



CAJA COSTARRICENSE DE
SEGURO SOCIAL

ACTA SESIÓN
DE JUNTA DIRECTIVA

Nº 9220

Celebrada el

2 de noviembre, 2021



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

SESIÓN ORDINARIA N° 9220

CELEBRADA EL DÍA

martes 2 de noviembre, 2021

LUGAR

Virtual

HORA DE INICIO

16:10

FINALIZACIÓN

19:08

PRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

Dr. Román Macaya Hayes

VICEPRESIDENTE JUNTA DIRECTIVA

Bach. Fabiola Abarca Jiménez

REPRESENTANTES DEL ESTADO

*Dr. Román Macaya Hayes
Bach. Fabiola Abarca Jiménez
Dra. María de los Angeles Solís Umaña*

ASISTENCIA

*Virtual
Ausente
Virtual*

REPRESENTANTES DE LOS PATRONOS

*Dr. José Pablo Ross Araya
M.Sc. Marielos Alfaro Murillo
Lic. Jorge Luis Araya Chaves*

ASISTENCIA

*Virtual
Retrasará su llegada a las 17:24 p.m.
Virtual*

REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES

*Lic. José Luis Loría Chaves
Diplm. Martha Rodríguez González
MBA. Maritza Jiménez Aguilar*

ASISTENCIA

*Virtual
Virtual
Retrasará su llegada a las 16:10 p.m.*

AUDITOR INTERNO

Lic. Olger Sánchez Carrillo

GERENTE GENERAL

Dr. Roberto Cervantes Barrantes

SUBGERENTE JURÍDICO

Lic. Gilberth Alfaro Morales

SECRETARIA JUNTA DIRECTIVA

Ing. Carolina Arguedas Vargas



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Comprobación de quórum, según consta en el encabezado del acta de esta sesión.

La directora Abarca Jiménez, mediante correo electrónico del martes 02 de noviembre de 2021 a las 16:59, informó que justifica su ausencia en esta sesión, por cuanto tenía programada una cita médica en el Hospital la Católica. Disfruta de permiso sin goce de dietas.

Participan en la sesión el Lic. Juan Manuel Delgado Martén, asesor legal de la Junta Directiva, la Dra. Liza María Vázquez Umaña, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva y la Licda. Laura Torres Lizano, jefe de Despacho de la Gerencia General a.i.

Esta sesión se realiza de forma virtual de conformidad con el artículo 1° de la sesión N°9086.

CAPÍTULO I

Lectura y aprobación del orden del día

Consideración de la agenda distribuida para la sesión de esta fecha, que seguidamente se transcribe, en forma literal:

Asuntos		
I Comprobación de quórum		
II Consideración del orden del día		
III Asuntos de la Presidencia y de interés de la Junta Directiva		
GA-DJ 6093-2021	<i>“De conformidad con el criterio SJD-AL-00082-2021 del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.</i>	15
V Correspondencia		

Proyectos de ley
Notas varias

Ingresa a la sesión virtual la Directora Jiménez Aguilar.



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ARTICULO 1º

Se somete a consideración y **se aprueba** la agenda para la sesión de esta fecha, con las observaciones planteadas, que seguidamente se detallan:

- Inclusión oficio N° GG-DAGP-1005-2021

Se consigna en esta ACTA el audio correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 1º:

CONSIDERACIÓN-AGENDA

VOTACIÓN-MODIFICACIÓN-AGENDA

CAPÍTULO II

Temas por conocer en la sesión

Ingresa a la sesión virtual la Licda. Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y la Licda. Dylana Jiménez Méndez, abogada, Dirección Jurídica.

ARTICULO 2º

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

Se retira de la sesión virtual la Licda. Dylana Jiménez Méndez, abogada, Dirección Jurídica.

Ingresa a la sesión virtual la Licda. Lorena Barquero Fallas, asesora legal de la Gerencia de Pensiones, la Licda. Sofía Carvajal Chaverri, asesora legal del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) y Dr. Shang Chieh Wu Hsieh, Gerencia Médica.

Expone la Licda. Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área Gestión Técnica y Asistencia Jurídica, Dirección Jurídica.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ARTICULO 3º

Se conoce oficio GA- DJ-06960-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley para la libertad de elección de empleo de las mujeres (reforma de los artículos 87 y 90 del Código de Trabajo. Expediente N° 22.509.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-2865-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto ley para la libertad de elección de empleo de las mujeres (reforma de los artículos 87 y 90 del Código de Trabajo)
Expediente	22509
Proponentes del Proyecto de Ley	Silvia Hernández Sánchez
Estado	Comisión Especial de la Mujer
Objeto	Reforma de los Artículos 87 y 90 regulados en el capítulo séptimo del trabajo de las mujeres y de los menores de edad del Código de Trabajo, en virtud de considerarse discriminatorios contra las mujeres al limitarse la libertad de elección de empleo.
INCIDENCIA	El proyecto no transgrede las facultades de la institución ni su autonomía. La reforma se plantea dado que se considera discriminatorio contra las mujeres al limitarse la libertad de elección de empleo en labores pesadas o peligrosas en los aspectos físico o moral (art. 87) y la elección del empleo en las mujeres menores de 18 años, pero mayor de 15, que se practique en las calles o sitio públicos, en comparación con una situación idéntica a la de un hombre; agravado por su estado civil de estar soltera. (art. 90). El Programa de Equidad de Género refiere que la propuesta favorecerá la autonomía económica y política de las mujeres en el desarrollo sostenible, y en términos generales a reducir la desigualdad de género mediante un cambio cultural que desafía los estereotipos de la división sexual del trabajo y la participación económica excluyente de las mujeres en labores calificadas como tradicionalmente masculinas, definidas a partir de las valoraciones y patrones de conducta socialmente atribuidos al género masculino y femenino.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Conclusión y recomendaciones	Se recomienda no presentar observaciones al proyecto de ley dado que no tiene relación alguna con las potestades y funciones de la Caja.
Propuesta de acuerdo	No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio PE-2865-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL-CPEM-0453-2021, suscrito por la señora Ana Julia Araya Alfaro, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley, “LEY PARA LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DE EMPLEO DE LAS MUJERES (REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 87 Y 90 DEL CÓDIGO DE TRABAJO)”, expediente legislativo No. 22509.
- B. Criterio técnico de la Gerencia Administrativa oficio GA-1065-2021, recibido el 22 de setiembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es reforma de los Artículos 87 y 90 regulados en el capítulo séptimo del trabajo de las mujeres y de los menores de edad del Código de Trabajo, en virtud de considerarse discriminatorios contra las mujeres al limitarse la Libertad de elección de empleo en labores insalubres, pesadas o peligrosas en los aspectos físico o moral (art. 87) y la elección del empleo en las mujeres menores de 18 años, pero mayor de 15, en comparación con una situación idéntica a la de un hombre; agravado por su estado civil. (art. 90).

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia Administrativa remite el criterio técnico GA-1065-2021, el cual señala:

“Con el fin de realizar un análisis integral, esta Asesoría a solicitado el criterio técnico del Programa Institucional para la Equidad de Género, adscrito a esta Gerencia quien por medio del oficio GA-PPEG-0145-2021, señala:

(...) el proyecto de Ley señala que se identifica una discriminación en la elección del empleo de las mujeres para labores consideradas insalubres, pesadas o peligrosas en los aspectos físicos o morales debido únicamente a su sexo, dado que esta prohibición no se realiza a hombres en iguales

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

condiciones, equiparando el riesgo de las mujeres a la de personas menores de edad. Posteriormente, en la reforma del artículo 87 del presente proyecto de ley, se considera que si debe mantenerse un cierto nivel de garantía y protección cualquier persona que en razón de sus capacidades físicas y/o cognitivas, lo requieran. Ahora bien, con respecto al artículo 90, se hace distinción de las prohibiciones a las mujeres mayores de 15 años y menores de 18, en comparación con una situación idéntica para los hombres de esa misma edad, incorporando además la condición del estado civil como factor determinante para el acceso al empleo (...)

(...) Respecto al fondo del proyecto de Ley, el objetivo y orientación de este, el Programa para la Equidad de Género considera, que corresponde a una acción afirmativa para la igualdad formal ante la eliminación de la discriminación legislativa por sexo, la cual restringe el derecho al acceso a oportunidades laborales y el empoderamiento económico de las mujeres, dado que dichos artículos violentan los principios de igualdad de trato, prohibición de trato desigual y principio de no discriminación, contenidos en el Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 33 de la Constitución Política de Costa Rica. Lo anterior, dado que existe una condición desigual de las mujeres con respecto a atribuciones que le son conferidas a los hombres, brindándose injustificadamente en ambos artículos en cuestión, un trato ante la ley diferenciado a sujetos que se encuentran en situaciones iguales. Esta desigualdad formal, se suma al nudo estructural de las brechas interseccionales del contexto sociocultural que supone la desigualdad sustantiva o tangible en la realidad cotidiana de las mujeres; siendo que esta reforma legislativa promueve el establecimiento de un proyecto de vida autónomo en tanto a la libertad de elección de empleo, en una coyuntura nacional donde la condición de desempleo ya priva la oferta y acceso a las oportunidades para la inserción en el mercado laboral.(...)

Concluyendo el Programa Institucional para la equidad de Género que : (...)el proyecto de Ley no contempla la participación directa de la institución para su ejecución. Por lo tanto, se comprende que los fines de este proyecto no son viables para la institución, dado que no le compete en cuanto a sus atribuciones ni financiamiento directo. Se hace la aclaración, de que lo anterior se considera en razón de que ante la peligrosidad o insalubridad que podría potencialmente generar daños en la salud física o moral, esta sería competencia de la institución que tenga por atribución directa velar por los riesgos del trabajo (...) es criterio de este Programa que la acción favorecerá la autonomía económica y política de las mujeres en el desarrollo sostenible, y en términos generales a reducir la desigualdad de género mediante un cambio cultural que desafía los estereotipos de la división sexual del trabajo y la participación económica excluyente de las mujeres en labores calificadas como tradicionalmente masculinas, definidas a partir de las valoraciones y

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

patrones de conducta socialmente atribuidos al género masculino y femenino (...)

Se desprende del análisis que se trata de una iniciativa relacionada con acciones afirmativas 1 que pretende eliminar elementos discriminatorios en el Código de Trabajo, al considerar que las distinciones en tal elección de trabajo, esta basado en elementos de género, resultando potencialmente discriminatorios.

Se trata de una iniciativa que pretende alinear la normativa del país a instrumentos internacionales de derecho público que compelen a los Estados firmantes a garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en ellos.

Considerando esta asesoría que técnicamente no se encuentra afectación alguna por la propuesta de ley, siendo que la misma no genera roces constitucionales ni afectación a las potestades de la Institución, por lo que no se recomienda oposición al proyecto.

Conclusiones Conforme con el anterior análisis del Proyecto “Ley para la libertad de elección de empleo de las mujeres (reforma de los artículos 87 y 90 del código de trabajo)” expediente No. 22.509, este Despacho considera que la misma no tiene elementos que puedan considerarse contrarios a las funciones y potestades dadas constitucionalmente a la Institución pues no presenta roces de legalidad que afecten a la Caja Costarricense de Seguro Social.”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia está conformada por un único artículo. De la revisión efectuada del texto propuesto, se pretende reformar los artículos 87 y 90 del Código de Trabajo, y establece:

Texto actual	Texto propuesto
ARTICULO 87.- Queda absolutamente prohibido contratar el trabajo <u>de las mujeres</u> y de los menores de dieciocho años para desempeñar labores insalubres, pesadas o peligrosas, en los aspectos físico o moral, según la determinación que de éstos se hará en el reglamento. Al efecto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tomará en cuenta las disposiciones del artículo 199.	ARTÍCULO 87 - Queda absolutamente prohibido contratar el trabajo de los menores de dieciocho años para desempeñar labores insalubres, pesadas o peligrosas, en los aspectos físico o moral, según la determinación que de estos se hará en el reglamento. Al efecto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tomará en cuenta las disposiciones del artículo 199. También deberá consultar,



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

<p>También deberá consultar, con las organizaciones de trabajadores y de empleados interesados y con las asociaciones representativas de mujeres, la forma y condiciones del desempeño del trabajo de las mujeres, en aquellas actividades que pudieran serles perjudiciales debido a su particular peligrosidad, insalubridad o dureza.</p> <p>Sin perjuicio de otras sanciones e indemnizaciones legales, cuando les ocurriere un accidente o enfermedad a las personas de que habla el párrafo anterior, y se comprobare que tiene su causa en la ejecución de las mencionadas labores prohibidas, el patrono culpable deberá satisfacerle al accidentado o enfermo una cantidad equivalente al importe de tres meses de salario.</p>	<p>con las organizaciones de trabajadores y de empleados interesados y con las asociaciones representativas de mujeres, la forma y condiciones del desempeño del trabajo de personas con condiciones físicas y/o cognitivas especiales, en aquellas actividades que pudieran serles perjudiciales debido a su particular peligrosidad, insalubridad o dureza.</p> <p>Sin perjuicio de otras sanciones e indemnizaciones legales, cuando les ocurriera un accidente o enfermedad a las personas de que habla el párrafo anterior, y se comprobara que tiene su causa en la ejecución de las mencionadas labores prohibidas, el patrono culpable deberá satisfacerle al accidentado o enfermo una cantidad equivalente al importe de tres meses de salario.</p>
<p>ARTICULO 90.- Las prohibiciones anteriores comprenderán asimismo los siguientes casos:</p> <p>a. El ejercicio por cuenta propia o ajena de un oficio que se practique en las calles o sitio públicos, siempre que lo haga un varón menor de quince años o una mujer soltera menor de dieciocho.</p> <p>b. El trabajo de menores de quince años en la venta de objetos en teatros y establecimientos análogos, o para que figuren como actores o de alguna otra manera en representaciones públicas, que tengan lugar en casas de diversión de cualquier género, estaciones radiodifusoras o teatros, con excepción de las que se verifiquen en fiestas escolares, veladas de beneficencia o reuniones dedicadas al culto religioso.</p>	<p>ARTÍCULO 90 - Las prohibiciones anteriores comprenderán, asimismo, los siguientes casos:</p> <p>a- El ejercicio por cuenta propia o ajena de un oficio que se practique en las calles o sitio públicos, <u>siempre que lo haga un menor de quince años.</u></p> <p>b- El trabajo de menores de quince años en la venta de objetos en teatros y establecimientos análogos, o para que figuren como actores o de alguna otra manera en representaciones públicas, que tengan lugar en casas de diversión de cualquier género, estaciones radiodifusoras o teatros, con excepción de las que se verifiquen en fiestas escolares, veladas de beneficencia o reuniones dedicadas al culto religioso.</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El proyecto de ley propone reformar el Código de Trabajo en sus artículos 87 y 90, en virtud de considerarse discriminatorios contra las mujeres al limitarse la libertad de elección de empleo en labores insalubres, pesadas o peligrosas en los aspectos físico o moral (art. 87) y la elección del empleo en las mujeres menores de 18 años, pero mayor de 15, que se practique en las calles o sitio públicos, en comparación con una situación idéntica a la de un hombre; agravado por su estado civil. (art. 90).

Señala la exposición de motivos que existe una evidente discriminación hacia las mujeres en el articulado propuesto a modificación, que limita la libertad de elección de empleo de las mujeres: por lo que resulta reformarlos para que existan condiciones iguales en la elección del empleo en las mujeres. Sin embargo, se considera que debe mantenerse un cierto nivel de garantía y protección a cualquier persona que, por sus capacidades físicas y/o cognitivas, lo requieran.

Refiere que promover la derogación de leyes discriminatorias para las mujeres en Iberoamérica, es un primer y necesario escalón hacia la consecución de una igualdad de género real y sustantiva.

Desde el punto de vista jurídico, el proyecto de ley no vulnera la autonomía ni las competencias propias de la Caja otorgadas vía constitucional para la administración de los seguros sociales, la Procuraduría General de la República ha señalado en cuanto a la autonomía de la institución:

“(...) deben diferenciarse los diferentes ámbitos de autonomía que han sido reconocidos a la Caja Costarricense de Seguro Social. 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 únicamente de una autonomía de primer grado (administrativa) para desarrollar todas las demás actividades no comprendidas dentro del concepto de seguridad social.

(...)

Es por ello que compete a la Junta Directiva de la CCSS dictar todas aquellas disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, dentro de las cuales se incluye definir la cobertura y las cuotas del sistema, 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.”¹

La Gerencia Administrativa y el Programa de Equidad de Género refieren que el proyecto de ley no tiene incidencia a nivel institucional y que por el contrario la acción favorecerá la autonomía económica y política de las mujeres en el desarrollo sostenible, y en

¹ Procuraduría General de la República, dictamen C-163-2018 del 18 de julio de 2018.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

términos generales a reducir la desigualdad de género mediante un cambio cultural que desafía los estereotipos de la división sexual del trabajo y la participación económica excluyente de las mujeres en labores calificadas como tradicionalmente masculinas, definidas a partir de las valoraciones y patrones de conducta socialmente atribuidos al género masculino y femenino

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; ya que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-06960-2021 y Gerencia Administrativa oficio GA-1065-2021, acuerda:

ÚNICO: No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Por tanto, de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-06960-2021 y de la Gerencia Administrativa oficio GA-1065-202, la Junta Directiva- en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO ÚNICO:

No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Directora Rodríguez González:

Don Román.

Doctor Macaya Hayes:

Sí, doña Martha.

Directora Rodríguez González:

El primer Proyecto el N° 22.509, lo que establece es precisamente, el trabajo adolescente, el de Silvia Hernández, gracias, yo lo voy a votar a favor, porque no

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

transgrede las competencias de la Institución. Pero quiero dejar costando mi posición en este tema. Desde mi óptica el trabajo adolescente, me parece que está bien, que hay que mejorar, que ni hombres, ni mujeres mayores de 15 años deberían hacer trabajo insalubre, pesado, peligroso. Sin embargo, me parece que el trabajo infantil y el trabajo adolescente, en general, restringe y limita las posibilidades, las capacidades, el desarrollo de los adolescentes, su derecho a educación, tiempo libre, a recreación y los coloca en una situación de vulnerabilidad, sujetos al abuso y la violencia. Por eso me parece que, se entiende el objetivo de mejorar la economía familiar, cuando se le da la posibilidad de trabajo a los mayores de 15 años, pero si los adolescentes viven sus vidas como adultos se les quita las oportunidades de tener sueños, de tener esperanzas, generalmente, les limita las posibilidades de mejorar su futuro y al final lo que se termina ofreciéndoles es informalidad, pobreza, marginalidad. Desde mi óptica los adolescentes necesitan políticas públicas que les permita desarrollar su vida, en su condición de menores de edad. Y las políticas públicas deberían estar orientadas, más bien, a protegerlo de la necesidad del empleo en esa etapa de sus vidas. Sin embargo, voy a votarlo a favor, porque en lo que se está planteando, exclusivamente, es que no transgrede las competencias de la Caja y eso es correcto; pero desde mi óptica lo que deberían estar haciendo los adolescentes es vivir su vida, esa etapa de su vida en las mejores condiciones, no ejerciendo trabajo en la calle, que es lo que se está planteando en este proyecto. Gracias, don Román.

ARTICULO 4º

Se conoce oficio GA- DJ-07035-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley de contribución solidaria de los diputados y diputadas para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID19. Expediente N° 22.236.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-2993-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto ley de contribución solidaria de los diputados y diputadas para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID19
Expediente	22236
Proponentes del Proyecto de Ley	Franggi Nicolás Solano

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Estado	Comisión de Asuntos Hacendarios
Objeto	Proponer una reducción con carácter temporal de los gastos de representación de los Diputados, con el objetivo de promover la colaboración de quienes reciben una remuneración sustancial que no se ha visto afectada por la crisis económica.
INCIDENCIA	<p>Se adiciona un artículo transitorio II a la Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Ley 7352, el cual propone que, por 12 meses, los señores diputados ante la crisis causada por el COVID 19, brinden una colaboración reduciendo en un 58% la suma por gastos de representación y destinando esos recursos para financiar el programa Régimen No Contributivo que administra la CCSS.</p> <p>El proyecto de Ley tiene un impacto positivo en las finanzas del RNC de Pensiones, y no hay disposiciones en su texto que transgredan la autonomía y las funciones en cuanto a la administración y gestión de los seguros sociales a cargo de la CCSS.</p> <p>La Dirección Actuarial puntualiza que <i>“la reducción en un 58% de los gastos de representación de los legisladores durante 12 meses equivale a un poco más de 400 millones de colones.”</i></p> <p>La Gerencia Financiera y la Gerencia de Pensiones refieren que el proyecto de ley resulta positivo por generar nuevos recursos para el RNC, únicamente se plantea la observación que <i>“en virtud de que el aporte propuesto es por un plazo de 12 meses, no garantiza la continuidad del financiamiento durante su vigencia.”</i></p>
Conclusión y recomendaciones	Se recomienda no presentar observaciones al proyecto de ley en virtud del criterio técnico de la Dirección Actuarial, Gerencia Financiera y Gerencia de Pensiones.
Propuesta de acuerdo	El proyecto de ley tiene un impacto positivo para las finanzas del Régimen No Contributivo de pensiones que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, al crearse una fuente transitoria de recursos que fortalecen el financiamiento de dicho Régimen, por lo que no se presentan objeciones.

II. ANTECEDENTES

- A. La Junta Directiva conoció el proyecto de ley No. 22236 en el artículo 67° de la sesión N° 9172, celebrada el 29 de abril del año 2021, y acordó:

“ACUERDO PRIMERO: El proyecto de ley tiene un impacto positivo para las finanzas del Régimen No Contributivo de pensiones que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, al crearse una fuente transitoria de recursos que fortalecen el financiamiento de dicho Régimen, por lo que no se presentan objeciones. ACUERDO FIRME”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

- B. Oficio PE-2993-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio 460876-2021, suscrito por la señora Flor Sánchez Rodríguez, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley, LEY DE CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS PARA LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR LA ENFERMEDAD COVID19”, expediente legislativo No. 22236.
- A. Criterio técnico de la Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0824-2021 recibido el 17 de setiembre de 2021
- B. Criterio técnico de la Gerencia Financiera oficio GF-3012-2021 recibido el 20 de setiembre de 2021.
- C. Criterio técnico de la Gerencia de Pensiones oficio GP-1618-2021 recibido el 28 de setiembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es proponer una reducción con carácter temporal de los gastos de representación de los Diputados, con el objetivo de promover la colaboración de quienes reciben una remuneración sustancial que no se ha visto afectada por la crisis económica.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Dirección Actuarial y Económica remite el criterio técnico PE-DAE-0824-2021, el cual señala:

“Estimación de los recursos objeto del Proyecto de Ley (...)En la actualidad, el monto por gastos de representación en el caso de los legisladores es de 1.044.116,20 colones mensuales por cada uno de ellos, según información suministrada por el Área Financiera de la Asamblea Legislativa; de manera que al año correspondería un monto total por concepto de gastos de representación de alrededor de 714 millones.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2022, tramitado bajo el Expediente Legislativo N° 22.671, señala que el gasto de la Asamblea Legislativa devengado a diciembre 2020 por concepto de representación personal fue de 714.504.128 colones y el presupuesto autorizado a agosto del 2021 es de 735.000.000 colones, misma cifra presupuestada para el 2022.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Por tanto, la posible reducción en un 58% de los gastos de representación de los legisladores durante 12 meses equivale actualmente a un poco más de 400 millones de colones.

(...)

Criterio financiero-actuarial

El propósito fundamental del Proyecto de "Ley de contribución solidaria de los diputados y diputadas para la atención de la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID19", tramitado bajo el Expediente Legislativo N° 22.236, es destinar temporalmente nuevos recursos al Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con el fin último de apoyar al Gobierno en su respuesta ante las múltiples necesidades sociales generadas por la emergencia nacional ocasionada por la pandemia de Covid-19. Para cumplir con lo anterior, se propone la renuncia por parte de las y los diputados del 58% de sus gastos de representación durante un plazo de 12 meses. En la sección anterior, se ha presentado un análisis de las implicaciones positivas que tiene este Proyecto de Ley en las finanzas del RNC de la CCSS y la importancia que tiene dicho régimen para la seguridad social costarricense. En este sentido, y no existiendo disposiciones en su texto que transgredan las competencias propias ni presenta roces con la autonomía otorgadas constitucionalmente a la CCSS, esta Dirección recomienda a la estimable Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva no oponerse al citado Proyecto de Ley en su versión actual, en concordancia con el criterio emitido en el oficio PE-DAE-1114-2020 del 24 de noviembre del 2020."

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico GF-3012-2021, el cual señala:

"Mediante la misiva GF-DP-2194-2021 del 7 de setiembre de 2021, la Dirección de Presupuesto, señala que "...al revisar el nuevo texto del proyecto, no se modifica el criterio emitido mediante el oficio GF-DP-3574-2020, de fecha 23 de noviembre 2020...". En ese sentido, se transcribe en lo que interesa, éste último oficio, a saber:

"...En línea con lo anterior, el texto del proyecto de ley indica que esta contribución solidaria sería por doce meses, por lo cual es una medida temporal, pero que bien representaría una fuente de recursos adicionales para el Régimen No Contributivo durante ese período, la cual vendría a ser un apoyo financiero para el Régimen en medio de la difícil situación que se vive a causa de la emergencia nacional ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Con base en lo indicado, la Dirección de Presupuesto realiza el siguiente análisis basado en datos encontrados en el apartado de los "Salarios de los diputados y diputadas" en la pagina (sic) web de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Cuadro No.1		Cuadro No.2	
Gastos de Representación		Gastos de Representación	
Año	Monto	Año	Monto
2018	476,116,987.20	2018	476,116,987.20
2019	646,530,671.42	2019	646,530,671.42
*2020	592,413,412.80	*2020	710,896,095.36
Total General	1,715,061,071.42	Total General	1,833,543,753.98

*Gasto a octubre

*Estimado a Diciembre

Por tanto, dado que el porcentaje a reducir en la remuneración de los diputados y diputadas sería del 58%, esto representaría según estimaciones, un aumento de aproximadamente ₡412.3 millones para el Régimen No Contributivo de Pensiones.

(...) **RECOMENDACIONES** En el texto del proyecto de ley no está claro cual (sic) es el año base que se va a tomar para el cálculo del 58% de los gastos de representación que se trasladarían como contribución solidaria al RNC de la CCSS, por lo cual se recomienda aclarar este punto.

CONCLUSIONES La aprobación del presente proyecto de ley tendría un impacto positivo para la CCSS, ya que representa una fuente temporal de recursos adicionales (12 meses), lo cual vendría a contribuir al equilibrio económico del RNC en el corto plazo, en medio de la difícil situación de Emergencia Nacional por Covid-19 que ha ocasionado una disminución de los ingresos y un incremento en los gastos institucionales...”

Por otra parte, la Dirección Financiero Contable por oficio GF-DFC-2145-2021 del 14 de setiembre de 2021, indica:

“...La intención del presente proyecto de ley radica en reducir los gastos de representación de los Diputados de la República y canalizar esos recursos al régimen no contributivo de la CCSS.

Incidencia del proyecto en la Institución: Una vez analizada la iniciativa de ley, se determinó que el mismo pretende asignar recursos al Régimen No Contributivo, procedente de la iniciativa de los diputados y diputadas a renunciar al cincuenta y ocho por ciento (58%) del rubro devengado por concepto de gastos de representación, monto solidario para cubrir necesidades ocasionadas por la pandemia del covid-19.

Conclusión Así las cosas, esta Dirección una vez revisados los aspectos medulares que motivan el clausulado y de acuerdo con la naturaleza del proyecto se considera conveniente su aprobación, no obstante, siendo

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

materia del ámbito de pensiones, es importante que prevalezca el criterio de la Gerencia de Pensiones...

Resulta relevante destacar que el Proyecto de Ley objeto de consulta, pretende mediante la adición de un artículo transitorio II a la Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Ley 7352 de 21 de julio de 1993, y sus reformas, contribuir solidariamente con el presupuesto general de la República, específicamente en el financiamiento del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, para la atención de la crisis por la Pandemia COVID-19, a través de una reducción -con carácter temporal por doce meses- en un cincuenta y ocho por ciento (58%) en los gastos de representación de los diputados.

Con carácter de síntesis, y con el propósito de generar los insumos finales para la posición que debe externarse, a continuación, se describen las consideraciones principales de la iniciativa bajo análisis:

i) Del transitorio propuesto: *En el Informe AL-DEST- IJU-173-2021 del 30 de agosto de 2021, el Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, dispuso en cuanto a la reforma temporal propuesta, lo siguiente:*

“...Debido a que la propuesta pretende reducir un 58% los gastos de representación de los señores diputados por doce meses, y siendo que en el año 2020 el monto por concepto de gastos de representación presupuestados por la Asamblea Legislativa fue de aproximadamente 710,896,095.36 entonces según estimaciones, lo destinado al Régimen No Contributivo de Pensiones sería de aproximadamente ¢412.3 millones.

Es importante recalcar que ese monto u otro aproximado, se destinaría a ese régimen de la CCSS únicamente por doce meses, o sea de forma no permanente...”

Asimismo, en el apartado de dicho informe denominado “ANÁLIS DEL ARTÍCULO ÚNICO”, vale destacar:

“...Tal y como se puede establecer la propuesta consiste en un artículo único que adiciona un Transitorio II a la Ley N° 7352, el cual pretende que, durante los doce meses siguientes, la suma que puedan percibir los legisladores por concepto de representación se verá reducida en un porcentaje del cincuenta y ocho por ciento, esto con el fin de contribuir a los gastos que puede provocar la pandemia del COVID 19 en el país. Los recursos formarán parte del presupuesto nacional y serán destinados al financiamiento del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Es importante señalar que la norma no precisa a partir de cuándo se cuentan o rigen los doce meses en que deberá hacerse esa reducción de los gastos de representación a los señores diputados. La frase “Durante los siguientes doce meses” al no estar acompañada de la indicación de un punto de partida o de finalización, no es del todo clara, cuando omitió hacer referencia, por ejemplo, durante los doce meses contados a partir de la vigencia de la ley, o a la sanción de la ley, o al próximo presupuesto de la República; omisión que hace que se le presente posibles interpretaciones al operador de la norma por lo que en aras de la seguridad jurídica resulta conveniente enmarcar adecuadamente esta idea, sobre todo para su operatividad. (...)

Al respecto, se ha entendido que tales retribuciones deben adecuarse a los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad, al igual debe entenderse las reducciones que se hagan al mismo, aunque estas reducciones se pretendan realizar en forma temporal.

*En el caso de la iniciativa de ley, la reducción se hará por doce meses, siendo que la suma devengada por concepto de gastos de representación se reducirá en un cincuenta y ocho por ciento. **La redacción de idea no es clara, ya que puede interpretarse de dos maneras: una, que los gastos de representación de los señores diputados quedarán en la suma de un 58%, por lo que la reducción sería únicamente de un 42%; o que la reducción que se realizará a los gastos de representación será del 58%, recibiendo únicamente por concepto de gastos de representación un 42%. Por ello, esta Asesoría recomienda mejorar esa redacción a efecto de determinar efectivamente cuánto es lo que recibirían los señores Diputados por concepto de gastos de representación durante esos doce meses.***

Tal como lo hemos indicado páginas atrás, los diputados reciben en forma mensual ese pago constituyéndose en gastos de representación personales de naturaleza salarial que no están sujetos a liquidación. Siendo que para el presupuesto del año 2021 la Asamblea Legislativa ha destinado 735.000.000 (setecientos treinta y cinco millones) para esos efectos y partiendo que la reducción a cada diputado que se pretende es de un 58%, percibiendo por ese concepto durante 12 meses únicamente en un 42%, se les estarían reduciendo un monto aproximado de 574.263 colones al mes...” (Lo destacado es propio)

ii) Efecto en las finanzas institucionales: De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se colige que la iniciativa implica la creación de una fuente de financiamiento extraordinaria y temporal para el Régimen No Contributivo, cuyos recursos adicionales permitirán incrementar la capacidad de este programa para enfrentar los efectos negativos que ha tenido la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

pandemia del COVID-19 en sus finanzas. En este particular, téngase como una consideración fundamental, que los recursos derivados de este Proyecto de Ley no podrán usarse para el otorgamiento de nuevas pensiones del RNC, pues su carácter temporal no permite adquirir obligaciones de financiamiento permanente.

*En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **no oponerse** al Proyecto de Ley 22.236 en su versión actual, habida cuenta que esta iniciativa producirá, aunque sea de forma extraordinaria y temporal, recursos adicionales para el financiamiento del Régimen No Contributivo. No obstante, se sugiere a los señores Diputados, valorar apropiadamente las observaciones que efectuó el Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, a fin de que la reforma propuesta, resulte clara y precisa.”*

La Gerencia de Pensiones remite el criterio técnico GP-1618-2021, el cual señala:

“Una vez analizado de manera integral el contenido de los citados pronunciamientos y con fundamento en los argumentos expuestos, se determina que la presente iniciativa tiene un objetivo loable al favorecer el financiamiento del Régimen No Contributivo.

No obstante, se hace la salvedad de que estos recursos que se pretenden trasladar no incidirían de manera directa en el otorgamiento de nuevas pensiones, en virtud de que el aporte propuesto es por un plazo de 12 meses, el cual no garantiza la continuidad del financiamiento durante su vigencia. Por lo que estos se destinarían a cubrir los gastos ya presupuestados en este período.

Así las cosas, resulta pertinente señalar que para esta Gerencia no existen elementos para oponerse al Proyecto de Ley objeto de análisis, siendo que más bien de determina una incidencia positiva para el Régimen No Contributivo de Pensiones.”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia está conformada por un único artículo; el cual establece:

“ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un artículo transitorio II a la Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Ley 7352, de 21 de julio de 1993, y sus reformas cuyo texto dirá:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Transitorio II- Durante los siguientes doce meses, la suma devengada por concepto de gastos de representación se reducirá en un cincuenta y ocho por ciento, para contribuir con los gastos ocasionados por la pandemia del covid-19 en nuestro país. Estos recursos serán asignados mediante el presupuesto general de la República, para financiamiento del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.”

La Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Ley N° 7352, establece en su artículo 2 establece:

ARTÍCULO 2.- Los diputados a la Asamblea Legislativa, por desempeñar sus funciones, serán remunerados mediante el pago de una asignación mensual de seiscientos quince mil colones (¢615.000,00). Por concepto de gastos de representación, recibirán la suma de ciento cuarenta mil colones mensuales.

(Así reformada la primera oración del párrafo primero de este artículo, por el artículo 1° de la ley No.7858 de 22 de diciembre de 1998)

Las sumas indicadas en el párrafo anterior se ajustarán una vez al año, de acuerdo con el incremento porcentual en el Índice de Precios al Consumidor del año anterior, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), excepto cuando este supere diez puntos porcentuales (10%), en cuyo caso el ajuste será de un diez por ciento (10%).

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 9252 del 1° de julio del 2014)”

Sobre este los gastos de representación para los diputados, la Procuraduría General de la República² ha señalado en el dictamen C-017-94:

“Los gastos de representación constituyen una asignación complementaria del sueldo que perciben ciertos funcionarios (generalmente los que ocupan puestos en la Alta función pública) para facilitar el desempeño del cargo con el decoro que las circunstancias demanden y que puedan brindar atención oficial a otras personas; es decir, para cubrir gastos de carácter personal originados por el desempeño del puesto.

