicios.

El trabajador independiente responderá íntegramente por el pago de las prestaciones otorgadas, cuando haya incumplido con la obligación de asegurarse oportunamente o cuando se encuentre en condición de moroso.

Es conveniente comprender la consecuencia que se puede tener en caso de que se presente un dato falso o una omisión cuando se presente la inscripción ante la Caja, y que, induzca a la Caja a otorgar prestaciones a las que no se tenga derecho de conformidad con las prescripciones de los Reglamentos anteriormente mencionados, los obligará a pagar esas prestaciones, a la aplicación, en lo que corresponda, de las sanciones establecidas en la Sección VI de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

### **El proyecto de Ley N.º 21.522 “Amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales”**

En un año preelectoral, como lo fue 2021, una propuesta de siete diputados de la Unidad Social Cristiana y una diputada independiente logró ser votada en primer debate el 24 de agosto de aquel año, denominada “Amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales. El proyecto establecía la posibilidad de condonar las deudas a los trabajadores independientes y patronos de cuotas obrero-patronales de los regímenes de invalidez, vejez y muerte, así como del régimen de enfermedad y maternidad a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Específicamente el proyecto condonaba para el trabajador independiente se previó la condonación del monto principal, sus multas, sanciones e intereses, en tanto, para los patronos, únicamente se les beneficiaba con la condonación de las multas, sanciones e intereses. En cambio, se les

condonaba a los patronos con aquellos adeudos que mantuvieran ante el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Banco Popular y Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), todas entidades de clara vocación social.

Para su efectiva aplicación el beneficiario debía de apersonarse ante la CCSS para solicitar la condonación, siendo que aquellos que tuviesen procedimientos administrativos pendientes de resolución, debían de suscribir un acuerdo de transacción aprobado por la entidad y, quienes sí tuviesen un proceso de cobro judicial, además del mencionado acuerdo, estaban obligados a pagar los gastos por honorarios profesionales.

Como se puede deducir, el proyecto pretendía favorecer a los deudores para reactivar la economía y de paso lograr una mayor formalidad o inscripción de contribuyentes a los regímenes administrados por la CCSS, a través del acuerdo de transacción previsto.

En general el fundamento del proyecto se sustentaba en los siguientes aspectos:

1. La existencia al 31 de mayo de 2019, de 15.553 patronos activos que adeudan a la entidad C 71,445 millones de monto principal, sin estimar los intereses, multas y sanciones.
2. El incumplimiento de las cargas sociales de empresas como consecuencia de la difícil situación económica.
3. El cierre de empresas -medianas, micro y pequeñas- que han cerrado sus actividades, pero continuarían con sus deudas ante la CCSS.

4. Los elevados montos por mora, intereses, multas y sanciones evitan las posibilidades de arreglos de pago, lo que finalmente, impide que la CCSS recupere el pago de sus prestaciones.
5. Por la misma razón, no se logra recuperar los pagos correspondientes a la Ley de Protección al Trabajador y aquellas otros cobros de cuotas obrero-patronales as obligaciones que efectúa la CCSS para otras entidades.
6. La aplicación del artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios que establece el plazo de 4 años para el término de prescripción de los tributos, ello en clara referencia a las obligaciones parafiscales de las cargas sociales. Este criterio se sustenta además en lo señalado por la Sala Constitucional, que ha señalado que las cuotas de la seguridad social tienen una naturaleza tributaria, igualmente, este criterio se abona para posibilitar como acontece con cualquier tributo, la condonación o amnistía de esa clase de obligaciones.

Como se puede apreciar, el proyecto contiene aspectos que evidencia a través de la realidad económica que se refleja en las finanzas de la CCSS en relación con los niveles de morosidad, una solución que se ajusta a criterios jurídicos conforme con las normas tributarias. Cabe hacer notar, que la norma es genérica en cuanto a los contribuyentes, sin permitir una valoración o criterio para el otorgamiento del beneficio por parte de la propia entidad a la que se, dirige la norma.

Específicamente, la Junta Directiva de la CCSS alegó un criterio de su Dirección Jurídica que fundándose en opiniones de la Procuraduría General de la República y oficios de la Contraloría General de la República al disponer básicamente: la imposibilidad de que se pueda legislar o

reglamentar por la propia CCSS sin que existan roces constitucionales y legales; con base en un criterio de la Contraloría General de la República, la condonación podría limitar la recaudación de recursos que sustentan el régimen de seguridad social, además que representaría un desincentivo para quienes pagan sus obligaciones; violación al principio de autonomía de la entidad. Manifiesta inclusive su duda en cuanto a que la misma entidad podría tomar esas decisiones.

