



**San José, viernes 13 de enero de 2023**

REGISTRO DE INTERVENCIÓN N°  
379306-2022-RI

**OFICIO N° 00121-2023-DHR - [AE]**  
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE NÚMERO  
DE OFICIO AL CORREO  
**correspondencia@dhr.go.cr**

Para: Lic. Jaime Barrantes Espinoza  
Gerente de Pensiones  
Caja Costarricense de Seguro Social  
[coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

De: Lic. Geovanny Barboza  
Director de Estudios Económicos y  
Desarrollo

Copias: Sr. Rodrigo Olman De Los Ángeles  
Arias López  
[rariaslopez@gmail.com](mailto:rariaslopez@gmail.com)

**Asunto: INFORME FINAL SIN RECOMENDACIONES**

---

La Defensoría de los Habitantes recibió del señor Rodrigo Olman Arias López, portador de la cédula de identidad N°6-0145-0985, una solicitud de intervención en la que expone lo siguiente:

*"Mediante oficio N°00997-2022-DHR, que se tramitó en el expediente 251996-2017 se acoge Recurso de Reconsideración y traslada a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata para evaluar abrir un registro de intervención (RI) que verse sobre el posible desvío de fondos del 7.5% del IVM, en el cual deberá consignarse como solicitante al señor Rodrigo Arias López.*

*En el recurso de reconsideración se señala textualmente:*

*"De la revisión de las consideraciones vertidas mediante el informe impugnado N°14303-2021-DHR, del 17 de diciembre de 2021, se colige que se atendió la pretensión inicial del recurrente, no obstante, durante el transcurso de la investigación, específicamente en el año 2020, se advirtió un posible desvío de fondos del 7.5% del IVM, que como se indicó anteriormente, no era el vértice de la pretensión inicial del recurrente, toda vez, que ese posible desvío aconteció después de apertura la solicitud de intervención del señor Arias López. Sin embargo, la Defensoría procedió a solicitar información a la Gerencia de Pensiones de la CCSS, obteniendo como resultado que la Gerencia de Pensiones de la CCSS informara que se revisaría la situación en una segunda etapa posterior a la reforma del IVM, reforma que fue publicada en La Gaceta el pasado 11 de enero".*

En el presente expediente constan las siguientes actuaciones *-en lo que interesa-*:

- En fecha 8 de febrero de 2022, se procede con la apertura el expediente.
- La génesis de la denuncia que plantea el denunciante acaece en la interpretación del numeral 73 de la Constitución Política, que expresamente indica:

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

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

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

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

Al respecto a consideración del denunciante, la norma constitucional establece que los seguros sociales de contribución obligatoria, correspondientes a trabajadores asalariados, no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

Bajo ese contexto el denunciante aportó un documento denominado "*Análisis del Modelo Financiero Actuarial, Desvíos de Fondos y Balances Actuariales del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31/12/2020*", de elaboración propia del señor Rodrigo Arias López. En dicho documento señaló que en el estudio actuarial realizado por la Caja Costarricense de Seguro Social, con corte al 31/12/2017 consta que la cuota salarial que requiere el seguro de salud de los trabajadores asalariados es de 7.11% del 15% total, por lo que el monto restante, a decir, 7.89% está siendo "desviado" o transferido para sufragar otros gastos no correspondientes al seguro de salud de los trabajadores asalariados, sino para cubrir los regímenes especiales, como el régimen de asegurados voluntarios, pensionados, entre otros. De igual manera se aportó la Valuación Actuarial del Seguro de Salud 2017, emitido por la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S.)

- Por **oficio N°1966-2022-DHR**, de fecha 28 de febrero de 2022, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Presidente Ejecutivo de la C.C.S.S. rendir un informe en relación con la denuncia incoada e informar si consta en los registros de la Junta Directiva de la C.C.S.S de los últimos 20 años si dicho órgano colegiado ha conocido sobre un aparente desvío de los fondos del I.V.M.
- Por **oficio N°SJD-0435-2022**, de fecha 22 de marzo de 2022, la Secretaría a.i. de la Junta Directiva de la C.C.S.S., informó a la Gerencia de Pensiones que en los registros de la Junta Directiva no consta el abordaje de un supuesto desvío de fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del 7.5% en promedio.
- Por oficio **N°GP-0725-2022**, de fecha 06 de mayo de 2022, suscrito por el Gerente de Pensiones de la C.C.S.S., brindó respuesta a la Defensoría de los Habitantes, efectuando un análisis desde dos vertientes:

**Análisis técnico:** Refiere la Gerencia que el análisis del supuesto desvío corresponde a un análisis propio y particular del denunciante, respecto a los artículos de la Constitución Política y la Ley

Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. Informó que la C.C.S.S no tiene un único porcentaje de cotización que después distribuye entre los seguros, el Reglamento del Seguro del IVM y el Reglamento del Seguro de Salud establecen los porcentajes de cotización que cada asegurado debe aportar a cada uno de los seguros, por lo que existe una separación financiera y administrativa entre ellos.

Refieren al numeral 33 del Reglamento del Seguro del IVM, que establece el siguiente esquema de cotización, además, refieren que, de conformidad con el Transitorio XI, los montos serán aplicados paulatinamente, siendo que actualmente los afiliados aportan el 10.66% de los salarios o ingresos mensuales (5.25% aporte patronal, 4.00% aporte de los trabajadores y 1.41% aporte del Estado).

En el caso del Seguro de Salud, el numeral 62 del Reglamento regula diferentes modalidades de aseguramiento: asalariados, trabajadores independientes, asegurados voluntarios, pensionados y programas específicos a cargo del Estado. Los aportes son:

- A) Asalariados: 15%
- B) Trabajadores Independientes: 12.25%
- C) Asegurados Voluntarios: 12.25%
- D) Pensionados: 14%
- E) Programas a cargo del Estado: 14.32%
- F) Internos en centros penales: 14%.