Se ha discutido en doctrina y jurisprudencia (judicial y administrativa) la naturaleza de los gastos de representación.

Como es sabido, los gastos de representación pueden ser personales o bien, institucionales.

² Procuraduría General de la República, dictamen C-017-94 del 26 de enero de 1994.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Se considera que los gastos de representación son personales cuando se acuerdan como una suma fija, generalmente mensual, no sujeta a liquidación. En virtud de lo cual, el monto previsto por este concepto queda en poder del funcionario que dispone de él y lo disfruta sin que para tal efecto deba presentar comprobantes. En ese sentido, el gasto de representación se establece en favor del funcionario. Tal es la situación que normalmente se presenta en el Gobierno Central.

Por el contrario, los gastos de representación son institucionales cuando no constituyen una remuneración fija, sino una contraprestación ocasional, sujeta a liquidación con presentación de las facturas correspondientes. Se trata de erogaciones que hace al Estado para resarcir a un funcionario de los gastos concretos en que haya incurrido con motivo de la función desempeñada, pero sin que pueda considerarse que la previsión de una cantidad X origine el derecho del servidor a percibirla.”

En virtud de lo anterior, los gastos de representación constituyen un salario complementario que se otorga a funcionarios que cumplen funciones de alta relevancia en la Administración.

Lo pretendido consiste en adicionar un artículo transitorio II a la Ley de Remuneración de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Ley 7352, el cual propone que, por 12 meses, los señores diputados ante la crisis causada por el COVID 19, brinden una colaboración reduciendo en un 58% la suma por gastos de representación y destinando esos recursos para financiar el programa Régimen No Contributivo que administra la Caja.

Al respecto, es importante destacar que, mediante la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 5662, se crea el programa Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. En tal sentido, se dispuso, que la administración del programa estaría a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El informe de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa oficio AL-DEST- IJU-173-2021 refiere:

“En cuanto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de la propuesta, se le estaría reduciendo a los señores diputados los gastos de representación en más de la mitad, con lo cual verá enormemente disminuida su retribución por el ejercicio del cargo de elección popular haciendo que su asignación de representación durante doce meses sea muy inferior a los demás cargos, sea esta retribución comparada con otros de elección popular (Alcaldes y Vicealcaldes) o con otros altos cargos de la Administración Pública o de la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Administración de Justicia, a los cuales no les cubre esa reducción en su salario.

Si bien es procedente que los señores diputados puedan realizarse a sí mismos esas reducciones, lo cierto es que en este caso, el monto de esa reducción no es razonable ya que disminuye en forma considerable uno de los componentes de la retribución con carácter salarial que reciben mensualmente y por ende verán reducidos sus ingresos por el trabajo realizado. Además aunado a lo anterior, debe considerarse la eventual posibilidad de que los diputados no tengan ajustes en este rubro en el futuro cuando se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 11 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, sea cuando “la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal”, lo anterior por así haberlo aprobado el artículo 1° de la Ley para congelar las remuneraciones de diputados y diputadas en el escenario de alta deuda pública, N° 9987 del 31 de mayo del 2021.

En cuanto a los recursos producto de esa reducción que serán destinados al Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense, esta Asesoría no encuentra ningún problema jurídico ya que no se lesiona la autonomía constitucionalmente otorgada a esa institución, sino por el contrario, con ello contribuye con sus finanzas, aunque sea de forma temporal, en un aproximado a cuatrocientos millones de colones en los doce meses.”

Ahora bien, aunque la propuesta resulta muy positiva al pretender financiar el Régimen No Contributivo, debe considerarse lo referido por las instancias técnicas en cuanto a que el monto que se destine por tal concepto será transitorio o temporal, de ahí que dicho financiamiento no podría estimarse para dar sostenibilidad futura a las pensiones y los gastos que estas implican regularmente.

Es importante destacar que la Dirección Actuarial puntualiza que “*la reducción en un 58% de los gastos de representación de los legisladores durante 12 meses equivale a un poco más de **400 millones de colones.***”

La Gerencia de Pensiones refiere “*Ahora bien, aunque la propuesta pretende financiar el Régimen lo cual es muy positivo, debe considerarse que el monto que se destine por tal concepto será transitorio o temporal, de ahí que dicho financiamiento no podría estimarse para dar sostenibilidad futura a las pensiones y los gastos que estas implican regularmente*”.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; ya que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, por el contrario, el proyecto de ley tiene incidencia positiva para el Régimen No Contributivo de pensiones que administra la Caja.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-07035-2021, Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0824-2021, Gerencia Financiera oficio y Gerencia de Pensiones oficio GP-1618-2021, acuerda:

ÚNICO: El proyecto de ley tiene un impacto positivo para las finanzas del Régimen No Contributivo de pensiones que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, al crearse una fuente transitoria de recursos que fortalecen el financiamiento de dicho Régimen, por lo que, no se presentan objeciones.”

Por tanto, de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-07035-2021, Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0824-2021, Gerencia Financiera oficio y Gerencia de Pensiones oficio GP-1618-2021, la Junta Directiva- en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO ÚNICO:

El proyecto de ley tiene un impacto positivo para las finanzas del Régimen No Contributivo de pensiones que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, al crearse una fuente transitoria de recursos que fortalecen el financiamiento de dicho Régimen, por lo que, no se presentan objeciones.

ARTICULO 5º

Se conoce oficio GA- DJ-06937-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley que promueve la participación de partidos políticos que cumplan con las obligaciones a favor del Estado. Expediente N° 22.598.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva, mediante oficio PE-2899-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto de Ley que promueve la participación de partidos políticos que cumplan con las obligaciones a favor del Estado.
Expediente	22598
Proponente	Daniel Ulate Valenciano
Estado	Comisión de Asuntos Económicos
Objeto	Pretende solventar el vacío normativo que impide inhabilitar un partido político para participar en los procesos electorales, por el hecho de estar en condición de morosidad por deudas por cualquier monto con el Estado y en la obligación del pago de las cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.
INCIDENCIA	<p>El proyecto de ley no transgrede las facultades de la Institución ni su autonomía. Su incidencia es favorable a los intereses institucionales, fortalece el principio de solidaridad social y las finanzas del régimen de la Caja. Se pretende solventar la deficiencia normativa que existe en el Código Electoral, al no existir norma que permita inhibir a un partido político a ser partícipe de las campañas electorales cuando exista una deuda exigible a favor del Estado o con el incumplimiento en el pago de cuotas obrero- patronales con la CCSS, y para ello, el proyecto propone adicionar al Código Electoral una serie de disposiciones legales tendientes a:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Establecer como atribuciones del TSE, el verificar el cumplimiento de la función administrativa de los partidos políticos como entes públicos no estatales.➤ Permitir a la Dirección del Registro Electoral la cancelación de inscripciones de los partidos políticos que al momento del proceso electoral tengan deudas con el Estado y con las cuotas obrero-patronales de la CCSS.➤ Impedir a los partidos políticos fusionarse o formar parte de coaliciones, cuando al menos uno de ellos tenga deudas por los mismos conceptos.➤ Con el transitorio, otorgar un plazo prudencial a los partidos políticos de 3 meses para ponerse al día con las disposiciones en el pago de las deudas, una vez que entre a regir como ley de la República.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Conclusión y recomendaciones	Se recomienda no presentar objeción al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos. Conforme criterio externado por la Gerencia Financiera oficio GF-3000-2021, el proyecto de ley permite robustecer el régimen de la seguridad social, al fomentar la participación política y evitar un menoscabo del interés público por parte de los partidos que se encuentren morosos en el pago de las cuotas obrero-patronales, por lo que dicho proyecto de coadyuva al cumplimiento de objetivos encomendados a la institución.
Propuesta de acuerdo	PRIMERO: No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, contrario a ello, viene a fortalecer el cumplimiento de los objetivos institucionales.

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio PE-2899-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL-CPOECO-1315--2021, suscrito por la señora Nancy Vílchez Obando, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de “LEY QUE PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS QUE CUMPLAN CON LAS OBLIGACIONES A FAVOR DEL ESTADO”, expediente legislativo No. 22598.
- B. Criterio técnico de la Gerencia Financiera oficio GF-3000-2021 recibido el 14 de setiembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es solventar el vacío normativo que impide inhabilitar un partido político para participar en los procesos electorales, por el hecho de estar en condición de morosidad por deudas por cualquier monto con el Estado por concepto de condena judicial firme y en la obligación del pago de las cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico, el cual señala:

“Para tales efectos, se requirió informe técnico a las Direcciones de Cobros, de Presupuesto y Financiero Contable, cuyos criterios se transcriben según lo que interesa para efectos del criterio unificado.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

En ese sentido, mediante la misiva GF-DC-0674-2021 del 8 de setiembre de 2021, la Dirección de Cobros, dispuso:

“(…)

En lo que respecta a la Dirección de Cobros, se considera que el texto del proyecto de ley vendría a proteger y tutelar los intereses de la seguridad social y más específicamente el de los seguros sociales que administra la Caja Costarricense de Seguro Social por mandato constitucional (Artículo 73 de la Constitución Política), es decir, el Seguro de Salud (SEM) el Seguro de Pensiones (IVM).

Lo anterior, debido a que se les estaría exigiendo este tipo de organizaciones, el encontrarse al día con el pago de las obligaciones con la Caja, y esta obligación de modo alguno estaría afectando los derechos políticos de los ciudadanos y de mismas organizaciones creadas para tal efecto.

En este sentido es importante tener en cuenta, que un requisito fundamental para que este tipo de organizaciones políticas, participen dentro de la estructura democrática de este país, debería ser el honrar sus deudas o el pago de las obligaciones con la Caja.

Lo planteado en el presente proyecto de ley sería consecuente con los derechos fundamentales de la seguridad social, los cuales no pueden ser considerados o valorados como elementos ajenos o desvinculados a la temática de los derechos políticos. Es más, es aquí donde, las obligaciones de patronos con la Caja, debería ser un factor o elemento preponderante dentro de los principios y valores democráticos, que rigen esta nación. Es decir; aquí no se trata de la superposición de unos sobre los otros, sino más bien que ambas figuras, tanto los derechos políticos como los derechos de la seguridad social tengan una convivencia recíproca, congruente y armoniosa.

Es así como, no se podría visualizar un entorno de derechos políticos disociados por ejemplo del interés fundamental de la seguridad social, para ello, debería existir un sano equilibrio y reciprocidad entre los principios fundamentales que sustentan un Estado Social de Derecho y los principios filosóficos que orientan las actuaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social, como lo son el principio de universalidad, igualdad, unidad, obligatoriedad, solidaridad, equidad y subsidiariedad.

Recomendación: *En virtud de lo anterior, esta Dirección, desde el ámbito de su competencia considera viable el presente proyecto de ley...”*

Asimismo, la Dirección de Presupuesto por nota GF-DP-2200-2021 del 8 de setiembre de 2021, señala:

“(…)

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

En análisis, podría interpretarse un impacto positivo en las finanzas públicas al momento de considerarse la obligatoriedad de los partidos políticos a cancelar al estado por concepto de condena judicial firme, además implicaría un aumento en las contribuciones obrero-patronales con la institución.

El planteamiento del proyecto favorece a la Institución, no como una fuente adicional de recursos, sino coadyubar en cumplimiento de la ley, para que los partidos políticos cumplan con el pago de las contribuciones sociales.

*(...) **RECOMENDACIONES** La Caja costarricense de Seguro Social viene haciendo esfuerzos para el fortaleciendo de sus finanzas, mejorando la recaudación, realizando asignación eficiente de los recursos debido a que los ingresos por contribuciones en el seguro de salud presentan una tendencia decreciente, por varios factores como los son aumento en el empleo informal, envejecimiento de la población, innovación tecnológica(robotización), situación económica del país, entre otros. Por lo que como recomendación para la aplicación de esta ley se propone un control más rígido en materia cobratoria a la hora de que los partidos políticos tengan morosidad con la Institución.*

Por otra parte, se recomienda revisar la redacción y ortografía de justificación del proyecto de ley.

*(...) **CONCLUSIONES** Después de analizar el presente proyecto de ley, en donde se pretende el cumplimiento de pago por parte de los partidos políticos para inscripciones o fusiones, mediante estas reformas, se determina que no tendría implicaciones para la institución, por el contrario, beneficia a la sostenibilidad financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social...”.*

Por otra parte, la Dirección Financiero Contable por oficio GF-DFC-2137-2021 del 14 de setiembre de 2021, indica:

“...El presente proyecto de ley tiene como objetivo la imposición de una medida que asegure el debido ajuste entre los derechos fundamentales de participación política y de seguridad social ya que ante la ausencia de ley expresa que permita cancelar el registro electoral de un partido político o impedir la inscripción de las candidaturas que presente con ocasión de los procesos electorales en que participe, por ejemplo aquellos que se encuentren morosos ante la Caja Costarricense de Seguro Social en el pago de cuotas obrero-patronales.

Además, se establece que los actos de inscripción de partidos políticos obedezcan a algo más que un sistema registral de naturaleza estrictamente electoral y se equiparen, sin perder su naturaleza, con objetivos administrativos que regulan a otras entidades públicas y privadas, físicas o jurídicas, de las que no debería exceptuarse a los partidos políticos como entes públicos no estatales.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Incidencia del proyecto en la Institución: Una vez analizada la iniciativa de ley, se determinó que lo que se busca es garantizar el cumplimiento de los partidos políticos en cuanto al pago de las obligaciones con la seguridad social.

Conclusión: Así las cosas, esta Dirección considerando la naturaleza del proyecto, que condiciona la inscripción y fusión de partidos políticos a que se encuentren al día en el pago de sus obligaciones, así como estableciendo la desinscripción de dichos partidos en caso de adeudos con la Institución, se recomienda la aprobación del proyecto de ley por cuanto contribuye al financiamiento de la institución, penalizando la morosidad en el pago de estas obligaciones...”.

Resulta relevante destacar que el Proyecto de Ley objeto de consulta, pretende que al encontrarse un partido político moroso ante la Caja Costarricense de Seguro Social en el pago de las cuotas obrero-patronales, se le pueda cancelar el registro electoral de un partido político o impedir la inscripción de las candidaturas que presente con ocasión de los procesos electorales en que participe.

Con carácter de síntesis, y con el propósito de generar los insumos finales para la posición que debe externarse, a continuación, se describen las consideraciones principales de la iniciativa bajo análisis:

“(...)

A la fecha no cabe, debido a la ausencia de ley expresa que lo permita, cancelar el registro electoral de un partido político o impedir la inscripción de las candidaturas que presente con ocasión de los procesos electorales en que participe, por el hecho de encontrarse aquel moroso ante la Caja Costarricense de Seguro Social en el pago de cuotas obrero-patronales...”

ii) Efecto en las finanzas institucionales: De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se colige que la iniciativa contribuiría con la sostenibilidad financiera de la CCSS, por cuanto se pretende que los partidos políticos se encuentren al día con la Seguridad Social, con el propósito de que éstos participen dentro de la estructura democrática de este país.

En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **no oponerse** al Proyecto de Ley 22.598 en su versión actual, habida cuenta que la misma resulta viable, al pretender asegurar el debido ajuste entre los derechos fundamentales de participación política y de seguridad social, para así evitar un menoscabo del interés público por parte de los partidos políticos que se encuentren morosos en el pago de las cuotas obrero-patronales...”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia denominada “Ley que promueve la participación de Partidos Políticos que cumplan con las

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

obligaciones a favor del Estado” se conforma de 4 artículos y un transitorio para modificar el Código Electoral Ley 8765, y exigir a las organizaciones políticas, encontrarse al día con el pago de las obligaciones con el Estado y la Caja, a efecto de poder participar en las campañas electorales.

En cuanto a la distribución proyecto el cual pretende modificar el Código Electoral Ley 8765, en el siguiente sentido:

- Artículo 1: Se modifica el artículo 12 de la Ley 8765, Código Electoral, Atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones, de manera que se agregue un nuevo inciso s) que se leerá de la siguiente manera: “s) *Verificar el cumplimiento de la función administrativa de los partidos políticos como entes públicos no estatales*” con ello, podrá entonces el TSE, velar por el cumplimiento de las disposiciones que le exige el Código Electoral en el tema de regulaciones internas (artículo 52³) en especial el acatar principios doctrinarios en temas económicos, políticos, sociales, éticos y el compromiso de respetar la Constitución Política.
- El artículo 2 modifica el artículo 68 de la Ley 8765, Código Electoral, sobre la Cancelación de inscripciones, al indicar: “*La Dirección General del Registro Electoral también cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que al momento de la declaratoria de elecciones presenten deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.*”
- El Artículo 3 modifica el artículo 75 de la Ley 8765, Código Electoral sobre los requisitos generales de la fusión de los partidos, de manera que se agregue un nuevo inciso d), que indique: “*d) No podrán fusionarse partidos políticos, cuando al menos uno de los partidos involucrados presente, al momento de fusionarse, deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero - patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.*”
- Artículo 4 se modifica el artículo 84 de la Ley 8765, Código Electoral, en cuanto a las condiciones y pacto de los partidos, de manera que se agregue un nuevo inciso g), que indique: “*g) No podrán formar parte de coaliciones partidos políticos que al momento de concretarse el pacto de coalición presenten deudas, por cualquier*

³ Código Electoral ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

a) El nombre del partido.

b) La divisa.

c) La manifestación expresa de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros.

d) Los principios doctrinarios relativos a los asuntos económicos, políticos, sociales y éticos.

e) La formal promesa de respetar el orden constitucional de la República.

f) La nómina y la estructura de los organismos del partido (...)

(...)

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.”

- *Y el transitorio único otorga a “los partidos políticos que al momento de la entrada en vigor de la presente ley no cumplan con lo dispuesto en las modificaciones establecidas contarán con un plazo de tres meses para ponerse al día con el pago de deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social”*

Ahora, dentro de la justificación dada al proyecto de ley, se resalta el derecho de asociación, que emana de la Constitución Política artículo 25 y 98, para que los costarricenses puedan agruparse en partidos y ser parte de la política nacional.

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), tiene asignado a su cargo como órgano constitucional, la labor de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones emanadas de la Constitución Política referentes a la materia electoral (artículo 102 CP) y ajustar aquellas prácticas que contravengan los derechos ahí consagrados, en resguardo ese interés público.

Ahora, en cuanto a la naturaleza jurídica, de los partidos políticos, los mismos constituyen entidades públicas no estatales dado que no pertenecen al Estado, pero permiten una articulación entre este y la sociedad, la Procuraduría General de la República, en diversos dictámenes y opiniones jurídicas, ha definido, con base en la ley, la jurisprudencia y la doctrina, el concepto de ente público no estatal y al efecto, en el dictamen C 253-87 del 17 de diciembre de 1987 indicó:

“Se reconoce doctrinalmente el concepto de institución pública no estatal como aquella que, si bien se rige por el Derecho Público, no pertenece al encuadramiento estatal. Así: ‘Si bien es frecuente en el lenguaje común (incluso en muchos autores contemporáneos) hablar indistintamente de ‘entes públicos’ y ‘entes estatales’ como sinónimos, tales conceptos no son intercambiables entre sí. El mérito de haber señalado la diferencia pertenece a SAYAGUEZ LASO, quien expresa:

“... existen entidades no estatales reguladas indudablemente por el derecho público...’. ‘...personas colectivas que indudablemente no son estatales, que no pertenecen a la colectividad ni integran la administración pública, sea porque el legislador las creó con este carácter, sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad estatal. No obstante, dichas instituciones en todo o en parte se regulan por normas de derecho público”. (GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Machi, Buenos Aires, 1977, pág. XI-8)”.

Queda claro de lo expuesto, que una institución puede estar regida por normativa de Derecho Público, y por ende ser considerada de carácter público, sin que ello conlleve la necesaria conclusión de que está adscrita al Estado...”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Por tanto, dichas agrupaciones constituyen entidades públicas no estatales, ejercen esa función pública a pesar de no pertenecer al Estado, con potestades públicas para emitir actos administrativos, sujetos a principios, institutos y normas de Derecho Administrativo, en especial al de legalidad y control jurisdiccional de sus actuaciones.

Ante ello, se hace imperioso que sean considerados en condición de igualdad y ajustarse a las normas del derecho administrativo, y por ello la importancia de ajustar su conducta conforme a lo que dispone la Constitución, el Código Electoral y principios democráticos, en su estructura interna y funcionamiento (artículo 52 del Código Electoral)

Indica la justificación del proyecto de ley que su objeto es solventar el vacío normativo que impide al TSE, inhabilitar un partido político para participar en los procesos electorales, y cuyo antecedente se da con ocasión lo ocurrido en el año 2016, donde un partido político fue condenado por sentencia judicial firme a pagar más de ₡353 millones por estafar al Tribunal Supremo de Elecciones en la campaña electoral del 2010, y a la fecha, la agrupación no ha cancelado el dinero de la condena y de cara al nuevo proceso electoral podrá participar en una nueva campaña política sin mediar sanción alguna que la inhabilite para ese proceso.

Reafirma la justificación del proyecto, que en su momento se indicó por parte del responsable del Registro Electoral del TSE, que las razones por las cuales el partido pudo participar en las elecciones de 2018, en las municipales de 2020 y lo haga en la próxima campaña electoral del 2022, es el hecho de que no existe una norma, que además de la sanción, multa o pena de prisión, permita inhabilitar del proceso electoral a estas agrupaciones, por lo que es necesario modificar esa deficiencia e impedir que las agrupaciones continúen en el ejercicio político evadiendo la responsabilidad de los daños causados a los derechos de los administrados sin implicación alguna.

Actualmente en el Código Electoral, solamente existe una justificación para que el Tribunal Supremo de Elecciones inhabilite partidos políticos, y sucede cuando no se cumpla con la cantidad de adhesiones solicitado para la inscripción de los partidos (artículo 68⁴ del Código electoral) y por ello el proyecto, pretende resolver el vacío y establecer esa obligación de cancelar compromisos financieros provenientes de una sentencia firme o con las obligaciones obrero patronales de la seguridad social, con los recursos aportados por los costarricenses, que los obliga a ser responsables en sus actuaciones.

Justifica el proyecto *“que el derecho fundamental a la seguridad social deriva directamente de los principios de igualdad y solidaridad social y tiene como finalidad,*

⁴ Código Electora, ARTÍCULO 68.- Cancelación de inscripciones. Con la salvedad de lo dispuesto para las coaliciones, la Dirección General del Registro Electoral cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que no obtengan, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas en este Código..

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

conforme al artículo 73 constitucional, amparar al asegurado ante circunstancias derivadas del desempeño del trabajo como lo son, entre otras, la salud, la invalidez y la vejez permitiéndole, en ese sentido, una existencia digna. Bajo esa tesitura, la morosidad de las cuotas de los seguros sociales, según concluyó la Procuraduría en el dictamen precedente, constituye un asunto de interés público. Un partido político no debe estar por encima de otros en este sentido.”

Al respecto, la Procuraduría General de la República, por su parte, en el dictamen N.º C-217-2000 de 13 de setiembre de 2000, analizó el tema de la seguridad social como pilar del Estado Social de derecho, en el siguiente sentido:

A.- LA SEGURIDAD SOCIAL UN PILAR ESENCIAL DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y UN DERECHO CONSTITUCIONAL DE TODA PERSONA.

En nuestro medio, la seguridad social goza de una doble condición. Por un lado, es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho. Por el otro, constituye un derecho fundamental de los habitantes de la República.

Como es bien sabido, Costa Rica se ha caracterizado no solo por su vocación pacifista y su apego a las instituciones democráticas, sino por su postura a favor de la justicia y la solidaridad social. Basta con hacer un recorrido rápido por nuestra historia para comprobar lo que venimos afirmando. La red de instituciones sociales que se crearon en la década de los cuarenta, las cuales en su mayoría fueron recogidas en la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 (... Caja Costarricense del Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, el Título de las Garantías Sociales, etc.), la que fue ampliada en la década de los setenta (con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social y el Programa de Asignaciones Familiares), ha jugado un papel trascendental en la consolidación del Estado social de Derecho. Este se nos presenta hoy no solo como una realidad jurídica, sino como un hecho constatable (...)

En vista de lo anteriormente transcrito, la seguridad social es un derecho erga omnes e irrenunciable, creado en el artículo 73 de la Constitución Política, y por ende la importancia que reviste crear normas que sean contestes con el cumplimiento de ese principio cristiano sin hacer diferenciación alguna menos las agrupaciones político-electorales.

Entonces, el requerir el pago de una obligación a favor del Estado y de las cuotas obrero-patronales como requisito para la participación electoral, tiene su fundamento al considerarse como parte de los gastos de capacitación y organización política, regulado en el numeral 93 inciso a) del Código Electoral que establece: **ARTÍCULO 93.- Gastos de capacitación y organización política. Los gastos de capacitación y organización política, justificables dentro de la contribución estatal, serán los siguientes: a) Organización política: comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y**

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos políticos y electorales. (...) al ajustar su actuación a ese deber constitucional.

Asimismo, el artículo 50 de la Constitución Política, establece: *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”* colocando a Costa Rica como un Estado social de derecho que no puede permitir la inobservancia de dichas disposiciones de cotizar para la seguridad social.

El proyecto de Ley incorpora al artículo 1, 2 y 3, disposiciones tendientes a permitir al TSE el control de las actuaciones de los partidos políticos, en el tema de regulaciones internas en especial el acatar principios doctrinarios en temas económicos, políticos, sociales, éticos y el compromiso de respetar la Constitución Política, además evadir la responsabilidad con las deudas a favor del Estado y con las cuotas obrero- patronales; tal y como está estipulado como deber dada su naturaleza jurídica (ente público no estatal) en el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Considera el criterio emitido por la Gerencia Financiera, que al permitir verificar el cumplimiento de obligaciones para con la seguridad social por parte del TSE *“...vendría a proteger y tutelar los intereses de la seguridad social y más específicamente el de los seguros sociales que administra la Caja Costarricense de Seguro Social por mandato constitucional (Artículo 73 de la Constitución Política), es decir, el Seguro de Salud (SEM) el Seguro de Pensiones (IVM).”*

Adicionalmente señala que el honrar deudas o el pago de las obligaciones con la Institución debe ser un requisito fundamental para que puedan los partidos participar de la estructura democrática, y con ello ser consecuente con los derechos fundamentales de la seguridad social, y no pueden ser desvinculados al tema político-electoral.

Refuerza el criterio técnico de la Gerencia que el proyecto conlleva un impacto positivo en las finanzas públicas, al establecer como obligatorio para los agrupaciones político-electorales cancelar deudas al Estado por condena judicial firme y a la Caja en el pago de las cuotas obrero-patronales, y en caso de morosidad exista norma que permita la inhabilitación de dicho partido.

Considerando entonces, el plazo estipulado en el proyecto, de tres meses para ponerse al día con el pago, se ajusta a derecho, en cumplimiento de ese principio de razonabilidad y proporcionalidad, y puedan las organizaciones políticas acercarse a la Institución a normalizar su situación de morosidad y de esta forma continuar con la inscripción de su partido en los procesos electorales sin mediar impedimento legal que los inhabilite.

Entonces sin lugar a duda, al aprobar el proyecto de ley se permitirá el respeto por ese derecho fundamental a la seguridad social, a la que están todos obligados en cumplimiento al principio de igualdad contributiva en beneficio del seguro social, y lograr así el menoscabo al interés público que por parte de los partidos políticos se da

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

actualmente, al no existir una norma que los inhabilite o les prohíba ser partícipes de las campañas electorales, la cual se solventará con la emisión de estas disposiciones.

Ahora bien, el proyecto permitirá dar mayor sostenibilidad al régimen financiero que administra la Caja y poner un alto a la actuación de morosidad, antijurídica de las agrupaciones político-electorales para enderezar su conducta en apego al principio de legalidad.

Mediante el criterio externado por la Gerencia Financiera, considera igualmente recomendable, aplicar la ley de forma rigurosa, para que se obligue a dichas organizaciones a cumplir con el pago correspondiente so pena de no poder formar parte de los procesos electorales, además considera pertinente, revisar la redacción y ortografía de la justificación del proyecto.

Se concluye entonces que, las disposiciones propuestas del proyecto inciden de forma positiva en el ámbito Institucional, obligando a las organizaciones político-electoral a contribuir con la seguridad social, y dar sostenibilidad financiera al régimen que administra la Caja Costarricense de Seguro Social.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no presentar objeción al proyecto de ley. Debido a que las disposiciones que se pretenden adicionar al Código Electoral son congruentes con lo estipulado en la Constitución Política. Por ende, se ajusta a través del proyecto de ley la conducta de los partidos políticos, conforme al principio de legalidad, al obligárseles a cotizar para el régimen del seguro social y de esta forma fortalecer la sostenibilidad financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social, como requisito para la participación electoral.

Conforme criterio externado por la Gerencia Financiera oficio GF-3000-2021, el proyecto de ley permite robustecer el régimen de la seguridad al fomentar la participación política y evitar un menoscabo del interés público por parte de los partidos que se encuentren morosos en el pago de las cuotas obrero-patronales, por lo que dicho proyecto coadyuva al cumplimiento de objetivos encomendados a la institución.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-06937-2021 y Gerencia Financiera, oficio GF-3000-2021, acuerda:

PRIMERO: No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, contrario a ello, viene a fortalecer el cumplimiento de los objetivos institucionales.”

Por tanto, de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-06937-2021 y con fundamento en lo ahí expuesto, la Junta Directiva –en forma unánime-
ACUERDA:

ACUERDO ÚNICO:

No presentar observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, contrario a ello, viene a fortalecer el cumplimiento de los objetivos institucionales.

ARTICULO 6°

Se conoce oficio GA- DJ-06550-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Dylana Jiménez Méndez, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual presentan el proyecto de ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo. Expediente N° 22.482.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-2991-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo.
Expediente	22482
Proponentes del Proyecto de Ley	Enrique Sanchez Carballo, Laura Guido Pérez, Paola Vega Rodríguez, entre otros
Objeto	Pretende crear un marco regulatorio para autorizar y regular el uso del cannabis y sus derivados, desde la etapa de producción incluyendo la plantación, producción, transformación, industrialización, adquisición por cualquier título, almacenamiento, comercialización, transporte, distribución, importación y exportación, hasta llegar al consumo final en adultos, y así crear una actividad productiva lícita acorde con la normativa y prácticas internacionales.
INCIDENCIA	El proyecto no transgrede las facultades de la institución ni su autonomía. Este pretende autorizar y regular el uso del cannabis

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	<p>desde la etapa de producción, comercio, y consumo de productos derivados del cannabis en la población adulta; al respecto la Procuraduría General de la República dispone que la ley N° 8204 sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas es la norma específica encargada de la regulación, uso, manipulación, tenencia, y la comercialización de estupefacientes susceptibles de producir dependencias físicas o psíquicas, por tanto, la autorización al uso de cannabis se efectúa en observancia de las excepciones dadas en el artículo 2 de dicha norma de producir con autorización, es totalmente viable siempre que exista esa forma controlada y fiscalizada dentro del territorio nacional.</p> <p>De conformidad con los criterios vertidos, se tiene que la Gerencia General y Gerencia Financiera no se oponen al proyecto, más bien presentan observaciones respecto a regulaciones que faltan por definirse asociadas a la actividad del cannabis e incorporar un articulado adicional al proyecto de ley, referente al uso seguro e informado para la población.</p> <p>Por su parte señala la Gerencia Financiera que se debe establecer como requisito para el otorgamiento de las licencias, el encontrarse al día con las obligaciones con las CCSS, caso contrario estipular dicha situación como motivo para la extinción de las mimas. La Gerencia Médica presenta oposición y considera: <i>“nuestro sistema de salud podría verse afectado, con un aumento en la demanda en sus servicios de salud, esto debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis medicinal, Además, no se cuenta con información proveniente de ensayos clínicos con un adecuado diseño metodológico en el que se documente la eficacia y seguridad.”</i></p>
<p>Conclusión y recomendaciones</p>	<p>Se recomienda no presentar objeciones al proyecto de ley, sin embargo, se trasladan las observaciones de la Gerencia General oficio GG-3075-2021, Gerencia Financiera oficio GF-3014-2021 y Gerencia Médica oficio GM-13840-2021.</p>
<p>Propuesta de acuerdo</p>	<p>No presentar objeción al proyecto de ley, dado que no transgrede la autonomía ni las competencias propias otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, se recomienda atender a las observaciones realizadas por las Gerencia General oficio GG-3075-2021, Gerencia Financiera oficio GF-3014-2021 y Gerencia Médica oficio GM-13840-2021, en cuanto al deber de contribuir con la seguridad social por parte de las personas licenciatarias dentro de la nueva actividad en la producción y uso de productos derivados del cannabis, así como dotar de fuentes de financiamiento, que le permitan fortalecer los servicios de salud ante eventuales implicaciones producto del aumento en la</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	demanda en sus servicios asociados al consumo de cannabis; por cuanto la institución es el mayor prestador de servicios de salud del país y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento.
--	--

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio PE-2991-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL-CPOECO-1363-2021, suscrito por la señora Nancy Vílchez Obando, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de LEY PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS: NUEVOS MERCADOS PARA EL DESARROLLO”, expediente legislativo No. 22.482.
- B. Criterio técnico de la Gerencia General oficio GG-3075-2021 recibido el 15 de setiembre de 2021.
- C. Criterio técnico de la Gerencia Financiera oficio GF-3014-2021 recibido el 20 de setiembre de 2021.
- D. Criterio técnico de la Gerencia Médica oficio GM-13840-2021 recibido el 20 de setiembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley pretende crear un marco regulatorio para autorizar y regular el uso del cannabis y sus derivados, desde la etapa de producción incluyendo la plantación, producción, transformación, industrialización, adquisición por cualquier título, almacenamiento, comercialización, transporte, distribución, importación y exportación, hasta llegar al consumo final en adultos, y así crear una actividad productiva lícita acorde con la normativa y prácticas internacionales.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia General remite el criterio técnico GG-3075-2021, el cual señala:

(...) En el criterio vertido por el CENDEISSS se hace un esbozo de los aspectos técnico- científicos del producto y sus derivados principalmente lo asociado con el THC (Tetrahidrocannabinol) y el CBD (Cannabidiol), y se señala que con el proyecto “...se está reconociendo el alto potencial del cannabis como ayuda terapéutica en programas de salud pública y sobre todo en los cuidados paliativos en enfermedades catastróficas como, diversos tipos de cáncer, epilepsia y glaucoma, sólo por nombrar algunos.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

En el marco expuesto se formulan recomendaciones en torno a la inclusión de regulaciones asociadas "...con 1) la preparación y participación de los profesionales de salud para la prescripción de tratamientos con cannabis o sus derivados, 2) el abordaje de personas con problemas de adicción y 3) la necesidad de promover la investigación al respecto..." aportándose al efecto propuestas de redacción del articulado.

Adicionalmente, se hace una observación relevante en cuanto a la importancia de que se defina "...la instancia responsable de la realización de las mediciones de concentración de tetrahidrocannabinol (THC) en el organismo para efectos del cumplimiento del artículo 41 de este proyecto..."

Concluye el CENDEISSS que el proyecto "...se considera viable y con impacto alto para la Institución en términos de la implementación de nuevos servicios -como la medición de THC-, la ampliación de esquemas terapéuticos, necesidad de capacitación de profesionales de la salud y usuarios de los servicios, así como el impacto económico relacionado con la posible generación de nuevos empleos..."