Efectivamente, mediante escrito presentado el 3 de setiembre de 2021, un grupo de diputados formulan ante la Sala Constitucional la consulta facultativa del proyecto, la cual se evacuó mediante res. 2021-023611, del veinte de octubre del año dos mil veintiuno.

Los Magistrados resolvieron por mayoría que el expediente legislativo N.º 21.522 contenía vicios de inconstitucionalidad en relación con:

1. Artículo 2 inciso a) “al principal por cuotas” y en la frase de se mismo numeral: “la condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en el artículo, salvo una manifestación expresa de parte del deudor”.
2. La frase del numeral 5 que dispone: “*Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos ni beneficios individuales relacionados con estas*”. El Colegiado concluye que la norma es inconstitucional en cuanto establece la condonación a favor de los trabajadores independientes, por concepto de cuotas principales del seguro social, lo que resuelven que resulta contrataría a la Constitución Política.

Los Magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Araya García resolvieron salvar el voto parcialmente, declarando que sí es constitucional la autorización a la Caja Costarricense del Seguro Social para que condone las multas, recargos e intereses y, el principal siempre y cuando haya una justificación objetiva y razonable.

En cuanto al fondo propiamente, los Magistrados y Magistradas Fernando Castillo, Fernando Cruz, Paul Rueda, Nancy Hernández y Anamari Garro, resolvieron la inconstitucionalidad del proyecto en atención a los siguientes aspectos de fondo:

- 1) La consulta facultativa es admisible en el tanto fue planteada al menos por diez diputadas o diputados y, se debe de formular luego del primer debate en memorial razonado con expresión de los aspectos cuestionados y, los motivos por los cuales se generaron dudas u objeciones sobre la constitucionalidad, específicamente en referente a los artículos 2 y 5 del proyecto con respecto a lo preceptuado por los artículos 73 y 74 de la Constitución Política.
  
- 2) En segundo término, la Sala estima que los señores diputados a través de una serie de consultas en la que aportan y refutan distintos criterios de órganos consultativos de la propia CCSS y la Procuraduría General de la República, no logran plantear dudas concretas de la constitucionalidad del proyecto y, pretenden que el Tribunal les evacuen las consultas de la constitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley (por así haberlo solicitado la CCSS).

Sin embargo, en el proceso de la consulta de constitucionalidad, la Sala no debe fungir como una especie de asesoría legal con un espectro indefinido de acción, sino, específicamente, como una

instancia que, con carácter preventivo en cuanto al fondo y vinculante respecto de la forma, coadyuva en el proceso de formación de las leyes, pero solo despejando las dudas u objeciones de constitucionalidad que se someten a su conocimiento de manera concreta y razonada (Sala Constitucional, res. 2021-023611)

Por lo que se declara la inadmisibilidad de esta consulta, lo que implicó que no corresponde la evacuación de las consultas.

Adicionalmente, los consultantes indicaron que el numeral 2 podría contener una violación a la competencia exclusiva otorgada a la CCSS sobre su gobernanza y supondría, la norma, un desvío de los recursos a fines distintos a su propósito social.

Disponía el artículo dos del proyecto consultado que:

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. “

Alegan los diputados consultantes que el primer párrafo solo busca otorgar una autorización legal a la junta directiva de la CCSS para la condonación, pero en el último párrafo le definen cómo y qué debe condonar, así como le ordena lo que se debe perdonar. En su criterio, solo la CCSS debe determinar que se debe hacer con los montos adeudados, en su mayoría incobrables, reiterando que estos recursos forman parte del fondo y la reserva de la seguridad social.

#### 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.

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

En este caso, los diputados consultantes estiman este texto se incorporó en razón que la propia CCSS lo solicitó con el fin de proteger a la institución de posibles reclamos futuros y de aquellos desearan abusar de la condonación del principal. Ese aspecto no está contemplado para los patronos en razón que a estos no se les condona, dado que una parte ya fue objeto de retención en el propio salario del trabajador. A la dispuesto, indican que están en la “disyuntiva” sobre si este enunciado deviene ser contrario al artículo 74 Constitucional, dado que se estaría invitando a los trabajadores a renunciar a su derecho de pensión; por lo demás manifiestan sus dudas de si se estaría violando el principio de igualdad y no discriminación.