Continúan señalando que de conformidad con los principios de seguridad social, esos aportes financian solidariamente el gasto de todas esas poblaciones y sus dependientes, como se estableció en la Valuación Actuarial del Seguro de Salud, corte 2017, se reflejan los siguientes valores de lo que cuesta cada una de las poblaciones:

- G) Asalariados: 7.11%
- H) Trabajadores Independientes: 10.62%
- I) Asegurados Voluntarios: 20.37%
- J) Pensionados: 23.80%
- K) Programas a cargo del Estado: 18.98%

El sistema de seguridad social es solidario por lo que los que ganan más aportan en mayor medida para financiar el gasto de los que ganan menos. Argumentan que ni la Constitución, ni las leyes definen un monto de cotización, sino que son dispuestas vía reglamentaria. Además, expresan que de conformidad con los artículos 33 y 34 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S., se establece la posibilidad por parte de la Junta Directiva de variar la aplicación de las cuotas de acuerdo con los estudios actuariales.

Análisis legal: En ese sentido, el informe presentado correlaciona el numeral 73 de la Constitución Política y el artículo 1 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. y concluye que en virtud de la autonomía administrativa y de gobierno otorgada por la Constitución Política, ningún ente u órgano puede intervenir en la regulación que la institución efectúe sobre los seguros sociales y sus recursos, so pena lesionar la autonomía institucional. Finalmente refieren que se procedió a solicitar la posición institucional de la Dirección Jurídica en esa materia.

- Por **oficio N°04854-2022**, de fecha 19 de mayo de 2022, la Defensoría de los Habitantes puso en conocimiento de la persona denunciante la respuesta brindada por la Gerencia de Pensiones, a efecto de que externara su criterio al respecto.
- En fecha 30 de mayo de 2022, se recibió correo electrónico de parte de la persona denunciante solicitando ampliación de plazo para realizar el análisis de la información.
- Escrito con consecutivo N°RAL-014-2022, de fecha 12 de junio de 2022, suscrito por la persona denunciante, mediante el cual, emite criterio en relación con el informe rendido por la Gerencia de Pensiones, en lo que interesa cuestionó que la respuesta fuera realizada por el Gerente de Pensiones y no por el Presidente Ejecutivo. En relación con el fondo del asunto, refiere que el reglamento se encuentra jerárquicamente por debajo de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. y del tercer párrafo de la Constitución Política, asimismo no hace referencia a los informes de Auditoría Interna que se mencionan en el análisis del modelo financiero.
- Por **oficio N°06330-2022-DHR**, de fecha 27 de junio de 2022, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Gerente de Pensiones informar el plazo en que se remitiría el criterio jurídico por parte de la C.C.S.S.
- Por **oficio N°GP-1106-2022** de fecha 06 de julio de 2022, la Gerencia de Pensiones informa que el pronunciamiento de la Dirección Jurídica se tiene programada su entrega en 15 días hábiles.
- Se recibe con copia el escrito N°RAL-016-2022, de fecha 14 de julio de 2022, suscrito por el señor Rodrigo Arias López y dirigido a la Dirección Jurídica de la C.C.S.S., mediante el cual se remite una serie de información que solicita ser tomada en cuenta en la emisión del criterio jurídico que se remitirá a la Defensoría de los Habitantes.
- **Oficio N°07961-2022**, de fecha 11 de agosto de 2022, mediante el cual se informó a la persona habitante la ampliación del plazo de la presente intervención.
- **Oficio N°07969-2022**, de fecha 11 de agosto de 2022, mediante el cual la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Auditoría Interna de la C.C.S.S. informar si ha realizado estudio o informes relacionados con la transferencia o traslado de fondos del seguro social obligatorio de trabajadores asalariados a otros regímenes especiales creados por ley; si en el año 2013, éste órgano de control verificó y concluyó que el criterio N°DJ-3519-08 del 07 de mayo de 2008 estaba vigente, remitir la información al respecto, y finalmente si esa auditoría tenía conocimiento de algún criterio jurídico emitido por la CCSS relacionado con la imposibilidad de transferencia de fondos del seguro obligatorio de trabajadores asalariados a otros regímenes especiales creados por ley.
- **Oficio N°AI-1254-2022**, de fecha 17 de agosto de 2022, suscrito por el Auditor Interno de la Caja Costarricense del Seguro Social, mediante el cual informó que la Auditoría ha realizado diversos informes en relación con los fondos de seguro social de diferentes poblaciones y remite un listado. Se remite copia del criterio N°DJ-3519-08 del 07 de mayo de 2008, donde se atiende la viabilidad jurídica de transferir fondos y reservas entre diferentes regímenes de protección de la salud. Además, remite copia del Informe ASF-112-2017 del 13 de octubre de 2017, en donde esa auditoría analizó el cumplimiento del Marco Normativo Técnico aplicable al financiamiento del Programa de Asegurados por Cuenta del Estado. Por último, remitió copia de dos criterios jurídicos,

el primero emitido mediante oficio N°DJ-1820-2015 del 24 de marzo de 2015 sobre la contribución al Seguro de Salud por modalidad de aseguramiento y el segundo DJ-431-2017 del 05 de abril de 2017 sobre los Regímenes de Protección que administra la C.C.S.S.

De interés se encuentran los siguientes documentos que indican:

- **Oficio N°ASF-112-2017** de fecha 06 de octubre de 2017, denominado "Estudio especial referente al cumplimiento del marco normativo técnico aplicable para el financiamiento del Programa de Asegurados por Cuenta del Estado", señala que en relación con los criterios jurídicos vertidos por la Dirección Jurídica Institucional (D.J.3519-08, D.J.1820-2015 y D.J. 0431-2017, refiere la Auditoría que aunque pareciera carecer de claridad se debe tomar en consideración que no responden a los mismos planteamientos o consultas de la Administración, y por ello pueden existir líneas de argumentación jurídica distintas entre sí.

No obstante, que el señor Guillermo Mata Campos, funcionario de la Dirección Jurídica que estuvo a cargo del análisis y redacción de los dos últimos criterios aclaró que *"...el fundamentar la contribución o cuota con base en los costos de la modalidad de aseguramiento en cuestión, no violenta el principio de "solidaridad", todo lo contrario el mismo Reglamento de Seguro de Salud y la Ley Constitutiva de la Caja, establecen que la contribución se fijará con base en los costos de cada sector contributivo... lo que podría violentar la solidaridad, sería hacer diferencias en el otorgamiento..."*.