Así las cosas, una vez efectuado el análisis del contenido del articulado del proyecto, no se advierten disposiciones que pudieren ser inviables para la institución, se prohíjan las recomendaciones y observaciones efectuadas por el CENDEISSS en oficio parcialmente transcrito, mismas que se sugiere sean remitidas a la Asamblea Legislativa por parte de la Junta Directiva, órgano al que se recomienda no presentar oposición a la iniciativa de ley.

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico GF-3014-2021 e indica:

*iii) **Efecto en las finanzas institucionales:** De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se colige que la iniciativa debería impactar positivamente a la economía costarricense desde el punto de la vista de un mayor dinamismo de diversas actividades económicas, creación de nuevos empleos y un aumento de la recaudación tributaria a favor del Estado. Estos efectos en su conjunto deberían traducirse en un incremento de las contribuciones a la seguridad social, y una mayor probabilidad de que el Estado cumpla con sus obligaciones con la seguridad social, dado el aumento de los recursos fiscales.*

En relación con el potencial aumento del consumo del cannabis y sus productos derivados, y el consecuente incremento de la demanda de ciertos servicios y prestaciones que brinda la CCSS, esta Gerencia, no puede emitir un criterio en particular, dado que es una materia de especialización de otras dependencias institucionales. No obstante, aun cuando sea necesario contar con evidencia calificada, que sólo podría conocerse después de transcurrido algún tiempo de implementadas las disposiciones incluidas en el Proyecto de Ley, lo cierto, es que al menos, un porcentaje del impuesto creado en el artículo 27 de la normativa propuesta, denominado "Impuesto específico al consumo de productos con

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

cannabis”, debería trasladarse a la CCSS, con el propósito de que se puedan cubrir parcialmente, los costos que asume el Seguro de Salud, en la atención de los consumidores que requieren tratamientos para enfermedades físicas o mentales, asociados a la dependencia desarrollada por este tipo de sustancias.

En virtud de lo expuesto, esta Gerencia -desde el ámbito de su competencia- recomienda a esa estimable Junta Directiva, no oponerse al Proyecto de Ley 22.482 en su versión actual, no obstante, sugiere hacer una recomendación respetuosa a la Comisión consultante, en cuanto a una redacción alternativa del artículo 35, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 35. – Destino del tributo. De los recursos recaudados por este impuesto se destinará un 10% al Ministerio de Salud o sus dependencias competentes para atender el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades de esta ley, y el restante 90% se destinará a la Caja Costarricense de Seguro Social, para cubrir parcialmente los costos asociados a la atención de enfermedades causadas por el consumo excesivo y dependiente del cannabis y sus productos derivados.”

De igual manera, debe señalarse la necesidad de ajustar el texto de los artículos 8, 10, 12, 17 y 18 del proyecto de ley, conforme al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social...”

La Gerencia Medica, remite el criterio técnico GM-13840-2021, e indica:

“Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud (Oficio GM- DDSS-1991- 2021 de fecha 14 de setiembre de 2021)

“(…)”

Incidencia del proyecto en la Institución: *La incidencia real del proyecto es difícil de cuantificar para la Caja Costarricense de Seguro Social, el permitir el uso del cannabis y sus derivados de acuerdo al Proyecto de ley 22482, no existe certeza de impacto real en la salud de las personas, es de esperarse que, a mayor consumo de cannabis, se traduciría en una mayor demanda de los servicios de salud.*

En este sentido, se prevé que aumentaría no solamente las atenciones para el abordaje del trastorno por uso de sustancias, sino también las consultas y hospitalizaciones para tratar las consecuencias a la salud a mediano y largo plazo por el consumo de cannabis

Análisis técnico del proyecto: *...La misión institucional de la CCSS, se sustenta en el mandato definido en su Ley Constitutiva, centra la razón de ser institucional en la prestación de servicios de salud y pensiones a la población, los cuales deben traducirse en resultados, concebidos para generar valor público, es decir, cambios positivos y tangibles en la situación y condiciones de la población costarricense.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

A criterio de esta unidad técnica existen elementos que riñen con la ley constitutiva de la caja o en la misión de la misma, el permitir el consumo de cannabis y sus derivados de acuerdo al objetivo del presente proyecto de ley, no existe certeza de que se va a traducir en generar un valor público, decir, cambios positivos y tangibles en la situación y condiciones de la población costarricense.

Viabilidad e impacto que representa para la institución: *No existe certeza de impacto real en la salud de las personas, ni el impacto real para la Institución. Es de esperar que, a mayor consumo de cannabis, exista una mayor demanda de los servicios de salud, no solamente las atenciones para el abordaje del trastorno por uso de sustancias, sino también las consultas y hospitalizaciones para tratar las consecuencias a la salud a mediano y largo plazo por el consumo de cannabis.*

Implicaciones operativas para la Institución: *En caso de aprobarse el presente Proyecto de Ley, se considera que nuestro sistema de salud podría verse afectado, con un aumento en la demanda en sus servicios de salud, esto debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis. Así como un aumento de las atenciones en salud de las consecuencias a mediano y largo plazo por el consumo de cannabis. Lo anterior debido a la CCSS es el mayor prestador de servicios de salud del país y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento.*

Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia: *No es competencia de este Programa definir el impacto financiero de este Proyecto de Ley para la Institución.*

Sin embargo, se considera que el impacto financiero estará sujeto a un posible incremento en la demanda de los servicios de salud, debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis así como al abordaje de las complicaciones a mediano y largo plazo, causadas por consumo de dicha sustancia por parte de la población.

Conclusiones: *El despenalizar el consumo del cannabis y sus productos derivados, con el fin según el proyecto de ley de proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños por el uso del cannabis psicoactivo, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las posibles consecuencias y efectos perjudiciales, se considera que es contradictorio porque por un lado brinda el acceso al producto y por otro lado se reconocen los riesgos a la salud que representan, siendo entonces un fin o criterio distante al de salud lo que persigue el objeto del proyecto. Es criterio de esta unidad técnica, que lo que refiere el proyecto de población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños por el uso del cannabis psicoactivo, que promueva la debida información, educación y prevención, es el camino a seguir por el estado, pero sin necesidad de autorizar su uso.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

A la vez, se prevé un aumento en la demanda de servicios de salud institucionales para la atención de los trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de cannabis, así como las atenciones y hospitalizaciones para abordar las complicaciones causadas por el uso de dicha sustancia

Recomendaciones: *Relacionado con: ARTÍCULO 35- Destino del tributo de los recursos recaudados por este impuesto se destinará un 10% al Ministerio de Salud o sus dependencias competentes para atender el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades de esta ley.*

Se recomienda a los proponentes en su Comisión de este proyecto de Ley, considerar en el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades de esta ley lo siguiente: Distribución proporcional del tributo (10%), donde se incluya a la CCSS, siendo el mayor prestador de servicios de salud en el país, y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento, con el fin de fortalecer la continuidad y acceso oferta de servicios existente, según capacidad instalada y resolutive, desde el ámbito de competencias, desde los programas relacionados con la normalización de la atención a las adicciones, adolescentes y otras enfermedades crónicas no transmisibles según sea requerido.

Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto: *Desde los aspectos de nuestra unidad técnica se recomienda que la Caja Costarricense de Seguro Social se manifieste en oposición ante dicho Proyecto de Ley; por cuanto podría aumentar el consumo de cannabis en la población del país y a la vez, nuestro sistema de salud podría verse afectado con un aumento en la demanda en sus servicios de salud, esto debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis, así como al abordaje de las complicaciones asociadas.”*

Dirección de Farmacoepidemiología (Oficio GM-DFE-0365-2021 del 10 de setiembre de 2021)

“(...)

Incidencia del proyecto en la Institución: *Bajo Análisis técnico del proyecto: Es importante mencionar que, si bien se tiene mucha esperanza respecto a las propiedades terapéuticas del cannabis y sus derivados, es necesario establecer con certeza la eficacia y seguridad de los preparados con este producto, para uso terapéutico. Por lo tanto, la CCSS podría eventualmente apoyar el uso de cannabis psico activo y productos derivados de este, cuando se cuente con información proveniente de ensayos clínicos con un adecuado diseño metodológico en el que se documente la eficacia y seguridad, en condiciones de salud específicas, para las que no exista tratamiento o que ya hayan agotado los medicamentos disponibles. Como se indicó en el oficio DFE-0390-09-19, con fecha 11 de setiembre de 2019 y se insistió en el oficio GM-DFE-0596-2020 con fecha 25 de setiembre de 2020,*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

cuando se emitió el criterio respecto al Proyecto de Ley tramitado en el expediente N°21.388 “Ley del Cannabis para uso medicinal y terapéutico y del Cáñamo para uso alimentario e industrial”, si bien ya existen algunos medicamentos que contienen principios activos cannabinoides, aún está en estudio su uso en algunas condiciones médicas y tampoco son productos exentos de efectos adversos. Por este motivo, a nivel de la CCSS debe hacerse un análisis científico objetivo de toda la información científica disponible sobre estos fármacos. Si bien, el presente proyecto de Ley no hace referencia al uso terapéutico del cannabis y sus derivados, debe aclararse que para muchas de las enfermedades en las que se ha planteado el uso de cannabis medicinal, ya existen medicamentos seguros y eficaces disponibles. Por este motivo, en las indicaciones oficiales emitidas por Agencias regulatorias de alta vigilancia, referentes internacionales, como la FDA (Food and Drug Administration, por sus siglas en inglés) o EMA (European Medical Agency, por sus siglas en inglés) se señala que estos derivados cannabinoides están indicados cuando el paciente no ha respondido a las terapias convencionales disponibles, en la mayoría de los casos. Es decir, representan una alternativa terapéutica.

Viabilidad e impacto que representa para la institución: El proyecto es viable para la CCSS en el tanto y cuanto no se menciona a la institución en su articulado.

Implicaciones operativas para la Institución: Dado que no se menciona en el articulado del Proyecto de Ley, no existen implicaciones operativas para la CCSS.

Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia: No se tiene previsto en el Proyecto de Ley destinar algún porcentaje de los recursos generados para el fortalecimiento financiero de la CCSS.

Conclusiones: El proyecto de Ley no parece afectar a la CCSS, ya que no se menciona a nuestra institución en su articulado.

Recomendaciones: El proyecto de Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo, tramitado en el expediente 22.482 no afecta a la institución.

Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto: No debe oponerse

ANALISIS LEGAL

En relación con situaciones de legalidad del proyecto se observa que el artículo 24 del proyecto de ley se puede convertir en un artículo con roces de inconstitucional, ya que se tiene señalado la cantidad máxima de lo que corresponde al autoconsumo, sin embargo, se está solicitando una inscripción y una declaración en un registro por lo que se estaría quebrantando el principio de buena fe. Ya que al tener una planta relacionada con Cannabis posterior a una aprobación no sería

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ilícito. Sería ilícito poseer más 480 gramos anuales de Cannabis. Además de afectar el principio de la autonomía de la voluntad ya que dicha ley está indicando que el individuo interesado debe declarar que es una persona consumidora para tener el permiso de Estado y encontrarse registrado. En relación con el artículo 39 de este proyecto de ley, tiene conflicto con el artículo 37 de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, por lo que se debe observar en el Capítulo VIII MODIFICACIONES DE OTRAS LEYES, una nueva redacción del artículo 37 de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. En el artículo 46 de este proyecto se debe separar el proceso de decomiso a personas jurídicas o físicas que realizan en función de comercio y a los procesos de decomiso de las personas tiene para autoconsumo.”

*Tomando en cuenta lo señalado por la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, este Despacho recomienda **oponerse al Proyecto de Ley** tramitado en el expediente 22482, ya se considera que nuestro sistema de salud podría verse afectado, con un aumento en la demanda en sus servicios de salud, esto debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis. Así como, un aumento de las atenciones en salud de las consecuencias a mediano y largo plazo por el consumo de cannabis. Lo anterior, debido a que la CCSS es el mayor prestador de servicios de salud del país y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento.*

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia denominada “Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo” se conforma de 48 artículos y un único transitorio, encaminado tal y como dispone la justificación del proyecto a crear un marco regulatorio para el cultivo, producción, almacenamiento, transformación, industrialización, transporte, comercialización y uso del cannabis y sus derivados en adultos.

Para ello, el proyecto de ley dispone de los siguientes apartados:

- Capítulo I Disposiciones Generales:
- Capítulo II Autorizaciones, Licencias, Requisitos y Registros
- Capítulo III, Controles y obligaciones
- Capítulo IV, Régimen Tributario y Excepciones
- Capítulo V, Impuesto específico al Consumo de Productos con Cannabis
- Capítulo VI, Delitos Prohibiciones, Infracciones y Sanciones
- Capítulo VII, Decomiso
- Capítulo VIII Modificaciones a otras leyes
- Capítulo VIII Modificaciones a otras leyes
- Capítulo IX, Transitorios

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Dentro estos capítulos, importante hacer un breve resumen que permitan visualizar el ámbito de aplicación del proyecto, en el artículo 1 define el objeto del proyecto al autorizar y regular el uso del cannabis y sus derivados en todas las etapas desde su producción hasta llegar al consumo final, y dentro de sus finalidades está el promover el desarrollo económico, proteger a la población del comercio ilegal y mejorar la salud pública (artículo 2)

Considera el proyecto en su artículo 4 que el ámbito de aplicación se destina a la actividad empresarial lícita autorizada, para la plantación y adquisición del productos a base de cannabis por cualquier título y su comercialización, y para ello establece que el MAG, MEIC, Comex y Ministerio de Salud asumirán el control y la regulación esas actividades, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N.º 8204, Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, y sus reformas (artículo 6 del proyecto).

Ahora bien, importante aclarar los usos que el proyecto de ley destina en la actividad empresarial con el cannabis y para ello el artículo 7 dispone:

ARTÍCULO 7- Usos autorizados

Quedan autorizados los siguientes usos del cannabis y sus derivados, una vez que se haya obtenido la licencia respectiva y mientras ésta se mantenga vigente:

- a) La producción, incluyendo la plantación, el cultivo, la cosecha, el almacenamiento, el transporte, el suministro, la compra como insumo para la producción y la venta como materia prima.*
- b) La industrialización y el comercio, incluyendo la preparación, la elaboración, el procesamiento, la fabricación, el refinamiento, el almacenamiento, el transporte, la distribución, y la comercialización.*
- c) La importación y la exportación.*

Para estas actividades, el artículo 12 refiere quienes pueden ser autorizados a realizar los usos establecidos del cannabis, y estipula que:

“ARTÍCULO 12- Personas licenciatarias

Únicamente podrán recibir la licencia para la producción del cannabis aquellas personas físicas o jurídicas constituidas como pequeños y medianos productores agropecuarios (pympa) debidamente inscritos ante el MAG; y la licencia para industrialización y comercio solamente aquellas personas físicas o jurídicas constituidas como micro, pequeñas y medianas empresas (pymes) inscritas ante el MEIC.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

También podrán ser licenciarios los consorcios pymes constituidos al amparo de la Ley para el Fomento de la Competitividad de la Pyme mediante el Desarrollo de Consorcios, N.° 9576, de 22 de junio de 2018, y sus reformas.”

Ahora bien, dispone el proyecto que los requisitos para el otorgamiento de las licencias de uso del cannabis van a ser: en el caso de personas físicas tener la capacidad cognoscitiva y volitiva y ser mayor de edad; en el caso de las personas jurídicas el solo hecho de acreditar su existencia, la representación legal y detallar las calidades de los socios, composición de su capital accionario y de aquellas otras sociedades vinculadas como grupos sociales (artículo 10).

Se atribuye al Ministerio de Agricultura y Ganadería la facultad de otorgar las licencias del uso del cannabis en el caso de la producción, para industrializar y comercializar será el Ministerio de Economía Industria y Comercio, y para la importación y exportación se necesitará estar inscrito ante la Dirección General de Aduanas, para la importación y en la exportación ante PROCOMER (así dispuesto en el artículo 8 del proyecto), no sin antes advertir que para dicho tránsito de mercancías, será necesario considerar que debe existir un comercio legal del estupefaciente entre ambos países.

Dispone también el proyecto, la opción de apertura para el consumo domestico del cannabis, pero a diferencia de los usos anteriormente mencionados, para dicha actividad no se requiere de una licencia que lo habilite. Delimita el proyecto la tenencia del cannabis siempre y cuando no supere la siembra de seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo en total y la recolección total no supere los 480 gramos anuales, dando la advertencia que dicha cosecha no podrá ser comercializada de ninguna forma so pena de responsabilidades penales, administrativas y civiles previstas en el ordenamiento jurídico (artículo 9 del proyecto).

Ahora bien, a pesar de establecer el proyecto esa nueva oportunidad de comercio, establece regulaciones en torno a una limitante para el ejercicio de la actividad, y exceptúa el otorgamiento de las licencias (artículo 11 del proyecto) en caso de tener antecedentes penales por delitos tipificados en la ley 8204 Ley sobre estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, y sus reformas; o verse inmersos en la participación de ese delito, considerando además a aquellos funcionarios con poder de decisión u intervinientes en cualquier etapa de los procedimientos administrativos derivables de la aplicación de la ley, tanto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y el Ministerio de Salud, así como sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad.

Entonces, una vez que se disponga de la licencia para la actividad en el uso del cannabis, establece el artículo 14 que las mismas tendrán una vigencia de seis años para su utilización y podrán ser renovadas por periodos iguales a solicitud del licenciarios cumpliendo con los requisitos dispuestos al efecto, pero puede suceder el advenimiento

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

de la extinción de la licencia, y el artículo 17 establece que puede darse por el vencimiento del plazo, imposibilidad del cumplimiento, renuncia, acuerdo mutuo, muerte de la persona física o disolución de la persona jurídica, la cancelación que aplique las autoridades competentes bajo debido proceso y comisión de delitos dispuestos por la Ley 8204 sobre sustancias psicotrópicas y por tanto se requerirá de esa renovación para la actividad comercial.

En cuanto a esa cancelación de la licencia, mencionada en el párrafo anterior, por parte de las autoridades competentes, se establece una serie de supuestos que permite variar la decisión inicial del otorgamiento, mismos que se mencionan en el artículo 18 del proyecto, al darse un cultivo que no cuente con la autorización debida, incumplimiento sobreviniente que imposibilite el objeto de la licencia, omisión de iniciar la actividad, incumplimiento de las obligaciones, negativa a cooperar con autoridades para inspección y toma de muestras, incumplimiento en el pago de impuestos, entre otras. Para verificar el cumplimiento del objeto de la licencia, se crea un registro de las personas autorizadas para los usos del cannabis y al efecto el artículo 19 cita:

ARTÍCULO 19- Registros

Sin perjuicio de los establecidos en otras normativas sobre los sujetos aquí regulados, se crean los siguientes registros de inscripción y actualización obligatoria para todas las personas físicas y jurídicas que ejecuten los usos autorizados en esta ley:

a) Registro de licenciarios para producción del cannabis. Este registro estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y deberá incluir la identificación precisa de las personas licenciarias, las áreas sembradas, la ubicación exacta de las fincas de producción y los lugares de almacenamiento de los productos, el expediente de otorgamiento de la licencia, así como la demás información pertinente establecida en la reglamentación.

b) Registro de licenciarios para industrialización y comercio del cannabis. Este registro estará a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y deberá incluir la identificación precisa de las personas licenciarias, la ubicación exacta de las industrias y comercios, los lugares de almacenamiento, el expediente de otorgamiento de la licencia, así como la demás información pertinente establecida en la reglamentación.

c) Registro de cultivadores domésticos. Este registro estará a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, donde deberá individualizarse toda persona que plante, cultive o coseche domésticamente plantas de cannabis de efecto psicoactivo destinadas para consumo personal o compartido en el hogar, la ubicación exacta del inmueble donde se realiza este cultivo y la declaración del número de plantas sembradas, así como la demás información pertinente establecida en la reglamentación.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El reglamento de esta ley establecerá los requisitos, plazos y mecanismos para el funcionamiento de estos registros asegurando su interoperabilidad.

Con dichos registros, los Ministerios designados, dispondrán de la información necesaria para cumplir con su función contralora y fiscalizadora, esto en caso de requerirse la verificación de las obligaciones por parte de las personas licenciatarias, y de ser necesario proceder con la cancelación o trazabilidad de la producción, asegurando el origen legal y destino acorde a los usos de los cannabis autorizados en la licencia, tal como lo establece el artículo 21 del proyecto.

A partir de dichos supuestos se enumera también, las obligaciones que deben tener las personas licenciatarias a fin de evitar inconvenientes con la actividad del cannabis, para ello el artículo 23 dispone de la necesidad de mantener inventarios de producción, conservar facturas de procedencia de las plantas, suministrar información, asegurar la productividad para evitar sustracciones, entre otras. El MAG, el MEIC, el Comex y el Ministerio de Salud dictarán y determinarán las medidas pertinentes para lograr el control y la vigilancia del cumplimiento de estas, y en el caso de los cultivos de uso personal, debe la persona declarar e inscribirse en el registro, de no hacérselo se considerará ilegal su actividad, con las consecuencias jurídicas que provee el ordenamiento jurídico.

Establecidos los actos de comercio con el cannabis, debe esta actividad ajustarse al régimen tributario del país, por ello queda sometido a la Ley de Impuesto al Valor agregado no. 6826 (artículo 25 del proyecto), dado a que se crea un impuesto específico al consumo cuyo hecho generador ocurre tal y como dispone el artículo 28 del proyecto *“para el producto de fabricación nacional, en el momento de la venta o traslado a título oneroso al consumidor final, en la fecha de emisión de la factura, que deberá coincidir con la entrega del producto. En la importación o internación en el momento de la aceptación de la declaración aduanera.”*, tarifa que se estipula en un del 30% al consumo de productos finales con cannabis.

De los recursos recaudados por este impuesto, el proyecto de Ley destina un 10% al Ministerio de Salud o sus dependencias competentes para atender el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades del proyecto (artículo 35 del proyecto), sin involucrar a ninguna otra institución con el beneficio del tributo.

Ahora bien, el proyecto considera asimismo la posibilidad que puede darse en las desviaciones a los usos autorizados del cannabis, y en el artículo 36 dispone como dicho supuesto la constitución de delito el hacer uso indebido o desvío de las utilidades consignadas en las licencias, infracción que trae como consecuencia la imposición de la pena dispuesta en el artículo 58 sobre la Ley 8204 sobre estupefacientes, que dispone: *“Artículo 58.-Se impondrá pena de prisión de ocho a quince años a quien, sin autorización legal, distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, transforme, extraiga, prepare, cultive, produzca, transporte, almacene o venda las drogas, las sustancias o los productos referidos en esta Ley, o cultive las plantas de las que se obtienen tales sustancias o productos”*.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Recordar además que el uso del cannabis tal como está dispuesto en el proyecto, queda destinado solamente a personas adultas, dándose en el artículo 37 la prohibición de venta de a menores, y obligando al comerciante durante esa transacción a asegurarse mediante la cédula de identidad que efectivamente la persona tenga la capacidad legal de adquirir los productos; de no hacerlo acarreará responsabilidades penales previstas en la ley, en ese mismo sentido el artículo 38 establece la prohibición a los menores para dedicarse a la plantación, comercialización, distribución, importación o exportación de cannabis o sus derivados o ser empleados por otras personas para tales fines.

Consecuentemente, para la actividad comercial de los productos recalca también el artículo 39 esa prohibición en la publicidad, promoción y patrocinio de cannabis y sus derivados por cualquier medio, con sus excepciones en: *a)... interior de lugares y eventos donde solo se permite el acceso limitado a personas adultas y no sea un espacio libre de consumo y b) Por medio de comunicación directa entre los vendedores y consumidores de productos de cannabis y sus derivados, de conformidad con el reglamento de esta ley."*

En cuanto a esos espacios libres de consumo para el cannabis, el artículo 40 del proyecto dispone aplicar igualmente las medidas del capítulo II, artículo 5 de la Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, N° 9028, que establece:

CAPÍTULO II

PROTECCIÓN CONTRA EL HUMO DE TABACO

ARTÍCULO 5.- Sitios prohibidos para fumar

Se declaran espacios cien por ciento (100%) libres de la exposición al humo de tabaco, los indicados en este artículo.

Queda prohibido fumar en los siguientes espacios o lugares públicos y privados:

a) Centros o establecimientos sanitarios y hospitalarios.

b) Centros de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley.

(...)

Las personas no fumadoras tendrán el derecho de exigir al propietario representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo local o establecimiento, comine al infractor a cesar en su conducta.

Las disposiciones aquí establecidas deberán ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo, para efectos de otorgar los permisos de funcionamiento.

Con ello, el legislador dispone de esa restricción en respeto a los derechos de esas terceras personas que puedan verse afectadas con el uso del cannabis en aquellos sitios destinados a ser libres de la exposición del humo y requerir para ello se modifique la conducta conforme a derecho.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Regula el proyecto de ley además, la conducción de vehículos, en el artículo 41 a efecto de sancionar si se está bajo la influencia del cannabis psicoactivo conduciendo por vía pública, cuando la concentración de tetrahidrocannabinol (THC) en el organismo sea superior a 50 nanogramos por mililitro de sangre (50 ng/ml) y en caso de incumplimiento a esta restricción se impone una multa categoría A, conforme con lo dispuesto por el artículo 143 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N.º 9078, que actualmente ascienda a la doscientos ochenta mil colones (¢280.000).

Finalmente, en caso de existir irregularidades con los usos dispuesto en esta ley, el proyecto faculta al Ministerio de Salud, el MAG, el MEIC, el Comex, las autoridades de policía, y la inspección sanitaria y fitosanitaria, a realizar los decomisos de los productos irregulares con cannabis y sus derivados, procedimiento que requiere para su ejecución el levantar un acta en presencia de dos testigos. (artículo 46 y 47) y para ello dispondrá el propietario de dichos bienes de un plazo de tres meses para actuar en defensa de sus derechos, caso contrario se procederá con la destrucción de los bienes tal y como dispone el artículo 95 de la Ley 8204⁵ sobre estupefacientes.

Para ajustar el proyecto de Ley en concordancia con lo dispuesto en la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, y así evitar vacíos legales, el artículo 48, estipula modificar los artículos 127, 128 y 130 de la Ley General de Salud 5395, y adicionar a ellos la siguiente frase subrayada:

Artículo 127- *Queda prohibido y sujeto a destrucción, por la autoridad competente el cultivo, de la adormidera (papaver somniferum) de la coca (erythroxilon coca), del cáñamo o marihuana (cannabis índica y cannabis sativa) y de toda otra planta de efectos similares así declarado por el Ministerio, salvo autorización legal y administrativa vigente para su uso.*

Queda asimismo prohibida la importación, exportación, tráfico y uso de las plantas antes mencionadas, así como sus semillas cuando tuvieren capacidad germinadora, salvo autorización legal y administrativa vigente para tales efectos.

Artículo 128- *Se prohíbe a toda persona la importación de cualquier droga estupefaciente y de los medicamentos, que por uso puedan producir dependencia*

5 Ley 8204 Artículo 95.-Los miembros del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y de la Policía de Control de Drogas, estarán facultados para las investigaciones y la erradicación de las plantaciones de marihuana o de cualquier otra planta a partir de la cual puedan producirse drogas ilícitas, salvo que, supletoriamente, lo realicen las autoridades locales por razones que imposibiliten a las primeras su atención. Previo a la destrucción, se tomarán muestras suficientes de las plantas para las respectivas peritaciones, de acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Departamento de Ciencias Forenses del OIJ. Se identificarán el predio cultivado por sus linderos y el área aproximada de la plantación. Se anotarán los nombres y demás datos personales del propietario o poseedor del terreno y de las personas halladas en él a la hora de la diligencia. Estos datos y cualquier otro de interés para los fines de la investigación, se harán constar en un acta que se sujetará a las formalidades establecidas en la legislación procesal penal. Una copia del acta de destrucción y los informes policiales serán enviados al Instituto, por el cuerpo policial que realizó la erradicación, para lo que corresponda.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

física o psíquica en las personas, incluidos en el correspondiente decreto restrictivo que dicte el Poder Ejecutivo, salvo las personas licenciatarias autorizadas para tales fines.

Tal importación será atribución del Ministerio y la ejercerá directamente libre de todo impuesto, carga y gravamen, limitando el monto de las importaciones a las necesidades médicas y a la investigación científica del país y, en todo caso, de acuerdo con las convenciones internacionales que el Gobierno haya suscrito o ratificado. Las personas licenciatarias autorizadas para la importación se guiarán por su respectiva ley.

Artículo 130- *Queda prohibida la venta o suministro al público de drogas estupefacientes o sustancias y productos psicotrópicos capaces de producir dependencia física o psíquica en las personas, salvo autorización legal y administrativa en contrario.*

Artículo 371- *Sufrirá prisión de seis a doce años, el que, a cualquier título, cultivare plantas de adormidera (papaver somniferum), de coca (erythroxilon coca) de cáñamo o marihuana (cannabis indica y cannabis sativa), o cualesquiera otras plantas o semillas de efectos similares, cuyo cultivo, tenencia o tráfico hayan sido declarados prohibidos o restringidos por el Ministerio de Salud.*

Igual pena sufrirá el propietario, o usufructuario o arrendatario o poseedor a cualquier título del inmueble donde se halle la plantación, si enterado del destino que se le da a los terrenos, no presenta de inmediato la denuncia ante los tribunales comunes o ante las autoridades de policía correspondientes o no destruyere las mencionadas plantas, así como el que exportare, importare, traficare o poseyere para estos fines, las plantas mencionadas en este artículo y sus semillas cuando tuvieren propiedad germinadora.

Cuando el propietario, o usufructuario o arrendatario lo fuere una persona jurídica, responderá el administrador de dicha persona, que conociendo el destino que se le daba al terreno no hiciere la correspondiente denuncia u ordenare la destrucción de la mencionada planta.

Será sancionado como cómplice el que laborare cultivando plantas de las previstas en el párrafo primero de este artículo, cuando conociere la naturaleza de ellas.

Este artículo no será de aplicación para los usos autorizados sobre las plantas y semillas mencionadas cuando se encuentren al amparo de la legislación habilitante y las autorizaciones respectivas.

Entonces, dadas las modificaciones anteriormente expuestas, podrá el país comercializar con productos derivados del cannabis, una vez aprobado el proyecto, y con

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

el transitorio Único, otorgue un plazo no mayor de ocho meses al Poder Ejecutivo para que emita la reglamentación técnica y administrativa necesaria a fin de permitir el desarrollo ordenado, seguro y controlado de los usos autorizados del cannabis.

Por ello, la justificación dada en los motivos del proyecto de ley establece que con la autorización en el uso se pueda cerrar las puertas al mercado del narcotráfico y crear nuevas fuentes de empleo y de recaudación tributaria. Se engloba 3 aspectos fundamentales, de la siguiente forma:

1. Primeramente, cómo la regulación y control del cannabis le permite a Costa Rica aprovechar una actividad económica nueva, se enfatiza el crecimiento económico debido a la producción de diversos productos derivados del Cannabis, creación de fuentes de trabajo y la generación de ingresos al fisco de ciento de millones de colones, para salir de la crisis financiera que ha causado la pandemia, con la creación del impuesto específico estipulado en el artículo 27 y 35 del proyecto de ley.
2. En segundo lugar, la realidad del libre consumo en Costa Rica y el mundo, se refleja que el consumo de cannabis debe ser aprovechado por el país y de esta forma no dar lugar al mercado ilícito, que provoca violencia y corrupción en la región de América Latina. Indica igualmente el motivo que según Leafly, sitio web de venta legal de cannabis más grande del mundo, estima que la legalización crea alrededor de 243 000 trabajos, en un lapso de tres años, y dentro de los cuales sobresale la oportunidad de asistentes de atención médica para un porcentaje del 47%.
3. La tercera expectativa del proyecto, el por qué el prohibicionismo es un enfoque equivocado es cambiar la forma de pensar de la población, por cuanto el uso del cannabis es más peligroso si se deja en manos del narcotráfico, que no se van a preocupar por la salud ni el grupo etario al que llega el producto, y por ello la importancia de su legalización.

En cuanto a esos enfoques para la permisividad del uso del cannabis, importante resaltar el criterio emanado por la Procuraduría General de la República en dictamen C-079-2018 del 19 de abril del 2018, ha indicado:

“(…)

*... la ley N° 7786 reformada integralmente por la ley N° 8204, en su artículo 2° tiene un enfoque muy distinto de la materia, puesto que el mismo se centra en **desarrollar las excepciones a la prohibición del cultivo, importación, venta y distribución del cannabis contenidas en la Convención Única sobre Estupefacientes (artículo 4°) y la Convención de Viena, entre otras.***

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El referido numeral establece lo siguiente:

“Artículo 2°-

El comercio, el expendio, la industrialización, la fabricación, la refinación, la transformación, la extracción, el análisis, la preparación, el cultivo, la producción, la importación, la exportación, el transporte, la prescripción, el suministro, el almacenamiento, la distribución y la venta de drogas, sustancias o productos referidos en esta Ley, así como de sus derivados y especialidades, serán actividades limitadas estrictamente a las cantidades necesarias para el tratamiento médico, los análisis toxicológicos y químicos, el entrenamiento de los animales detectores utilizados por los cuerpos de policía y los análisis fármaco-cinéticos en materia médica o deportiva; para elaborar y producir legalmente medicamentos y otros productos de uso autorizado, o para investigaciones. Solo las personas legalmente autorizadas podrán intervenir en todo lo relacionado con tales sustancias” (...)

El artículo citado, de manera positiva, regula distintos supuestos de autorización como lo son el expendio, la industrialización, fabricación, refinación, transformación, la extracción, el análisis, la preparación, el cultivo, importación, exportación, el transporte, la prescripción, el suministro, el almacenamiento, la distribución y la venta de drogas, así como de sus derivados y especialidades, sin que se entienda que dichas conductas son ilimitadas, puesto que estas deben ejecutarse dentro de un margen estricto de control y fiscalización, pues no debe perderse de vista la limitación a las cantidades mínimas necesarias para satisfacer fines específicos predeterminados, ... para elaborar y producir legalmente medicamentos y otros productos de uso autorizado, o para investigaciones”.

(...)

*Al analizar el artículo 2°, se dispone expresamente que la ley N° 7786 y sus reformas tiene como propósito ser la norma específica para **encargarse de la regulación, prevención, suministro, prescripción, administración, uso, manipulación, la tenencia, el tráfico y la comercialización de estupefacientes, psicotrópicos, sustancias inhalables y demás drogas y fármacos susceptibles de producir dependencias físicas o psíquicas, que están incluidos en los tratados y convenios internacionales sobre la materia, a saber: a) La Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, de 30 de mayo de 1961, enmendada a la vez por el Protocolo de Modificación de la Convención Única sobre Estupefacientes, Ley N° 5168, de 25 de enero de 1973, b) el Convenio de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas, de 21 de febrero de 1971 y c) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 19 de diciembre de 1988 (Convención de 1988).***

(...)

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Lo anterior salta a la vista, ya que mientras el artículo 127 de la Ley General de Salud prohíbe -sin hacer ningún tipo de excepción- la producción, importación, uso, venta y distribución de la cannabis y otras drogas y sustancias estupefacientes, los artículos 1° y 2° de la ley N° 7786 desarrollan el régimen de excepción para fines médicos y científicos para la producción y uso de dichas sustancias, el cual es acorde con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre drogas suscritos por Costa Rica

(..)