Por su parte, los textos constitucionales disponen:

#### 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 registrarán por disposiciones especiales.

#### 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.

Se declararon inadmisibles escritos de más de treinta y cinco personas que solicitaron que se les tuviera como coadyuvantes, ello en razón que la intervención coadyuvante sea activa o pasiva, indica la Sala, está prevista para los procesos de amparo y no para mecanismos de consulta. Igualmente, se declaró la inadmisibilidad de los escritos presentados por nueve colegios profesionales, la Asociación Cámara de Industria y Comercio Costa Rica-México cuya participación no es admitida de intervención voluntaria ni siquiera está prevista en la Ley de la Jurisdicción Constitucional como tuvo que aclarar la Sala.

En relación con el fondo, la Sala Constitucional se avoca a tratar los siguientes aspectos para fundamentar su sentencia: Aspectos Generales:

### **1. Sobre la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.**

Conforme a lo anterior, ello implica que no se encuentra sujeta a límites en materia de gobierno, entendiéndose como “la capacidad para realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente, de autodirigirse, autogobernarse y dictar sus propios objetivos y organizarse en la forma en que lo estima conveniente para el cumplimiento de la finalidad para la cual fue creada”. Le reconoce la Sala una autonomía organizativa, que es la capacidad de autoorganizarse con exclusión de toda potestad legislativa.

### **2. Sobre la naturaleza de la carga obrero patronal.**

Si bien la Sala reconoce que se trata de contribuciones parafiscales y como tales tributos plantea que, al crearse a nivel constitucional, sea el artículo 73 de la Carga Magna, sí tiene la particularidad que la administración y el gobierno de esos seguros sociales corresponde a una institución

autónoma, permitiendo incluso la determinación de la carga fiscal por vía reglamentaria, sin que se tenga por violentada el principio de reserva de ley.

Aspectos de fondo en relación con la transgresión constitucional de los artículos cuestionados:

### **1. Sobre la naturaleza de los seguros.**

La Sala sustenta la transgresión constitucional en razón que la Carta Magna configuró los seguros “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.”

Lo que ordena la Constitución para la CCSS es la administración y el gobierno de los seguros sociales siendo además que los fondos y las reservas de aquellos “no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.”

Adicionalmente, consideran que los seguros sociales fueron establecidos en beneficio de todos los trabajadores, lo cual lo acreditan de la voluntad del constituyente originario y del legislador derivado, lo que les permite concluir que esas normas como la jurisprudencia:

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.

## **2. Sobre la condonación de cuotas**

La Sala concluye que es improcedente que se establezca en la ley la condonación de las cuotas referidas, en razón que estas tienen como finalidad, por así indicarlo la propia Constitución:

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.

Efectivamente, conforme a su naturaleza las cuotas se sustentan en un principio de solidaridad en función de su universalidad y sostenibilidad del régimen, lo que deriva en inconstitucional la condonación del adeudo principal.

Dos aspectos son relevantes con la conclusión del Colegiado, en primer lugar, si bien se reconoce el carácter fiscal de las contribuciones, evitan pronunciarse sobre el plazo de prescripción que resulte aplicable. En segundo término, se estima que es inconstitucional en el tanto se señala que la condonación no podrá ser menor a la totalidad de rubros contemplados en el artículo 2, sea principal por cuotas, multas, recargos e intereses.

En suma, la condonación del principal se estima inconstitucional pero además se cuestiona se le esté imponiendo a la CCSS una forma de actuar, la que, si bien es una autorización, no se señala justificación alguna sin tomar en cuenta el carácter autónomo de la entidad.

Por lo tanto, una autorización será constitucional tratándose de multas, intereses y recargos y, deberá 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.” Desde este ángulo, la entidad no puede ser objeto de “intromisiones arbitrarias e injustificadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en estos temas”.

Por su parte, sobre la frase final del artículo 5 del proyecto: “Las cuotas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que sean condonadas no generarán derechos ni beneficios individuales relacionados con estas.” consideró la Sala que igualmente es una norma inconstitucional, en el tanto tal y como se resolvió en relación con el numeral 2, se condona el monto principal del adeudo, por ello la Sala no considera necesario pronunciarse sobre otros aspectos como la frase final del artículo que las cuotas condonadas no generan derechos ni beneficios inicial, la consulta sobre si se está incitando a los trabajadores a renunciar a su derecho de pensión y, la alegación sobre la violación al principio de igualdad entre trabajadores independientes y patrones por resultar innecesario como consecuencia de la inconstitucionalidad declarada.