- **Oficio N°D.J. 3519-08**, de fecha 07 de mayo de 2008, suscrito por la Dirección Jurídica de la C.C.S.S, en el cual mediante el análisis de la normativa de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S., concluyó en la imposibilidad de trasladar fondos del régimen de seguro obligatorio a otros regímenes, ya sea el régimen de asegurados a cargo del Estado u otros, por disposición expresa del artículo 73 de la Constitución Política, que refiere la imposibilidad de trasladar esos fondos en finalidades distintas a las que motivaron su creación.
- **Oficio N°D.J. 1820-2015**, de fecha 24 de marzo de 2015 suscrito por la Dirección Jurídica de la C.C.S.S, en donde se señala que las recomendaciones vertidas por la Auditoría Interna implican una afectación del principio de solidaridad, por cuanto el propio artículo 23 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. no establece que la determinación de las contribuciones lo es dependiendo del costo de los servicios según determinado grupo, sino que lo dispone en forma general según sector contributivo.
- **Oficio N°DJ-0431-2017** de fecha 05 de abril de 2017, mediante el cual la Dirección Jurídica de la CCSS a partir de análisis de sentencias constitucionales y judiciales llega a la conclusión de que los regímenes de protección que administra la CCSS son dos, el Régimen de Salud o Reparto y el de Pensiones o Capitalización Colectiva; la modalidad de aseguramiento de asalariados, independientes, voluntarios, pensionados, por cuenta del Estado entre otros, no son regímenes sino la forma en que la institución ha determinado conceptualizar a los beneficiarios de las protecciones y servicios que brinda el Régimen de Salud o Invalidez, Vejez y Muerte.

- **Oficio N°08179-2022-DHR**, de fecha 22 de agosto de 2022, suscrito por la Defensoría de los Habitantes, mediante el cual pone en conocimiento del denunciante el informe rendido por la Auditoría Interna de la C.C.S.S.
- En fecha 23 de agosto de 2022, se recibió el **oficio N°GA-DJ-5834-2022** de fecha 09 de agosto de 2022, suscrito por la Dirección Jurídica de la C.C.S.S, mediante el cual rinden el criterio jurídico sobre el supuesto desvío de fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

En el criterio se concluyó que en el caso de los Regímenes de Salud e Invalidez, Vejez y Muerte, existe una forma de financiamiento particular, que toma en consideración el costo de los servicios y beneficios que cada uno otorga para efectos de definir las cuotas que corresponde a cada seguro, fijación de contribuciones que se fundamenta en los estudios técnicos actuariales respectivos; señala además que no se observa que desde el punto de vista legal, exista un traslado de recursos de un seguro a otro, por cuanto cada uno sea Salud o Invalidez, Vejez y Muerte, tienen un sistema de contribución definido reglamentariamente y obedecen a una determinación del costo que implica la prestación de los beneficios y servicios.

- **Oficio N°08309-2022-DHR**, de fecha 23 de agosto de 2022, suscrito por la Defensoría de los Habitantes, mediante el cual pone en conocimiento del denunciante el oficio N°GA-DJ-5834-2022 de fecha 09 de agosto de 2022, suscrito por la Dirección Jurídica de la C.C.S.S.
- En fecha 07 de setiembre de 2022, se recibió el escrito N°RAL-017-2022 y una serie de anexos, remitido por el denunciante.

Copia del oficio N°AI-1279-2022, de fecha 22 de agosto de 2022, mediante el cual la Auditoría Interna da respuesta al denunciante sobre el estado de los informes emitidos desde el año 2012.

Análisis del Ingreso de Referencia: asegurados por el Estado.

Estimación de los servicios y costos de atención de los Pensionados de IVM, Magisterio, RNC y sus familiares 2005-2012.

Oficios N°GF-2460-2021, de fecha 22 de julio de 2021 y GF-2591-2021, de fecha 06 de agosto de 2021, mediante el cual la Gerencia Financiera de la C.C.S.S brindó respuesta al denunciante.

- **Escrito N°RAL-017-2022**, de fecha 06 de setiembre de 2022, suscrito por el denunciante, mediante el cual se pronunció en relación con la respuesta emitida por la Auditoría Interna de la C.C.S.S. Refiere que la auditoría ha realizado estudios relacionados con regímenes especiales creados por ley, pero no una investigación sobre el presunto desvío de fondos. Asimismo, realiza una reseña de los informes emitidos por la Auditoría Interna en donde a su consideración se extrae la falta de cobro de los adeudado por Estado a la C.C.S.S, de igual manera, de donde ha tomado la CCSS, para cubrir el faltante de fondos en los regímenes especiales creados por ley. Por otra parte externa la divergencia entre los criterios jurídicos emitidos por la Dirección Jurídica de la C.C.S.S., particularmente en relación con el criterio del año 2008.
- **Escrito N°RAL-018-2022**, de fecha 08 de setiembre de 2022, suscrito por el denunciante mediante se refiere al criterio jurídico N°GA-DJ-5834-2022 de fecha 09 de agosto de 2022, no

aportó estudios actuariales del cumplimiento de la normativa, es decir en relación con la distribución del seguro social obligatorio. Además, refiere que los criterios jurídicos posteriores no mencionan que el criterio emitido mediante DJ-3519-2008 se encuentra haya cambiado, ni mencionan los motivos o criterios del un eventual cambio de criterio. Diserta sobre posibles conflictos de interés por parte de Jerarcas de la Institución y eventuales discrepancias jurídicas entre la Dirección Jurídica y otros órganos.

En el mismo sentido arguye que no se cuestiona la autonomía de la C.C.S. sino la facultad de decidir dejar de cobrarle al Estado lo ordenado por leyes especiales y la Constitución Política. Además de análisis propio en relación con el conocimiento de la Junta Directiva de la C.C.S.S. en relación con el aparente desvío objeto de investigación.