Para ahondar en la temática en discusión, deviene necesario citar los extractos en los que se consignan las conclusiones referenciadas:

“III. TRATADOS INTERNACIONALES (...) es criterio de este Órgano Asesor que si la autorización del cultivo, comercialización y otros, de la cannabis se efectúa en observancia de las reglas expuestas, es totalmente viable su autorización debidamente controlada y fiscalizada dentro del territorio nacional, siempre y cuando de una ponderación de intereses se derive que es más beneficiosa tal habilitación legal que su prohibición,

(..)

Consecuentemente, no consideramos que sea necesario reformar la Ley General de la Salud para adaptarla a las Convenciones Internacionales sobre drogas, puesto que la Ley N° 7786 a través de sus numerales 1° y 2° resultan conformes con esos instrumentos internacionales y como se indicó anteriormente, estas normas ante el fenómeno de la derogatoria tácita prevalecen sobre el artículo 127 de la Ley General de Salud en relación con el objeto de la presente consulta.

(..)

Consecuentemente, se puede extraer del criterio de la Procuraduría que la ley 8204 (reforma íntegramente la Ley 7786 sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas) es la norma específica encargada de la regulación, prevención, suministro, prescripción, administración, uso, manipulación, la tenencia, el tráfico y la comercialización de estupefacientes, psicotrópicos, sustancias inhalables y demás drogas y fármacos susceptibles de producir dependencias físicas o psíquicas, que contempla las disposiciones emanadas de los tratados y convenios internacionales sobre la materia; y que permite al legislador presentar el proyecto del ley y autorizar el uso del cannabis en forma controlada y fiscalizada.

Al aplicarse el artículo 2° de la ley N° 7786 a la regulación de los supuestos de excepción del uso de la cannabis, las demás drogas y sustancias estupefacientes, *“es claro que no se presentaría ningún conflicto entre normas de derecho internacional y de derecho interno, pues no existe contradicción alguna entre dicho cuerpo legal y las convenciones internacionales sobre drogas suscritas por Costa Rica, ya que más bien el citado artículo 2° es armónico con las obligaciones contraídas por nuestra Nación en esos Tratados.”*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Adicionalmente, es importante traer a colación, tal y como se desprende de la justificación de motivos del proyecto que *“en diciembre del 2020, los 53 Estados miembros de la Comisión de Estupefacientes de la ONU aprobaron la eliminación del cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, 17. al revisar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre este tema. Esta lista clasificaba antiguamente al cannabis como una sustancia con efectos particularmente nocivos por sus propiedades adictivas y con escaso o nulo valor terapéutico, situación que ha quedado superada por estudios más recientes”* permitiendo con ello, dejar atrás el concepto nocivo del producto y abrir la posibilidad de establecer una actividad productiva que permita el desarrollo económico del país, sin detrimento alguna a la salud de la población.

Ahora bien, desde el punto de vista legal, el proyecto de ley se ajusta con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, no presenta roces con la autonomía, otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, en cuanto a sus competencias en la administración y gobierno de los seguros sociales.

Como se puede notar del proyecto no existe un conflicto de normas con base a lo que dispone la Ley General de Salud o la Ley 8204 sobre los usos que se pretende darle al cannabis; contempla esta última norma esa excepción que permite ajustarse a lo dispuesto en los convenios suscritos por Costa Rica en relación con los estupefacientes. Tal y como está redactado el proyecto, no existen lineamientos tendientes al uso específico en medicamentos o el querer incidir en el derecho a la salud pública, contrario a ello, se da una apertura al mercado del cannabis estableciendo pausas que permitan regular su uso de forma adecuada, sin afectar las competencias otorgadas a la Caja en la administración y gobierno de los seguros sociales.

No obstante, las instancias técnicas sugieren recomendaciones tendientes a ajustar el proyecto de ley, y entre estas se indican:

La Gerencia Financiera remite como recomendaciones las siguientes:

- Respecto a los artículos 8, 10, 12, 17 y 18 estima conveniente se incorpore el deber constitucional de las personas licenciatarias de estar inscrito como patrono o trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda y encontrarse al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, y se sugiere incorporar:
 - “ARTÍCULO 8- Licencias
Las licencias requeridas para habilitar los usos autorizados serán las siguientes:
 - a) (...).
 - b) (...).

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

La importación y exportación del cannabis y sus derivados podrá realizarla cualquier persona física o jurídica que cuente con una licencia para producción o una licencia para industrialización y comercio debidamente otorgada y vigente, únicamente desde y hacia países donde se permite el comercio lícito de estos productos.

Para la importación será obligatoria la inscripción en el registro de importadores ante la Dirección General de Aduanas de conformidad con el artículo 246 de la Ley General de Aduanas, N.º7557, de 20 de octubre de 1995, y sus reformas. Para la exportación deberá inscribirse en el registro de exportador de Procomer. **En ambos casos el solicitante o beneficiario deberá estar inscrito como patrono o trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda y encontrarse al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.”**

ARTÍCULO 10- Requisitos para el otorgamiento de licencias

Sin perjuicio de los demás requerimientos establecidos en la legislación y reglamentación vigente, las personas interesadas en obtener una licencia para desarrollar los usos autorizados del cannabis y sus derivados deberán cumplir con lo siguiente:

- a) (...).
- b) (...).
- (...)

f) Tanto el solicitante o beneficiario de la licencia deberá estar inscrito como patrono o trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda y encontrarse al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Lo anterior, con el fin de que se incorpore dentro del texto del citado artículo propuesto un inciso f) que contemple los términos de la supra citada Ley Constitutiva de la Caja.

“ARTÍCULO 12- Personas licenciatarias

Únicamente podrán recibir la licencia para la producción del cannabis aquellas personas físicas o jurídicas constituidas como pequeños y medianos productores agropecuarios (pympa) debidamente inscritos ante el MAG; y la licencia para industrialización y comercio solamente aquellas personas físicas o jurídicas constituidas como micro, pequeñas y medianas empresas (pymes) inscritas ante el MEIC.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

También podrán ser licenciatarios los consorcios pymes constituidos al amparo de la Ley para el Fomento de la Competitividad de la Pyme mediante el Desarrollo de Consorcios, N.° 9576, de 22 de junio de 2018, y sus reformas. **En todos los casos, los solicitantes o beneficiarios de estas licencias deberán estar inscritos como patronos o trabajadores independientes o en ambas modalidades, según corresponda y encontrarse al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.”**

“ARTÍCULO 17- Extinción de las licencias

Son causales de extinción de las licencias:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) La cancelación de las licencias, por parte de las autoridades competentes, previo cumplimiento del debido proceso. Esta causal aplicará también para aquellos casos donde el beneficiario de la licencia adquiera la condición de patrono o trabajador independiente moroso en el pago de las obligaciones con la Caja.

g) (...)

“ARTÍCULO 18- Cancelación de las licencias

Las licencias emitidas de conformidad con la presente ley podrán ser canceladas cuando se cumpla cualquiera de los siguientes supuestos:

a) (...)

b) El incumplimiento sobreviniente por parte de las personas físicas o jurídicas licenciatarias de las prohibiciones y requisitos generales establecidos en esta ley, incluida la obligación de mantenerse al día en el pago de las obligaciones con la Caja.

c) (...)

d) (...)

- Considera asimismo la Gerencia Financiera no oponerse al proyecto de ley en su versión actual; no obstante, sugiere se incluya en el artículo 35 del proyecto de ley, una distribución del tributo a favor de la CCSS y se recomienda:

“ARTÍCULO 35. – Destino del tributo. De los recursos recaudados por este impuesto se destinará un 10% al Ministerio de Salud o sus dependencias competentes para atender el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades de esta ley, y el restante 90% se destinará a la Caja Costarricense de Seguro Social, para cubrir parcialmente los costos asociados a la atención de enfermedades

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

causadas por el consumo excesivo y dependiente del cannabis y sus productos derivados.”

La Gerencia Médica refiere como observaciones:

- Se considera como objeto del proyecto aprobar un marco regulatorio para el consumo del cannabis, pero se indica además el proteger a los costarricenses de los riesgos de seguridad y salud Pública tal y como se puede deducir del inciso c artículo 2 del proyecto que estipula: ***“Artículo 2- Finalidades. Se permite y regula el uso del cannabis y sus derivados de acuerdo con el artículo anterior, con las siguientes finalidades: a) (...) b) (...). c) Proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños por el uso del cannabis psicoactivo, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las posibles consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo, con énfasis en la población menor de edad”*** contradicción que permite entrever esa afectación que señala la Gerencia Medica en el impacto que puede acarrear la permisividad del consumo, en la demanda de los servicios de salud, en abordar trastornos mentales y de comportamiento asociados al consumo del cannabis como ente de mayor prestación de servicios de salud y actor fundamental del sistema de tratamiento.
- Es criterio igualmente de la Gerencia, incentivar una política orientada a minimizar los riesgos y reducir los daños por el uso del cannabis psicoactivo, que promueva la debida información, educación y prevención es el camino por seguir por el estado, pero sin necesidad de autorizar su uso.
- En relación al tributo del proyecto, considerar en el inciso c) del artículo 2 sobre las finalidades de esta ley lo siguiente: ***“Distribución proporcional del tributo (10%), donde se incluya a la CCSS, siendo el mayor prestador de servicios de salud en el país, y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento, con el fin de fortalecer la continuidad y acceso oferta de servicios existente, según capacidad instalada y resolutive, desde el ámbito de competencias, desde los programas relacionados con la normalización de la atención a las adicciones, adolescentes y otras enfermedades crónicas no transmisibles según sea requerido.”***
- En relación con el artículo 39 dispone que existe un conflicto con el artículo 37 de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, por lo que se debe observar en el Capítulo VIII MODIFICACIONES DE OTRAS LEYES, una nueva redacción del artículo 37 de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. En el artículo 46 de este proyecto se debe separar el proceso de decomiso a personas jurídicas o físicas que realizan en función de comercio y a los procesos de decomiso de las personas tiene para autoconsumo.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

La Gerencia General, considera también oportuno se contemple las siguientes sugerencias:

- En torno a la inclusión de regulaciones asociadas a la actividad del cannabis disponer de “1) la preparación y participación de los profesionales de salud para la prescripción de tratamientos con cannabis o sus derivados, 2) el abordaje de personas con problemas de adicción y 3) la necesidad de promover la investigación al respecto... y a la importancia de que se defina“...la instancia responsable de la realización de las mediciones de concentración de tetrahidrocannabinol (THC) en el organismo para efectos del cumplimiento del artículo 41 de este proyecto...”.
- Asimismo, dentro de ese criterio, el CENDEISSS propone incluir un articulado adicional al proyecto de ley, referente al uso de cannabis seguro e informado que indique:

“Artículo XX. Promoción de la debida información, educación y prevención. Declárense de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante la debida información y educación con el objetivo de minimizar los riesgos del uso medicinal o terapéutico del cannabis, y la prevención sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho uso.

Artículo XX. Uso seguro de cannabis con fines medicinales.

Proporcionar a los profesionales de la salud la formación y capacitación adecuadas sobre el uso medicinal del cannabis, según en la mejor evidencia científica disponible.

Proporcionar a los pacientes opciones seguras y equitativas entre los distintos productos farmacéuticos de cannabis asegurando que estos reciban atención por parte de los profesionales competentes durante el tratamiento con este tipo de productos.

Garantizar que los pacientes tengan acceso a la terapia adecuada, específica para su caso y que satisfaga sus necesidades individuales, es esencial proporcionarles información exhaustiva relativa a los productos farmacéuticos de cannabis que se utilizaran en su tratamiento, teniendo en cuenta las necesidades globales del paciente.

Artículo XX. Consentimiento informado. Las personas usuarias deberán ser informadas de manera sobre los riesgos y beneficios del uso de productos farmacéuticos de cannabis por el profesional tratante, lo que les permita consentir o no su uso. Cuando la persona usuaria de estos productos sea menor de edad, la información deberá ser brindada a los padres o tutores.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Las personas con discapacidad que cuentan con un garante para la igualdad jurídica designada judicialmente, está la apoyará en la toma de decisiones, en proporción a sus necesidades.

En general, este proceso de toma de decisiones deberá ser accesible, inclusivo, comprensible; congruente con las necesidades particulares de las personas.”

- En esta misma línea del resguardo de la salud, se recomienda hacer una incorporación más integral de la aplicación de las regulaciones del tabaco incluidas en el objetivo de la Ley N° 9028 y su reglamento -y no solo lo correspondiente a espacios libres de consumo.
- Considerar al igual que la ley 9028 Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud, se le proporcione a la Institución recursos para bridar el diagnóstico y tratamiento efectivo de las enfermedades asociadas al uso del cannabis e incentivar campañas sobre el uso adecuado de los productos.
- En cuanto al cumplimiento del artículo 41 del proyecto de ley: **“Artículo 41- Prohibición de conducción y multa. Es prohibido conducir cualquier vehículo por la vía pública bajo la influencia del cannabis psicoactivo, cuando la concentración de tetrahidrocannabinol (THC) en el organismo sea superior a 50 nanogramos por mililitro de sangre (50 ng/ml). ...”** se estima conveniente que vía reglamento se defina la entidad responsable de realizar las mediciones de concentración de tetrahidrocannabinol (THC) al no estar definido en la propuesta de ley, y en caso de asignarle esta responsabilidad a la CCSS, igualmente se disponga de fuentes de financiamiento para cumplir con ese nuevo servicio.

Con ello, considera la Gerencia General y al Gerencia Financiera que el proyecto no advierte de disposiciones que pudieran ser inviables para la Institución, y coinciden en no presentar oposición a la iniciativa de ley, no sin antes remitir a la Asamblea las observaciones planteadas. Por su parte, la Gerencia Médica expone su preocupación en cuanto a un posible aumento en la demanda en sus servicios de salud, debido a los trastornos de la conducta y del comportamiento asociados al consumo de cannabis medicinal, por tanto, considera oportuno oponerse al proyecto dadas las consideraciones expuestas.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no presentar objeción al proyecto, si bien la iniciativa no vulnera la autonomía y las competencias propias otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, es importante trasladar al legislador las recomendaciones de las instancias técnicas, la Gerencia General oficio GG-3075-2021 donde refiere a las regulaciones que faltan por definir asociadas a la actividad del cannabis; por su parte la Gerencia Financiera en oficio GF-3014-2021 seña que se debe establecer como requisito de la actividad el encontrarse al

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

día con las obligaciones con las CCSS y ajustar de esa forma los artículos 8, 10, 12, 17 y 18 para que sean contestes con lo que dispone el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, asimismo destinar un porcentaje del tributo al régimen de la seguridad social; por su parte la Gerencia Médica en oficio 13840-2021 considera que de aprobarse la iniciativa, aumentaría la demanda de los servicios en la atención de trastornos mentales y de comportamiento asociadas al uso del cannabis, por ser la Caja la entidad de mayor prestación de servicios médicos, por lo que sería necesario se brinde fuentes de financiamiento que le permita atender esas implicaciones.

PROPUESTA DE ACUERDO: No presentar objeción al proyecto de ley, dado que no transgrede la autonomía ni las competencias propias otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, se recomienda atender a las observaciones realizadas por las Gerencia General oficio GG-3075-2021, Gerencia Financiera oficio GF-3014-2021 y Gerencia Médica oficio GM-13840-2021, en cuanto al deber de contribuir con la seguridad social por parte de las personas licenciatarias dentro de la nueva actividad en la producción y uso de productos derivados del cannabis, así como dotar de fuentes de financiamiento, que le permitan fortalecer los servicios de salud ante eventuales implicaciones producto del aumento en la demanda en sus servicios asociados al consumo de cannabis; por cuanto la institución es el mayor prestador de servicios de salud del país y actor fundamental del Sistema Nacional de Tratamiento.

Director Ross Araya:

Perdón, buenas tardes, a todos. Perdón, no estoy a favor de estos dos proyectos, tanto este 22.482, por las mismas razones que dice, que manifiesta la Gerencia Médica eso va a causar problemas en el sistema de salud y va a ser más costoso para la Institución, también. Y el proyecto de Reforma al Código de Trabajo el 21.149, por las que va a ser una carga para la Institución y no solo para la Institución, sino para los patronos, entonces, yo quisiera votarlos aparte don Román, no estoy a favor de esos dos proyectos.

Director Araya Chaves:

Gracias, don Román. Buenas tardes a todos y todas, era eso específicamente lo que acaba de señalar el Dr. Ross, yo también, voy a votar en contra de esos dos proyectos de ley, entonces, era para que los votáramos separados del resto de las recomendaciones.

Licda. Ovares Aguilar:

Doctor, disculpe yo tengo una duda, porque estoy viendo aquí la propuesta de acuerdo, creo que el Dr. Ross y don Jorge Luis hablaron del 21.149, verdad, de combatir la discriminación laboral y la propuesta de acuerdo es objetar el proyecto de ley.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Director Araya Chaves:

Perfecto, entonces, retiro, solo votaría en contra de la propuesta de acuerdo del proyecto de cannabis.

Director Ross Araya:

Igualmente, estoy de acuerdo.

Directora Solís Umaña:

Es que me extraña que diga que no se presenta objeción cuando estamos por otro lado diciendo que como que no se saben las fuentes de financiamiento y esto es como una siembra a la libre, no, el hecho de que se les diga que tienen que estar inscritos para sembrar, es raro y sí yo tampoco voy a votar la propuesta de acuerdo, porque esto va a ser un desorden y va a afectar la salud de quienes consuman el cannabis como les dé la gana, porque una cosa es esto y otra cosa es, los aceites que se saca para la parte medicinal.

Directora Rodríguez González:

Don Román.

Doctor Macaya Hayes:

Sí, doña Martha.

Directora Rodríguez González:

Ese 21.149 yo quisiera que se votara por aparte, voy a votar en contra de ese proyecto y voy a justificar en su momento.

Director Araya Chaves:

Tengo una duda, doña Martha, perdón, ¿Usted va a votar en contra de ese proyecto o en contra de la recomendación de la Caja?

Directora Rodríguez González:

Sí, voy a votar en contra de la recomendación que hace la Caja. Gracias, don Jorge Luis.

Director Araya Chaves:

Don Román, con permiso.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Directora Rodríguez González:

Don Román, tal vez para entenderlo, es diciendo que se está a favor, que no trasgrede, es lo que dice, no se objeta el proyecto.

Directora Solís Umaña:

Entonces uno vota en contra, porque yo sí me opongo a la Ley.

Directora Jiménez Aguilar:

Yo voto en contra, no porque esté, específicamente, en contra del uso del cannabis medicinal, sino porque creo que no están bien claros los efectos que podría tener económicamente, financieramente en la Caja y creo que, entonces, debería objetarse el proyecto de acuerdo con las recomendaciones de la Gerencia Médica.

Director Araya Chaves:

Yo, si gustan puedo justificar mi voto y, básicamente, bueno a nosotros nos preocupa el impacto que la iniciativa tendría en temas de empleo, en especial, en aquellas actividades que son especialmente sensibles por requerir concentración por la peligrosidad que entraña (...) bajo la influencia de alguna sustancia disminuye el estado de alerta. Desde el punto de vista laboral, el consumo de sustancias está regulado, especialmente, en los artículos 72 y 81 del Código de Trabajo y, además, de una buena cantidad de jurisprudencia y pronunciamientos de diversa índole, sin embargo, estos artículos citados, actualmente, permiten al patrono actual sí de previo se ha apercibido al trabajador, situación que no tiene en cuenta la situación de peligro inmediato que se crea para bienes y personas cuando se labora bajo la influencia de estas sustancias. El proyecto de ley consultado no ahonda en la problemática laboral, únicamente, desde el punto de vista de la creación de empleo, por lo que se considera que como mínimo se debería fortalecer las atribuciones del patrono para actuar en protección propia de terceros y del propio trabajador, así como de los bienes y todo aquello sin perjuicio de los derechos de la persona trabajadora, además, desde el punto de vista de seguridad vial el artículo 41° del proyecto contiene la prohibición de conducir bajo la influencia de cannabis y la multa respectiva, en este caso se establece una sanción a partir de la concentración de tetrahidrocannabinol en el organismo superior a 50 nanogramos por mililitro de sangre y no se menciona la fuente ni técnica ni científica, que da fundamento de dicho límite en el proyecto de ley, lo cual, es importante en virtud de que las leyes deben de tener razonabilidad técnica para su validez constitucional. Ciertamente, desde el punto de vista de técnica podría ser más recomendable que se incluyera en el proyecto una reforma específica que se refiere a la Ley 9078 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y de Seguridad Vial para mayor seguridad y claridad en la regulación. Es por esto, digamos, que mi voto recomiendo, más bien, que la iniciativa se archive, evidentemente, que se archive y, más bien concentrar los esfuerzos en la tramitación del expediente 21.388 Ley del Cannabis para uso medicinal y terapéutico y del cáñamo, para

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

uso alimentario e industrial donde este tipo de consideraciones está mucho mejor regulada y no deja espacios a interpretaciones abiertas como sí lo hace este otro proyecto de ley. Gracias

Directora Solía Umaña.

Bueno yo voy a justificar. “Diay” no, como lo dije anteriormente, no puedo aceptar maquillajes en algo que, que, no va, a cómo se llama a favorecer a la Institución, este, más bien va a ser una carga, porque conociendo una al ser humano esto va a ser, este, una la libertad de hacer uso de todos los productos que pueda haber y de, este, cultivo etcétera, etcétera. La Institución se va a ver afectada desde el punto de vista de recargo en la atención sobre todo de las personas jóvenes, porque aunque diga que solo para las personas mayores de 21 años o de 18 años, ya uno sabe que eso no es así, entonces, vamos a tener, personas intoxicadas y con todos los efectos secundarios que pueda traer, una intoxicación por cualquier tipo de droga, que en este momento son ilícitas y que definitivamente, pues van a afectar las finanzas públicas de la Institución y la salud. Nosotros como institución de salud no podemos estar de acuerdo en algo que no es lícito volverlo lícito, entonces, por eso es que me opongo al proyecto, que deberían de revisarlo -y como dijo Jorge Luis- debería más bien darse el énfasis al 21.388 que es la parte medicinal y que ahí sí estaría bien regulado, porque yo me imagino que este el manejo de este medicamento sería a través de las recetas que psicotrópicos.

Director Ross Araya:

Yo, voy a ratificar lo que dije, anteriormente, o sea yo no me opongo el proyecto, más que todo me acojo a la oposición contundente que hizo la Gerencia Médica, donde afecta la salud y va a ser una mayor atención de los servicios de salud y, definitivamente, este proyecto afectaría las finanzas del Seguro de Salud, por eso me opongo. Final del audio.

Nota: Puntos suspensivos significa que no se comprendió la palabra o frase del audio.

Se retira temporalmente de la sesión virtual el Director Loría Chaves.

De conformidad con lo deliberado, la Junta Directiva -por unanimidad- **ACUERDA** posponer la presentación de la propuesta de acuerdo respecto al proyecto de ley N° 22482, “Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo”, **para la sesión del 11 de noviembre de 2021.**

ARTICULO 7º

Se conoce oficio GA- DJ-07149-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Arguedas, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley de voluntades anticipadas. Expediente N° 21.512.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-3124-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto ley de voluntades anticipadas
Expediente	21512
Proponente del Proyecto de Ley	Paola Viviana Vega Rodríguez
Estado	Comisión de Derechos Humanos
Objeto	Garantizar el derecho de las personas, en pleno uso de sus facultades, a expresar su voluntad de manera anticipada con respecto a intervenciones médicas que se requieren realizar, mediante su manifestación libre y voluntaria, la cual se manifestará por escrito en una declaración de voluntades anticipadas, para que esta sea respetada en situaciones en que no puedan manifestarla.
INCIDENCIA	<p>El proyecto de ley regula las voluntades anticipadas la cual define como la manifestación que se realiza mediante un documento, en el cual una persona manifiesta de manera expresa, consciente y anticipada su voluntad en cuanto a intervenciones médicas de salud, enfermedad y muerte, sobre los cuales no pueda manifestar su voluntad o consentimiento en el momento de su realización. Expresamente el texto señala que no autoriza la eutanasia y que la Dirección General de Archivo Nacional conformará un registro nacional de voluntades anticipadas que sea de fácil acceso para los centros de salud públicos y privados.</p> <p>Tanto la Gerencia General como la Gerencia Médica refieren que el proyecto tendría implicaciones operativas para la institución:</p> <ul style="list-style-type: none">• La institución deberá regular y adaptar los servicios de manera que, se puedan hacer estudios de todas voluntades anticipadas para garantizar que no vayan en contra de la evidencia científica.• Se regula la objeción de conciencia la cual va en contra de los principios éticos de la práctica de la salud. Se obligaría a la institución a abstenerse de realizar prácticas terapéuticas recomendadas por la Medicina Basada en Evidencia, lo cual

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	<p>va en contra de los principios éticos y morales de los profesionales en salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajustar los sistemas de información del EDUS con el fin que los equipos y servicios interactúen con el EDUS y con la Dirección General de Archivo Nacional, para el intercambio efectivo de la declaración de las voluntades anticipadas.
Conclusión y recomendaciones	Se recomienda presentar observaciones al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos.
Propuesta de acuerdo	La Caja Costarricense de Seguro Social rescata la finalidad que tiene el proyecto de ley objeto de consulta, de garantizar el respeto a la autonomía de las personas, permitiéndoles manifestar su voluntad mientras se encuentra dentro de sus capacidades cognitivas, para que dicha voluntad sea respetada en lo que atañe a las intervenciones médicas. No obstante, se presentan observaciones al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos emitidos por la Gerencia General oficio GG-3180-2021 y Gerencia Médica oficio GM-14361-2021, los cuales se trasladan para consideración de los legisladores.

II. ANTECEDENTES

- A. La Junta Directiva ya había conocido el texto base del proyecto de ley No. 21512 en el artículo 27° de la sesión N° 9083, y acordó:

*“La CCSS comparte y rescata la finalidad que tiene el proyecto de ley objeto de consulta, de regular las voluntades anticipadas en nuestro país. El proyecto de ley nos impone una serie de funciones como por ejemplo las obligaciones de los centros de salud de garantizar el testamento vital, para lo cual se necesita no sólo recurso humano, sino también tecnológico y no indica la fuente de donde saldrán los recursos financieros para asumir los gastos que se generen, trayendo inconsistencias en los alcances que tendrá en su aplicación en la CCSS, por lo que, la Caja objeta su aprobación y traslada las observaciones realizadas en los criterios técnicos emitidos Gerencia General por medio del oficio N° GG-1773-2019 y la Gerencia Médica mediante el oficio N° GM-AJD-13448-2019 para que el legislador tome nota.
De conformidad con el párrafo anterior, se acuerda objetar el presente proyecto de ley.”*

- B. Oficio PE-3124-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio CPEDH-08-2021, suscrito por la señora Noemy Montero Guerrero, Jefe de Área Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley, “LEY DE VOLUNTADES ANTICIPADAS”, expediente legislativo No. 21512.

- C. Criterio técnico de la Gerencia General oficio GG-3180-2021 recibido el 27 de agosto de 2021.
- D. Criterio técnico de la Gerencia Médica oficio GM-14361-2021 recibido el 1 de octubre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es garantizar el derecho de las personas, en pleno uso de sus facultades, a expresar su voluntad de manera anticipada con respecto a intervenciones médicas que se requieren realizar para salvaguardar la vida de la persona o las funciones vitales de su organismo, por un equipo de salud, mediante su manifestación libre y voluntaria, la cual se manifestará por escrito en una declaración de voluntades anticipadas, para que esta sea respetada en situaciones en que no puedan manifestarla.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia General remite el criterio técnico GG-3180-2021, el cual señala:

“Atendiendo la temática que plantea la iniciativa, mediante oficio GG-3150-2021 de 20 de setiembre de 2021, se requirió al Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social CENDEISSS, emitir criterio respecto de esta, mismo que fue vertido por nota CENDEISSS-AB-0473-2021, remitida por oficio GG-CENDEISSS-0763-2021 de 20 de setiembre de 2021 suscrito por su Director Dr. Juan Carlos Esquivel Sánchez.

En el criterio vertido por el CENDEISSS se hace un recuento histórico doctrinario de la figura de la voluntad anticipada, señalando que la regulación de esta temática muestra una tendencia creciente en los países de América Latina derivado de la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Con respecto al texto propiamente dicho en lo que al contenido del artículo 2 del proyecto toca, se hacen una serie de observaciones puntuales y propuestas de mejora en la redacción con el objetivo de precisar de mejor forma el alcance y relación de esta con los principios bioéticos que deben permearla, apreciaciones que se complementan con otras que a nivel reglamentario se sugieren y que abarcan también las regulaciones del artículo 3 de la propuesta.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

*De particular interés la precisión y recomendación que efectúa el CENDEISSS en el sentido de que la norma – inciso d artículo 4 - ha de ser clara en el sentido de que las “...facultades del representante, **no** debe contemplarse concedérsele la facultad de sustitución de la voluntad del otorgante...” habida cuenta que “...el representante sanitario no termina sustituyendo el consentimiento informado del titular, ni sustituye al representante legal, ya que son figuras distintas a nivel ético y jurídico.”*

En la misma línea, y luego de un análisis pormenorizado del aporte que la bioética ha dado a la discusión sobre el tema, se sugiere una redacción alterna para el numeral 10 del proyecto titulado “OBJECCIÓN DE CONCIENCIA” para un mejor ajuste a la idea de que en “...el supuesto donde el paciente anticipe el consentimiento para someterse a distintas intervenciones clínicas, el profesional deberá proceder según su criterio médico, el cual estará ajustado a la lex artis - buena práctica clínica- y a la interpretación del contenido de la voluntad anticipada...”.

Concluye el CENDEISSS que si “...bien se puede especular que el impacto en la relación profesional de salud- persona usuaria es elevado, las ventajas de contar con esta figura en el ordenamiento jurídico costarricense son mayores...”, concordante con lo cual “...sugiere recomendar el proyecto de ley (...) siempre que el mismo incorpore las recomendaciones aquí planteadas.”

Así las cosas, efectuado el análisis del contenido del articulado del proyecto, no se advierten disposiciones que pudieren ser inviables para la institución, se prohíjan las recomendaciones y observaciones efectuadas por el CENDEISSS en oficio parcialmente transcrito, mismas que se sugiere sean remitidas a la Asamblea Legislativa por parte de la Junta Directiva, órgano al que se recomienda no presentar oposición a la iniciativa de ley.”

La Gerencia Médica remite el criterio técnico GM-14361-2021, el cual señala:

“Este Despacho solicito criterio a las instancias técnicas, quienes en lo que interesa indicaron:

Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud (oficio GM- DDSS-2044-2021 del 21 de septiembre de 2021)

“Incidencia del proyecto en la Institución: El proyecto de ley incide de manera negativa en la institución porque incluye dos conceptos sobre la objeción de conciencia que interfiere con el ejercicio de la profesión en salud, de los derechos de terceras personas, generando una contradicción con un derecho individual.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Primero, se autoriza al funcionario de salud a ejercer la objeción de conciencia con objeto de garantizar la voluntad anticipada y segundo, se hace la aclaración que la objeción de conciencia no obstaculizará la asistencia según lo dispuesto en la declaración de voluntad anticipada.

Análisis técnico del proyecto: *Es un proyecto de Ley que pretende garantizar el respeto a la autonomía de las personas permitiéndoles manifestar su voluntad mientras se encuentra dentro de sus capacidades cognitivas, para que en el momento en que la persona no pueda expresar su voluntad, ésta no sea desconocida por los funcionarios de salud y que no se trata de legalizar la eutanasia ya que, la eutanasia es adelantar la muerte sin respetar el curso normal de la enfermedad mientras que la voluntad anticipada, se trata de que la persona mientras se encuentre en sus capacidades cognitivas y volitivas, pueda manifestar por escrito el manejo de la salud que desea, y lo que no desea cuando tenga una insania. Desde el punto de vista técnico, en el artículo 3, inciso e, establece la disposición que, la persona manifestante puede elegir si en sus últimos momentos puede estar acompañado. Cada centro de salud tiene sus reglamentos que regulan las visitas y presencias de acompañantes por lo que el declarante no tiene la autoridad para definir dicho acompañamiento.*

En el artículo 6, se debe aclarar que, la huella dactilar solamente se use en personas analfabetas y no tener el grado de validez de una firma.

Sobre el artículo 10, OBJECIÓN DE CONCIENCIA, se autoriza al personal de salud a ejercer la objeción de conciencia con ocasión del cumplimiento de las voluntades anticipadas. Pero a la vez menciona que, la objeción de conciencia del personal de salud no impedirá, ni obstaculizará la asistencia de la persona usuaria de conformidad con lo dispuesto en la declaración de voluntad anticipada. El artículo autoriza al personal de salud a ejercer la objeción de conciencia si ésta va a favor de la voluntad anticipada, pero desautoriza el ejercicio de la objeción de conciencia si estos ideales van en contra de la voluntad anticipada.

Viabilidad e impacto que representa para la institución: *El proyecto de ley 21.512 no es viable. Existe el riesgo de impacto económico si la voluntad anticipada se ejerce dentro de un sistema de salud como la Caja Costarricense de Seguro Social por las siguientes razones:*

- No es un documento que define la mejor intervención médica para el momento en que pierda su capacidad mental, sino que se escribe de manera anticipada.*
- No hay seguridad jurídica para la Caja Costarricense de Seguro Social o para los operarios de salud si anteponen los conocimientos médicos basados*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

en evidencia en contra de la voluntad anticipada. Pueden generarse demandas contra la institución.

- No todas las pérdidas de la capacidad mental, cognitiva o volitiva se asocian a eventos finales de la vida.

- El sistema de salud de la CCSS tiene en sus clínicas de manejo del dolor y cuidados paliativos un espacio para comunicarse con las personas usuarias que presentan una enfermedad terminal y tienen su capacidad mental para ejercer su autonomía, en el cual pueden expresar sus voluntades en el momento real y no de manera anticipada.

- Presenta un artículo que autoriza el ejercicio de la objeción de conciencia en los trabajadores de salud.

-

Implicaciones operativas para la Institución: De aprobarse el proyecto de ley, la institución deberá regular y adaptar los servicios de manera que, se puedan hacer estudios de todas voluntades anticipadas para garantizar que no vayan en contra de la evidencia científica.

Al acatar la voluntad anticipada de una persona usuaria, no garantiza la seguridad jurídica de la institución o del operador de salud.

El apartado de objeción de conciencia va en contra de los principios éticos de la práctica de la salud ya que antepone un derecho individual afectando los derechos de un grupo de personas.

Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia: Es posible que se genere un impacto económico, producto del aumento de estudios necesarios que se deberán realizar y recurso humano para poder garantizar la voluntad anticipada.

También impacto económico ante los procesos legales que de estas voluntades se puedan derivar.

Conclusiones: La aprobación del proyecto de ley 21.512 obligaría a la institución a abstenerse de realizar prácticas terapéuticas recomendadas por la Medicina Basada en Evidencia, lo cual va en contra de los principios éticos y morales de los profesionales en salud.

La introducción de las voluntades anticipadas en la institución no garantiza la seguridad jurídica para la Caja Costarricense de Seguro Social.