### **3. Segundo proyecto de Ley N.º 21.522: Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales.**

El 25 de abril de 2022, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate el proyecto de Ley denominado ahora “Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las Cargas Sociales”, Ley N.º 10232 publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 2 de mayo de 2022.

En un comunicado de Casa Presidencial de 29 de abril de 2022, se informa que el presidente Alvarado firmó la Ley que condona deudas de patronos y trabajadores independientes con la CCSS. Según la ministra de la Presidencia Geannina Dinarte de ese periodo, la ley garantiza que “muchas personas puedan desarrollar sus actividades en la formalidad, y también para que sus negocios puedan crecer. Creemos que esto favorecerá la ruta de la recuperación económica y potenciará la generación de empleo”.

Conforme a la norma finalmente dictada se faculta a la CCSS, para proceder con la condonación de adeudos de patronos y trabajadores independientes a esta entidad por el Seguro de enfermedad y maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en punto a los adeudos por multas, recargos e intereses.

Se prevé también que otras entidades públicas podrán condonar las deudas a los patronos por concepto de multas, sanciones e intereses, como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Ayuda Social y el Banco Popular. Para tramitar la condonación de los adeudos los interesados deberán de cumplir reglas comunes previstas en el artículo 4 para tramitar ante la CCSS, tales como:

1. Presentar solicitud expresa del patrono o trabajador independiente para acogerse a la condonación.

2. Se fija un plazo de doce meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para que los interesados a través de un solo tracto o bien, mediante un acuerdo de pago con la institución.

Por su parte, el artículo 5 establece las reglas para el caso de los trabajadores independientes, al respecto, exige que los trabajadores independientes que no estuviesen inscritos procedan con su registro y, los que estuviesen inscritos adeuden cuotas. Distingue los casos en que el trabajador esté en un procedimiento administrativo para el cobro de periodos retroactivos, en cuyo caso efectuará un acuerdo de transacción, de aquellos en que se ha iniciado un proceso judicial en la que el trabajador deberá de cancelar los honorarios calculados sobre el monto pagado de conformidad con la transacción.

Se entiende que formalizada la transacción se considerará extinguida cualquier obligación anterior a ese plazo.

#### **4. Otros proyectos relacionados con el tema de la prescripción.**

El tema de la prescripción es otro de los aspectos que han tomado relevancia en este tema. Esencialmente, en el tanto la propia Sala Constitucional ha reconocido el carácter fiscal de las contribuciones, lo que da como consecuencia la interpretación que la norma aplicable para definir el plazo lo es el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En tanto, sentencias dictadas por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha estimado que el plazo de prescripción aplicable es el diez años,

contenido en el artículo 56 en relación con del 30 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y no el numeral 44 ibidem. El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. establece: La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta Ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite en la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil prescribirá en el término de diez años.

#### **5. Proyecto 21.423 Ley del Trabajador Independiente**

Este proyecto cuenta con Dictamen Afirmativo de Mayoría de fecha 22 de marzo de 2022 y de acuerdo con ese Dictamen, tiene como objetivo establecer una legislación clara y transparente en relación con la cotización de los trabajadores independientes.

Dentro de los cambios propuestos se establece:

1. Se ajustan las definiciones de trabajador independiente, la base de la cotización y la cuota contributiva.
2. La declaración de los trabajadores independientes se pretende que sea auto liquidativa y mensual de los ingresos netos.
3. Se establece la prescripción en un plazo de cuatro años, la que se otorgará a solicitud del interesado.

4. Se otorga un espacio de representación en la Junta Directiva de la CCSS.

El proyecto, a la fecha de este artículo, cuenta con un texto actualizado con las mociones aprobadas el 27 de julio de 2022 y se encuentra en el en el Departamento de Redacción, es decir para su discusión en el plenario.

#### **6. Proyecto N.º 23.107 Ley para la Prescripción de Deudas con la CCSS**

Este proyecto fue presentado el 11 de mayo del 2022. Fue propuesto por el Partido Liberal Progresista.