Concluida la investigación y del elenco probatorio que consta en el expediente de marras, se han constatado los siguientes hechos:

### **Hechos probados:**

- Que el denunciante presentó solicitud de intervención a la Defensoría de los Habitantes por aparente desvío del 7.5% en promedio realizado por la Caja Costarricense del Seguro Social -CCSS- del fondo del seguro de salud de las personas asalariadas a otros regímenes especiales de aseguramientos como el voluntario, pensionados, entre otros. Lo anterior ante la interpretación realizada del numeral 73 de la Constitución Política.
- Que la Dirección Jurídica de la CCSS ha emitido diversos criterios jurídicos en los últimos 15 años, siendo que mediante Oficio N°D.J. 3519-08, de fecha 07 de mayo de 2008, concluyó en la imposibilidad de trasladar fondos del régimen de seguro obligatorio a otros regímenes, ya sea el régimen de asegurados a cargo del Estado u otros, por disposición expresa del artículo 73 de la Constitución Política, que refiere la imposibilidad de trasladar esos fondos en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

Posteriormente ese órgano emitió el **oficio N°GA-DJ-5834-2022** de fecha 09 de agosto de 2022, en donde concluyó que no se observa que, desde el punto de vista legal, exista un traslado de recursos de un seguro a otro, por cuanto cada uno sea Salud o Invalidez, Vejez y Muerte, tienen un sistema de contribución definido reglamentariamente y obedecen a una determinación del costo que implica la prestación de los beneficios y servicios.

- El seguro de salud contempla diferentes modalidades de aseguramiento, como son: asalariados, trabajadores independientes, voluntarios, pensionados y programas específicos a cargo del Estado.
- En virtud del principio de solidaridad social y equidad a partir de la contribución forzosa tripartita (trabajadores, patronos y Estado) así establecido en el numeral 73 de la Carta Magna se financian las modalidades de aseguramiento, sin que de la interpretación del numeral señalado y la interpretación que ha realizado la Sala Constitucional de nuestro país se extraiga diferenciación en el financiamiento para las modalidades de aseguramiento.

### **Hechos no probados:**

- Que exista un desvío de fondos correspondiente al Régimen de IVM, correspondiente a la cotización que realizan los trabajadores asalariados, para fines diferentes a los que establece el numeral 73 de la Constitución Política.

Con fundamento en lo expuesto la Defensoría de los Habitantes realiza las siguientes consideraciones: **SOBRE LA NATURALEZA DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.**

En relación con la naturaleza de la intervención de la Defensoría de los Habitantes, es importante señalar que el espíritu de la norma constitutiva dispuesta en el proyecto de ley N°10.218 –iniciativa de la ley N°7319- tuvo la clara intención de crear un órgano independiente, que combatiera actuaciones ilegales, incluso faltas de moral de la Administración Pública, entendida como una apatía de las personas que ejercen la función pública para atender las necesidades de las y los ciudadanos, considerándose que la Defensoría de los Habitantes viniera a fungir como un órgano adscrito del Poder Legislativo contralor o vigilante de la Administración; así en el expediente legislativo del proyecto de cita, se indica:

*"... este proyecto obedece a movimientos generales de democratizar el control de las libertades públicas y constituye este proyecto un cauce de comunicación entre los ciudadanos y los diversos servicios de la administración pública... va a combatir la inmoralidad administrativa... va a combatir arbitrariedades y también la ineficiencia en que la administración pueda incurrir..."<sup>1</sup>*

Es así como mediante Ley N°7319 del 17 de noviembre de 1992, se determinó que la Defensoría de los Habitantes fuera un órgano encargado de velar porque la actividad del sector público se ajustara a la moral, la justicia y al ordenamiento jurídico. El numeral 1 establece:

**"Artículo 1.- Atribución general.** *La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes."*

No obstante lo anterior, la función de la Defensoría de los Habitantes no es sustituir las actuaciones de la Administración activa, toda vez que es a ésta a la que le corresponde emitir sus actos, validarlos y de ser el caso rectificarlos, no pudiéndose concebir a la Defensoría como una instancia de conocimiento más a la cual recurrir en caso de considerar que las actuaciones de la Administración contravienen sus derechos; por ello carece de la facultad de revisión y anulación de las actuaciones, función que ejercería como tercer instancia, situación que de ser así contravendría el ordenamiento jurídico por cuanto el poder de anulación y corrección es atribución de la autoridad competente para emitir los actos. Así lo estableció el legislador en el artículo 14 de la Ley N°7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes:

**"Artículo 14. Naturaleza de la intervención.** *1. La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos sus efectos, de control de legalidad..."*

<sup>1</sup> Expediente legislativo N°10.218, p.44.



La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha efectuado el análisis del artículo 14 de la Ley de creación de la Defensoría de los Habitantes de la siguiente manera:

*"...De ahí que, volviendo ahora al análisis del artículo 14 de Ley del Defensor de los Habitantes, se comprende que éste último no tiene funciones decisorias en los términos en que la ostenta la jerarquía administrativa; no puede revocar ni anular un acto administrativo y no puede ordenar nada a la Administración Pública, excepto cuando solicita la cooperación de ésta en la averiguación o investigación de los hechos, y en cuanto a poderes de punición, a lo más cuenta con la capacidad de generar una amonestación o una recomendación de despido, excepto en los casos en que se discuta la comisión de un ilícito penal. Esto obedece a que su función, en esencia, consiste en tratar de convencer, influir, arbitrar y hasta presionar, en función de su prestigio, su calidad de órgano independiente y su acceso tanto a las peticiones que puede efectuar a los demás órganos judiciales o administrativos y al mismo Parlamento desde luego, y fundamentalmente a la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación de masas..."<sup>2</sup>*

Para proteger los derechos de las personas habitantes y realizar el control de legalidad de los actos de la Administración Pública, la Defensoría realizará una investigación de la denuncia presentada por el habitante, donde los órganos e instituciones públicas están llamados a colaborar, de conformidad con el Artículo 24 de la Ley 7319, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 24. Colaboración preferente.** 1.- Los órganos públicos están obligados a colaborar, de manera preferente, con la Defensoría de los Habitantes de la República, en sus investigaciones y, en general, a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones. 2.- De conformidad con el ordenamiento jurídico, a la Defensoría de los Habitantes de la República no podrá denegársele acceso a ningún expediente, documentación ni información administrativa, salvo a los secretos de Estado y a los documentos que tienen el carácter de confidenciales de conformidad con la ley"

Una vez que concluya la investigación, la Defensoría de los Habitantes determinará si la presunta vulneración al derecho alegado por la parte denunciante fue corroborado y debidamente subsanado, caso contrario, se emitirán recomendaciones a la institución o instituciones vinculadas, mediante las cuales, si bien se procurará la búsqueda de una solución al problema planteado, de ninguna manera se pretenderá sustituir las actuaciones de la administración activa, estando esta posibilidad totalmente fuera de las competencias establecidas en la Ley N°7319.