El proyecto de ley introduce un artículo que permite el ejercicio de la objeción de conciencia en los trabajadores de salud.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Recomendaciones: Se recomienda que la institución se oponga al proyecto de ley en cuanto no se garantice la seguridad jurídica para la Caja Costarricense de Seguro Social o a los operarios de salud, sobre la liberación de responsabilidades legales al admitir la voluntad anticipada cuando ésta vaya en contra del criterio médico basado en la evidencia científica.

También se recomienda que se solicite la eliminación del artículo que autoriza el ejercicio de la objeción de conciencia en los funcionarios de salud.

Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto: La institución debe oponerse al proyecto de ley.”

Área de Estadística en Salud (Oficio GM-AES-1-1668-2021 del 20 de setiembre del 2021)

“Incidencia del proyecto en la Institución: Considerando lo dispuesto en este proyecto de Ley, es necesario conformar el equipo técnico con las instancias calificadas para formalizar, validar, aprobar y oficializar en el EDUS, el documento de la declaración de voluntades anticipadas, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 9162 del Expediente Digital Único de Salud. Es necesario proceder con la actualización del Reglamento de la Ley N° 9162 del Expediente Digital Único de Salud, para incorporar la “Declaración de voluntades anticipadas”, según con el proyecto Ley “LEY DE VOLUNTADES ANTICIPADAS”.

Se deberá crear las condiciones en el EDUS para realizar el proceso de interoperabilidad con la Dirección General del Archivo Nacional, con el fin de incorporar y consultar el documento de la declaración de las voluntades anticipadas. Lo anterior conforme al artículo 9 de este proyecto de ley:

“ARTÍCULO- OBLIGACIONES DE LOS CENTROS DE SALUD. Los centros de salud, públicos y privados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la voluntad anticipada:

- a) Sea incorporada en el registro nacional de voluntades anticipadas.
- b) Sea de fácil acceso para el personal de salud tratante; la declaración de voluntad debe ser incorporada en el expediente médico o electrónico de la Caja Costarricense del Seguro Social, conocido como EDUS respetando siempre el deber de confidencialidad.”

Se tendrá que capacitar al personal de los establecimientos de salud, clínico y administrativo sobre el proceder médico-legal de la formalización del documento “Declaración de voluntades anticipadas”, así como también, la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

forma de proceder encaso de la objeción de conciencia. Además, sobre el procedimiento de incorporarlo, modificarlo, sustituirlo y revocarlo en el EDUS

Análisis técnico del proyecto: *Al considerar que este proyecto de Ley se convertirá para las instituciones públicas y privadas en requerimiento legal y regulatorio, el EDUS por medio de su reglamento establece en sus artículos la correcta ejecución para el desarrollo, implementación, sostenibilidad y tratamiento de los datos, en protección de los derechos de las personas usuarias y profesionales de salud.*

Sin embargo, se deberá actualizar el citado reglamento, con el fin de tener congruencia al convertirse este proyecto en Ley de la República.

También, será necesario formalizar, validar, aprobar y oficializar en el EDUS, el documento de la declaración de voluntades anticipadas.

Ajustar los sistemas de información del EDUS con el fin que los equipos y servicios interactúen con el EDUS y con la Dirección General de Archivo Nacional, para el intercambio efectivo de la declaración de las voluntades anticipadas.

Todo proceso que se incorpore en EDUS, es fundamental brindar la capacitación técnico y profesional a nivel nacional.

Fundamental es garantizar que se establezcan en los ámbitos tecnológico, ético y administrativo la integridad, confidencialidad y disponibilidad en el uso, manejo, archivo, conservación y resguardo de los datos contenidos en el EDUS.

Viabilidad e impacto que representa para la institución: *En caso de determinar que los sistemas de información institucionales deban proveer alguna información conforme al alcance tipificado en dicha ley. Se requiere entonces de la planificación y estudios correspondientes, con el fin que el EDUS brinde la escalabilidad, usabilidad, calidad y portabilidad. Además, se definan en la lista de trabajo el orden de las prioridades para que los equipos de desarrollo tracen la ruta de trabajo conforme a los requerimientos.*

Implicaciones operativas para la Institución: *En caso de que se deba generar cambios en los sistemas de información, con el fin que las personas físicas, ejerzan en pleno uso de sus facultades, expresar su voluntad de manera anticipada con respecto a intervenciones médicas o las funciones vitales de su organismo, por un equipo de salud, mediante la cual se manifestará por escrito en una declaración de voluntad anticipada; o bien solicitar el derecho de autodeterminación informativa, se deberá plantear*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

dichos requerimientos funcionales y determinar el orden de las prioridades para su respectiva implementación.

Además, se considera que esta actividad corresponde al ámbito de la Gerencia General, Gerencia Médica y Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, para sus respectivos avales e instrucciones.

Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia: *Se deberá valorar los requerimientos de recurso humano, infraestructura y desarrollo de software, necesarios para el EDUS.*

Conclusiones: *Por lo expuesto y a la luz de este proyecto de ley será necesario:*

*Cumplir con las leyes y marco regulatorio que defina el estado costarricense
Actualizar el Reglamento de la Ley N° 9162 del Expediente Digital Único de Salud, para incorporar la “Declaración de voluntades anticipadas”.
Definir el equipo técnico institucional para formalizar, validar, aprobar y oficializar en el EDUS, el documento de la declaración de voluntades anticipadas.*

Es necesario modificar el Sistema de Información EDUS, con el fin de implementar las condiciones de interoperabilidad con la Dirección General del Archivo Nacional, para incorporar y consultar la declaración de las voluntades anticipadas.

Capacitación al personal de los establecimientos de salud, clínico y administrativo sobre el proceder médico-legal de la formalización del documento “Declaración de voluntades anticipadas”.

Garantizar a las personas usuarias el derecho de modificar, sustituir o revocar el documento “Declaración de voluntades anticipadas”.

Recomendaciones: *Es necesario, además de este análisis, el criterio de legal para sustentar lo interpretado por el Área de Estadística en Salud.*

Indicación si la Institución debe o no oponerse al proyecto: *Estaría sujeto a la viabilidad legal.”*

Tomando en cuenta lo señalado por las instancias técnicas, este Despacho recomienda oponerse al proyecto de ley que se tramita bajo el expediente No. 21.512, ya que obligaría a la Institución a abstenerse de realizar prácticas terapéuticas recomendadas por la Medicina Basada en Evidencia, lo cual va en contra de los principios éticos y morales de los profesionales en salud.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Es importante resaltar lo indicado por la Dirección de Desarrollo de Servicios de salud en torno a que la objeción de conciencia va en contra de los principios éticos de la práctica de la salud ya que antepone un derecho individual afectando los derechos de un grupo de personas.

Asimismo, el Proyecto de Ley generaría ajustar los sistemas de información del EDUS con el fin que los equipos y servicios interactúen con el EDUS y con la Dirección General de Archivo Nacional, para el intercambio efectivo de la declaración de las voluntades anticipadas.”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia está conformada por 14 artículos. De la revisión efectuada del texto propuesto, se establece:

- Artículo 1: objeto
- Artículo 2: definiciones
- Artículo 3: elementos de las voluntades anticipadas
- Artículo 4: límites a las voluntades anticipadas
- Artículo 5: requisitos para optar por documento de voluntades anticipadas
- Artículo 6: requisitos para formalizar documento de voluntades anticipadas
- Artículo 7: procedimiento
- Artículo 8: modificación, sustitución o revocatoria de la declaratoria de voluntades anticipadas
- Artículo 9: obligaciones de los centros de salud
- Artículo 10: objeción de conciencia
- Artículo 11: deber de confidencialidad
- Artículo 12: prohibición de la eutanasia
- Artículo 13: reglamentación
- Artículo 14: adición

En cuanto a los cambios con el proyecto anteriormente revisado, se enumera:

- Se elimina un transitorio sobre la reglamentación y se adiciona como artículo 13.
- Se adiciona el artículo 14 sobre adición de un inciso n) al artículo 23 de la Ley N.º 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivo.
- Se adicionan nuevos conceptos como: declaración de voluntades y persona representante sanitaria y se elimina el testamento vital, el cual es un documento en el que una persona manifiesta de manera anticipada su voluntad en cuanto a posibles intervenciones médicas en procesos de salud, enfermedad y muerte, sobre los cuales no pueda pronunciarse en el momento de su realización; y se modifica como voluntad anticipada.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El proyecto de ley pretende garantizar el respeto a la autonomía de las personas permitiéndoles manifestar su voluntad mientras se encuentra dentro de sus capacidades cognitivas, para que en el momento en que la persona no pueda expresar su voluntad, ésta no sea desconocida por los funcionarios de salud.

La declaración de voluntades, según el artículo 2 de definiciones del proyecto de ley, se define como la manifestación que se realiza mediante un documento, en el cual una persona manifiesta de manera expresa, consciente y anticipada su voluntad en cuanto a intervenciones médicas de salud, enfermedad y muerte, sobre los cuales no pueda manifestar su voluntad o consentimiento en el momento de su realización.

El artículo 3 refiere como elementos de las voluntades anticipadas, los cuales se pueden incluir:

- a. Objetivos vitales, valores éticos, morales, religiosos y convicciones personales que sirvan de orientación al personal en salud en el momento de tomar las decisiones clínicas que puedan afectar.
- b. Las disposiciones sobre el tratamiento pueden referirse tanto a una enfermedad o lesión que la persona declarante ya padece, como a las que eventualmente podría padecer en un futuro, e incluir previsiones relativas a las intervenciones médicas.
- c. En el supuesto de situaciones críticas vitales e irreversibles respecto a la vida, podrá incorporar declaraciones para que se evite el sufrimiento con medidas paliativas.
- d. Designación de una persona representante sanitaria, y hasta dos suplentes en las cuales deberán ser mayores de edad, con plena capacidad jurídica y aceptar su designación.
- e. Su disposición de estar acompañados en la intimidad en los momentos cercanos a la muerte, y a que las personas acompañantes reciban el trato apropiado a las circunstancias según las capacidades del centro de salud.
- f. En caso de muerte, la donación de órganos se realizará según lo indicado en la Ley 9222 Ley de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos Humanos.

En cuanto a los límites a las voluntades anticipadas, el artículo 4 refiere que la voluntad anticipada no se aplicará cuando:

- a. La persona declarante tenga capacidad para expresar por cualquier medio su voluntad de dejar sin efecto la declaración de voluntad anticipada.
- b. Cuando sean contrarias al ordenamiento jurídico, a las mejores prácticas o no correspondan a los que es declarante decidió.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

- c. Cuando la voluntad anticipada conlleve la omisión de un procedimiento médico que suponga un riesgo para la salud pública, como en los casos de prevención, control y tratamiento de enfermedades transmisibles, contaminación radioactiva u otros, según lo disponga el Ministerio de Salud o la Ley General de Salud.
- d. En la atención de una emergencia médica, que conlleve a la aplicación del procedimiento clínico, de forma inmediata, con la imposibilidad real de verificar la voluntad anticipada de la persona.

Para dicha declaración de voluntad anticipada, se requiere, según el artículo 7, de una persona notaría pública y 2 testigos, 2 profesionales de salud en las especialidades de medicina, enfermería, psicología clínico y 2 testigos y, por último, ante una persona representante del registro nacional de voluntades anticipadas y 2 testigos.

En cuanto a las obligaciones de los centros de salud, el articulado refiere expresamente:

“ARTÍCULO 9- OBLIGACIONES DE LOS CENTROS DE SALUD. Los centros de salud, públicos y privados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la voluntad anticipada:

- a) Sea incorporada en el registro nacional de voluntades anticipadas.*
- b) Sea de fácil acceso para el personal de salud tratante; la declaración de voluntad debe ser incorporada en el expediente médico o electrónico de la Caja Costarricense del Seguro Social, conocido como EDUS respetando siempre el deber de confidencialidad.”*

El artículo 10 refiere se autoriza al personal de salud a ejercer la objeción de conciencia con ocasión del cumplimiento de las voluntades anticipadas. Para esto deberá comunicarlo a la dirección o responsable del centro de salud de manera individual y confidencial, y de forma escrita y justificada. Se hace la aclaración en el segundo párrafo que la objeción de conciencia del personal de salud no impedirá, ni obstaculizará la asistencia de la persona usuaria de conformidad con lo dispuesto en la declaración de voluntad anticipada.

Se establece un deber de confidencialidad de todas las personas que tengan acceso a las declaraciones de voluntades anticipadas, el artículo 12 establece prohibición expresa de que esta ley no autoriza la práctica de la eutanasia, y la reglamentación refiere que el Poder Ejecutivo reglamentará en un plazo de 6 meses.

El artículo 14 adiciona un inciso n) al artículo 23 de la Ley N.º 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivo, el cual establece la Dirección General deberá llevar un registro nacional de voluntades anticipadas que sea de fácil acceso para los centros de salud públicos y privados.

En cuanto al articulado y su relación con la prestación de servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, si bien desde el punto de vista jurídico, el proyecto de ley no vulnera la autonomía ni las competencias propias de la Caja otorgadas vía

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

constitucional para la administración de los seguros sociales, la Procuraduría General de la República ha señalado en cuanto a la autonomía de la institución:

“(...) deben diferenciarse los diferentes ámbitos de autonomía que han sido reconocidos a la Caja Costarricense de Seguro Social. 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 únicamente de una autonomía de primer grado (administrativa) para desarrollar todas las demás actividades no comprendidas dentro del concepto de seguridad social.

(...)

Es por ello que compete a la Junta Directiva de la CCSS dictar todas aquellas disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social, dentro de las cuales se incluye definir la cobertura y las cuotas del sistema, 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.”⁶

No obstante, debe señalarse que las instancias técnicas han referido posibles implicaciones que tendría para la institución:

- El artículo 3 inciso e, se presenta la primera observación que involucra a la Caja Costarricense de Seguro Social, al establecer la disposición de la persona manifestante de estar acompañados en la intimidad en los momentos cercanos a la muerte y a que las personas acompañantes reciban un trato apropiado a las circunstancias, según las capacidades del centro de salud. La Caja tiene su reglamento interno dispuesto para las personas acompañantes, por lo que la voluntad anticipada no está por encima de las normas establecidas para cada centro de salud.
- El artículo 10, objeción de conciencia, se autoriza al personal de salud a ejercer la objeción de conciencia con ocasión del cumplimiento de las voluntades anticipadas. Para esto deberá comunicarlo a la dirección o responsable del centro de salud de manera individual y confidencial, y de forma escrita y justificada. Realizan la observación que la objeción de conciencia del personal de salud no podrá impedir, ni obstaculizar la asistencia de la persona usuaria.
- El artículo 9 sobre que la declaración de voluntad debe ser incorporada en el expediente médico, en caso de que se deba generar cambios en los sistemas de información, será necesario formalizar, validar, aprobar y oficializar en el EDUS, el documento de la declaración de voluntades

⁶ Procuraduría General de la República, dictamen C-163-2018 del 18 de julio de 2018.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

anticipadas y ajustar los sistemas de información del EDUS con el fin que los equipos y servicios interactúen con el EDUS y con la Dirección General de Archivo Nacional, para el intercambio efectivo de la declaración de las voluntades anticipadas.

Las instancias técnicas – tanto al Gerencia General y Gerencia Médica– refieren el proyecto de ley requiere incorporar las observaciones planteadas, dado que el mismo tendría implicaciones operativas para la institución:

- De aprobarse el proyecto de ley, la institución deberá regular y adaptar los servicios de manera que, se puedan hacer estudios de todas voluntades anticipadas para garantizar que no vayan en contra de la evidencia científica.
- La objeción de conciencia va en contra de los principios éticos de la práctica de la salud. Se obligaría a la institución a abstenerse de realizar prácticas terapéuticas recomendadas por la Medicina Basada en Evidencia, lo cual va en contra de los principios éticos y morales de los profesionales en salud.
- Ajustar los sistemas de información del EDUS con el fin que los equipos y servicios interactúen con el EDUS y con la Dirección General de Archivo Nacional, para el intercambio efectivo de la declaración de las voluntades anticipadas.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, no se presenten objeciones al presente proyecto de ley; no obstante, el proyecto de ley tiene implicaciones para la institución por lo que, se remite para consideración del legislador las observaciones de la Gerencia General y Gerencia Médica.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-07149-2021, Gerencia General oficio GG-3180-2021 y Gerencia Médica oficio GM-14361-2021; acuerda:

ÚNICO: La Caja Costarricense de Seguro Social rescata la finalidad que tiene el proyecto de ley objeto de consulta, de garantizar el respeto a la autonomía de las personas, permitiéndoles manifestar su voluntad mientras se encuentra dentro de sus capacidades cognitivas, para que dicha voluntad sea respetada en lo que atañe a las intervenciones médicas. No obstante, se presentan observaciones al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos emitidos por la Gerencia General oficio GG-3180-2021 y Gerencia

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Médica oficio GM-14361-2021, los cuales se trasladan para consideración de los legisladores.”

Por tanto, la Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA-DJ-07149-2021, Gerencia General oficio GG-3180-2021 y Gerencia Médica oficio GM-14361-2021, la Junta Directiva – en forma unánime-**ACUERDA**:

ACUERDO ÚNICO: La Caja Costarricense de Seguro Social rescata la finalidad que tiene el proyecto de ley objeto de consulta, de garantizar el respeto a la autonomía de las personas, permitiéndoles manifestar su voluntad mientras se encuentra dentro de sus capacidades cognitivas, para que dicha voluntad sea respetada en lo que atañe a las intervenciones médicas. No obstante, se presentan observaciones al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos emitidos por la Gerencia General oficio GG-3180-2021 y Gerencia Médica oficio GM-14361-2021, los cuales se trasladan para consideración de los legisladores.

Ingresar a la sesión virtual la Directora Alfaro Murillo y el Director Loría Chaves.

ARTICULO 8º

Se conoce oficio GA- DJ-07153-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual presentan el proyecto de ley reforma de artículos del Código de Trabajo, para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad. Expediente N° 21.149.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-3072-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto ley reforma de artículos del Código de Trabajo, para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad
Expediente	21149
Proponentes del Proyecto de Ley	Shirley Díaz Mejía, Franggi Nicolas Solano y Silvia Villegas Álvarez
Estado	Comisión Especial de la Mujer
Objeto	Modificar los artículos 94, 95, 96, 97 y 100 y adición al artículo 70 del Código de Trabajo y su aplicación se considera como una buena

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	<p>iniciativa para evitar la discriminación hacia las mujeres en estado de maternidad y periodo de lactancia, en caso de que ciertos patronos incidan en el despido de mujeres en condición de embarazo.</p>
INCIDENCIA	<p>El proyecto incide en lo concerniente a los seguros sociales, cuya determinación le corresponde de forma exclusiva a la Junta Directiva. Se adicionan nuevas licencias especiales, como la licencia por la adopción individual la cual será por 3 meses; a los padres biológicos que les otorgarán 2 días por semana durante 4 semanas a partir del nacimiento; y licencia por 3 meses en el caso de la muerte materna en el parto o posterior a este, la cual será subsidiada en partes iguales por la CCSS y el patrono.</p> <p>La Gerencia Financiera refiere que existiría una lesión a las finanzas institucionales al crear nuevas licencias, a su vez, no se aseguran la extensión de este beneficio es financiable de forma sostenida en el tiempo, y no establece una fuente de financiamiento específica para cubrir los gastos adicionales que se generarían con la aprobación de la iniciativa legislativa objeto de análisis, poniendo en riesgo la suficiencia y sostenibilidad financiera del Seguro de Salud.</p> <p>Otras de las modificaciones que se adicionan pero que no generan incidencia a la institución refieren: se establece la posibilidad de que la madre trabajadora al ingresar nuevamente a laborar realice una reubicación de su puesto con remuneración equivalente; adiciona opciones para el disfrute del periodo de lactancia: 1 hora antes del inicio de la jornada o 1 antes de la finalización de la jornada; se incluyen dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 70, la de exigir una prueba médica de embarazo para el ingreso o la permanencia en el trabajo y condiciones de higiene y privacidad para las salas de lactancia.</p>
Conclusión y recomendaciones	<p>Se recomienda presentar observaciones al proyecto de ley.</p>
Propuesta de acuerdo	<p>La Caja Costarricense de Seguro Social considera loable la finalidad del proyecto para otorgar y ampliar beneficios a la persona trabajadora en estado de embarazo o en periodo de lactancia. Sin embargo, se objeta el proyecto de ley, conforme con el criterio técnico emitido por la Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021, dado que este tiene incidencia negativa sobre las finanzas del Seguro de Salud, y a su vez no se contemplan las fuentes de financiamiento de las licencias especiales por crear, debiendo considerarse para estos efectos lo dispuesto en el numeral 177 de la Constitución Política, el cual dispone que el Estado debe crear rentas suficientes a la Caja, a fin de cubrir las necesidades actuales y futuras de ésta.</p>

II. ANTECEDENTES

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

- A. Oficio PE-3072-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL-CPEM-0460-2021, suscrito por la señora Ana Julia Araya Alfaro, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley, “REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 94, 95, 96, 97 Y 100 Y ADICIÓN AL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 Y SUS REFORMAS, PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN LABORAL CONTRA LAS MUJERES EN CONDICIÓN DE MATERNIDAD”, expediente legislativo No. 21149.
- B. Criterio técnico de la Gerencia Administrativa oficio GA-1095-2021 recibido el 24 de setiembre de 2021.
- C. Criterio técnico de la Gerencia Médica oficio GM-14343-2021 recibido el 1 de octubre de 2021.
- D. Criterio técnico de la Gerencia General oficio GG-3254-2021 recibido el 4 de octubre de 2021.
- E. Criterio técnico de la Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021 recibido el 4 de octubre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es modificar los artículos 94, 95, 96, 97 y 100 y adición al artículo 70 del Código de Trabajo y su aplicación se considera como una buena iniciativa para evitar la discriminación hacia las mujeres en estado de maternidad y periodo de lactancia, en caso de que ciertos patronos incidan en el despido de mujeres en condición de embarazo.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia Administrativa remite el criterio técnico GA-1095-2021, el cual señala:

“El contexto general de proyecto está enmarcado en el desarrollo de derechos fundamentales de igualdad, y garantizar aquellos derivados de un estado de maternidad o paternidad, incluida la adopción. Asimismo, establece mejoras en los tiempos de lactancia y en las condiciones que deben tener las salas de lactancia, promueve la salud física y emocional de la madre, el padre y el menor neonato, con apego a los principios de dignidad humana, promoviendo de esa forma el constructo de trabajo decente que ha acuñado la Organización Internacional del Trabajo.”

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Considerando esta Asesoría, que es una iniciativa loable para las mujeres trabajadoras en condición de maternidad y que desarrolla algunos aspectos novedosos como las licencias para los padres y licencias en caso de adopción.

Sin embargo, es importante señalar algunos temas que podrían interferir en las funciones constitucionales de la Caja, al señalar el proyecto de marras que durante la licencia, el sistema de pago de este subsidio se regirá según lo dispuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en su normativa sobre el "Riesgo de Maternidad". El pago de esta licencia deberá computarse para los derechos laborales que se deriven del contrato de trabajo. El monto que corresponda, según el caso, deberá ser equivalente al salario de la trabajadora y lo cubrirán, por partes iguales, la Caja y la parte patronal.

Asimismo, para no interrumpir la cotización durante ese periodo, el empleador y el trabajador deberán aportar a la CCSS sus respectivas contribuciones sociales sobre la totalidad del salario devengado durante la licencia. El cálculo de todos los derechos laborales establecidos en esta ley a cargo de la persona empleadora se realizará sobre la base del sueldo que tenía la persona trabajadora antes de dicha licencia.

Dichos aspectos podrían generar implicaciones para la institución en especial en materia financiera por las responsabilidades que endosa en pago de incapacidades, por lo que es recomendación de esta instancia que tanto la Gerencia Financiera, como la Gerencia Médica se pronuncien en tales aspectos tanto desde la Comisión de Licencias e Incapacidades como desde el Área de Prestaciones en Dinero, quienes desde sus competencias pueden realizar un análisis integral y objetivo de las implicaciones que el proyecto de ley tendría para la CCSS.

Conclusiones: *Conforme con el anterior análisis del Proyecto "Reforma de los artículos 94, 94 bis, 95, 96, 97 y 100 y adición al artículo 70 del Código de trabajo, ley no.2 y sus reformas para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad)" expediente No. NO. 21.149, este Despacho considera que sí bien se trata de una iniciativa que pretende erradicar posibles discriminaciones, es necesario analizar posibles roces con las funciones y potestades dadas constitucionalmente a la Institución pues establece modificaciones en materia de licencias e incapacidades, mismas que podrían generar mayores erogaciones económicas a la Institución, razón por la cual se recomienda que las Gerencias respectivas analicen el posible impacto."*

La Gerencia Médica remite el criterio técnico oficio GM-14343-2021, el cual señala:

"este Despacho solicito criterio a las instancias técnicas, quienes en lo que interesa indicaron:

Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades (Oficio GM-CCEI-0498- 2021 de 23 de setiembre del 2021)

Indicadores de costos, viabilidad financiera y legal. Si bien por parte de la Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades no se cuenta con datos económicos que orienten hacia el costo que representaría el pago de las licencias de paternidad por incluir como parte de las “licencias especiales” que se pretende crear, la siguiente tabla, realizada con datos del 2008 al 2018, evidencia el gasto que para la Caja ha representado las licencias de maternidad:

Tabla 1. Comportamiento en el otorgamiento de Licencias por Maternidad vs Nacimientos en Costa Rica, 2008-2018

AÑO	DIAS DE LICENCIA	USUARIAS BENEFICIADAS	MONTOS APROXIMADOS CANCELADOS	NACIMIENTOS REGISTRADOS*	% DE MADRES CON LICENCIA
2008	1.776.417	14.708	₡8.291.606.602,44	75 187	20%
2009	1.885.796	15.619	₡10.437.173.429,60	75 000	21%
2010	1.812.619	15.013	₡11.133.874.291,79	70 922	21%
2011	1.911.263	15.763	₡13.224.884.119,12	73 459	21%
2012	1.934.434	15.964	₡14.558.153.256,25	73 326	22%
2013	1.897.317	15.651	₡15.580.284.530,13	70 550	22%
2014	1.984.116	16.374	₡17.419.193.717,83	71 793	23%
2015	2.032.352	16.727	₡19.188.188.997,74	71819	23%
2016	1.962.347	16.150	₡18.862.992.101,11	70004	21%
2017	2.019.229	16.677	₡19.572.341.180,40	68811	23%
2018	2.052.831	16.898	₡18.889.878.019,70	32464 (I sem)	
Total general	21.268.721	150.868	₡167.158.570.246,11		

De la información anterior, es importante mencionar, que del total de nacimientos que se dan en el país, solamente alrededor de un 20% de las mujeres que se convierten en madres (biológicas o por adopción), disfrutan del derecho a una licencia de maternidad por ser aseguradas activas. Considerando que dicho beneficio se pretende extender a los padres, deben realizarse las estimaciones correspondientes a la cantidad de nacimientos o adopciones que se dan anualmente, en las cuales el padre es un trabajador activo, y por tanto, tendría derecho a la licencia.

Los datos de las mujeres beneficiadas con licencia de maternidad del 2019 al I semestre del 2021, se presentan a continuación, si bien no se cuenta con la información correspondiente a los nacimientos en dichos periodos.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Tabla 2. Comportamiento en el otorgamiento de Licencias de Maternidad, Costa Rica 2019 a IS 2021.

AÑO	DIAS DE LICENCIA	USUARIAS BENEFICIAS	MONTOS CANCELADOS APROXIMADOS
2019	1,975,077	16,254	₡20,348,368,371.27
2020	1,806,392	14,896	₡18,949,527,924.55
I SEMESTRE 2021	774,000	6,409	₡8,397,393,660.27

Fuente: CCSS, CCEI (2021): Consulta al Cubo de Incapacidades realizada el 23/9/2021.

Por otro lado, es importante recordar que la Constitución Política de la República de Costa Rica, establece:

“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.

El subrayado es propio, para resaltar.

De igual manera, y como ya fue mencionado en el apartado de Criterio Técnico y Observaciones, la Ley Constitutiva de la Caja no contempla el riesgo de “paternidad”.

Conclusión: Por lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Ley expediente N°21.149, conforme el texto dictaminado presentado, debe considerarse NO VIABLE para la Institución, hasta tanto no se establezca una fuente de financiamiento para las licencias especiales que deban ser otorgadas. En este sentido, considero de importancia trascendental por las competencias propias, el criterio que emita al respecto, la Gerencia Financiera.

De igual manera, es indispensable el criterio que la Dirección Jurídica externe con respecto a las responsabilidades que se pretende trasladar a la Institución.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Así mismo, es deseable que el Legislativo considere las demás observaciones realizadas a los artículos por modificar.”

Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud (Oficio GM- DDSS-2051-2021 21 de setiembre de 2021)

Incidencia del proyecto en la Institución: El proyecto de ley 21.149 no tiene incidencias sobre la institución.

Análisis técnico del proyecto: El proyecto de ley 21.149, fortalece los acuerdos y compromisos del país como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém Do Pará (junio, 1994), la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (noviembre, 1967) y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Además, reforma las licencias de paternidad que son de 3 días posterior al nacimiento y 5 días si el recién nacido requiere de cuidados especiales, por 2 días semanales durante las siguientes 4 semanas posterior al parto. A pesar de que no existe una sanción para la pareja de la madre en caso de que utilice el tiempo de licencia para otros asuntos ajenos al cuidado del niño, no es de la competencia de la Institución, Caja Costarricense de Seguro Social, velar por el buen uso de ese tiempo. Viabilidad e impacto que representa para la institución El proyecto de ley 21.149 es viable y no genera impacto alguno a nivel de la institución.

Implicaciones operativas para la Institución: La Institución deberá, en un plazo de Ley de 3 meses, realizar las reformas necesarias para adaptar la atención de las personas según lo establecido por la Ley una vez publicada en la Gaceta Oficial.

Impacto financiero para la Institución, según su ámbito de competencia:

Conclusiones: El proyecto de Ley no tiene implicaciones negativas sobre la institución ni genera un impacto económico sobre la CCSS.

Recomendaciones: Se recomienda que la institución solicite que en conjunto con los cambios en el Código de Trabajo se reformen aquellas leyes vigentes que se vinculan con estos artículos que se están reformando.

Tomando en cuenta lo señalado por la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud y la Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades este Despacho recomienda **oponerse** al proyecto consultado que se tramita bajo el expediente N° 21.149, por las razones técnicas expuestas anteriormente.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Es importante rescatar que la implementación de la propuesta de Proyecto de Ley impactara de una forma importante a la Institución y el legislador, no establece la procedencia de los recursos con los cuales se pretende que la Caja asuma la responsabilidad del otorgamiento de Licencias de Paternidad.

Desde el punto de vista financiero en el presente proyecto de Ley es necesario contar con el criterio de la Gerencia Financiera, a fin de valorar la sostenibilidad financiera del mismo a nivel institucional.

Es importante resaltar lo señalado por la Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades en cuanto a que “si bien con el proyecto se pretende aparentemente combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad, (partiendo del nombre), el mismo establece condiciones que favorecen a los padres adoptantes con respecto a los padres biológicos, por lo que podría per sé, ser discriminatorio.”

Este Despacho considera importante hacer de conocimiento de la Comisión Permanente de la Mujer, las observaciones realizadas por Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades.”

La Gerencia General remite el criterio técnico oficio GG-3254-2021, el cual señala:

“Atendiendo la temática que plantea la iniciativa, y estimándolo de relevancia, mediante oficio GG-3061-2021, se requirió a la Dirección de Administración y Gestión de Personal (DAGP), emitir criterio respecto de esta, mismo que fue vertido por nota GG-DAGP-1186-2021 suscrito por su Director Lic. Walter Campos Paniagua.

En su criterio la DAGP hace un análisis de las reformas propuestas y la posible afectación que tendría en la institución desde su condición como patrono, precisando que el posible impacto podría darse con las modificaciones en los artículos 94 Bis y 95.

Con respecto al primero en el que se adiciona la posibilidad de que la persona trabajadora despedida sin justa causa pueda optar por una terminación de contrato de trabajo con responsabilidad patronal, la DAGP señala que “...Este cambio podría implicar erogaciones presupuestarias adicionales por el cálculo de los extremos laborales que correspondan a la persona trabajadora...”

En relación con el artículo 95 en el que se separa la licencia por adopción en “Individual” y “Conjunta”; se incluye una licencia remunerada para el padre biológico la DAGP aprecia que “...en aquellos casos en que los padres biológicos (madre y padre), sean funcionarios CCSS, se podría prever que exista un aumento en la partida de “Personal sustituto”, por cuanto se tendría

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

que sustituir ambas licencias, a efecto de garantizar la continuidad de los servicios...”.

Concluye el criterio que desde “...el punto de vista técnico y de la gestión de recursos humanos, el proyecto de ley se considera viable; por cuanto, con ello se brinda mayor equidad e igualdad en las obligaciones y derechos que poseen los padres y las madres, y se garantiza el ejercicio de los derechos laborales a la persona trabajadora en estado de gravidez...”

Así las cosas, una vez efectuado el análisis del contenido del proyecto, no se advierten de conformidad con el criterio de la DAGP disposiciones que pudieren ser inviables de ejecutarse por la institución en caso de aprobarse la propuesta, aspecto que funda recomendar plantear a la Junta Directiva no presentar oposición al proyecto sometido a consideración.”

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico oficio GF-3055-2021, el cual señala:

“Resulta relevante destacar que el Proyecto de Ley objeto de consulta, pretende la reforma de los artículos 70, 94, 94 Bis, 95, 96, 97 y 100 del Código de Trabajo, con el objetivo de combatir la discriminación laboral de las mujeres en condición de maternidad, así como mejorar las condiciones de apoyo paternal que reciben, con la aprobación de una licencia de cuidado a los padres

Con carácter de síntesis, y con el propósito de generar los insumos finales para la posición que debe externarse, a continuación, se describen las consideraciones principales de la iniciativa bajo análisis:

iii) Reformas propuestas: *A continuación, se presenta un cuadro comparativo de las reformas que dispone la iniciativa legislativa propuesta y la normativa actual, a saber:*

(...)

iv) De la licencia por maternidad: *En el Informe AL-DEST- IJU -080-2019 del 1 de abril de 2019, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, indicó:*

“...Con respecto a la licencia remunerada de maternidad, es importante señalar que se encuentra contenida en el artículo 95 del Código de Trabajo y su fundamento se encuentra en los artículos 51 párrafo segundo, 55, y 73 de nuestra Carta Magna. Y en lo tocante a la no diferenciación salarial y condiciones de trabajo se tiene el artículo 68, también de la Carta Fundamental.

También se regula su aplicación en los artículos 2, 4, 31, 33, 34, 36 y 61 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 22 de setiembre de 1943, y en los artículos 10, 34, 40, 42, 43 y 44 del Reglamento

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

del Seguro Social. En virtud de ello, la licencia remunerada de maternidad constituye un período obligatorio de reposo total de cuatro meses establecido por la legislación nacional para las trabajadoras embarazadas -asalariadas o trabajadoras independientes-, con motivo del parto o adopción de una persona menor de edad.

Dicho período se fracciona en licencia pre-parto, cuya duración es de un mes y licencia post-parto, con una duración de tres meses. En dicho período, la mujer recibe un subsidio mensual en dinero, proporcional al salario y que, en el caso de la mujer asalariada, está compuesto por el aporte, en partes iguales, que efectúa su patrono y la Caja Costarricense de Seguro Social.