El proyecto reforma el artículo cuatro del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, adicionando como parte de los tributos a la contribución parafiscal, entendida como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de su servicio para la satisfacción y cumplimiento de fines sociales o económicos”.

Cabe acotar que este proyecto cuenta con una exposición de motivos con suficientes criterios emanados de la Procuraduría General de la República y la sentencias de la Sala Constitucional, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, un Análisis de políticas fiscales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Costa Rica 2017, que fundamentan que, de acuerdo con la evolución normativa, vía jurisprudencia se ha adicionado una cuarta categoría de tributo, la contribución parafiscal.

Adiciona un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, con el propósito de establecer que la acción de esa entidad para determinar las cuotas de la seguridad social prescribe a los 4 años.

## **Conclusiones**

### Aspectos políticos.

1. El análisis del proyecto de condonación o amnistía de las deudas de los trabajadores, la población trabajadora independiente y de los patronos da la sensación de demostrar las características del funcionamiento del país frente a los grandes problemas, ya sea por razones de carácter jurídico o políticos, se deja la sensación que los altos tribunales no desean entrar a resolver o dictar decisiones de fondo.

El país demuestra en este caso la imposibilidad de resolver esos problemas de manera frontal. De igual manera, se observa que un grupo de diputados, (quienes representan una posición o ideología socialcristiana, la cual, en los años 40, originó la reforma de los seguros universales para Costa Rica y que ha sido, de hecho, un bastión en esta democracia,) presenta una propuesta dirigida a resolver una situación real de morosidad de incapacidad de la institución de recuperar esa suma y de resolver la misma sostenibilidad del programa a futuro, a través de la incorporación de los trabajadores informales y a través de la facilitación del pago para que las personas logren hacer un arreglo adecuado o un arreglo futuro para generar ingresos a la institución.

2. El proyecto contiene otro rasgo político, en el sentido de que a pesar de que el primer proyecto tuvo una votación bastante amplia, no deja de visibilizar llamar la atención de que los “diputados consultantes” a la Sala Constitucional no solamente se limitan a hacer la consulta sobre si existe o no un roce con la norma fundamental, sino que además argumenta profusamente el porqué la reforma es inconstitucional y además le deja la mesa servida a la Sala Constitucional y además la consulta de constitucionalidad crea un ambiente propicio para que se manifieste la respuesta negativa por parte de la Sala Constitucional . Se denotó que el proyecto efectivamente pudo también haberse afectado por haberse aprobado en un periodo preelectoral.

Por lo tanto, es normal observar en el quehacer de la Asamblea Legislativa, la dificultad de llegar a consensos, siendo lo usual la oposición a los proyectos para no permitir que una posición oficial o en este caso de un partido tradicional generen un proyecto que beneficia a una cantidad grande de costarricenses. Lamentablemente, lo que se observa no se demuestra al electorado que la fracción ofrece las mejores soluciones y vota a favor de propuestas beneficiosas. La oposición, normalmente, trata de minar la función del gobierno.

La votación de aprobación del primer debate hacía sugerir que se había llegado a un importante consenso. Sin embargo, es posible observar la politización del proyecto con la forma en que se planteó la consulta preceptiva, en la que a través de consultas improcedentes y muchos argumentos fundados en criterios de la Sala Constitucional, evidenciaron una oposición fiera contra el proyecto votado por mayoría. Se pretendía como

si fuesen litigantes extraños a la función legislativa traerse abajo el proyecto para lo cual se utilizó la fuerza de los criterios vinculantes de la Sala.

En ese sentido es inexplicable el papel del servicio legal de la Asamblea Legislativa al no evidenciar que la viabilidad de la ley estaba muy cuestionada, en otros términos, porque estos temas no fueron debatidos en la comisión que conoció el proyecto. Pareciera que la decisión era esperar que la Sala Constitucional avalara los cuestionamientos, en un tema controversial y de importancia política. Pasadas las elecciones se procede a aprobar una segunda versión de la ley, con un menor impacto; en el cual se permite que sea la CCSS la que defina si va a conceder la amnistía para los casos concretos y sin que se haya podido incluir el principal, es decir un poco más de lo mismo.

No es inusual que ante graves problemas no se adopten medidas contundentes, sino en nuestra visión “a la tica”, no se ahonda en las modificaciones estructurales, sino que dan soluciones parciales que mantienen un “clima social” retardando la solución que corresponde a la realidad social y jurídica.

3. La existencia del concepto de autonomía no puede llevar a la idea equivocada que no es posible analizar su situación financiera interna y se planteen por la vía legal modificaciones a su esquema de funcionamiento y sostenibilidad. Por lo que surgen, por supuesto, preguntas sobre la efectividad del gasto en contrataciones de personal, gastos asociados las compras su calidad y pertinencia, todos ellos aspectos que pueden afectar las arcas de la propia entidad. En suma, la fiscalización y revisión de la institución no puede ampararse a

la autonomía. En materia de educación no es posible en las universidades públicas determinar el contenido de los cursos o los criterios de aprobación, pero ello no quiere decir que se debe de tratar como si estuviera fuera de la jurisdicción del país para los efectos de definir objetivos y el cómo se debe de ajustar esas entidades a la realidad económica y social.

### Aspectos normativos

1. La consulta preceptiva consideró el proyecto inconstitucional, sin embargo, no fue unánime. Tres magistrados señalaron que la creación de la condonación no es en sí misma inconstitucional. Esta no se presenta en el tanto el proyecto hubiere sido acompañado de criterios de razonabilidad para la aplicación de la condonación o amnistía. Se colige de lo anterior que, la redacción de una norma, más en el caso que establezca un cambio importante, debe de estar acompañada de una técnica que acredite su conveniencia y necesidad bajo criterios de razonabilidad.

En el presente caso era necesario denotar un equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes que forman la relación jurídica. La norma por lo tanto debía de tener una lógica en su contenido y demostrar que en su aplicación iba a imperar el sentido común.

La complejidad del problema lo transformaba en un tema país, agobiado por una situación económica débil y por ende con contribuyente y no contribuyentes con menos capacidad de pago de esas obligaciones. Se requería por ende que la solución fuese con un mayor grado de integralidad y consenso.

El problema por resolver arrastra durante años múltiples aristas:

a) La sostenibilidad misma del sistema de seguridad.

b) La morosidad de patronos y trabajadores, sea por razones objetivas de imposibilidad para cumplir con su obligación o, bien el simple incumplimiento sin justificación se incluye en la misma morosidad del propio Estado, valorado con el anterior Presidente Ejecutivo de la institución en 2.5 billones de colones.

c) La capacidad de la entidad para la recuperación de las sumas adeudadas, pudiese reflejar una ineficiente tarea para la recuperación de las sumas a pesar de que cuenta con una prescripción a su favor con un plazo decenal para el ejercicio de la investigación, determinación y cobro de las obligaciones, siendo los principales deudores los trabajadores independientes.

d) El problema de la informalidad estimada en Costa Rica en un 46% de la fuerza laboral, es decir cerca de un millón de personas. Aparte de las políticas que se deben de aplicar, en materia tributaria se deben de establecer incentivos para que las personas y las empresas dejen de permanecer en la informalidad, lo que incluye tarifas más bajas y razonables. Costa Rica mantiene cargas patronales del 26.3%, lo que considera un porcentaje muy alto, inclusive para los países que pertenecen a la OCDE.

2. La razonabilidad de una ley que acometa las aristas indicadas requiere considerar que los morosos contribuyentes al sistema tengan posibilidades reales de cancelar las deudas sin que se vea el detrimento su misma subsistencia, permitiéndole, además, continuar aportando con sus cuotas al mantenimiento del sistema. El principio de igualdad en materia tributaria se logra cuando la contribución se haga en proporción a la capacidad económica, permitiéndose la creación de categoría especiales, en el tanto estas no sean antojadizas o discriminatorias.

Si no se consideraba prudente un porcentaje de condonación o amnistía de un 100% se pudo haber ideado otros mecanismos bajo criterios matemáticos financieros para establecer si lo justo era establecer categorías especiales para el pago de porcentajes menores o no pagar nada, o bien, establecer facilidades mayores para los pagos a futuro. Nadie se va a acercarse a la CCSS para satisfacer sus obligaciones conociendo que le van a pedir una suma inicial alta que va a atentar con su propio mantenimiento de su familia, eso no resulta realista.

Lo que resulta real en este momento es que hay una situación económica comprometida, que hay una gran necesidad de recursos por parte del ente que provee la salud pública y que es necesario entonces buscar esos mecanismos racionales que permitan a las partes a través de una condonación y formas de pago racionales para lograr efectivamente el acercamiento de las personas que tienen deudas o mantienen deudas con la CCSS, incluyendo por supuesto a la parte patronal y a la parte trabajadora.

3. La ley aprobada adolece de un elemento esencial para la aplicación justa de la norma: la prescripción decenal. En primer lugar, la prescripción debe de establecer que corresponde no solo a la deuda principal, sino que debe de incluir a los intereses, sanciones y recargas que procedieran.

El plazo actual es de diez años de prescripción, lo cual no es consecuente con la naturaleza de contribución parafiscal que estableció la Procuraduría General de la República y la misma Sala Constitucional y que por lo tanto tiene las características de cualquier tributo regulado por el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de tal manera, por lógica debe de tener plazos que otorguen mayor seguridad jurídica como el previsto de cuatro en este Código.

Como se indicó supra, no podríamos descartar que este plazo haya dado lugar a la ineficiencia de la institución para la recuperación de las sumas adeudadas.

De hecho, este criterio se reafirma en el reglamento emitido por la CCSS para la regulación de la actividad del trabajador independiente, en la que se reitera que el plazo el plazo de diez años. Es claro que la omisión de esta regulación esencial en la ley le va a permitir a la entidad ampararse al plazo previsto sin que se haga ninguna interpretación vía reglamentaria para solucionar este aspecto, para esta solución la entidad deja de ser autónoma y no puede reconocer por sí misma que corresponde a una obligación tributaria sujeta a las reglas comunes del Código Tributario.

Bajo esta óptica será necesario que para modificar la situación actual se apruebe una norma que defina el plazo de prescripción y resuelva todos los temas pendientes en relación con la incorporación de los informales, la aplicación justa de la disminución de las cargas sociales para ciertos sectores, la posibilidad de pago de los deudores conforme a su situación económica particular, acceso al crédito blando para solventar estas deudas sin que se vea comprometida la subsistencia de la persona y su familia.

Se deberá de cambiar el modelo de convenios para el pago de las deudas hasta ahora utilizados que constituyen un desestímulo para buscar una solución a la moratoria.

La solución jurídica debe de ser profunda y consensuada por el país y sus distintas fuerzas políticas. El tema requiere de soluciones profundas pues no es posible poner una curita para una situación que requiere una cirugía.

Se debe buscar una solución a largo plazo para los asegurados y para la misma sostenibilidad financiera de la institución. El monto existente de morosidad tanto de los patronos y trabajadores y la del mismo Estado no se va a solucionar si se dan soluciones parciales.

4. A manera de reflexión final, se observa en este artículo, el debate de siempre entre la realidad que se presenta en la social y las soluciones jurídicas siempre atrasadas a esa realidad.

En este caso esta dicotomía entre realidad y derecho se nota en el sentido se espera que los tribunales o las salas de los tribunales llegaran a representar con sus interpretaciones al derecho vivo para sus sentencias respondan a la realidad económica del país.

No veo correcto que los máximos tribunales que crean la jurisprudencia y principalmente la Sala Constitucional se mantenga, como se observa en la consulta preceptiva, reiterando todos los criterios expresados en sus votos sobre la materia. Como se indica en su propia ley constitutiva, sus votos no la vinculan encontrándose facultada para ajustar el derecho a la solución que se adecúe más a su realidad económica y social.

Parece que el letrado que preparó la sentencia y los magistrados del voto de mayoría, se ampararon a los criterios existentes sin pretender hacer una renovación de los conceptos.

Se supone que los votos de las Salas de la Corte Suprema de Justicia deben de representar al derecho vivo, es decir el derecho que se adapta a la realidad. Si bien nuestro sistema se basa en el derecho escrito quede estancada como lo hace en este en esa sentencia en una serie de criterios y de vivo el derecho adaptable a las realidades si bien estamos en un esquema de derecho escrito ello no inhibe a las interpretaciones para que se esa norma se innove y concuerde con la realidad social sean las condiciones reales económicas y sociales que tiene un país en un momento dado.

En ese sentido, no es suficiente con emitir una sentencia voluminosa que transcribe muchas resoluciones y criterios para sustentar eficientemente la consulta, más si tomamos en consideración que no se trataba de un asunto litigioso, sino que se abría una oportunidad

valiosa para indicar como la norma se debería de interpretar para lograr el cometido de ese ajuste a la realidad y sobre todo al criterio mayoritario del primer poder la República.