## **SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Como bien lo ha indicado la Organización Internacional del Trabajo -OIT- la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en el caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N°7730-2000, de las catorce horas cuarenta y siete minutos del treinta de agosto del año dos mil.

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo. <https://bit.ly/2SWvHuC>

En ese sentido, los países a nivel mundial han realizado grandes esfuerzos para normativizar esa protección en instrumentos internacionales de acatamiento obligatorio para los Estados suscribientes, es por ello, que el caso particular del derecho a la seguridad social, se encuentra tutelado en la siguiente normativa.

Los numerales 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, con una extraordinaria visión para su época, se establecieron derechos y libertades de toda persona, que deben ser respetados en condiciones de igualdad, señalando en el tema particular que:

**"Art. 22.-** *Toda persona, como miembro de la sociedad, **tiene derecho a la seguridad social**, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

**Art. 25.-** *1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; **tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros** casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social." Énfasis propio.*

Para la misma época encontramos la promulgación de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, emitida el 02 de mayo de 1948, contemporánea con el instrumento anterior, y disponiendo:

**"Artículo XI.** *Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.*

**Artículo XVI.** *Toda persona tiene derecho a la **seguridad social** que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física y mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*

**Artículo XXXV.** *Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias." Énfasis propio.*

Posteriormente con la promulgación del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, también denominado Protocolo de San Salvador emitido el 17 de noviembre de 1988, los Estados parte suscriptores de la Convención Americana de Derechos Humanos, y debidamente ratificado por Costa Rica mediante ley N°7907 de fecha 03 de setiembre de 1999, se dispuso:

**"Artículo 9.-** *Derecho a la seguridad social.*

**1.-** *Toda persona tiene derecho a la **seguridad social** que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para*

*obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.*

*2.- Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.”*

De manera posterior a la promulgación de las Declaraciones de cita, en 1948, la Organización Internacional del Trabajo, ha emitido normativa relacionada y desarrollado recomendaciones entorno a esa temática<sup>4</sup>. Asimismo, la legislación patria, contempla la regulación del sistema de seguridad social, desde la norma interna de mayor rango, a decir, la Constitución Política, en el numeral 73, que reza:

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

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

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

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

Adicionalmente el constituyente, en el numeral siguiente, sea el 74, señaló:

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

En el mismo sentido el numeral 21 de la Carta Magna, establece que la vida humana es inviolable y es a partir de ese numeral que se ha establecido el derecho a la salud como un derecho de toda persona, siendo el Estado el encargado de velar por la salud pública. Es por ello que el derecho a la vida y la salud en condiciones de dignas como valores intrínsecos a toda persona, obliga la tutela del Estado, tanto la normativa de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por la normativa interna.

De lo anterior se concatena que el régimen de seguridad social es un pilar del sistema democrático nacional, y por ello, el Estado a través de la Caja Costarricense de Seguro Social, por disposición expresa del constituyente, tiene el deber de tutelar los seguros sociales para todas las personas, garantizando al menos la vida de las personas, y es por esa razón que en nuestro país, los centros médicos públicos no pueden negar la asistencia médica urgente a ninguna persona, aún y cuando no posea un seguro social, claro está, como toda prestación de un servicio, la C.C.S.S. posteriormente realiza la facturación del servicio, aún y cuando las personas en ocasiones no tengan la posibilidad de sufragar esa asistencia. Así lo ha establecido

---

<sup>4</sup> Se puede consultar los instrumentos normativos emitidos por la OIT en el siguiente link: <https://bit.ly/2qAVcVH>

expresamente la Sala Constitucional, en reiterados pronunciamientos, a manera de ejemplo se cita la **resolución N°11391-2004**, al señalar:

*"...Por otra parte, también se ha declarado por este Tribunal el derecho de quienes no estén asegurados y no padezcan de enfermedades que indiquen hospitalización o atención médica urgente, sino que simplemente requieran de los servicios médicos que se prestan en la Caja Costarricense de Seguro Social, siempre y cuando se cancele el servicio prestado, lo cual siempre resultará en una ventaja para el que utiliza el servicio, toda vez que la cotización solidaria de todos los trabajadores hace del costo del servicio uno más accesible a las necesidades de los que no poseen un empleo y requieren la atención médica..."*

La universalización de los seguros sociales que indica el órgano contralor de constitucionalidad tiene su fundamento en los principios que rigen la seguridad social, siendo los más destacados, la universalidad, solidaridad, unidad, progresividad, integridad y suficiencia, redistribución de ingresos, pro fondo, entre otros. En virtud de la importancia de dos de estos principios para el análisis del caso concreto, se procederá a desarrollar el principio de solidaridad y universalidad.