La jurisprudencia Constitucional se ha referido a la licencia de maternidad en importante número de ocasiones, en donde avala las necesidades de la madre y el recién nacido, o bien en casos de adopción, en beneficio del núcleo familiar en general. En ese sentido indica el órgano judicial:

“...el propósito del subsidio por incapacidad o licencia, según el Reglamento de Seguro de Salud es sustituir parcialmente la pérdida de ingreso que sufre el asegurado por causa de incapacidad o de licencia por maternidad. Tanto el asegurado que se incapacite por enfermedad, **como la trabajadora que lo haga por estar en estado de gravidez, y por haber dado a luz**, deben dejar de laborar por un período determinado y sufrirán un menoscabo en su ingreso económico por dejar de hacerlo, aunque ello se deba a razones diversas. **No encuentra la Sala motivo alguno para admitir que, en aras de evitar el abuso en que pueda incurrir alguna persona, se desproteja a la madre y al niño, y al núcleo familiar en general, privándolos del subsidio en dinero que otorga la Caja Costarricense de Seguro Social en caso de licencia por maternidad.** La disminución del ingreso constituye una amenaza directa a mantener un nivel normal de salud, y de vida en general, tanto de la mujer embarazada como del niño”.

Tal cual como se ha señalado en la cita previa, nuestra legislación contempla únicamente la licencia remunerada para el caso de la madre embarazada y para la atención del recién nacido e incluye también el caso de la adopción.

Con respecto a la posibilidad de otorgarle licencia al padre del recién nacido, el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial, La Gaceta, Decreto Ejecutivo N° 21, del 14 de diciembre de 1954, establece, lo siguiente:

“Artículo 33.-

Podrán disfrutar de licencia ocasional de excepción de conformidad con los requisitos y formalidades que en cada dependencia establezca el Reglamento Autónomo de Servicio, y sujetos a los siguientes procedimientos y condiciones:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

a) Los jefes podrán conceder licencia hasta por una semana con goce de sueldo en los casos de matrimonio del servidor, el fallecimiento de cualquiera de sus padres, hijos, hermanos o cónyuge. También podrán conceder este derecho a aquellos servidores padres de hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. En este último caso solo cuando sean hijos reconocidos y en su función paternal.
(...)"

Por su parte, el último párrafo del inciso b), de esa misma norma, hace referencia a los casos de adopción, en donde se reitera lo señalado en el artículo 95 del Código de Trabajo, de tal forma que señala lo siguiente:

b) (...)

La servidora que adopte un menor de edad tendrá derecho a una licencia especial de tres meses para que ambos tengan un período de adaptación. En tal caso, la licencia se iniciará a partir de día inmediato siguiente a aquel en que se le haga entrega del menor. Para esto la funcionaria interesada deberá presentar certificación del Patronato Nacional de la Infancia o del Juzgado de Familia correspondiente, en el que haga constar los trámites de adopción;
(...)

..." (Lo subrayado es propio)

v) **De la autonomía de la CCSS:** La naturaleza jurídica de la Caja Costarricense de Seguridad Social (en adelante CAJA), se encuentra estipulada en el artículo 1 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante Ley Constitutiva), que en lo que interesa dispone:

"...La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. (...) Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas." (Lo resaltado es propio)

Al respecto y según lo indicado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución 2008-0966 del 19 de noviembre de 2008, la CAJA "...es una institución autónoma, de derecho público y por lo tanto sometida al principio de legalidad, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa..." y en consecuencia con autonomía, misma que se encuentra amparada en el artículo 73 de la Constitución Política, el cual indica:

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

*“...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...**” (Lo destacado no corresponde al original)*

Asimismo, la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen C 355-2008 del 3 de octubre de 2008, estableció lo siguiente:

*“...la **autonomía administrativa** supone la posibilidad jurídica de la respectiva organización de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de autoadministrarse); mientras que la **política o de gobierno** consiste en la aptitud de señalarse o fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos o directrices (capacidad de autogobernarse o autodirigirse políticamente). O, en términos de una reciente resolución de la propia Sala, “... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas ...” (voto n.º 6345-97 de las 8 :33 horas del 6 de octubre de 1997) (...)*

El artículo 73 de la Constitución Política, que establece lo (sic) seguros sociales, encomienda su administración y gobierno a la Caja Costarricense de Seguro Social, otorgándole a esta institución un grado de autonomía distinto y superior al que se define en términos generales en el artículo 188 ídem...” (Lo resaltado no corresponde al original)

En este mismo orden de ideas, el ente procurador mediante el Dictamen 212 del 19 de octubre de 2010, señaló en lo que interesa lo siguiente:

“...Una afirmación que para ser válida debe ser conforme con los parámetros constitucionales, en razón de la supremacía constitucional. De acuerdo con el principio de supremacía constitucional, el Derecho de la Constitución integrado no solo por el Texto Fundamental sino también por los principios y valores constitucionales constituye la Norma Fundamental y Suprema del ordenamiento jurídico, a la cual se subordina toda otra norma jurídica y toda actuación de los poderes públicos y las autoridades administrativas. (...)

*En virtud de esa autonomía, **ningún órgano o ente externo puede intervenir en la esfera dejada por el constituyente a favor de la Caja.** Lo que significa que solo esta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden. (...)*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

*De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esa autonomía de gobierno significa un límite para el propio legislador y, obviamente para toda autoridad administrativa (...). En razón de esa autonomía de gobierno especial de la Caja, esta no solo no puede ser regulada sino que le corresponde regular con carácter **exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, incluyendo las condiciones de ingreso del régimen, los beneficios otorgables y demás aspectos que fueren necesarios...**" (Lo destacado no es del original)*

Así las cosas, la iniciativa propuesta podría contravenir el artículo 73 de la Constitución Política y el numeral 1 de la Ley Constitutiva, habida cuenta que se pretende regular la materia de cobertura del sistema de salud, licencias y subsidios, cuya determinación le corresponde de forma exclusiva y excluyente a la Junta Directiva de la CAJA.

***iv) Efecto en las finanzas institucionales:** Si bien la iniciativa propuesta tiene un objetivo loable, como lo es otorgar y ampliar beneficios a la persona trabajadora en estado de embarazo o en periodo de lactancia, su eventual aprobación podría generar un impacto en las finanzas institucionales, por cuanto la licencia planteada en el artículo 95, inciso b) "A los padres biológicos", implica un incremento en las erogaciones para la CCSS como aseguradora y como patrono, entre ellos, los montos asociados con cargas sociales y los gastos por sustitución de las mujeres y hombres que obtengan los beneficios. El aspecto cuestionable, no es necesariamente la cuantía financiera que implica crear esta licencia por paternidad, sino más bien, la imposición que se pretende generar sobre la autonomía en la gestión de los recursos del Seguro de Salud, sin contar con los estudios técnicos que permitan asegurar que la extensión de este beneficio es financiable de forma sostenida en el tiempo. Por supuesto, que la seguridad social como figura de protección ha evolucionado en el tiempo y lo continuará haciendo en un futuro, adaptándose a los múltiples cambios que se dan en las sociedades, pero siendo sujeta a las restricciones naturales de sus recursos limitados.*

En tal sentido, cuando los legisladores procuran ampliar las prestaciones y beneficios del sistema de seguridad social, corresponderá a ellos, establecer de forma simultánea, una fuente de financiamiento adicional que cubra los costos que implique esta disposición. En este Proyecto de Ley, no existe una definición concreta sobre los recursos que ingresarían a la CCSS para financiar esta extensión de las licencias por maternidad, ahora hacia los padres.

Pese a lo esgrimido anteriormente, se sugiere valorar la recomendación brindada por la Dirección de Presupuesto, en cuanto a la redacción propuesta para los incisos b) y c) del artículo 95, por cuanto se deben considerar otras circunstancias como la posibilidad de hombres que asumen la paternidad y no son los padres biológicos o la de parejas del mismo sexo, por cuanto la CCSS

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ha realizado acciones afirmativas en la línea de igualdad de derechos para estas parejas y podría considerarse un retroceso en materia de derechos humanos.

*En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **oponerse** al Proyecto de Ley 21.149 en su versión actual, habida cuenta que la misma pretende regular una parte de la rama de las prestaciones económicas del Seguro de Salud, en particular, las licencias y subsidios que se otorgan en el período de nacimiento o adopción de un niño, cuya determinación le corresponde de forma exclusiva y excluyente a la Junta Directiva de la CAJA. En segundo término, la propuesta no establece una fuente de financiamiento específica para cubrir los gastos adicionales que se generarían con la aprobación de la iniciativa legislativa objeto de análisis, poniendo en riesgo la suficiencia y sostenibilidad financiera del Seguro de Salud. “*

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia está conformada por 2 artículos. De la revisión efectuada del texto propuesto, se pretende modificar los artículos 94, 95, 96, 97 y 100 y adición al artículo 70 del Código De Trabajo, y establece:

Texto actual	Texto propuesto
ARTICULO 70.-Queda absolutamente prohibido a los patronos:	Artículo 70- Queda absolutamente prohibido a la persona empleadora: (...) k) Exigir una prueba médica de embarazo para el ingreso o la permanencia en el trabajo.
ARTICULO 94.- Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o en período de lactancia, salvo por causa justificada originada en falta grave a los deberes derivados del contrato, conforme con las causales establecidas en el artículo 81. En este caso, el patrono deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo, para lo cual deberá comprobar la falta. Excepcionalmente, la Dirección podrá ordenar la suspensión de la	Artículo 94- Queda prohibido a las personas empleadoras despedir a las trabajadoras que se encuentren en estado de embarazo o en período de lactancia, o bien, a las personas trabajadoras que gocen de las licencias especificadas en el artículo 95 de este Código , salvo por causa justificada originada en falta grave a los deberes derivados del contrato, conforme a las causales establecidas en el artículo 81. En caso de que la trabajadora incurra en falta grave, la persona empleadora deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo,

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

<p>trabajadora, mientras se resuelve la gestión de despido.</p> <p>Para gozar de la protección que aquí se establece, la trabajadora deberá darle aviso de su estado al empleador, y aportar certificación médica o constancia de la Caja Costarricense de Seguro Social.</p>	<p>para lo cual deberá comprobar la falta. Esta entidad tramitará y resolverá de la forma más expedita posible, la solicitud, mediante un procedimiento sumario, resguardando el debido proceso, el equilibrio entre las partes, la objetividad y fundamentando su resolución en prueba recabada con su debido análisis. Excepcionalmente, la Dirección podrá dictar una medida cautelar provisional, inclusive la suspensión de la trabajadora con goce de salario, mientras se resuelve la gestión de despido.</p> <p>Para gozar de la protección que aquí se establece, la trabajadora deberá, dar aviso de su estado de embarazo a la persona empleadora y podrá aportar certificación médica o constancia de la Caja Costarricense de Seguro Social. La persona empleadora deberá otorgarle a la trabajadora hasta un día de licencia con goce salarial para la obtención de la misma.</p> <p>Una vez transcurrido el plazo de la licencia, la persona empleadora deberá brindar permiso con goce de salario para asistir a servicios médicos, tanto del niño o la niña recién nacido, como de la madre o persona encargada, así como para el retiro de constancias de lactancia en los centros de salud.</p>
<p>Artículo 94 bis.- La trabajadora embarazada o en período de lactancia, que fuera despedida en contravención con lo dispuesto en el artículo anterior, podrá gestionar ante el juzgado de trabajo su reinstalación inmediata, con pleno goce de todos sus derechos, mediante el procedimiento establecido en el título décimo de este Código. La trabajadora podrá optar por la reinstalación, en cuyo caso el</p>	<p>Artículo 94 bis.- (...)</p> <p>La trabajadora podrá optar por la reinstalación o dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad patronal. Si opta por la reinstalación ésta se ejecutará de conformidad con las disposiciones de éste Código garantizando que la trabajadora sea restituida en el pleno goce de sus derechos. En todo caso, el empleador o la</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

<p>empleador o la empleadora deberán pagarle, además de la indemnización a que tenga derecho y en concepto de daños y perjuicios, las sumas correspondientes al subsidio de preparto y posparto, y los salarios que hubiera dejado de percibir desde el momento del despido, hasta completar ocho meses de embarazo.</p> <p>Si se tratara de una trabajadora en período de lactancia tendrá derecho, además de la cesantía y en concepto de daños y perjuicios, a diez días de salario.</p>	<p>empleadora deberán pagarle, además de la indemnización a que tenga derecho y en concepto de daños y perjuicios, las sumas correspondientes al subsidio de preparto y posparto, y los salarios que hubiera dejado de percibir desde el momento del despido, hasta completar ocho meses de embarazo. Si se tratara de una trabajadora en período de lactancia tendrá derecho, además de la cesantía y en concepto de daños y perjuicios causados a diez días de salario.</p>
<p>Artículo 95.-</p> <p>La trabajadora embarazada gozará obligatoriamente de una licencia remunerada por maternidad, durante el mes anterior al parto y los tres posteriores a él. Estos tres meses también se considerarán como período mínimo de lactancia, el cual, por prescripción médica, podrá ser prorrogado para los efectos del artículo anterior.</p> <p>Durante la licencia, el sistema de remuneración se registrará según lo dispuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social para el "Riesgo de Maternidad". Esta remuneración deberá computarse para los derechos laborales que se deriven del contrato de trabajo. El monto que corresponda al pago de esta licencia deberá ser equivalente al salario de la trabajadora y lo cubrirán, por partes iguales, la Caja Costarricense de Seguro Social y el patrono. Asimismo, para no interrumpir la cotización durante ese período, el patrono y la trabajadora deberán aportar a esta Caja sus contribuciones</p>	<p>Artículo 95-</p> <p>La trabajadora embarazada gozará obligatoriamente de una licencia remunerada por maternidad, durante el mes anterior al parto y los tres posteriores a él. Estos tres meses también se considerarán como período mínimo de lactancia, el cual, por prescripción médica, podrá ser prorrogado para los efectos del artículo anterior.</p> <p>Se otorgará licencia especial en los siguientes supuestos:</p> <p>a) En la adopción individual se otorgará licencia especial de tres meses de forma remunerada al adoptante y en la adopción conjunta se otorgará licencia especial de tres meses, divisible entre las personas adoptantes de común acuerdo, la cual podrá tomarse de forma simultánea o alterna, según decisión de las partes. En estos casos de adopción, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Código de Familia y regulación conexas, la licencia se iniciará el día inmediato siguiente a la fecha en que sea entregada la persona menor de edad. Para gozar de la licencia, la persona adoptante deberá presentar una certificación, extendida por</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

sociales sobre la totalidad del salario devengado durante la licencia.

Los derechos laborales derivados del salario y establecidos en esta ley a cargo del patrono, deberán ser cancelados por él en su totalidad.

La trabajadora que adopte un menor de edad disfrutará de los mismos derechos y la misma licencia de tres meses, para que ambos tengan un período de adaptación. En casos de adopción la licencia se iniciará el día inmediato siguiente a la fecha en que sea entregada la persona menor de edad. Para gozar de la licencia, la adoptante deberá presentar una certificación, extendida por el Patronato Nacional de la Infancia o el juzgado de familia correspondiente, en la que consten los trámites de adopción.

La trabajadora embarazada adquirirá el derecho de disfrutar de la licencia remunerada sólo si presenta a su patrono un certificado médico, donde conste que el parto sobrevendrá probablemente dentro de las cinco semanas posteriores a la fecha de expedición de este documento. Para efectos del artículo 96 de este Código, el patrono acusará recibo del certificado.

Los médicos que desempeñen cargo remunerado por el Estado o sus instituciones deberán expedir ese certificado.

el Patronato Nacional de la Infancia el Juzgado de Familia correspondiente, o el Notario Público en su caso, en la que consten los trámites de adopción y su resolución favorable.

b) A los padres biológicos, se les otorgará una licencia de paternidad de 2 días por semana durante las primeras 4 semanas a partir del nacimiento de su hijo o hija, la persona empleadora estará en la obligación de conceder permiso al padre para compartir con su hijo o hija recién nacida y contribuir con su cuidado dentro de los parámetros de dicha licencia. En caso que esta disposición no se le respete al padre biológico en su trabajo, la parte patronal incurrirá en una falta grave al contrato laboral y además deberá retribuir al trabajador en todos los extremos laborales que corresponde según la ley, y agregar a la indemnización la suma de seis salarios.

c) En el caso de muerte materna en el parto o durante la licencia, cuyo niño o niña haya sobrevivido, el padre biológico tendrá derecho a una licencia especial post-parto cuya beneficiaria era la madre fallecida. El padre del niño o niña recién nacido deberá comprometerse a hacerse cargo de la persona recién nacida en ausencia del padre o que esté no se comprometa a hacerse cargo de la persona menor de edad, se concederá esta licencia especial a la persona trabajadora que demuestre que se hará cargo del niño o la niña recién nacido. El PANI deberá colaborar de forma expedita en este trámite y otorgar una resolución certificada para estos efectos a la persona que se va a hacer cargo de la persona recién nacida y así lo solicite.



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Durante la licencia, el sistema de pago de este subsidio se regirá según lo dispuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social **en su normativa sobre el "Riesgo de Maternidad", la licencia de maternidad y las licencias especiales contempladas en este artículo. El pago de esta licencia** deberá computarse para los derechos laborales que se deriven del contrato de trabajo.

El monto que corresponda, **según el caso**, al pago de esta licencia deberá ser equivalente al salario de la trabajadora y lo cubrirán, por partes iguales, la Caja Costarricense de Seguro Social **y la parte patronal**. Asimismo, para no interrumpir la cotización durante ese período, **la persona empleadora, y la persona trabajadora deberán aportar a la Caja Costarricense de Seguro Social sus respectivas contribuciones sociales sobre la totalidad del salario devengado durante la licencia.**

Los derechos laborales derivados del salario y establecidos en esta ley a cargo de **la persona empleadora**, deberán ser cancelados **en su totalidad a la persona trabajadora. Para todos los efectos, las licencias especiales no interrumpen el contrato laboral.**

El cálculo de todos los derechos laborales establecidos en esta ley a cargo de la persona empleadora se realizará sobre la base del salario que tenía la persona trabajadora antes de dicha licencia.

La trabajadora embarazada adquirirá el derecho de disfrutar de la licencia remunerada, solo si presenta a **la persona empleadora** un certificado médico **en el que conste** que el parto sobrevendrá probablemente, dentro de las cinco semanas

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	<p>posteriores a la fecha de expedición de este documento. Para efectos del artículo 96 de este Código, la persona empleadora acusará recibo del certificado.</p> <p>Los médicos que desempeñen cargo remunerado por el Estado o sus instituciones deberán expedir este certificado.</p>
<p>ARTICULO 96.-Dicho descanso puede abonarse a las vacaciones de ley pagando a la trabajadora su salario completo. Si no se abonare, la mujer a quien se le haya concedido tendrá derecho, por lo menos, a las dos terceras partes de su sueldo o a lo que falte para que lo reciba completo si estuviere acogida a los beneficios de la Caja Costarricense de Seguro Social y a volver a su puesto una vez desaparecidas las circunstancias que la obligaron a abandonarlo o a otro puesto equivalente en remuneración, que guarde relación con sus aptitudes, capacidad y competencia.</p> <p>Si se tratare de aborto no intencional o de parto prematuro no viable, los descansos remunerados se reducirán a la mitad. En el caso de que la interesada permanezca ausente de su trabajo un tiempo mayor del concedido, a consecuencia de enfermedad que según certificado médico deba su origen al embarazo o al parto, y que la incapacite para trabajar, tendrá también derecho a las prestaciones de que habla el párrafo anterior durante todo el lapso que exija su restablecimiento, siempre que éste no exceda de tres meses.</p>	<p>Artículo 96- Dicho descanso puede abonarse a las vacaciones de ley pagando a la trabajadora su salario completo. Si no se abonare la persona a quien se le haya concedido, tendrá derecho, por lo menos, a las dos terceras partes de su sueldo o a lo que falte para que lo reciba completo, si estuviere acogida a los beneficios de la Caja Costarricense de Seguro Social y a volver a su puesto una vez desaparecidas las circunstancias que la obligaron a abandonarlo o a otro puesto equivalente en remuneración, que guarde relación con sus aptitudes, capacidad y competencia.</p> <p>Si se tratare de aborto no intencional o por causas biológicas y naturales, o de parto prematuro no viable, los descansos remunerados se reducirán a la mitad. En el caso de que la mujer interesada permanezca ausente de su trabajo un tiempo mayor del concedido, a consecuencia de enfermedad que según certificado médico deba su origen al embarazo o al parto, y que la incapacite para trabajar, tendrá también derecho a las prestaciones de que habla el párrafo anterior, durante todo el lapso que exija su restablecimiento, siempre que este no exceda de tres meses.</p> <p>Una vez transcurrida la licencia, la incapacidad o el disfrute de vacaciones, la persona trabajadora volverá a su puesto, y solamente en casos de excepción debidamente justificados, podrá ser ubicada en otro puesto equivalente en remuneración, el cual</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	<p>guarde relación con sus aptitudes, capacidad y competencia.</p>
<p>ARTICULO 97.- Toda madre en época de lactancia podrá disponer en los lugares donde trabaje de un intervalo de quince minutos cada tres horas o, si lo prefiere, de media hora dos veces al día durante sus labores, con el objeto de amamantar a su hijo, salvo el caso de que mediante un certificado médico se pruebe que sólo necesita un intervalo menor.</p> <p>El patrono se esforzará por procurarle algún medio de descanso dentro de las posibilidades de sus labores, que deberá computarse como tiempo de trabajo efectivo, al igual que los intervalos mencionados en el párrafo anterior, para el efecto de su remuneración.</p>	<p>Artículo 97- Toda madre en período de lactancia deberá disponer, en los lugares donde trabaje y durante sus horas laborales de un intervalo al día a elegir, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) quince minutos cada tres horas b) media hora dos veces al día c) una hora al inicio de su jornada laboral d) una hora antes de la finalización de la jornada laboral. <p>Lo cual comunicará a la parte patronal y si es necesario podrían ponerse de acuerdo en alguna de las anteriores opciones.</p> <p>Lo anterior, salvo el caso de que mediante un certificado médico se pruebe que sólo necesita un intervalo menor. La persona empleadora se esforzará también por procurar a la madre algún medio de descanso dentro de las posibilidades de sus labores, que deberá computarse como tiempo de trabajo efectivo, al igual que los intervalos mencionados anteriormente, para efectos de su remuneración.</p>
<p>ARTICULO 100.-Todo patrono que ocupe en su establecimiento más de treinta mujeres, quedará obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres amamanten sin peligro a sus hijos. Este acondicionamiento se hará en forma sencilla, dentro de las posibilidades económicas de dicho patrono, a juicio y con el visto bueno de la Oficina de Seguridad e Higiene de Trabajo.</p>	<p>Artículo 100- Toda persona empleadora que tenga en su establecimiento madres en período de lactancia, quedará obligada a acondicionar un espacio ideal, con el propósito que las madres amamanten sin peligro a sus hijos y puedan extraerse la leche y almacenarla en un espacio adecuado en su lugar de trabajo.</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

El proyecto de ley propone modificar los artículos del Código de Trabajo anteriormente transcritos para evitar la discriminación hacia las mujeres en estado de maternidad y periodo de lactancia.

Como un resumen de las modificaciones planteadas se indica:

- Artículo 94: ante la pretensión de falta grave en la que incurra la trabajadora en estado de maternidad se salvaguarde su derecho a percibir un salario en caso de ser suspendida, en tanto la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo resuelve la gestión de despido. Además, se establece la obligatoriedad para los patronos de brindar permiso con goce de salario para que la madre trámite ante la CCSS la certificación médica o constancia de embarazo.
- Artículo 94 bis: en caso de que la trabajadora que fuera despedida en contravención con lo dispuesto en el artículo 94 podría optar no solo por la reinserción sino por un despido con responsabilidad patronal.
- Artículo 95: se adicionan nuevas licencias especiales, como la licencia por la adopción individual la cual será por 3 meses; a los padres biológicos que les otorgarán 2 días por semana durante 4 semanas a partir del nacimiento; y en el caso de la muerte materna en el parto o posterior a este, la cual será subsidiada en partes iguales por la CCSS y el patrono.
- Artículo 96: se establece la posibilidad de que la madre trabajadora al ingresar nuevamente a laborar realice una reubicación de su puesto con remuneración equivalente.
- Artículo 97: adiciona opciones para el disfrute del periodo de lactancia: 1 hora antes del inicio de la jornada o 1 antes de la finalización de la jornada.
- Artículo 100: Se incluyen que los lugares destinados en los centros de trabajo para la lactancia y almacenamiento de leche materna tengan las condiciones de privacidad e higiene básicas y cuenten con visto bueno de la oficina de seguridad e higiene del trabajo.
- Artículo 70: Se incluyen dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 70, la de exigir una prueba médica de embarazo para el ingreso o la permanencia en el trabajo

Desde el punto de vista jurídico, el proyecto de ley refiere al núcleo duro de las atribuciones exclusivas otorgadas por el constituyente otorgada a la Caja Costarricense de Seguro Social en lo concerniente a los seguros sociales, incluyendo las condiciones de ingreso del régimen, los beneficios otorgables y demás aspectos concernientes al giro de este.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Al efecto debe tenerse presente que la Caja Costarricense de Seguro Social es una de las instituciones autónomas creadas directamente por la Constitución Política, reconocida en el artículo 73 de la Carta Magna, que a la letra señala:

"...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 del Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales..."

De dicha norma se infiere que a la Caja se le dio el encargo de la "administración y el gobierno de los seguros sociales" a fin de proteger a los trabajadores contra riesgos taxativos producto de la enfermedad, de la invalidez, de la maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, su competencia también es recogida en el artículo primero de su Ley Constitutiva, que a los efectos y en lo conducente dispone:

"...Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA. La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros..."

Por su parte, el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece respectivamente:

Artículo 3.- Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal. La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro Social en forma

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal. La posibilidad de reingreso de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafiliaren, será reglamentada por la Caja. La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.

La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán. La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos. Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares...”

Y más recientemente, la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica 73-2014 del 18 de julio del 2014, ha manifestado que, a la Caja Costarricense del Seguro Social, se le ha otorgado una autonomía administrativa y de gobierno distinta y superior frente al Poder Ejecutivo y la propia Asamblea Legislativa, lo que impide que vía infraconstitucional se establezcan límites por parte de otro órgano o ente a dichas competencias:

“De dicha norma constitucional, deriva que en materia de seguros sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, 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, puesto que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente. Sobre este tema, en el dictamen C-349-2004 del 16 de noviembre de 2004, la Procuraduría indicó lo siguiente:

*“... 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 delimitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida a la Caja*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Costarricense de Seguro Social en materia de seguridad social ..." (La negrita no forma parte del original)."

De lo anterior podemos concluir que la autonomía administrativa y de gobierno reconocida en el artículo 73 de la Constitución Política, se refiere 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. (Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 73-2014 del 18 de julio del 2014).

Posición que ha sido reiterada por la Procuraduría General de la República en opinión jurídica No. OJ-159-2020, de fecha 16 de octubre del 2020, recientemente en que se señaló:

"(...) El artículo 73 de la Constitución Política encargó la administración y el gobierno de los seguros sociales a una institución autónoma, de segundo grado, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

En virtud de esa potestad de administración y de gobierno atribuida constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la Sala Constitucional ha reiterado que "(...) su Junta Directiva tiene plenas facultades para establecer, vía reglamento, los alcances de las prestaciones propias de los seguros sociales, tanto en lo que se refiere a la definición de las condiciones y beneficios, así como los requisitos de ingreso de cada régimen de protección." (Resolución n.º 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003).

Lo anterior implica que el constituyente sustrajo la regulación de los seguros sociales (dentro de los que se encuentra el seguro de invalidez, vejez y muerte) del alcance del legislador ordinario, por lo que este último no puede intervenir en la definición específica de las condiciones, beneficios, requisitos y aportes de dichos seguros, pues esos aspectos son propios de la administración y el gobierno del régimen. En esa línea, esta Procuraduría ha señalado lo siguiente:

"... 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 ...".

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Por su parte, la Sala Constitucional, en su sentencia n.º 17736-2012 de las 16:20 horas del 12 de diciembre del 2012, se refirió también a las restricciones que tiene el Poder Ejecutivo y el propio legislador para regular aspectos relativos a los seguros sociales:

“... esta Sala ha tenido oportunidad de ir desarrollando el contenido del artículo 73 Constitucional específicamente en lo que se refiere a la autonomía que en dicha disposición se reconoce a la Caja Costarricense del Seguro Social como institución autónoma de relevancia constitucional.- ... a 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...”.

Ciertamente, del artículo 73 de la Constitución Política no se desprende que a la Asamblea Legislativa le esté vedado legislar en relación con la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución pública que es; sin embargo, esa restricción sí aplica en todo lo relativo a la administración y el gobierno de los seguros sociales, materia que forma parte del núcleo de la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Una vez realizada la anterior acotación, del análisis efectuado al presente proyecto de ley, se extrae que algunas de las licencias que se pretenden implementar ya están reconocidas a la mujer trabajadora en el “Reglamento para el Otorgamiento de Licencias e Incapacidades a los Beneficiarios del Seguro de Salud”, emitido por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Dentro de las licencias que sí son novedosas y no están reguladas en el citado Reglamento, se encuentran la licencia por adopción, la licencia especial en caso de muerte en el parto o durante la licencia de la madre, la cual podrá concederse al padre

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

del niño o niña recién nacido que demuestre se hará cargo de la persona recién nacida y en su ausencia, se concederá a la persona trabajadora que demuestre que se hará cargo del niño o la niña recién nacido.

En el caso de esta última licencia, la Sala Constitucional en la Resolución N° 2016-15127 de las 12:02 del 14 de octubre de 2016, declaró con lugar el recurso de amparo presentado en contra de la Gerencia Médica y la Coordinadora de la Comisión Central Evaluadora de Incapacidades, ambas de la CCSS, por el padre biológico y único responsable de la guarda y crianza de su hija, pocas horas después de que su pareja diera a luz a la pequeña, falleció, adujo que solicitó a la Institución le otorgara el equivalente de una licencia de maternidad, para poder encargarse de su hija, en forma adecuada, en los primeros y cruciales meses de su desarrollo mental y emocional, sin embargo, lo que se le concedió fue una licencia extraordinaria de un 60% del salario. Al respecto, la Sala Constitucional se pronunció indicando:

“...En el caso concreto, la tesis sostenida en este voto de mayoría, lejos de desaplicar el numeral 95 del Código de Trabajo, lo que propone es más bien, que en su aplicación situaciones excepcionales (como la expuesta por el recurrente en el), sean valoradas y resueltas de manera conforme al Interés Superior del Niño, que incluso ha venido adquirir la naturaleza jurídica de derecho convencional, como ha quedado explicado líneas atrás siguiendo a la Observación N° 14 del Comité de los Derechos del Niño de la ONU. De ahí que resulte lo acusado tutelable por la vía de amparo, pues según lo dispuesto en el ordinal 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el amparo procede no solo contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundamentales en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, tal como el caso en cuestión sub examine. Aun cuando la autoridad recurrida estime haber cumplido con tal cometido al haberle concedido una licencia extraordinaria de cuidado al recurrente, lo cierto es que ello conlleva una desmejora sustancial en el salario del recurrente (reducción de casi la mitad de su sueldo), que bien podría obligarlo a rechazar dicha licencia, a efectos de atender mejor las necesidades económicas de la menor y los cambios que debe enfrentar actualmente ante la muerte de la madre de la niña. Colocar al recurrente en esta situación de desventaja, cuando la autoridad recurrida pudo haber optado por una solución más acorde al Interés Superior del Menor y al Principio de Equidad, implica una lesión indiscutible a los derechos fundamentales de la menor amparada. En razón de lo expuesto, se declara con lugar el recurso y, en consecuencia, se ordena a la autoridad recurrida conceder al amparado la licencia de maternidad solicitada”.

De acuerdo con la citada resolución, se logra determinar que la Sala Constitucional se está inclinado por las tendencias internacionales, que siguen figuras como la conciliación de la vida familiar con la vida laboral, así como con la protección del Interés Superior del Niño, lo cual es además congruente con nuestra Constitución Política.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Con respecto a la licencia especial a los padres biológicos para compartir con su hijo o hija recién nacida y contribuir con su cuidado, se observa que el proyecto de ley bajo análisis es acorde con las nuevas tendencias a nivel mundial en relación con el reconocimiento de una licencia por paternidad, como parte del derecho fundamental a la conciliación de la vida laboral o profesional con la familiar, tal y como fue mencionado anteriormente.

Al respecto también debe indicarse lo señalado por la Gerencia Financiera respecto a la lesión a las finanzas institucionales que conduciría este proyecto de ley, dado que si bien la iniciativa propuesta tiene un objetivo loable, como lo es otorgar y ampliar beneficios a la persona trabajadora en estado de embarazo o en periodo de lactancia, su eventual aprobación podría generar un impacto en las finanzas institucionales, por cuanto la licencia planteada en el artículo 95, inciso b) “A los padres biológicos”, implica un incremento en las erogaciones para la CCSS como aseguradora y como patrono, entre ellos, los montos asociados con cargas sociales y los gastos por sustitución de las mujeres y hombres que obtengan los beneficios. A su vez refieren que no se cuentan con los estudios técnicos que permitan asegurar que la extensión de este beneficio es financiable de forma sostenida en el tiempo.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, presentar objeción a la reforma planteada, dado que transgrede la autonomía consagrada vía constitucional a la institución, así como también la lesión a las finanzas institucionales que conduciría la aprobación del texto.

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-07153-2021, Gerencia Administrativa oficio GA-1095-2021, Gerencia Médica oficio GM-14343-2021, Gerencia General oficio GG-3254-2021 y Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021, acuerda:

ÚNICO: La Caja Costarricense de Seguro Social considera loable la finalidad del proyecto para otorgar y ampliar beneficios a la persona trabajadora en estado de embarazo o en periodo de lactancia. Sin embargo, se objeta el proyecto de ley, conforme con el criterio técnico emitido por la Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021, dado que este tiene incidencia negativa sobre las finanzas del Seguro de Salud, y a su vez no se contemplan las fuentes de financiamiento de las licencias especiales por crear, debiendo considerarse para estos efectos lo dispuesto en el numeral 177 de la Constitución Política, el cual dispone que el Estado debe crear rentas suficientes a la Caja, a fin de cubrir las necesidades actuales y futuras de esta.”



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Por tanto, la Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-07153-2021, Gerencia Administrativa oficio GA-1095-2021, Gerencia Médica oficio GM-14343-2021, Gerencia General oficio GG-3254-2021 y Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021, la Junta Directiva -por mayoría- **ACUERDA:**

ACUERDO ÚNICO:

La Caja Costarricense de Seguro Social considera loable la finalidad del proyecto para otorgar y ampliar beneficios a la persona trabajadora en estado de embarazo o en periodo de lactancia. Sin embargo, se objeta el proyecto de ley, conforme con el criterio técnico emitido por la Gerencia Financiera oficio GF-3055-2021, dado que este tiene incidencia negativa sobre las finanzas del Seguro de Salud, y a su vez no se contemplan las fuentes de financiamiento de las licencias especiales por crear, debiendo considerarse para estos efectos lo dispuesto en el numeral 177 de la Constitución Política, el cual dispone que el Estado debe crear rentas suficientes a la Caja, a fin de cubrir las necesidades actuales y futuras de ésta.

Doctor Macaya Hayes:

Los que votaron en contra para su justificación.

Directora Rodríguez González:

Sí, don Román, yo voté en contra. Estoy en desacuerdo con el planteamiento que se hizo respecto al rechazo del proyecto, en virtud de que lo que se está estableciendo es una licencia para la mujer o el grupo familiar que adopta, dar una licencia a la madre, y además está considerando, que, en caso de la muerte de la madre, que la licencia se le puede otorgar al padre. En un país donde cada día hay menos niños, me parece que la reforma a los artículos -que ya de todas formas esos artículos contemplan licencias por maternidad- el objetivo debe ser favorecer el bienestar de los niños y niñas y el vínculo con los padres y las madres, cuyos derechos deberían ser progresivos. En general, si la propuesta no contempla financiamiento, eso es lo que debería señalarse, no oponerse a hacer los derechos laborales progresivos e inclusivos y favorecer a los niños y niñas. Gracias.

Doctor Macaya Hayes:

Gracias doña Martha.

Director Loría Chaves:

Don Román.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Doctor Macaya Hayes:

Sí, don José Luis.

Director Loría Chaves:

Vieras que yo voté en contra, justamente por el último argumento de doña Martha, porque a veces le ponen a la Caja una gran cantidad de tareas y no le ponen los fondos suficientes para poder sostenerlas, básicamente, por eso.

Director Loría Chaves:

Entendido, don Gilberth, yo voté en contra de la propuesta porque estoy a favor del proyecto de ley, nada más, tengo la percepción de que, efectivamente, lleva razón que debería tener recursos propios para (...) la Caja, pero estoy a favor del proyecto.

Nota: Puntos suspensivos significa que no se comprendió la palabra o frase del audio.

ARTICULO 9°

Se conoce oficio GA- DJ-06032-2021, con fecha 19 de octubre de 2021, suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango de Subgerente, Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Johanna Valerio Arguedas, abogada, mediante el cual atienden el proyecto de ley de creación de polos de desarrollo social para el fomento de la empleabilidad en zonas rurales y urbanas de menor desarrollo. Expediente N° 22.314.

El citado oficio se lee textualmente de esta forma:

“Atendemos el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe remitido por la Presidencia Ejecutiva mediante oficio PE-2771-2021 y al respecto, se indica lo siguiente:

I. SINOPSIS

Nombre	Proyecto ley de creación de polos de desarrollo social para el fomento de la empleabilidad en zonas rurales y urbanas de menor desarrollo
Expediente	22314
Proponentes del Proyecto de Ley	Ivonne Acuña Cabrera, Ana Karine Niño Gutierrez, María José Corrales Chacón Daniel Ulate Valenciano, entre otros.
Estado	Comisión de Asuntos Económicos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Objeto	Promover la generación de empleo, especialmente para personas con baja escolaridad, en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, por medio del establecimiento de espacios denominados Polos de Desarrollo Social
INCIDENCIA	<p>El proyecto transgrede las facultades de la institución y su autonomía, dado que establece una reducción temporal de las cargas sociales por un plazo de 10 años en 8.25 puntos porcentuales a las empresas que se instalen en los Polos de Desarrollo Social. Tanto la fijación de las contribuciones, la determinación de la cotización mínima es una potestad de la Junta Directiva de la Institución tomando en consideración las recomendaciones de la Dirección Actuarial.</p> <p>Los criterios técnicos remitidos por la Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial y Económica se observa que señalan una afectación en cuanto a los recursos con los cuales se financian los Seguros Sociales que administra la Caja, por cuanto proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud. Asimismo, se indica que se podría ocasionar afectación en los ingresos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual contraviene con las funciones y objetivos del Seguro de Pensiones, en materia de administración de los seguros sociales, protección y otorgamiento de beneficios e inversión de sus fondos, por lo que se estima que reducir la captación de recursos, compromete el cumplimiento de dichos fines.</p> <p>También se eliminan los aportes patronales al FODESAF al pasar del 5% actual a 0%, por lo que hay una afectación al financiamiento el RNC.</p>
Conclusión y recomendaciones	Se recomienda presentar observaciones al proyecto de ley en virtud de los criterios técnicos.
Propuesta de acuerdo	En virtud de los criterios técnicos de Gerencia Financiera oficio GF-2810-2021, la Dirección Actuarial oficio PE-DAE-0763-2021 y la Gerencia de Pensiones oficio GP-1623-2021 se objeta el proyecto de ley por cuanto contraviene la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de administración y gobierno de los seguros sociales, proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud, lo que también genera afectación al Seguro de Pensiones. Asimismo, desde el punto de vista financiero, no se consideran rentas adicionales que compensen en su totalidad los recursos que dejaría de percibir la institución.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

II. ANTECEDENTES

- A. Oficio PE-2771-2021 suscrito por la Presidencia Ejecutiva, el cual remite el oficio AL-CPOECO-1279-2021, suscrito por la señora Nancy Vilchez Obando, Jefe de Área Comisión Legislativa de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, mediante el cual se consulta el texto del proyecto de Ley, “LEY DE CREACIÓN DE POLOS DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD EN ZONAS RURALES Y URBANAS DE MENOR DESARROLLO”, expediente legislativo No. 22314.
- B. Criterio técnico de la Gerencia Financiera, oficio GF-2810-2021, recibido el 6 de setiembre de 2021.
- C. Criterio técnico de la Dirección Actuarial y Económica, oficio PE-DAE-0763-2021 recibido el 7 de setiembre de 2021.
- D. Criterio técnico de la Gerencia de Pensiones, oficio GP-1623-2021, recibido el 28 de setiembre de 2021.

III. CRITERIO JURÍDICO

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de los legisladores es promover la generación de empleo, especialmente para personas con baja escolaridad, en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, por medio del establecimiento de espacios denominados Polos de Desarrollo Social.

2. CRITERIOS TÉCNICOS

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico GF-2810-2021, el cual señala:

“Resulta relevante destacar que el Proyecto de Ley objeto de consulta, pretende promover la generación de empleo, especialmente para personas con baja escolaridad, en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, por medio del establecimiento de espacios denominados Polos de Desarrollo Social y para ello, se establece su numeral 6 que las empresas que se ubiquen en dichos Polos tendrán los siguientes beneficios durante los primeros diez años de operación, a saber:

- a) *Reducción parcial y temporal de cargas sociales correspondientes a la parte patronal.*
- b) *Doble deducibilidad de: i) salarios y cargas sociales ii) gastos en electricidad, internet y agua; y iii) transporte y alimentación de personas trabajadoras.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

c) Exoneraciones:

1. Pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles.
2. Del impuesto de valor agregado y consumo sobre las compras de bienes y servicios.
3. De todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero.
4. De todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o los ingresos o las ventas.
5. De todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos. Esta exención se otorgará para la reexportación de la maquinaria de producción y equipos de los Polos de Desarrollo Social, ingresados al amparo de esta ley.
6. De todo tributo y patente municipales.
7. De todo tributo y derecho consular sobre la importación de la materia prima, los productos elaborados o semielaborados, los componentes y las partes, los materiales de empaque y envase, y las demás mercancías requeridas para su operación.

Con carácter de síntesis, y con el propósito de generar los insumos finales para la posición que debe externarse, a continuación, se describen las consideraciones principales de la iniciativa bajo análisis:

i) **Autonomía CCSS:** La naturaleza jurídica de la Caja Costarricense de Seguridad Social, se encuentra estipulada en el artículo 1 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que en lo que interesa dispone: "...La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. (...) Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas."

En ese sentido y según lo indicado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución 2008-0966 del 19 de noviembre de 2008, la CCSS "...es una institución autónoma, de derecho público y por lo tanto sometida al principio de legalidad, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa..." y en consecuencia con autonomía, misma

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

que se encuentra amparada en el artículo 73 de la Constitución Política, el cual indica: "...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..."

Asimismo, la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen C 355-2008 del 3 de octubre de 2008, estableció lo siguiente: "...la autonomía administrativa supone la posibilidad jurídica de la respectiva organización de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de autoadministrarse); mientras que la política o de gobierno consiste en la aptitud de señalarse o fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos o directrices (capacidad de autogobernarse o autodirigirse políticamente). O, en términos de una reciente resolución de la propia Sala, "... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas ..." (voto n.º 6345-97 de las 8 :33 horas del 6 de octubre de 1997) (...) El artículo 73 de la Constitución Política, que establece lo (sic) seguros sociales, encomienda su administración y gobierno a la Caja Costarricense de Seguro Social, otorgándole a esta institución un grado de autonomía distinto y superior al que se define en términos generales en el artículo 188 ídem..."

En este mismo orden de ideas, el ente procurador mediante el Dictamen 212 del 19 de octubre de 2010, señaló en lo que interesa lo siguiente: "...En virtud de esa autonomía, ningún órgano o ente externo puede intervenir en la esfera dejada por el constituyente a favor de la Caja. Lo que significa que solo esta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden. (...) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esa autonomía de gobierno significa un límite para el propio legislador y, obviamente para toda autoridad administrativa (...). En razón de esa autonomía de gobierno especial de la Caja, esta no solo no puede ser regulada sino que le corresponde regular con carácter exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, incluyendo las condiciones de ingreso del régimen, los beneficios otorgables y demás aspectos que fueren necesarios..."

Así las cosas, el constituyente le confirió a la Caja de Seguro Social la "administración y gobierno de los seguros sociales", lo cual le permite regular, por vía reglamentaria, lo relativo a la administración de los seguros sociales. En otros términos, eso implica la atribución de competencias especiales en la

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

reglamentación de la administración de esa materia, precisamente en lo que se refiere a la definición de los requisitos, beneficios y condiciones de ingreso a cada régimen de protección.

iii) De la contribución a la CCSS: La Constitución Política en el numeral 50, dispone que “...El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...”, lo cual comulga con el principio de universalidad de la institución, que señala: “...Garantiza la protección integral en los servicios de salud, a todos los habitantes del país sin distinción de ninguna naturaleza...”.

De lo transcrito se colige, que esa universalización de servicios tiene que garantizarse a través de los aportes de los contribuyentes, lo cual guarda una estrecha relación con el principio solidaridad, que indica: “...Cada individuo contribuye económicamente en forma proporcional a sus ingresos para el financiamiento de los servicios de salud que otorga la CCSS...”⁷

En ese sentido, se tiene que el “...principio de solidaridad es una garantía que se deriva de la naturaleza social del derecho. Redistribución de recursos entre quienes los tienen en un período determinado y quienes no los tienen en ese mismo período: del empleado al desempleado, del sano al enfermo, del activo al jubilado; así como redistribuyendo los recursos entre las generaciones presentes para atender las necesidades de las pasadas (reparto), o bien disfrutando una protección razonable para no lesionar a las generaciones futuras...”⁸.

En consecuencia, de lo señalado se desprende que el fortalecimiento de la seguridad social –el cual resulta ser un derecho fundamental– depende de la contribución forzosa que realizan los patronos, el Estado y los trabajadores tanto asalariados como independientes, a fin de proteger a estos últimos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, debiendo procurar la CAJA que los fondos y reservas de los seguros sociales, no sean utilizados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

Por otro lado, en concordancia con el numeral 3 de la Ley Constitutiva, a la institución le corresponde determinar reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán, lo cual guarda también congruencia con el ordinal 14, inciso f) *ibídem*, que dispone que a la Junta Directiva le corresponde dictar los reglamentos para el funcionamiento de la institución. En tal sentido, los

⁷www.ccss.sa.cr,

⁸http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-12592002000100002&script=sci_arttext

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

porcentajes de cotización y los ingresos de referencia que rigen tanto para los trabajadores independientes como para los trabajadores asalariados se determinan de acuerdo con estudios técnicos, de manera que cualquier modificación en la estructura de contribución, requiere la verificación de su viabilidad financiera.

Por último, un elemento de estricta legalidad ha de tenerse que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Constitutiva, la contribución de los trabajadores no puede ser mayor que la de sus patronos, salvo que vía reglamentaria y con base en recomendaciones actuariales se determine lo contrario.

En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esta estimable Junta Directiva, **oponerse** al Proyecto de Ley 22.314 en su versión actual, por cuanto contraviene la autonomía otorgada constitucionalmente a la institución en materia de administración y gobierno de los seguros sociales, proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud, siendo ésta, una facultad otorgada de forma expresa y exclusiva a las autoridades superiores de la CCSS, que se ejerce vía reglamentaria y conforme a estudios técnicos, financieros y actuariales.”

La Dirección Actuarial y Económica remite el criterio técnico PE-DAE-0763-2021, el cual señala:

“Alta dependencia de las finanzas institucionales a las contribuciones: El modelode financiamiento de los seguros sociales administrados por la CCSS se basa en las contribuciones sociales de carácter tripartito de patronos, trabajadores y Estado, cuando se trata de relaciones laborales de dependencia, o contribuciones bipartitas, en el caso de los trabajadores independientes, ante la ausencia de la figura del empleador. A manera de ejemplo, alrededor de un 80% de los ingresos ordinarios del Seguro de Salud son producto de la recaudación de estas contribuciones, como se muestra en el Gráfico 1.

Así las cosas, se desprende que una posible afectación de los ingresos por contribuciones representa un factor, que, sin duda alguna, limitaría la capacidad de la institución para enfrentar la totalidad de gastos e inversiones necesarias para satisfacer las crecientes demandas en el campo de las atenciones y servicios de salud de la población del país.

Falta de precisión del Proyecto de Ley: Tanto la definición de las zonas geográficas para la ubicación de los “Polos de Desarrollo Social” como de los sectores productivos prioritarios para cada uno de ellos, son elementos que no se encuentran establecidos explícitamente en el Proyecto de Ley, pues este

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

simplemente delega al MIDEPLAN, en consulta con otras instituciones como el MTSS, el Ministerio de Comercio Exterior, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, concretar el mecanismo que permitiría filtrarlos. Es por lo anterior, que el Proyecto de Ley no brinda claridad de las posibles empresas que se favorecerían de las iniciativas propuestas.

Aporte que hace el FODESAF al sistema de seguridad social costarricense: *La Constitución Política de la República de Costa Rica le otorga a la CCSS, autonomía plena en la administración y gobierno de los seguros sociales, y en su desarrollo histórico han evolucionado de seguros sociales clásicos, basados en la condición laboral de las personas, a seguros sociales universales, en reconocimiento a que la protección y acceso de los servicios de salud es un derecho humano fundamental. (...)*

Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC): *El RNC fue creado en 1974 con la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley 5662) y su reforma Ley 8783 del 2009, cuyo artículo 4 dispone al menos un 10,35% del FODESAF para el financiamiento de este régimen, “a favor de los ciudadanos que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes”.*

Con el paso de los años se ha ampliado la cobertura de este régimen para otros grupos poblacionales como las personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda (PCP), mielomeningocele y autismo. Es así, como el RNC ha mantenido una tasa media de crecimiento anual durante los últimos seis años de 3.1%; en el 2020 brindó 129.625 pensiones (Cuadro 1), de las cuales el 60% corresponde a adultos mayores de 65 años, un 32% a ciudadanos inválidos y el restante 8% se distribuye entre personas que presentan los otros riesgos cubiertos y que se encuentran en situación de pobreza y no califican para obtener una pensión de cualquier otro régimen de pensiones del país, sea o no contributivo. (...)

Es importante señalar que, el RNC se financia principalmente con recursos provenientes del FODESAF, de transferencias corrientes del Gobierno Central y de la Junta de Protección Social, según el artículo 23 de su reglamento; representando el primero de éstos alrededor del 40% de los ingresos del régimen en el 2020.

El RNC funciona bajo un sistema de financiamiento de reparto puro. Los egresos del RNC para el 2020 fueron alrededor de 174 mil millones de colones, los cuales un 71% se destinó al pago de pensiones ordinarias, 9% al pago de pensiones PCFy similares, 11% al pago de servicios médicos, 6%

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

décimo tercer mes y 3% al pagode gastos administrativos, según datos del Informe de Liquidación Presupuestaria adiciembre del 2020 de la Dirección de Presupuesto de la Gerencia Financiera de la CCSS.

De acuerdo con la ENAHO del INEC, en el 2020 solamente el 68.2% de la población mayor de 65 años cuenta con una pensión: 7.7% de regímenes básicos especiales, 18.9% del RNC y 41.6% del IVM, siendo estos dos últimos los administrados por la CCSS y que se incrementaron en 2.1 y 3.4 puntos porcentuales, en orden, con respecto al 2010 (Gráfico 3). Dado que los adultos mayores representan el 60% de los beneficiarios del RNC, el envejecimiento poblacional del país constituye un reto para el sistema de protección y seguridad social, con una demanda creciente de recursos para su financiamiento. En este sentido, el financiamiento suficiente y sostenible del RNC es un tema estratégico en la política social del país.

Siendo que, el Proyecto de Ley objeto de análisis no precisa el mecanismo para la determinación de las posibles empresas beneficiarias y plantea en su artículo 6 eliminar los aportes patronales al FODESAF al pasar del 5% actual a 0% en los primeros diez años de operación a las nuevas empresas que se establezcan en los Polos de Desarrollo Social, no se tiene certeza del impacto que generaría en las finanzas del FODESAF, y, consecuentemente, en las finanzas de los “Asegurados por Cuenta del Estado” y el RNC. Finalmente, es importante mencionar que el artículo 6 del Proyecto de Ley dispone no solamente eliminar el aporte del patrono al FODESAF, de la forma como se mencionó previamente, sino también de otras instituciones a las cuales la CCSS les brinda el servicio de recaudación, tales como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y, por tanto, aunado a la incertidumbre en la determinación de las posibles empresas beneficiarias, no se conoce con exactitud el efecto que ocasionaría el Proyecto de Ley a esta fuente de ingresos institucionales.

Criterio financiero-actuarial: El propósito fundamental del Proyecto de Ley “Ley de creación de Polos de Desarrollo Social para el fomento de la empleabilidad en zonas rurales y urbanas de menor desarrollo”, tramitado bajo el Expediente Legislativo N° 22.314, es el establecimiento de espacios que brinden incentivos y un tratamiento diferenciado a las empresas que se instalen en ellos, con el fin de generar empleo en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, especialmente para personas con baja escolaridad.

En la sección anterior, se ha presentado un análisis de las implicaciones que tiene el Proyecto de Ley en los seguros sociales administrados por la CCSS. En particular, se hace especial énfasis en que este contiene disposiciones que transgreden la autonomía constitucional de la CCSS en materia de gobierno y administración de los seguros sociales, al reducir el porcentaje de contribución

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

de los patronos al Seguro de Salud en 8.25 puntos porcentuales a las empresas que se instalen en los Polos de Desarrollo Social, sumado a que no se especifica explícitamente la forma de compensación de una posible merma en los ingresos para financiar los servicios y prestaciones que brinda el Seguro de Salud a la creciente población beneficiaria.

Adicionalmente, se señaló el significativo aporte que hace el FODESAF al sistema de seguridad social costarricense, a través del financiamiento del costo de la población cubierta como “Asegurados por Cuenta del Estado” y de las pensiones del RNC, ambas figuras destinadas a dar protección a las personas y familiares en condición de pobreza y vulnerabilidad que residen en nuestro país; y por ello, la importancia de garantizar que el Proyecto de Ley no pondría en riesgo el financiamiento suficiente y oportuno de estos programas administrados por la CCSS.

En consecuencia, esta Dirección recomienda a la estimable Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva oponerse al Proyecto de Ley en su versión actual, en el tanto no se consideren rentas adicionales que compensen en su totalidad los recursos que dejaría de percibir el Seguro de Salud. Esto, al considerarse la incidencia en el ámbito estrictamente del esquema de contribuciones del Seguro de Salud y su sostenibilidad financiera."

La Gerencia de Pensiones remite el criterio técnico GP-1623-2021, el cual señala:

“Una vez analizado de manera integral el contenido de los citados pronunciamientos y con fundamento en los argumentos expuestos, con los cuales este Despacho coincide; aún y cuando el proyecto de ley tiene un propósito loable al promover la generación de empleo, especialmente para personas de baja escolaridad, en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, ello a través del establecimiento de espacios denominados Polos de Desarrollo Social y con la pretensión de otorgar beneficios a las empresas que los instalen, resulta necesario emitir las siguientes consideraciones:

- ✓ *Lo pretendido en el proyecto de ley en el artículo 6 inciso a) resulta improcedente, inconstitucional y lesivo de la autonomía que ostenta la Caja, lo anterior con fundamento en los artículos 73 de la Constitución Política, artículos 1, 2, 3, 14, 23 y 35 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como Dictámenes N° C-125-2003 y C-212-2010 emitidos por la Procuraduría General de la República, por cuanto la autonomía de gobierno especial que le ha sido conferida a la Institución, le garantiza la competencia para regular de forma exclusiva y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, y sus recursos, incluyendo lo relacionado con el establecimiento de las cuotas que deben cancelarse a la institución así como la definición de los porcentajes de cotización, todo esto a través de su máximo órgano jerárquico que es la Junta Directiva, con base en*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

los criterios actuariales y técnicos del seguro de Salud y de Pensiones; y es la misma Caja quien tiene la potestad con base en el análisis técnico de las unidades competentes.

- ✓ *Respecto al inciso b) del mismo artículo, sobre la “doble deductibilidad” de salarios, cargas sociales, gastos de electricidad, internet, agua, transporte y alimentación de personas trabajadoras, no existe claridad si las cargas sociales a las que se pretende aplicar incluyen los aportes que deben realizarse a la Caja Costarricense de Seguro Social y cómo puede ello afectar los intereses institucionales y/o interferir en la esfera de autonomía que se ostenta, por lo que si pretendiera afectar las cargas sociales que competen a la Institución, también sería lesivo de nuestra autonomía.*
- ✓ *En cuanto al artículo 8 del texto consultado que pretende reformar la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para adicionar un artículo 15 bis, si bien es cierto no se identifica una incidencia directa al RNC, resulta fundamental se tome en cuenta que cualquier exoneración que se establezca sobre los Fondos que asignan recursos a este Programa podrían incidir en su financiamiento, con la consecuente afectación en el cumplimiento de objetivos y otorgamiento de beneficios a personas en pobreza.*

Por lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar que esta Gerencia, manifiesta criterio de oposición al Proyecto de Ley objeto de análisis en los términos planteados en el artículo 6°, en razón de que violenta el principio de autonomía con el que goza la institución y además tendría una incidencia negativa en los ingresos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual contraviene con las funciones y objetivos del Seguro de Pensiones, en materia de administración de los seguros sociales, protección y otorgamiento de beneficios e inversión de sus fondos, por lo que se estima que reducir la captación de recursos, compromete el cumplimiento de dichos fines.”

3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS

La presente propuesta legislativa sobre la cual se nos confiere audiencia está conformada por 10 artículos y 1 transitorios. De la revisión efectuada del texto propuesto, se establece:

- Artículo 1: objeto
- Artículo 2: creación de polos de desarrollo social
- Artículo 3: del empleo en cada polo de desarrollo social
- Artículo 4: de los sectores prioritarios para los polos de desarrollo social
- Artículo 5: de los requisitos de que deberán cumplir las empresas para acceder a los polos de desarrollo social y sus incentivos

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

- Artículo 6: de los beneficios a las empresas que se instalen en los polos de desarrollo social
- Artículo 7: reforma la Ley Orgánica del Banco Popular y Desarrollo Comunal
- Artículo 8: reforma la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.° 5662
- Artículo 9: reforma la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, Ley N.° 6868
- Artículo 10: reforma la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N.° 4760
- Transitorio: plazo de 6 meses para la reglamentación

El proyecto de ley pretende promover la generación de empleo, especialmente para personas con baja escolaridad, en zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, por medio del establecimiento de espacios denominados Polos de Desarrollo Social.

Se establecen como Polos de Desarrollo Social las siguientes zonas:

- a. Región Huetar Norte
- b. Región Brunca
- c. Región Huetar Caribe
- d. Región Pacífico Central
- e. Región Chorotega

Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la definición de los espacios geográficos en los cuáles se pueden instalar los Polos de Desarrollo Social, junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como con la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y con información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y del Sistema Nacional de Información y Registro único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).

Se deben tomar en cuenta los siguientes criterios para la definición de esos Polos:

- a. Pobreza total y pobreza extrema de los hogares y las personas
- b. Índice de desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)
- c. Desempleo, empleo informal y subempleo

Cada Polo de Desarrollo Social puede albergar empresas que en suma empleen hasta 8000 personas, y entre los sectores prioritarios de cada Polo de Desarrollo Social se encuentran:

- a. Manufactura
- b. Industria alimentaria (procesamiento agrícola para la producción alimentaria y no alimentaria),
- c. Servicios de logística

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

- d. Servicios turísticos
- e. Otras que el Ministerio de Planificación y Política Económica, en colaboración con el Ministerio de Comercio Exterior, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo definan

A su vez las empresas que quieran acceder a los Polos de Desarrollo Social, así como a sus beneficios, deben de cumplir los siguientes requisitos:

1. Realizar inversiones nuevas, esto es, que impliquen la generación de empleo.
2. La remuneración, para al menos el 80% de los empleados, no podrá superar los dos salarios mínimos, según lo que establece el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
3. El teletrabajo solo se podrá asignar a un máximo del 15% del total de los empleados, quienes deben tener como domicilio permanente, alguna de la zona geográfica definida como Polo de Desarrollo Social.

Los beneficios se detallan en el artículo 6, el cual señala:

“ARTÍCULO 6-De los beneficios a las empresas que se instalen en los Polos de Desarrollo Social

Las empresas que se instalen en los Polos de Desarrollo Social tendrán los siguientes beneficios durante los primeros diez años de operación:

a) *Reducción parcial y temporal de cargas sociales correspondientes a la parte patronal. Las contribuciones aplicables serán:*

<i>Caja Costarricense de Seguro Social</i>	
<i>Concepto:</i>	<i>Patronal</i>
<i>Seguro de enfermedad y maternidad.</i>	<i>1%</i>
<i>Invalidez, Vejez y Muerte.</i>	<i>5.25%</i>
<i>TOTAL, CCSS</i>	<i>6.25%</i>
<i>Recaudación Otras Instituciones:</i>	
<i>Institución</i>	<i>Patronal</i>
<i>Cuota Patronal Banco Popular</i>	<i>0.00%</i>
<i>Asignaciones Familiares</i>	<i>0.00%</i>
<i>IMAS (Instituto mixto de ayuda social)</i>	<i>0.00%</i>
<i>INA (Instituto Nacional de Aprendizaje)</i>	<i>0.00%</i>
<i>TOTAL OTRAS INSTITUCIONES</i>	<i>0.00%</i>
<i>Ley de Protección al Trabajador (LPT)</i>	
<i>Concepto</i>	<i>Patronal</i>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

<i>Aporte Patrono Banco Popular</i>	<i>0.25%</i>
<i>Fondo de Capitalización Laboral</i>	<i>3.00%</i>
<i>Fondo de Pensiones Complementarias</i>	<i>0.50%</i>
<i>Aporte Trabajador Banco Popular</i>	<i>0.00%</i>
<i>INS</i>	<i>1.00%</i>
TOTAL LPT	4.75%
TOTAL DE CONTRIBUCIONES SOCIALES	11.00%

b) *Doble deducibilidad de: i) salarios y cargas sociales ii) gastos en electricidad, internet y agua; y iii) transporte y alimentación de personas trabajadoras.*

d) *Exoneraciones:*

1- *Exención del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles.*

2- *Exención del impuesto de valor agregado y consumo sobre las compras de bienes y servicios.*

3- *Exención de todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero.*

4- *Exención de todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o los ingresos o las ventas.*

5- *Exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos. Esta exención se otorgará para la reexportación de la maquinaria de producción y equipos de los Polos de Desarrollo Social, ingresados al amparo de esta ley.*

6- *Exención de todo tributo y patente municipales. Las empresas a que se refiere este artículo deberán cancelar los servicios municipales de que hagan uso. En este caso, la municipalidad respectiva podrá cobrar hasta el doble de las tarifas establecidas por ley para esos servicios. No obstante, las empresas establecidas en los Polos de Desarrollo Social quedan autorizadas para contratar esos servicios con cualquier persona física o jurídica.*

7- *Exención de todo tributo y derecho consular sobre la importación de la materia prima, los productos elaborados o semielaborados, los componentes y las partes, los materiales de empaque y envase, y las demás mercancías requeridas para su operación.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Las empresas podrán gestionar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje, apoyos para la capacitación del recurso humano requerido.”

Asimismo, los artículos 7, 8, 9 y 10, respectivamente formulan las siguientes reformas:

- Reforma la Ley Orgánica del Banco Popular y Desarrollo Comunal, introduce el artículo 5 bis que refiere que las empresas que se instalen en las zonas denominadas como “Polos de Desarrollo Social” y durante un plazo de 10 años contados desde el inicio de sus operaciones, no deberán pagar o retener a sus trabajadores el aporte al fondo de trabajo, el cual corresponde al 1,5% mensual sobre las remuneraciones.
- Reforma la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, introduce un artículo 15 bis que refiere a que las empresas que se instalen en las zonas denominadas como “Polos de Desarrollo Social” y durante un plazo de 10 años contados desde el inicio de sus operaciones, no deberán pagar el aporte al fondo, el cual corresponde al 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores.
- Reforma la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, introduce el artículo 15 bis que refiere a que las empresas que se instalen en las zonas denominadas como “Polos de Desarrollo Social” y durante un plazo de 10 años contados desde el inicio de sus operaciones, no deberán pagar el aporte, el cual corresponde al 1,5% sobre el monto total de las planillas de salarios pagadas mensualmente.
- Reforma la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), introduce el artículo 14 bis que refiere que las empresas que se instalen en las zonas denominadas como “Polos de Desarrollo Social” y durante un plazo de 10 años contados desde el inicio de sus operaciones, no deberán pagar el aporte, el cual corresponde al 0,5% sobre las remuneraciones, sean salarios.

En cuanto a la reducción temporal de las cargas sociales, la cual se transcribió del artículo 6 del proyecto de ley, procede señalar que tanto la fijación de las contribuciones que realicen los patronos, trabajadores asalariados así como los trabajadores independientes, y de igual manera la determinación de la cotización mínima comprende el ejercicio, por parte de la Junta Directiva de la Institución, de la potestad de fijar las contribuciones necesarias para que la Caja pueda prestar sus servicios y otorgar los beneficios que se han definido en el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, su fijación se hace por la Junta Directiva tomando en consideración las recomendaciones de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

En ese orden de ideas, se ha reconocido a la Caja, como parte de la potestad reglamentaria el fijar las cuotas de la seguridad social como un instrumento necesario para realzar la administración y gobierno de los seguros sociales, a efecto de obtener el financiamiento necesario para la prestación de sus servicios y otorgamiento de los beneficios en los Regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte. En ese sentido la Sala Constitucional, en el voto 5505-2000, de las 14 y 38 horas del 5 de julio del 2000, 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.”

En ejercicio de esa potestad reglamentaria la Caja puede dictar los reglamentos que considere pertinente, para organizar su funcionamiento interior, la prestación de los servicios públicos que le competen, así como la fijación de las cuotas de la seguridad social y en respecto de dicha fijación la determinación de la procedencia de la contribución mínima, así como sus excepciones.

Dicho ejercicio responde a la necesidad de equilibrio que debe existir entre el aporte de asegurados y patronos y las prestaciones que brindan los distintos regímenes de protección, lo que permite a la vez la sostenibilidad económica del sistema de Seguridad Social.

En relación con la potestad a favor de la Caja de fijar una cotización mínima, la misma ha sido reconocida a nivel jurisprudencial por la propia Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que ha indicado al efecto:

“Es claro que el legislador otorgó potestad a la Caja, para reglamentar lo relativo a la administración y funcionamiento de los seguros.

La legislación referente a la seguridad social pone en evidencia una de sus características fundamentales: su universalidad, pues la instauración de los seguros sociales se hizo en virtud del principio de solidaridad social, que pretende llevar los beneficios de la salud, a todos los ciudadanos del país, con absoluta independencia de los ingresos económicos y del nivel social de cada uno.

En cumplimiento del principio de universalidad, los porcentajes de contribución se fijan de acuerdo con la escala salarial, de tal manera que los que tienen mayores ingresos subvencionan las prestaciones sociales de aquéllos con salarios inferiores.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Desde esta óptica, no podría entenderse, ni ampararse, que un grupo de trabajadores, por el solo hecho de ejercer su prestación de servicios de una manera atípica, sean exceptuados del régimen general de seguridad social. En todo caso, las normas mencionadas no contienen excepciones de ningún tipo.

Cuando la Caja reglamentariamente establece una contribución mínima, esta debe ser, de acuerdo con los estudios actuariales, la que dé viabilidad al régimen, pues con base en las cotizaciones se establecen los topes mínimos y máximos de pensión, por lo que no podría otorgarse una de ellas, aunque fuera la más baja, si no se ha cancelado el monto básico de las cuotas necesarias para obtenerlas.”⁹

Asimismo, la Sala Constitucional ha señalado que uno de los principios que regulan la actividad de financiamiento de la Caja es el la Autosostenibilidad de los fondos sociales, como parte de los instrumentos que la Institución ha establecido para ello es la existencia de una base mínima de contribución; mecanismo sobre el cual ya la Sala ha tenido oportunidad de revisar y ha considerado constitucional el mismo, visto que busca garantizar el sostenimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, al efecto se señaló:

“IV.- El recurrente alega que las disposiciones impugnadas lesionan los artículos 73 y 74 y 57 de la Constitución Política, pues obligan a trabajadores y patronos a cotizar sobre un salario no efectivamente devengado. A juicio de la Sala, de acuerdo con lo expuesto en el considerando anterior, mediante las normas cuestionadas se procura la efectiva realización del derecho a los seguros sociales y el principio de solidaridad social. La fijación de una cotización mínima a juicio de la Sala se ha dado en ejercicio de competencias constitucionalmente conferidas a la Caja Costarricense de Seguro Social con el fin de garantizar el sostenimiento del régimen de Invalidez Vejez y Muerte, de manera que sea posible otorgar al trabajador en el futuro una pensión no inferior a ese ingreso de referencia. Tampoco resulta infringido el artículo 57 constitucional que regula el salario mínimo, pues las normas que cuestiona el accionante no vulneran en nada ese derecho, pues tienen como propósito garantizar una cotización mínima para la viabilidad del sistema de seguridad social, que le permita al beneficiario del régimen una pensión mínima.”¹⁰

Es claro para la Sala, la importancia de que la Caja sea autosuficiente, desde el punto de vista económico, para poder alcanzar los fines que le fueron determinados constitucionalmente.

⁹ Sentencia No.90-97, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, a las 9:20 horas del 9 de mayo de 1997, fallo que resolvió en definitiva el proceso ordinario laboral establecido ante el Juzgado Segundo de Trabajo de San José, por la empresa F.C.R.S.A. en contra de la Caja.

¹⁰ Sentencia No. 05505-00 de la Sala Constitucional.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Este principio de velar por la autosostenibilidad de los fondos sociales también ha sido tutelado por la Sala en casos similares:

“(…) todas las personas incluidas dentro del régimen ya sean contribuyentes para disfrutar del beneficio en el futuro, ya servidores pensionados o jubilados en el disfrute de los beneficios, deben repartirse las cargas, junto con el patrono y el Estado, para que el sistema de retiro pueda ser autosuficiente, como lo pretende el proyecto. Desde esta perspectiva el pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes. En otro sentido, la única forma como los sujetos titulares de la pensión o jubilación puedan disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema. Al no estarse en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria; antes bien, la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de la justicia distributiva.¹¹ (Voto 3819-94).

En relación con un proyecto semejante la Procuraduría señaló mediante oficio No. OJ-091-2018, de fecha 26 de setiembre de 2018, ante consulta de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, lo siguiente:

“III.- El núcleo duro o mínimo de la autonomía constitucionalmente reconocido a la Caja Costarricense de Seguro Social, como límite de la potestad legislativa.

Nuestra última Carta Política dotó a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior –de segundo grado- al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, porque además de autonomía política o de gobierno plena, tiene la administración y 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]

A partir de esa premisa conceptual, se ha considerado a la CCSS –por medio de su Junta Directiva-, como una instancia decisoria autónoma en la definición y regulación -por vía reglamentaria- específica de las condiciones (períodos de calificación -cuotas u aportes-; requisitos de edad y tiempo cotizado)

¹¹ Sentencia No. 3819-94 de la Sala Constitucional.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

y beneficios –prestaciones médicas y económicas- de cada régimen de protección de la Seguridad Social a su cargo (IVM), así como los requisitos de ingreso de cada seguro (Resolución N° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001, Sala Constitucional. Y en sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003); lo que se traduce en la regulación de los servicios de salud asistenciales (art. 68 de la Ley Constitutiva N° 17 del 22 de octubre de 1943) y pensiones o jubilaciones a su cargo (Sobre este último aspecto véase la resolución N° 2011-015655 de las 12:48 hrs. del 11 de noviembre de 2011, Sala Constitucional).

Así que, aun reconduciendo a sus justos términos que la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin -para que cumpla un cometido especial asignado por el Constituyente-, lo cierto es que, por contenido mínimo, su competencia constitucionalmente reconocida abarca la administración de los seguros sociales; ámbito que no puede ser soslayado por el legislador (Véase el dictamen C-163-2018 de 18 de julio de 2018).

Aspecto éste último que ha sido reconocido y reafirmado por la Sala Constitucional en su jurisprudencia, al señalar que si bien la autonomía institucional de la Caja no se constituye en un límite infranqueable para el legislador, el cuál puede regular los aspectos atinentes a los servicios públicos (arts. 105 y 121.1 de la Constitución Política), lo cierto es que sólo puede legislarse respetando el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales que aquella institución tiene encomendados; identificándolo con la administración del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, en cuanto a la potestad de definir por sí misma requisitos y condiciones de ingreso, permanencia y disfrute, aportes y beneficios de los distintos regímenes, así como otros aspectos propios de la administración de aquel régimen general; lo cual se realiza normalmente con fundamento en estudios técnicos (Véanse entre otras, las resoluciones N°s N°201007788 de las 14:59 hrs. del 28 de abril de 2010 y 2012017736 de las 16:20 hrs. del 12 de diciembre de 2012, Sala Constitucional; así como las N°s 2016-000019 de las 10:25 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2017-001947 de las 08:05 hrs. del 13 de diciembre de 2017, ambas de la Sala Segunda. Y la N° 44-2014 de las 11:00 hrs. del 10 de junio de 2014, del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Octava). De modo que ese ámbito específico está fuera de la acción de la Ley (Sala Constitucional, resolución n.° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003).

En el contexto normativo explicado, es válido preguntarse si con el presente proyecto de Ley, con el que se pretende determinarse y regularse, de forma exclusiva y excluyente, las excepciones al pago de la cuota mínima de los seguros de salud y pensiones de la Caja, existe o no una violación del principio de autonomía de la Caja.

Considerando que el proyecto de ley bajo análisis busca introducir una reforma legal por la que se le pretende sustraer de las autoridades de la Caja la determinación y regulación de las exclusiones de la base mínima contributiva; es decir, del ingreso mínimo de referencia que se utiliza para calcular el piso de las cuotas de los seguros de salud y pensiones de la Caja; concepto que innegablemente forma parte del diseño de los seguros sociales y del núcleo mínimo constitucionalmente reservado a aquella institución autónoma, es fácil concluir que existe en este caso una lesión de dicha autonomía, en el tanto las disposiciones normativas propuestas alteran, modifican, interfieren y sustraen el margen de actuación autónoma dado por la Constitución a la Caja para la administración y gobierno de los seguros Invalidez, Vejez y Muerte, en un aspecto tan trascendental que determina técnicamente la base contributiva con respecto a los costos financieros de los seguros aludidos; máxime cuando la Sala Constitucional ha insistido en que, a través de la potestad reglamentaria la Caja, la fijación de los montos de cotización es atribución exclusiva de dicha institución autónoma (Resolución N° 5505-2000 de las 14:38 hrs. del 5 de julio de 2000) y que de ella misma depende la adecuada administración de los recursos que financian los seguros a su cargo, con base en estudios técnicos objetivos que respalden la razonabilidad de las medidas administrativas que al respecto se tomen (Resolución N° 2012- 05594 de las 16:05 hrs. del 2 de mayo de 2012); contribuciones parafiscales que están de por sí sujetas a un destino específico, como lo es el sostenimiento de la Seguridad Social a cargo de la Caja (Sentencia N° 2018-13658 de 22 de agosto último).

Por último, es imperativo recordar que con base en lo dispuesto por el ordinal 190 de la Constitución Política: “Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla”. Así que deberá concederse consulta preceptiva del presente proyecto de ley a la Caja Costarricense de Seguro Social, a fin de que manifieste lo que estime oportuno y conveniente.

Conclusión: *De conformidad con lo expuesto, esta Procuraduría estima que el proyecto de ley consultado, en la medida en que invade la competencia constitucionalmente atribuida a la Caja Costarricense de Seguro Social para*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

la administración y el gobierno de los seguros sociales a su cargo, presenta evidentes roces de constitucionalidad.

Se deja así evacuada su consulta en términos no vinculantes.”

De lo anterior, se concluye desde el punto de vista legal que, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria la Junta Directiva Institucional, y con fundamento en los estudios técnico actuariales, no solo establece las contribuciones correspondientes a los patronos, trabajadores y Estado o bien trabajadores independientes y Estado, sino también el mínimo de cotización que requiere la Institución para brindar sus servicios y otorgar los beneficios en el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; siendo que el proyecto de Ley al establecer una regulación en tema de la determinación de las contribuciones a la seguridad social por parte de los trabajadores implica una invasión a las competencias que la Constitución le otorga a la Institución en materia de gobierno y administración de los seguro sociales, y por ende lesiona lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política.

En tal sentido es importante tener presente que los criterios técnicos remitidos por la Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial y Económica se observa que señalan una afectación en cuanto a los recursos con los cuales se financian los Seguros Sociales que administra la Caja, por cuanto proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud. Asimismo se indica que se podría ocasionar afectación en los ingresos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual contraviene con las funciones y objetivos del Seguro de Pensiones, en materia de administración de los seguros sociales, protección y otorgamiento de beneficios e inversión de sus fondos, por lo que se estima que reducir la captación de recursos, compromete el cumplimiento de dichos fines, por lo que las instancias técnicas consultadas concluyen la oposición al proyecto de ley.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto y en los criterios técnicos, se recomienda que, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, se presente objeción, dado que se pretende la reducción cargas sociales, lo que atenta contra la autonomía de gobierno y administración, concedida a la institución de raigambre constitucional, así como también señala la Gerencia Financiera que existe una afectación a las finanzas institucionales, no se consideran rentas adicionales que compensen en su totalidad los recursos que dejaría de percibir el Seguro de Salud y la Gerencia de Pensiones refiere afectación en los ingresos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual contraviene con las funciones y objetivos del Seguro de Pensiones, en materia de administración de los seguros sociales, protección y otorgamiento de beneficios e inversión de sus fondos, por lo que se estima que reducir la captación de recursos, compromete el cumplimiento de dichos fines.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

IV. PROPUESTA DE ACUERDO

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA- DJ-06032-2021, Gerencia Financiera oficio GF-2810-2021, la Dirección Actuarial oficio PE-DAE-0763-2021 y la Gerencia de Pensiones oficio GP-1623-2021 acuerda:

ÚNICO: En virtud de los criterios técnicos de Gerencia Financiera oficio GF-2810-2021, la Dirección Actuarial oficio PE-DAE-0763-2021 y la Gerencia de Pensiones oficio GP-1623-2021 se objeta el proyecto de ley por cuanto contraviene la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de administración y gobierno de los seguros sociales, proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud, lo que también genera afectación al Seguro de Pensiones. Asimismo, desde el punto de vista financiero, no se consideran rentas adicionales que compensen en su totalidad los recursos que dejaría de percibir la institución.”

Por tanto, la Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Jurídica oficio GA-DJ-06032-2021, Gerencia Financiera oficio GF-2810-2021, la Dirección Actuarial oficio PE-DAE-0763-2021 y la Gerencia de Pensiones oficio GP-1623-2021, la Junta Directiva – en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO:

En virtud de los criterios técnicos de Gerencia Financiera oficio GF-2810-2021, la Dirección Actuarial oficio PE-DAE-0763-2021 y la Gerencia de Pensiones oficio GP-1623-2021 se objeta el proyecto de ley por cuanto contraviene la autonomía otorgada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de administración y gobierno de los seguros sociales, proponiendo establecer un esquema contributivo diferenciado para un segmento de empresas, en cuanto a la cuota que deben aportar los patronos al Seguro de Salud, lo que también genera afectación al Seguro de Pensiones. Asimismo, desde el punto de vista financiero, no se consideran rentas adicionales que compensen en su totalidad los recursos que dejaría de percibir la institución.

ARTICULO 10º

Sometida a votación el proyecto de Ley N° 22.482 “Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo”, para que lo resuelto se adopte en firme es acogida por los señores Directores, salvo por los Directores Solís Umaña, Ross Araya, Araya Chaves y Jiménez Aguilar, que votan negativamente. Por las razones que argumenta en la deliberación consignada en esta acta.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

De conformidad con lo deliberado, la Junta Directiva -por unanimidad- **ACUERDA** posponer la presentación de la propuesta de acuerdo respecto al proyecto de ley N° 22.482, “Ley para la regulación y control del cannabis: nuevos mercados para el desarrollo”, para la sesión del 11 de noviembre de 2021.

Se consigna en esta ACTA el audio y presentación correspondientes a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 10°:

[AUDIO-PL-22482](#)

Ingresar a la sesión virtual la Directora Alfaro Murillo y el Director Loría Chaves.

ARTICULO 11°

Sometida a votación el proyecto de Ley N° 21.149 “Proyecto ley reforma de artículos del Código de Trabajo, para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad”, para que lo resuelto se adopte en firme es acogida por los señores Directores, salvo por los Directores Rodríguez Gonzalez y Loría Chaves, que votan negativamente. Por las razones que argumenta en la deliberación consignada en esta acta. Por consiguiente, el acuerdo se adopta en firme.

Se consigna en esta ACTA el audio y presentación correspondientes a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículo 11°:

[AUDIO-PL-21149](#)

ARTICULO 12°

Se somete a votación la correspondencia referente a los proyectos de ley N° 22.509, N° 22.236, N° 22.598, N° 21.512, N° 22.314. Por unanimidad, **se declara la firmeza** de los acuerdos hasta aquí adoptados en relación con los proyectos de ley tratados, en los artículos 3°, 4°, 5°, 7° y 9°.

Se consigna en esta ACTA el audio correspondiente a la presentación y deliberaciones suscitadas, artículos 3°, 4°, 5°, 7° y 9°:

[Audio-Proyectos-de-Ley](#)

Se retiran de la sesión virtual la Licda. Mariana Ovares Aguilar, Jefe a.i. Área Gestión Técnica y Asistencia Jurídica, la Licda. Lorena Barquero Fallas, asesora legal de la Gerencia de Pensiones, la Licda. Sofía Carvajal Chaverri, asesora legal del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS) y Dr. Shang Chieh Wu Hsieh, Gerencia Médica.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ARTICULO 13º

Se conoce y **se toma nota** del oficio SJD-1914-2021, con fecha 29 de septiembre de 2021, suscrito por la Ing. Beatriz Guzmán Meza, secretaria a.i., mediante el cual se remite informe para el fortalecimiento de la gestión de la Secretaría de Junta Directiva realizado por la Ing. Carolina Arguedas y el equipo de trabajo designado, para la atención de dicha disposición.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 13º:

[SJD-1914-2021](#)

[SJD-1914-2021-anexo](#)

ARTICULO 14º

Se conoce oficio GG-3366-2021, con fecha 11 de octubre de 2021, suscrito por el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, mediante el cual se indica que, debido a que se debe realizar un trabajo intergerencial de depuración de la información, que implica un trabajo manual para la obtención de los insumos que formarán parte del informe solicitado, se solicita una prórroga del plazo otorgado para que sea remitido el 28 de octubre de 2021.

Con respecto de la solicitud de la Junta Directiva indicada en el acuerdo primero de este mismo artículo referente a “Realizar un repaso del reglamento de pensión por invalidez”, se realizará una presentación, por parte de la Gerencia de Pensiones, sobre el alcance del reglamento actual en conjunto con el informe respectivo.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 14º:

[GG-3366-2021](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** otorgar prórroga para presentar informe ante Junta Directiva el 11 de noviembre de 2021.

ARTICULO 15º

Se conoce oficio DFOE-SEM-1008, con fecha 11 de octubre 2021, suscrito por la Licda. Grace Madrigal Castro, Gerente de Área División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Seguimiento para la Mejora Pública, mediante el cual se resuelve conceder la prórroga solicitada, de manera que la nueva fecha de vencimiento para el cumplimiento

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

de la disposición 4.6 en referencia es el 31 de enero de 2022, con el fin de que se oficialice el mecanismo específico de control que permita al Órgano Colegiado conocer sobre el avance en el programa de las contrataciones más relevantes de la Institución, así como sobre los eventos que se generen y ameriten ser discutidos por excepción en su seno, para lo cual deberán establecer la periodicidad y contenido de la información requerida.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 15°:

[DFOE-SEM-1008](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** tomar nota e informar a los involucrados.

ARTICULO 16°

Se conoce y **se toma nota** del oficio PE-DICSS-DIR-1342-2021, con fecha 05 de octubre del 2021, suscrito por la Dra. Ana Patricia Salas Chacón, Directora Dirección Institucional de Contralorías de Servicios de Salud, mediante el cual remite información referente al desarrollo del proceso de elecciones de las juntas de salud. Indica que el protocolo sanitario elaborado por el Equipo de Juntas de Salud de esta Dirección fue avalado por el Ministerio de Salud mediante el oficio MS-DM-6002-2021. Señala que se continúa trabajando en la logística propia del proceso de elecciones, a realizarse el próximo 20 de octubre de 2021, garantizando con este protocolo, la participación segura para los votantes que asistan ese día.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 16°:

[PE-DICSS-DIR-1342-2021](#)

ARTICULO 17°

Se conoce y **se toma nota** del oficio PE-3287-2021, con fecha 29 de setiembre de 2021, suscrito por la Dra. Liza Vásquez Umaña, asesora coordinadora/ jefe de despacho Presidencia Ejecutiva, mediante el cual se adjunta el oficio DFOE-BIS-0324 suscrito por el Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA Gerente de Área y MBA Máster Rodrigo Paniagua Páez, Fiscalizador, Contraloría General de la República, en relación con la aprobación del presupuesto extraordinario N° 02-2021 de la CCSS.

Se solicita hacer de conocimiento de los señores miembros de la Junta Directiva y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se le comunica la



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

aprobación total del citado presupuesto por un monto neto a nivel institucional de ¢76.601,81 millones.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 17°:

[PE-3287-2021](#)

[PE-3287-2021-anexo](#)

ARTICULO 18°

Se conoce y **se toma nota** del oficio núm. 11434-2021-DHR-GA, con fecha 11 de octubre de 2021, suscrito por la MSc. Hazel Díaz Meléndez, Directora de Gobernanza Pública, mediante el cual se refiere a la solicitud recibida en la Defensoría de los Habitantes, firmada por el Lic. Olmedo Castro Rojas, (oficio RHNE-006-2021) en su calidad de Presidente de la Red de Hospitales Nacionales y Especializados ante la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, mediante el cual solicita a la Junta Directiva de la CCSS, revisar y dejar sin efecto el acuerdo tomado por ese órgano colegiado, en la sesión N° 9164 (artículo 19), celebrada el 18 de marzo de 2021, para que las elecciones de Juntas de Salud, se realicen el miércoles 20 de octubre de 2021.

Considerando la justificación de los acuerdos de la Junta Directiva y el hecho de que, finalmente, se diera respuesta al oficio N° RHNE-006-2021, de fecha 19 de julio de 2021, se da por finalizada la intervención de la Defensoría en el presente asunto, se cierra el caso y se remite al archivo correspondiente. Lo anterior considerando que la Defensoría de los Habitantes no constituye administración activa, por lo que, en el caso denunciado se ha tutelado el derecho de respuesta del habitante ante la gestión presentada ante la CCSS, así como asegurar que la Administración tome en consideración en su decisión de continuar con las elecciones, las disposiciones del Ministerio de Salud respecto al COVID-19, lo cual se indica por parte de Junta Directiva de la CCSS, se ha tomado en consideración.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 18°:

[11434-2021-DHR-GA](#)

ARTICULO 19°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.

ARTICULO 20°

Se conoce y **se toma nota** del oficio GG-3298-2021, con fecha 04 de octubre de 2021, suscrito por el doctor Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, mediante el cual remite informe de la situación actual COVID al 01 de octubre de 2021.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 20°:

[GG-3298-2021](#)

[GG-3298-2021-anexo](#)

ARTICULO 21°

Se conoce y **se toma nota** del oficio PE-3219-2021, con fecha 06 de octubre de 2021, suscrito por la Dra. Liza Vásquez Umaña, Asesor Coordinador / Jefe de Despacho a.c., mediante el cual se traslada el oficio MS-DM-6002-2021 de fecha 22 de setiembre de 2021, suscrito por el Dr. Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud, el que cual se refiere al “Protocolo Nacional para la celebración de Elecciones de Juntas de Salud en el año 2021, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.”, y las acciones de supervisión de las medidas sanitarias para el desarrollo de las actividades que se describen en dichos documentos.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 21°:

[PE-3219-2021](#)

[PE-3219-2021-anexo](#)

ARTICULO 22°

Se conoce oficio PAC-WRG-368-21, con fecha 18 setiembre 2021, suscrito por el señor Welmer Ramos González, diputado, mediante el cual manifiesta su oposición rotunda a reducir el monto de pensión que reciben más de 127 mil personas por concepto de pensión mínima del régimen de IVM. Señala que es castigar a una población muy vulnerable, y que, además, atenta contra el derecho a una vida digna y carece de fundamento técnico y de sensibilidad social.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Solicita que se analicen las verdaderas causas del desfinanciamiento que tiene el IVM, mediante una auditoría de fondos percibidos y se analice el impacto que ha tenido la reducción de la base mínima contributiva. La propuesta presentada no analiza el impacto que tendría en la vida de más de 127 mil personas.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 22°:

[PAC-WRG-368-21](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** trasladar a la Presidencia Ejecutiva para su atención y respuesta en el plazo de ley.

ARTICULO 23°

Se conoce oficio PE-3535-2021, con fecha 15 de octubre de 2021, suscrito por el Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo, mediante el cual se adjunta el oficio PE-DAE-0036-2021 de fecha 14 de enero del 2021, suscrito por el Master Luis Guillermo López Vargas, Director de la Dirección Actuarial y Económica, mediante el cual remite el Estudio “Valuación actuarial del Seguro de Salud, 2019 (Incluyendo el impacto del COVID-19 del 2020).

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 23°:

[PE-3535-2021](#)

[PE-3535-2021-anexo](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** programar para la sesión del 18 de noviembre de 2021.

ARTICULO 24°

Se conoce oficio SG-1205-2021, con fecha 20 de octubre 2021, suscrito por el señor Luis Chavarría Vega, Secretario General UNDECA, mediante el cual se refiere a políticas y medidas institucionales ilegítimas que se han concretado y que perjudican a los trabajadores. Una es la posición institucional de no defender la autonomía de la Caja, consagrada en el artículo 73 de la Constitución Política, durante las consultas legislativas a los proyectos de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y Ley Marco de Empleo Público. La política de privatización de los servicios de la salud, la regresiva reforma de IVM, la eliminación del pago bisemanal, entre otros. Por lo anterior remiten

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

un planteamiento con ochos puntos, en el cual el último es la apertura de una mesa de negociación, con la mediación de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de discutir esta gravísima problemática que tanto aqueja a las personas trabajadoras y procurar una justa solución que garantice la paz laboral institucional.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 24°:

[SG-1205-2021](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** trasladar a la Gerencia General para su atención y resolución.

ARTICULO 25°

Se conoce y **se toma nota** del oficio AL-DSDI-OFI-0103-2021, con fecha 14 de octubre de 2021, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Departamento de Secretaría del Directorio Asamblea Legislativa, mediante el cual comunica que se sometió a votación y fue aprobado el Informe Negativo del 1° de setiembre de 2021, suscrito por las diputadas y los diputados Yorleni León Marchena, Paola Alexandra Valladares Rosado, Víctor Manuel Morales Mora y Catalina Montero Gómez, el cual se adjunta.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 25°:

[AL-DSDI-OFI-0103-2021](#)

[AL-DSDI-OFI-0103-2021-anexo](#)

ARTICULO 26°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

ARTICULO 27°

Se conoce y **se toma nota** del oficio GG-3510-2021, con fecha 20 de octubre de 2021, suscrito por el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, mediante el cual se refiere a la atención de los oficios de Auditoría, relacionados con la Gobernanza de

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y Seguridad de la Información en la Caja Costarricense de Seguro Social y sobre los resultados obtenidos en la aplicación del instrumento “Preparación de las Instituciones del Sector Público ante la Derogatoria de la Norma Técnica de Gestión y Control de las TI”.

Asimismo, se refiere a lo acordado por Junta Directiva en el artículo 8, de la sesión N° 9210, realizada el 23 de setiembre del 2021.

Con el propósito de brindar atención a los requerimientos planteados por el órgano fiscalizador y la Junta Directiva, este despacho emitió el oficio GG-3504-2021, mediante el cual se oficializa la conformación de un equipo de alto nivel para efectuar un diagnóstico técnico – administrativo del programa de gobernanza de las tecnologías de información y comunicaciones.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 27°:

[GG-3510-2021](#)

[GG-3510-2021-anexo1](#)

[GG-3510-2021-anexo2](#)

[GG-3510-2021-anexo3](#)

ARTICULO 28°

Se conoce oficio GF-3178-2021, con fecha 18 de octubre 2021, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, mediante el cual remite informe sobre las acciones ejecutadas para el cumplimiento de lo instruido por la Junta Directiva, en el artículo 4° de la Sesión N° 9190 celebrada el 29 de junio 2021, correspondiente al texto ajustado del “Adendum N° 01-2021 al Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social para la Recaudación y Manejo de los Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Asimismo, se propone continuar con las gestiones ante la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), que permitan dar una solución efectiva al adeudo que esta dependencia mantiene con la institución por concepto de diversos servicios prestados, y consensuar el texto final de la Adenda al Convenio actual, todo ello, conforme a los criterios técnicos y jurídicos que se han emitido respecto a este tema. En un plazo no mayor a sesenta días, esta Gerencia informará los resultados de sus acciones.:



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 28°:

[GF-3178-2021](#)

[GF-3178-2021-anexo1](#)

[GF-3178-2021-anexo2](#)

[GF-3178-2021-anexo3](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA:**

ACUERDO PRIMERO: Dar por recibido el informe de la Gerencia Financiera sobre las acciones ejecutadas para el cumplimiento de lo instruido por esta Junta Directiva, en el artículo 4° de la Sesión N° 9190 celebrada el 29 de junio 2021, correspondiente al texto ajustado del “Adendum N° 01-2021 al Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social para la Recaudación y Manejo de los Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

ACUERDO SEGUNDO: Instruir al Gerente Financiero para que continúe con las gestiones ante la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), que permitan dar una solución efectiva al adeudo que esta dependencia mantiene con la institución por concepto de diversos servicios prestados, y consensuar el texto final de la Adenda al Convenio actual, todo ello, conforme a los criterios técnicos y jurídicos que se han emitido respecto a este tema. En un plazo no mayor a sesenta días, la Gerencia Financiera deberá informar los resultados de sus acciones.

ARTICULO 29°

Se conoce oficio GG-3583-2021, con fecha 22 de octubre de 2021, suscrito por el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, mediante el cual solicita que se amplíe el plazo para la presentación de lo requerido en el artículo 4° de la sesión N° 9201, en cual se dispuso lo siguiente:

“ACUERDO CUARTO:

Se encargue al Coordinador del Comité de Riesgos con el apoyo del CENDEISSS la operativización del plan de capacitación y formación en materia de riesgos en el plazo de 2 meses (28 de octubre de 2021.)”



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 29°:

[GG-3583-2021](#)

[GG-3583-2021-anexo](#)

y la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA** otorgar el plazo solicitado por el Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales para la atención del acuerdo segundo artículo 4° de la sesión N° 9201, de forma que sea remitido el 25 de noviembre del 2021.

ARTICULO 30°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

ARTICULO 31°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

ARTICULO 32°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

ARTICULO 33°

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ARTICULO 34°

Se conoce y **se toma nota** del oficio GM-CCEI-0555-2021, con fecha 13 de octubre del 2021, suscrito por la Dra. Ana Lorena Mora Carrión, Coordinadora Comisión Central Evaluadora de Licencias e Incapacidades, mediante el cual se solicita el compromiso en el seguimiento de usuarios con incapacidades prolongadas, y el cumplimiento de lo normado.

Se consigna en esta ACTA el oficio correspondiente a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 34°:

[GM-CCEI-0555-2021](#)

ARTICULO 35°

Por unanimidad, **se declara la firmeza** de los acuerdos hasta aquí adoptados en relación con la correspondencia tratada.

Se consigna en esta ACTA el audio y oficios correspondientes a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículos 13° al 34°:

*“De conformidad con el criterio **SJD-AL-00082-2021** del 12 de noviembre de 2021, el acceso de esta información, por ser de carácter confidencial de conformidad con reiterada jurisprudencia de Sala Constitucional y la respectiva normativa, se excluye de publicación”.*

Por unanimidad **se aprueba** la correspondencia hasta aquí tratada.

Ingresa a la sesión virtual el Lic. Walter Campos Paniagua, Director, Dirección de Administración y Gestión de Personal.

ARTICULO 36°

Se conoce el oficio número GG-DAGP-1005-2021, de fecha 16 de agosto de 2021, firmado por el licenciado Walter Campos Paniagua, Director de Administración y Gestión de Personal, mediante el cual atiende el acuerdo adoptado en el artículo 13°, de la sesión N° 9191, celebrada el 1° de julio del presente año y refiere como complemento al oficio N° GG-DAGP-0764-2021, mediante el cual presentó la propuesta “Reglamento para la Prestación de Servicios de Personas Trabajadoras Ad-Honoren en la Caja Costarricense de Seguro Social”.



CAMBIOS PROPUESTA REGLAMENTO AD-HONOREM

Presentada a JD (GG-DAGP-0674-2021)	Nueva propuesta según art. 13° de la sesión N° 9191	Cambios
	Artículo 5: De los derechos de la persona en la modalidad ad-honorem Esta modalidad de prestación de servicios no genera derechos laborales por conceptos salariales, por lo que las personas que voluntariamente accedan a esta figura tampoco serán consideradas dentro del régimen ordinario de la Institución, para efectos de nombramientos interinos ni serán parte de los registros de elegibles ni susceptibles a sustitución salvo por otra persona contratada en esa misma modalidad. No obstante, para efectos de experiencia laboral, podrá ser acreditada para el cumplimiento de requisitos establecidos en el Manual Descriptivo de Puestos.	Se incorpora nuevo artículo.
	Artículo 6: Condiciones de Ingreso Toda persona contratada ad-honorem podrá optar para ser contratada bajo el régimen ordinario, siempre y cuando la necesidad de prestación de servicios así lo requiera, para lo cual deberá previamente someterse al proceso de ingreso establecido institucionalmente en igualdad de condiciones que las demás personas oferentes.	Se incorpora nuevo artículo.
Artículo 6: Del registro de la persona trabajadora ad-honorem. Corresponderá a la Dirección de Administración y Gestión de Personal, llevar un registro actualizado de las personas que han suscrito un convenio como	Artículo 8: Del registro de la persona trabajadora ad-honorem. Corresponderá a la Dirección de Administración y Gestión de Personal, llevar un registro actualizado de las personas que han suscrito un convenio como persona trabajadora	Se incorpora lo destacado.

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

<p>persona trabajadora Ad-honorem en la Institución, para lo cual será responsabilidad de la máxima autoridad del Centro donde presta los servicios la persona, comunicar toda firma de convenios a la Unidad de Gestión de Recursos Humanos correspondiente.</p>	<p>Ad-honorem en la Institución, para lo cual será responsabilidad de la máxima autoridad del Centro donde presta los servicios la persona, comunicar toda firma de convenios a la Unidad de Gestión de Recursos Humanos correspondiente, quien a su vez remitirá un informe mensual consolidado, de los convenios suscritos a la Dirección Administración y Gestión de Personal para la actualización del registro respectivo.</p>	
<p>Artículo 8: Del desarrollo de las actividades de la persona trabajadora ad-honorem.</p> <p>El servicio ad-honorem se podrá brindar en las áreas de investigación, asesoría, docencia, recreación y administrativa. En el caso de la prestación de servicios de atención directa a los usuarios, será responsabilidad de la máxima autoridad del centro la aprobación de las actividades por desarrollar.</p> <p>La persona trabajadora ad-honorem deberá cumplir en el desarrollo de sus actividades con el ordenamiento jurídico vigente, respecto a la actividad a desarrollar.</p>	<p>Artículo 10: Del desarrollo de las actividades de la persona trabajadora ad-honorem.</p> <p>El servicio ad-honorem se podrá brindar en las áreas de prestación de servicios, investigación, asesoría, técnica, profesional, docencia, recreación, o en cualquier otra área de interés de la Administración.</p> <p>La prestación del servicio ad-honorem, se debe dar únicamente para atender labores de carácter extraordinario en un plazo definido. Cuando se requiere labor ad-honorem para realizar funciones ordinarias a plazo indefinido, se deberá requerir autorización expresa de la Gerencia respectiva.</p> <p>En el caso de la prestación de servicios de atención directa a los usuarios, será responsabilidad de la máxima autoridad del centro la aprobación de las actividades por desarrollar.</p> <p>La persona trabajadora ad-honorem deberá cumplir en el desarrollo de sus actividades con el ordenamiento</p>	<p>Se incorpora lo destacado.</p>

Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

	jurídico vigente, respecto a la actividad a desarrollar.	
<p>Artículo 10: De las condiciones que debe cumplir la persona trabajadora ad-honorem.</p> <p>Para recibir la designación de persona trabajadora ad-honorem, se deberá cumplir las siguientes condiciones:</p> <p>a) Cumplir con los requisitos necesarios para la labor por desempeñar, conforme con lo estipulado en el Manual Descriptivo de Puestos de la Caja.</p> <p>b) No tener impedimento para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>c) Contar con la aprobación de la jefatura del Servicio donde va a desempeñar sus funciones.</p> <p>d) Contar con el visto bueno de la máxima autoridad del centro.</p> <p>e) Ser juramentado como persona funcionaria pública.</p> <p>f) Firmar el convenio para nombramientos</p>	<p>Artículo 12: De las condiciones que debe cumplir la persona trabajadora ad-honorem.</p> <p>Para recibir la designación de persona trabajadora ad-honorem, se deberá cumplir las siguientes condiciones:</p> <p>a) Cumplir con las pruebas de ingreso, cuando se trate de atender labores ordinarias, salvo las situaciones de emergencia debidamente declaradas.</p> <p>b) Cumplir con los requisitos necesarios para la labor por desempeñar, conforme con lo estipulado en el Manual Descriptivo de Puestos vigente en la Institución.</p> <p>c) No tener impedimentos, incompatibilidades o limitaciones para el ejercicio de cargos públicos, ni situaciones que puedan derivar en conflictos de intereses, situación que debe quedar debidamente acreditada mediante la declaración jurada.</p> <p>d) Contar con la aprobación de la jefatura del Servicio donde va a desempeñar sus funciones.</p> <p>e) Contar con el visto bueno de la máxima autoridad del centro o Gerencia, según corresponda.</p> <p>f) Ser juramentado como persona funcionaria pública.</p> <p>g) Firmar el convenio para nombramientos ad-honorem establecido por la Institución.</p>	<p>Se incorpora lo destacado.</p>



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

Se consigna en esta ACTA el audio, presentación y oficios correspondientes a la exposición y deliberaciones suscitadas, artículo 36°:

La exposición está a cargo del Lic. Walter Campos Paniagua, Director, Dirección de Administración y Gestión de Personal, con base en las siguientes láminas:

PRESENTACIÓN

[AUDIO-GG-DAGP-1005-2021](#)

[GG-DAGP-1005-2021](#)

[GG-DAGP-1005-2021 ANEXO 1](#)

[GG-DAGP-1005-2021 ANEXO 2](#)

Directora Rodríguez González:

Don Román.

Doctor Macaya Hayes:

Sí, doña Martha.

Directora Rodríguez González:

Quiero dejar constancia de mi voto.

Doctor Macaya Hayes:

Sí, adelante.

Directora Rodríguez González:

Encuentro el proyecto al reglamento interesante, de gran valor para la Institución, sin embargo, me parece que la propuesta esconde relaciones laborales, obviando las responsabilidades propias de las relaciones laborales. Voté a favor, porque considero que debe hacerse la consulta, sin embargo, quiero hacer esa salvedad. Muchas gracias.

Por tanto, habiéndose realizado la presentación pertinente por parte del licenciado Walter Campos Paniagua, Director de Administración y Gestión de Personal y, considerando el criterio técnico contenido en el citado oficio N° GG-DAGP-1005-2021 y con base en la recomendación del Director de Administración y Gestión de Personal, la Junta Directiva -en forma unánime- **ACUERDA:**



Acta de Junta Directiva – Sesión N° 9220

ACUERDO PRIMERO: Dar por conocida la propuesta Reglamento para la Prestación de Servicios de Personas Trabajadoras Ad-Honorem en la Caja Costarricense de Seguro Social.

ACUERDO SEGUNDO: Instruir a la Gerencia General para que a través de la Dirección de Administración y Gestión de Personal proceda con la publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la presente propuesta de Reglamento, en cumplimiento del artículo 4 de la Normativa de Relaciones Laborales, el cual indica textualmente:

“La Caja, de previo a la aprobación de reglamentos sobre relación de empleo con sus trabajadores dará audiencia sobre el respectivo “proyecto”, por un plazo de veintidós días hábiles a los sindicatos de la institución representantes del gremio y sindicato de empresa (...).”

ACUERDO TERCERO: Instruir a la Gerencia General para que presente a esta Junta Directiva, en un plazo no mayor a dos semanas, un informe sobre las observaciones realizadas por los sindicatos, una vez superado el plazo conforme el artículo 4 de la Normativa de Relaciones Laborales.

Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme es acogida unánimemente. Por tanto, el acuerdo se adopta en firme.

Se retira de la sesión virtual el Lic. Walter Campos Paniagua, Director, Dirección de Administración y Gestión de Personal.