La oportunidad si pudo ser vista por los tres magistrados que en minoría pudieron apreciar en una forma lógica, la posibilidad de que la autonomía de la institución aplicara con la autorización legal formas racionales para aplicar la condonación parcial o total sobre la base de una justicia tributaria. Al menos fue meritorio que esos magistrados no se quedaran en los criterios emitidos años atrás, sino que observaron la posibilidad de la innovación y adaptación del derecho a un proyecto de impacto para el país.

## Referencias

- Asamblea Legislativa de la República. (2021). *Consulta facultativa Expediente 21.522 Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales*. <http://www.asamblea.go.cr/glcp/Votos%20de%20la%20Sala%20Constitucional/Consultas/21.522/21.522%20Consulta%20facultativa%20Sala%20Constitucional%202-9-2021.pdf> .
- Asamblea Legislativa de la República. (2021). *Proyecto de ley “Amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales, 21.522”*. <https://www.analiticaconsultores.net/wp-content/uploads/2020/03/21522.pdf>

Asamblea Legislativa de la República. (2022). *Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes*.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53846&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53846&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República*.

[https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871) .

Carrillo, R., Martínez, J., Naranjo, F., Sauma, P. (2011). *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*. Editorial IIS-UCR.

Código de Normas y Procedimientos Tributarios. [Código Tributario] Ley 4755 de 1971. 3 de mayo de 1971.

Díaz, N. (2022). *Patronos podrán pedir amnistía de deudas principales con Fodesaf, IMAS, INA y Banco Popular*. Semanario Universidad.

<https://semanariouniversidad.com/pais/patronos-podran-pedir-amnistia-de-deudas-principales-con-fodesaf-imas-ina-y-banco-popular/#:~:text=Buscar%3A,honorarios%E2%80%9D%20del%20tr%C3%A1mite>.

Pérez, D. (2022). *¿Qué debe de hacer un trabajador independiente para formalizarse?*

<https://elconocedor.com/menos-del-7-de-trabajadores-independientes-en-costa-rica-se-encuentran-en-la-formalidad/>

Poder Judicial. *Diccionario Usual del Poder Judicial*. [https://dictionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario?query=trabajador+independiente&search\\_type=cont](https://dictionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario?query=trabajador+independiente&search_type=cont)

[ains&limit=10&\\_ncforminfo=VrcQwaaKln1BKII1GvoCWOzEuavIQg-TmOdVTQmgqskmkhWhzOnahiPtK2XK5lfcL-xoGvzPCSWnRN0wOyIveIP0T13e0FqmyHuPoBJcQRIDXQKJGj4TFxCwqI-4peT39n9mzWstbRWAIEt0F2Sh2yRTRICUjhBGN](https://www.semanariouniversidad.com/pais/direccion-juridica-de-la-ccss-objeto-proyecto-de-ley-para-condonar-deudas-de-patronos-y-trabajadores-independientes/)

Pomadera, F. (2021). *Dirección jurídica de la CCSS objetó proyecto de ley para condonar deudas de patronos y trabajadores independientes*. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/direccion-juridica-de-la-ccss-objeto-proyecto-de-ley-para-condonar-deudas-de-patronos-y-trabajadores-independientes/>

Procuraduría General de la República (2014). La autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social y las potestades intersubjetivas de dirección y planificación estatal. <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2021) *Sala Constitucional resuelve consultas legislativas sobre proyecto de ley de condonación de deudas por cargas sociales*. <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72-comunicados/514-sala-constitucional-resuelve-consultas-legislativas-sobre-proyecto-de-ley-de-condonacion-de-deudas-por-cargas-sociales?Itemid=437#:~:text=En%20un%20voto%20de%20mayor%20C3%ADa,ley%20tiene%20vicios%20de%20constitucionalidad.>

Sala Constitucional. (2021). *Sala Constitucional resuelve consulta legislativa facultativa*. [Poder Judicial \(poder-judicial.go.cr\)](https://www.poder-judicial.go.cr/)

Sauma, P. (2018) *Crisis y sostenibilidad financiera del seguro de salud de la Caja*. Semanario Universidad.

Soto, E. (2022) *Historia Postal de Costa Rica: Caja Costarricense del Seguro Social*. Cátedra Historia. UNED. <https://www.historiauned.net/profesor/editar/1103-historia-postal-de-costa-rica-caja-costarricense-del-seguro-social>