El **principio de universalidad** de la seguridad social, refiere a la tutela o cobertura a todas las personas con carácter de obligatoriedad, desde un punto de vista subjetivo, y desde el punto de vista objetivo, refiere al principio de generalidad, por cuanto protege situaciones de necesidad como la protección en materia de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

El **principio de solidaridad** de la seguridad social, es el deber de la colectividad, de asistir a las demás personas frente a contingencias que los colocan en una posición más vulnerable, como sería la vejez, enfermedad. En relación con el dimensionamiento de ese principio en el sostenimiento de la seguridad social, la Sala Constitucional ha establecido que:

*"el artículo 74 constitucional, contiene los principios de justicia social y solidaridad social. El primero es entendido como la autorización para que el Derecho irrumpa en las relaciones sociales con el fin de corregir y compensar las desigualdades entre las personas, que resulten contrarias a su dignidad de tal manera que se pueda asegurar las condiciones mínimas que requiere un ser humano para vivir. El segundo principio, el de solidaridad social, consiste en el deber de las colectividades de asistir a los miembros del grupo frente a contingencias que los colocan en una posición más vulnerable, como la vejez, la enfermedad, la pobreza y las discapacidades..."*

***...si bien en un inicio la seguridad social protegía solo a los trabajadores asalariados que aportaban al sistema, lo cierto es que ello provocaba un desamparo económico para el resto de la población, por lo que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1949 y de la evolución progresiva de los derechos fundamentales en este campo, surgió el principio de universalidad de los seguros, el cual pretende incorporar a toda la población dentro de la cobertura de los seguros, como piedra angular de todo estado social democrático de derecho y como instrumento para el desarrollo de las personas y la sociedad. De esta manera, se concibe al sistema de seguridad social como un conjunto de normas, principios, políticas e instrumentos destinados a proteger y reconocer prestaciones a las personas en el momento en que surgen estados de vulnerabilidad, que le impidan satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes..."**Énfasis propio. Resolución N°10892-2011.*

Por otra parte, no menos importante, el **principio de progresividad de los derechos humanos**, el cual es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos, siendo que incluso las regulaciones normativas internacionales contienen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos contenidos en esos instrumentos. De conformidad con este principio se exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un país, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>. En virtud de este principio, el reconocimiento de los derechos no puede disminuir, solo puede aumentar, progresando gradualmente.

## **DEL CASO CONCRETO.**

Ahora bien, lo procedente es analizar la intervención por denuncia incoada por el señor Rodrigo Arias López a la luz de la normativa internacional, nacional y criterios emitidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que cabe mencionar dicho órgano jurisdiccional tiene la plena competencia de interpretar las normas contenidas en la Constitución Política, que para el caso concreto, se impone el estudio de los criterios emitidos por dicho órgano en relación con el numeral 73 de la Carta Magna y el dimensionamiento en relación con el financiamiento de los seguros sociales.

En ese sentido, luego de una búsqueda profusa de resoluciones de la Sala Constitucional, se observa que la situación del financiamiento de la seguridad social ha sido una temática abordada sea de manera puntual o de manera colateral cuando se ha analizado el deber de sectores diversos al asalariado de pagar la seguridad social. En razón de lo anterior, se procede a transcribir los extractos más relevantes.

En relación con la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y el numeral 7 del Reglamento del Seguro de Salud, por considerarlos contrarios al artículo 73 de la Constitución Política, al establecer la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes al régimen de seguridad social, en esa oportunidad la Sala sostuvo:

*"...En primer término, **las regulaciones contenidas en los artículos 63, 73 y 74 de la Constitución Política, en relación con la seguridad social, constituyen mínimos y no máximos**, por lo que el legislador en uso de su libertad de configuración, puede desarrollar esos preceptos e incluso ampliarlos, a efecto de hacerlos extensivos a otros sectores de la población, por lo que no corresponde a este Tribunal ejercer un control sobre dicha discrecionalidad; únicamente, en aquellos casos en los que se excede esa potestad en perjuicio directo de los derechos fundamentales de las personas es que esta Sala puede, válidamente, conocer y pronunciarse al respecto. Sin embargo, este no es el caso, pues contrario a lo que afirma el accionante, el artículo 73 de la Constitución Política, crea los seguros sociales a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social en beneficio de los trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine*

...

*Además, **si bien en un inicio la seguridad social protegía solo a los trabajadores asalariados que aportaban al sistema, lo cierto es que ello provocaba un desamparo económico para el resto de la población, por lo que a partir de la promulgación de la***

<sup>5</sup> <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.v.htm>

**Constitución Política de 1949 y de la evolución progresiva de los derechos fundamentales en este campo, surgió el principio de universalidad de los seguros, el cual pretende incorporar a toda la población dentro de la cobertura de los seguros, como piedra angular de todo estado social democrático de derecho y como instrumento para el desarrollo de las personas y la sociedad. De esta manera, se concibe al sistema de seguridad social como un conjunto de normas, principios, políticas e instrumentos destinados a proteger y reconocer prestaciones a las personas en el momento en que surgen estados de vulnerabilidad, que le impidan satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes...".** Énfasis propio. Resolución N°10892-2011 del 17 de agosto de 2011.

El análisis que se puede realizar a este pronunciamiento del órgano control de constitucionalidad es que el numeral 73 de la Constitución Política no debe interpretarse de manera literal, sino bajo una óptica de derechos humanos, y previendo que lo establecido son mínimos y no máximos, por lo que se deben entender de conformidad con el principio de progresividad de los derechos, por lo que el artículo en mención no solo tutela a las personas asalariadas, sino además a toda la población en general, razón por la cual su correcta lectura e interpretación debe realizarse a partir de la integración de todas las personas en la cobertura de estos seguros sociales.

En el mismo sentido, la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1, de la Ley de Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal por considerar que la normativa constituye un quebranto del principio de igualdad, al excluir a los asegurados como trabajadores independientes, además de contradecir el principio de universalización de los seguros sociales, contemplado en el artículo 73 de la Constitución Política, en el análisis del caso la Sala Constitucional analizó el financiamiento de los seguros sociales, e indicó -en lo que interesa-:

*"... el Seguro de Salud es universal y cubre a todos los habitantes del país, con sujeción a las disposiciones y requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico. La finalidad de los seguros sociales es precisamente proteger a los ciudadanos de los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte..."*

**VI.- Sobre el financiamiento de la seguridad social.-** De conformidad con el artículo 73, Constitucional, ya citado, a la Caja Costarricense del Seguro Social, le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales, con las siguientes particularidades: **a)** El sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; **b)** Goza de independencia administrativa; **c)** Los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. **El financiamiento de los seguros es mediante contribuciones del sector asalariado, pensionados, asegurados voluntarios, asegurados por el Estado en condición de pobreza y trabajadores independientes.**

*Dichas contribuciones varían según se deriven de cada una de las categorías recién mencionadas.*

*... Dichas contribuciones al Seguro de Salud, se encuentran conformadas de la siguiente manera: a) Para el Sector asalariado: los trabajadores cotizan el 5.50% de sus salarios; los Patronos: 9.25% de los salarios de sus trabajadores y el Estado como tal: 0,25% de los salarios de todos los trabajadores del país. En el caso del monto de la contribución que corresponde al trabajador independiente, se encuentra determinada por el monto de la escala contributiva aprobada por la Junta Directiva y la diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el*

*asegurado y el porcentaje de contribución global, será asumido por el Estado; es decir que, bajo esta categoría, no existe un aporte patronal, pues no hay una relación laboral empleado-patrón. La situación de los asegurados voluntarios, es similar a la de los trabajadores independientes, dado que tampoco hay aporte patronal a la financiación del seguro, y la cuota es determinada por los ingresos de referencia del solicitante y el porcentaje de contribución establecido en la escala contributiva que apruebe la Junta Directiva. Ahora bien, **con base a dichas contribuciones es que se fortalece el programa para que todos los asegurados activos así como sus beneficiarios tengan acceso a una atención integral a la salud, en virtud del principio de solidaridad social...**”. Énfasis propio. Resolución N°16069-2015 del 14 de octubre de 2015.*

De la cita textual extraída se puede concluir que la Sala Constitucional ha dimensionado el artículo 73 de la Constitución Política y el financiamiento que esa norma establece, señalando que el financiamiento de los seguros engloba los aportes tanto del sector asalariado, pensionado, voluntarios y los asegurados por el Estado por su condición de pobreza y los trabajadores independientes, es decir, el fondo del seguro que establece el artículo 73 constitucional se nutre de los aportes de todos los sectores.

De más reciente data, la Sala Constitucional ha dimensionando el espíritu del numeral 73 de la Carta Magna, al conocer una acción de inconstitucionalidad que tuvo como fin que se declarara la omisión en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2018 como inconstitucional por no incluir ni aprobar partida presupuestaria con el fin de darle contenido económico al incremento acordado de contribución del Estado, para financiar las pensiones mínimas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Al respecto, dicha Sala sostuvo:

*"...Se inspira, en consecuencia, en un deber-ser de la sociedad o de la colectividad, para brindar soporte a quienes no tienen suficientes medios de subsistencia o quienes se encuentran en un riesgo social y económico, y donde la sociedad da un paso adelante a través del Estado o de los mecanismos que éste crea, para satisfacer la necesidad de las personas que caen en un riesgo social y económico: por ello promueve mayor justicia y equidad. **Como la seguridad social nace de la necesidad humana, todo esto conlleva a un sacrificio de los sectores mejor acomodados a favor de los más desposeídos, que es precisamente el espíritu de lo que se regula en los artículos 1, 50, 73 y 74 de la Constitución Política** (pues son quienes tienen o tuvieron acceso a la educación, a mejores condiciones personales y sociales, y que en razón de tales beneficios se esperaría una conducta tendente a favorecer a aquellos con menor suerte, etc.). Precisamente, los sistemas de seguridad social promueven el combate a la pobreza extrema para los más desfavorecidos, se convierte entonces en un sistema de distribución económica y social que debe reconocerse conlleva inherentemente el sacrificio de ciertos grupos sociales mejor aventajados de la sociedad, pero que contribuye grandemente a la seguridad y paz social. Bien señalado por Albert Einstein: "Un estómago vacío no es buen consejero político", y ello debe ser la principal preocupación del Estado cuando existe en los estratos sociales más bajos de la sociedad costarricense".*

*Es importante traer a colación el caso, toda vez que **se cuestionó la constitucionalidad del aporte y la prestación que se recibía a partir de la contribución forzosa tripartita que establece el artículo 73, de la Constitución Política, en la cual,***

**patronos, trabajadores y el Estado aportan obligatoriamente a un fondo de pensiones, y que redistribuye las cuotas de quienes aportan más a quienes tienen menos. Si bien, no es proporcional para ninguno de los extremos (máximo y mínimo), es con los primeros que se evidencia un mayor sacrificio, justificado en el principio de solidaridad social a favor de quienes aportaron menos al sistema por pertenecer al menor estrato social. De esta manera, el sistema de seguridad social debe buscar mecanismos que compensen las diferencias desde un mínimo para elevar las prestaciones a un monto que asegure la supervivencia de todos los individuos. En la sentencia supra-citada, la Sala es clara en señalar que:**

*"No se debe perder de vista que está sustentada en un régimen básico de protección social, o lo que es lo mismo, la obligación internacional está con el establecimiento como sostenimiento de un piso social. Es así como, al ser un sistema básico de cobertura abarca una dimensión horizontal del sistema que exige niveles mínimos de protección para lograr o mantener la universalidad de esa protección (incluso hasta para sustentar una elevación de los niveles a quien no los tiene, según el principio de solidaridad social), pero que, sin duda, **debe reconocerse la progresividad en los regímenes de protección, es decir, en su dimensión vertical, donde éstos deben estar en sintonía con las pautas y obligaciones internacionales que nuestro país ha aceptado frente a la OIT...**"*Énfasis propio. Resolución N°10608-2020 del 10 de junio de 2020.

En esa resolución se vuelve a plasmar el criterio de solidaridad social, y el espíritu del artículo 73 de la Constitución Política de que dicho numeral protege y cubre a toda la población por igual, incluidos aquellos que expresamente no indica la norma, como serían los pensionados, trabajadores independientes, voluntarios y asegurados por el Estado, para así precisamente cumplir con protección de toda la población en general<sup>6</sup>.

En el presente asunto se dilucida la solicitud de intervención por denuncia incoada por un habitante al cual le preocupa el aparente desvío del 7.5% de fondos del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, del sector asalariado para *-según indica-* fines diversos a los establecidos en el artículo 73 de la Constitución Política. A consideración de la persona habitante, el numeral 73 de la Carta Magna tutela a trabajadores asalariados en su párrafo primero, razón por la cual el financiamiento del régimen que establece dicho numeral en su párrafo tercero debe ser exclusivamente para dichos trabajadores y no los demás, siendo que el Constituyente *-a su interpretación-* estableció que los fondos que se obtengan de los aportes de los trabajadores asalariados deben ser utilizados únicamente en el régimen de IVM de esa población y no de otra.

De manera expresa señala en el estudio actuarial de su autoría con corte al 31/12/2017 que la cuota salarial que requiere el seguro de salud de los trabajadores asalariados es de 7.11% del 15% total, por lo que el monto restante, a decir, 7.89% está siendo "desviado" o transferidos para sufragar otros gastos no correspondientes al seguro de salud de los trabajadores asalariados, sino para cubrir los regímenes especiales, como el régimen de asegurados voluntarios, pensionados, entre otros.

A partir de la inquietud expresada por el habitante, la Defensoría de los Habitantes se avocó a la solicitud de información a diversas instancias tales como la Caja Costarricense del Seguro Social y la auditoría interna de esa Institución a efecto de conocer los criterios previamente emitidos al respecto, asimismo, se realizó

---

<sup>6</sup> En el análisis jurisprudencial del presente asunto se consultaron entre otras, las resoluciones de la Sala Constituciones N°3088-2002 de fecha 03 de abril de 2002; N°3483-2003 del 02 de mayo de 2003; N°11391-2004 del 15 de octubre de 2004; N°18144-2008 del 10 de diciembre de 2008; N°15655-2011 del 11 de noviembre de 2011; N°23611 de fecha 20 de octubre de 2021.



una profusa investigación en relación con el análisis del artículo 73 de la Constitución Política que ha efectuado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en atención a la cobertura de la seguridad social en nuestro país, así como el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por Costa Rica en relación con la seguridad social.

En virtud de lo anterior, la temática denunciada por la persona habitante es de índole jurídica razón por la cual, el análisis realizado se circunscribió en ese sentido, al ámbito de aplicación de los derechos humanos, la cobertura de estos en consonancia con los criterios vinculantes que ha emitido la Sala Constitucional de la Corte. Valga mencionar que de conformidad con el artículo 13<sup>7</sup> de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N°7135, los pronunciamientos de esa jurisdicción son vinculantes.

En ese sentido, como se expuso ampliamente en el apartado anterior, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe un universo de normas internacionales que amparan el derecho de las personas a la seguridad social, normativa que data de inicios del siglo pasado. De igual manera, en el ordenamiento jurídico patrio, se cuenta con normas del más alto rango normativo, sea la Constitución Política, en los numerales 50, 73 y 74, así como normativa de rango inferior como leyes y reglamentos.

Ahora bien, a partir de la normativa que resguarda el derecho de todas las personas a la seguridad social y los compromisos adquiridos por nuestro país con la suscripción de los diferentes Tratados Internacionales, debidamente detallados en el acápite anterior, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha dimensionado la interpretación del artículo 73 de la Constitución Política.

Dicha Cámara Constitucional ha establecido que el numeral 73 constitucional, establece mínimos y no máximos, extrapolando el principio de progresividad de los derechos humanos antes explicado, en donde la interpretación de una norma de derechos fundamentales debe establecer mínimos, sin demérito de interpretaciones más extensivas.

Es precisamente a partir de ese dimensionamiento que la Sala Constitucional ha establecido que la protección del artículo 73 constitucional trasciende a los trabajadores asalariados, incorporando otras poblaciones tales como trabajadores independientes, personas pensionadas, asegurados voluntarios y asegurados por el Estado, lo anterior en una interpretación extensiva y progresiva del derecho a la seguridad social cuya cobertura debe aplicarse a toda la población.

Es por ello, que no comparte esta Defensoría de los Habitantes la exegesis realizada por la persona denunciante, al interpretar limitativamente y de manera textual el artículo 73 de la Constitución Política, pretendiendo la cobertura constitucional de ese numeral solo a los trabajadores asalariados, todo lo contrario, la seguridad social es para todos, y así debe establecerse y se ha establecido por el más alto Tribunal constitucional de nuestro país.

En relación con el financiamiento del Régimen del IVM a las personas cubiertas por el numeral 73 de la Carta Magna, como bien lo indicó la Sala Constitucional en los antecedentes transcritos supra, el financiamiento de los seguros es mediante contribuciones de todos los sectores, sea el sector asalariado, pensionados, asegurados voluntarios, asegurados por el Estado en condición de pobreza y trabajadores independientes.

De tal suerte, que a consideración de este Órgano Defensor no hay desviación de fondos del régimen del IVM, en el supuesto señalado por la persona denunciante, toda vez que los aportes a dicho régimen no solo cubren a las personas asalariadas, sino que con los aportes de todos los sectores se nutre ese seguro social con cobertura para todas las personas.

Razón por la cual en virtud del principio de solidaridad social y equidad a partir de la contribución forzosa tripartita (trabajadores, patronos y Estado) así establecida en el numeral 73 de la Carta Magna se financian

---

<sup>7</sup> Artículo 13. La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma.

las modalidades de aseguramiento, sin que de la interpretación del numeral señalado y la interpretación que ha realizado la Sala Constitucional de nuestro país se extraiga diferenciación en el financiamiento para las modalidades de aseguramiento (asalariado, pensionado, voluntario, entre otros), todo lo contrario a partir de los principios mencionados ha extrapolado ese numeral a otros sectores de la población.

De tal suerte, que el aparente porcentaje que el habitante percibe como desvío a otros sectores de la población no es tal, sino más bien, la utilización de esas contribuciones a todos los sectores como constitucional y legalmente corresponde.

Así las cosas, se tiene por atendida la solicitud efectuada por la habitante y se procede al cierre de la presente gestión.

De estar en desacuerdo con la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N°7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se interpone el recurso. Cualquier información relacionada con este informe puede ser consultada en la sede central de la Defensoría de los Habitantes de la República, ubicada en Bo. México, calle 22, avenidas 7 y 11, o a través del correo electrónico [correspondencia@dhr.go.cr](mailto:correspondencia@dhr.go.cr) con copia al correo [correspondencia.estudioeconomicos@dhr.go.cr](mailto:correspondencia.estudioeconomicos@dhr.go.cr).

La elaboración de este documento estuvo a cargo de la funcionaria Alejandra Solano Madrigal, Abogada Asistente, bajo la coordinación del señor Geovanny Barboza Ramírez, Director de la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo.