

El nuevo régimen regulatorio del trabajador independiente

The new regulatory regime for the independent worker

Melissa María Martínez Soto¹

Resumen

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

Palabras clave

Autonomía, amnistía, obligaciones, trabajador independiente, cobro.

Abstract

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

¹ La autora cursa la licenciatura en Derecho en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, ULACIT. Correo: mmartinezs953@ulacit.ed.cr

Key words

Autonomy, amnesty, obligations, independent worker, payment.

Introducción

La Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante, por sus siglas, CCSS), institución que ha beneficiado a los y las costarricenses durante ochenta y un años consecutivos, tiene su nacimiento en la administración del presidente Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, mediante la Ley n° 17 (Congreso Constitucional de la República, 1941). Soto (2022), en su artículo acerca la CCSS, indica que el objetivo principal bajo el cual fue creada dicha institución costarricense fue desde el primer “momento (...) la idea de levantar una estructura socioeconómica capaz de proteger integralmente, a la totalidad de la población costarricense con servicios médicos-hospitalarios iguales para todos los habitantes” (párr. 3). A estos efectos, cabe citar el artículo 73 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1949) que declara lo siguiente:

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

El artículo anterior es importante, ya que, según el criterio de la Procuraduría General de la República (en adelante, por sus siglas PGR), se establece que la CCSS es una institución autónoma y, por tanto, es una institución independiente y descentralizada con autonomía presupuestal y funcional, como se menciona a continuación:

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

A pesar de los esfuerzos que se han dan dado para que haya formalidad en la identificación de actividades laborales, en el registro, el pago y la cobertura, y que los y las trabajadores

sean inscritos debidamente para que la entidad tenga sostenibilidad económica, esto no ha sido logrado por múltiples factores evidenciados en el artículo de Pérez (2022), quien señala que “solo el 6.7% del total de trabajadores independientes se consideran formales en el país. Es decir, el 93.3% mantienen condiciones laborales lejanas a lo que se denomina un empleo formal”.

La institución se ha resistido y ha establecido medidas en el artículo 5º, de la sesión N° 9190, aprobada el 30 de junio del año 2022, en las cuales demuestra “la aplicación de las medidas transitorias al Reglamento que regula la formalización de acuerdos de pago por deudas por patronos y trabajadores independientes con la Caja Costarricense de Seguro Social, e igualmente dispuso su publicación” lo cual no resuelve el problema de la informalidad ni tampoco la situación de irregularidad de los trabajadores independientes.

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

Es de conocimiento público, gracias a lo expuesto por medios de comunicación como el Semanario Universidad, periódico en el que se evidenció que la CCSS ha tenido problemas financieros a través de los años, como se mencionó específicamente en su artículo del 2018 titulado “Crisis y sostenibilidad financiera del seguro de salud de la CCSS”. Además, uno de los momentos de crisis más notorios fue en el 2011, momento crítico para la entidad autónoma ya que tuvo un gran incremento de gastos crecientes, esto evidenciado en el artículo de Sauma (2018) “muchas decisiones que implican compromisos de gastos crecientes a mediano plazo se ha tomado considerando únicamente la situación presupuestaria del año específico de la toma de decisión, y como consecuencia se ha comprometido la sostenibilidad financiera futura”(párr.1).

Mediante el “Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro social de la CCSS” (Carrillo *et al.*, 2011), se realizaron 81 recomendaciones que la CCSS debía seguir y acatar para no tener una decaída financiera. Se mostró que, en el 2009, e inicios del 2010, la CCSS tuvo un atraso prolongado más allá de lo normal en cuanto al pago a los proveedores, lo cual fue alarmante e hizo que se dudara de la capacidad

de administración inmediata y la administración futura, pues se dudaba si podía cumplir con sus fines. La Junta Directiva de la CCSS le solicitó a la Organización Panamericana de Salud un estudio financiero del seguro de salud acerca la condición que tenían, así como que les brindaran una proyección por cada año hasta el 2015. En el informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud, se emitió el siguiente criterio (2011):

Detrás de los problemas de sostenibilidad financiera encontramos serios problemas de gestión, que se refleja tanto en una menor recaudación de ingresos y en la cantidad y calidad de los gastos, los cuales deben ser corregidos en el muy corto plazo para contar con un seguro de salud sostenible. Pero, además, la recuperación de la sostenibilidad financiera constituye una oportunidad para mejorar la equidad, calidad y oportunidad de los servicios que recibe la población asegurada (p. 2).

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

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

Por alguna razón, todas las recomendaciones brindadas fueron desoídas, y más bien se utilizaron métodos prácticamente obsoletos, así como en el recorte de gastos, generando un presagio inevitable de mala administración financiera que cobró su factura en el 2018, año en el que se tuvo que volver a hacer un estudio financiero, ya que, al no tomar en cuenta las recomendaciones, no se tuvo un impacto favorable que persistiera a través de los años.

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

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

Se reconoce en el citado expediente N°. 21.522 que en muchos casos los cobros por mora, intereses, sanciones y multas son tan elevados que en la práctica impide la aplicación de los mecanismos para un arreglo de pago, lo que da lugar a que la CCSS no llegue a recuperar el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, ni aquellas deudas de la Ley de Protección al Trabajador. Dentro de estas consideraciones, que atienden a un sentido práctico y social, más que a aspectos jurídicos propiamente, se hace hincapié en que las deudas a la CCSS, conforme lo ha indicado la propia Sala Constitucional, son de naturaleza parafiscal, siendo tributos que recauda el gobierno para financiar fines específicos, por lo que, conforme al Código Tributario, no solo es posible aplicar una amnistía tributaria, sino que además hacen notar que las deudas tributarias deben de prescribir a los 4 años, aspecto que también será objeto de este estudio.

En el artículo 2º del proyecto de los anteriores comentarios, aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 21.522 (2020), se concede una amnistía a los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y patronos, que consiste en la condonación de mora, multas, sanciones e intereses, regularizando su situación a través de un convenio o arreglo de pago con la institución. Por otra parte, se establecía una disposición fundamental, como que las deudas del principal, por motivo de las cuotas impagas, correspondían a deudas de 4 años anteriores contados a partir de la entrada en vigor de la ley, restableciendo de esta forma el plazo de prescripción que corresponde a una deuda parafiscal.

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

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

Trabajador independiente: concepto y obligaciones

1. Concepto

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

2. Obligaciones del trabajador independiente ante la CCSS

Conviene demostrar el Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes, ya que se deben establecer los requisitos formales que estos deben de entregar para su debida afiliación. Mediante el artículo primero, se evidencia la necesidad del trabajador indepen-

diente de contar con la cobertura y cumplir con una cuota necesaria, indicando que las coberturas del seguro social y su ingreso “son obligatorias para todos los trabajadores independientes manuales o intelectuales que desarrollen por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos”(párr.1).

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

A su vez, en el artículo 2 del Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes y los asegurados voluntarios, se obliga a cada persona a que califique como trabajador independiente y que cotice para los regímenes de Enfermedad y Maternidad e invalidez, Vejez y Muerte.

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

Tabla 1.

Porcentajes que deben de pagar los trabajadores independientes ante la CCSS actualmente.

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

Nota. Fuente: tabla elaborada por Pérez (2022). Tabla número 2 del artículo “¿Qué debe hacer un trabajador independiente para formalizarse?”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Específicamente, el proyecto condonaba, por un lado y para el trabajador independiente, el monto principal, sus multas, sanciones e intereses; por otro lado, y para los patronos, únicamente se les beneficiaba con la condonación de las multas, sanciones e intereses. En cambio, se les condonaba a los patronos con aquellos adeudos que mantuvieran ante el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Banco Popular y Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), todas entidades de clara vocación social.

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

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

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

1. La existencia, al 31 de mayo de 2019, de 15.553 patronos activos que adeudan a la entidad ¢71,445 millones de monto principal, sin estimar los intereses, multas y sanciones.
2. El incumplimiento de las cargas sociales de empresas como consecuencia de la difícil situación económica.
3. El cierre de empresas medianas, micro y pequeñas que han cerrado sus actividades, pero que continúan con sus deudas ante la CCSS.
4. Los elevados montos por mora, intereses, multas y sanciones evitan las posibilidades de arreglos de pago, lo que finalmente impide que la CCSS recupere el pago de sus prestaciones.
5. Por la misma razón, no se logra recuperar los pagos correspondientes a la Ley de Protección al trabajador y aquellas otros cobros de cuotas obrero-patronales de obligaciones que efectúa la CCSS para otras entidades.
6. La aplicación del artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios que establece el plazo de 4 años para el término de prescripción de los tributos, ello en clara referencia a las obligaciones parafiscales de las cargas sociales. Este criterio se sustenta además en lo señalado por la Sala Constitucional, que ha señalado que las cuotas de la seguridad social tienen una naturaleza tributaria. Igualmente, este criterio se abona para posibilitar como acontece con cualquier tributo, la condonación o amnistía de esa clase de obligaciones.

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

Específicamente, la Junta Directiva de la CCSS alegó un criterio de su Dirección Jurídica que, fundándose en opiniones de la Procuraduría General de la República, así como en oficios de la Contraloría General de la República, dispone la imposibilidad de que se pueda legislar o

reglamentar por la propia CCSS sin que existan roces constitucionales y legales. Con base en un criterio de la Contraloría General de la República, la condonación podría limitar la recaudación de recursos que sustentan el régimen de seguridad social, además que representaría un desincentivo para quienes pagan sus obligaciones, así como una violación al principio de autonomía de la entidad. También, se manifiesta la duda de si la misma entidad podría tomar esas decisiones.

Efectivamente, mediante un escrito presentado el 3 de setiembre de 2021, un grupo de diputados formulan ante la Sala Constitucional la consulta facultativa del proyecto, la cual se evacuó mediante la res. 2021-023611, del 20 de octubre de 2021.

Los magistrados resolvieron por mayoría que el expediente legislativo N° 21.522 contenía vicios de inconstitucionalidad en relación con:

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

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

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

- a) La consulta facultativa es admisible si es planteada por al menos por diez diputadas o diputados y, si se formula luego del primer debate en memorial razonado con expresión de

los aspectos cuestionados, y los motivos por los cuales se generaron dudas u objeciones sobre la constitucionalidad, específicamente en referente a los artículos 2 y 5 del proyecto con respecto a lo preceptuado por los artículos 73 y 74 de la Constitución Política.

- b) En segundo término, la Sala estima que los señores diputados, a través de una serie de consultas en las que aportan y refutan distintos criterios de órganos consultativos de la propia CCSS y la Procuraduría General de la República, no logran plantear dudas concretas de la constitucionalidad del proyecto y, pretenden que el Tribunal les evacúe las consultas de la constitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley (por así haberlo solicitado la CCSS).

Sin embargo, en el proceso de la consulta de constitucionalidad, la Sala no debe fungir como una especie de asesoría legal con un espectro indefinido de acción, sino específicamente como una instancia que, con carácter preventivo en cuanto al fondo y vinculante respecto de la forma, coadyuva en el proceso de formación de las leyes, pero solo despejando las dudas u objeciones de constitucionalidad que se someten a su conocimiento de manera concreta y razonada (Sala Constitucional, res. 2021-023611).

Por lo anteriormente mencionado, se declara la inadmisibilidad de esta consulta, lo que implicó a que no corresponda la evacuación de las consultas.

Adicionalmente, los consultantes indicaron que el numeral 2 podría contener una violación a la competencia exclusiva otorgada a la CCSS sobre su gobernanza, y la norma supondría un desvío de los recursos a fines distintos a su propósito social. El artículo 2 del proyecto consultado determinaba una autorización a la CCSS para la condonación de los siguientes supuestos:

- a) En el caso de los trabajadores independientes, los adeudos al principal por cuotas, así como de multas, recargos e intereses.
 - b) En el caso de los patronos, los adeudos por multas, recargos e intereses.
- La condonación no podrá ser menor a la totalidad de los rubros indicados en este artículo, salvo una manifestación expresa por parte del deudor.

Alegan los diputados consultantes que el primer párrafo solo busca otorgar una autorización legal a la junta directiva de la CCSS para la condonación, pero en el último párrafo le definen

cómo y qué debe condonar, así como que ordenan lo que se debe perdonar. En su criterio, solo la CCSS debe determinar qué se debe hacer con los montos adeudados, en su mayoría incobrables, reiterando que estos recursos forman parte del fondo y la reserva de la seguridad social.

Artículo 5- Reglas para condonación a los trabajadores independientes

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

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

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

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

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

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

Artículo 74. - Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son

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

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

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

Aspectos Generales:

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

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

2. Sobre la naturaleza de la carga obrero patronal

Si bien la Sala reconoce que se trata de contribuciones parafiscales y como tales tributos plantea que, al crearse a nivel constitucional, sea el artículo 73 de la Carga Magna, sí tiene la particularidad que la administración y el gobierno de esos seguros sociales corresponde a una institución autónoma, permitiendo incluso la determinación de la carga fiscal por vía reglamentaria, sin que se tenga por violentada el principio de reserva de ley.

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

3. Sobre la naturaleza de los seguros

La Sala sustenta la transgresión constitucional en razón que la Carta Magna configuró los seguros “como un beneficio irrenunciable de las personas trabajadoras ante enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y otras contingencias determinadas por ley, cuyo financiamiento se regula por el sistema de contribución forzosa tripartito del Estado, patronos y trabajadores”.

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

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

Han reconocido la protección constitucional de los seguros sociales para todas las personas trabajadoras. Precisamente, la universalización de los seguros sociales es la que permea con carácter extensivo los seguros sociales que se encuentran a cargo de la CCSS y, por ello, tienen protección constitucional.

4. Sobre la condonación de cuotas

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

El establecimiento y la universalización de los seguros sociales, de modo que están fuera de la acción de la ley. Precisamente, la garantía de que los fondos y reservas de la seguridad social no puedan ser empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, impide cualquier tipo de disposición que no sea afín al propósito expresamente contemplado en la Ley Fundamental.

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

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

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

Por lo tanto, una autorización será constitucional tratándose de multas, intereses y recargos, y deberá basarse en “parámetros razonables y objetivos en atención al principio de igualdad, siempre tomando en consideración la autonomía constitucional de la CCSS, por ser la encargada de la administración y el gobierno de los seguros sociales”. Desde este ángulo, la entidad no puede ser objeto de “intromisiones arbitrarias e injustificadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en estos temas”.

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

5. Segundo proyecto de Ley N° 21.522: Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales

El 25 de abril de 2022, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate el proyecto de Ley denominado actualmente “Autorización de condonación para la formalización y recaudación

de las Cargas Sociales”, Ley 10232 publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 2 de mayo de 2022. En un comunicado de Casa Presidencial, de 29 de abril de 2022, se informa que el presidente Alvarado firmó la Ley que condona deudas de patronos y trabajadores independientes con la CCSS. Según la ministra de la Presidencia Geannina Dinarte de ese periodo, la ley garantiza que “muchas personas puedan desarrollar sus actividades en la formalidad, y también para que sus negocios puedan crecer. Creemos que esto favorecerá la ruta de la recuperación económica y potenciará la generación de empleo”.

Conforme a la norma finalmente dictada, se faculta a la CCSS para proceder con la condonación de adeudos de patronos y trabajadores independientes a esta entidad por el Seguro de enfermedad y maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en punto a los adeudos por multas, recargos e intereses. Se prevé también que otras entidades públicas podrán condonar las deudas a los patronos por concepto de multas, sanciones e intereses, como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Ayuda Social y el Banco Popular.

Para tramitar la condonación de los adeudos, los interesados deberán de cumplir reglas comunes previstas en el artículo 4 para tramitar ante la CCSS, tales como:

1. Presentar solicitud expresa del patrono o trabajador independiente para acogerse a la condonación.
2. Se fija un plazo de doce meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para que los interesados a través de un solo tracto o bien, mediante un acuerdo de pago con la institución.

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

6. Otros proyectos relacionados con el tema de la prescripción

El tema de la prescripción es otro de los aspectos que han tomado relevancia en este tema. Esencialmente, la propia Sala Constitucional ha reconocido el carácter fiscal de las contri-

buciones, lo que provoca como consecuencia la interpretación de la norma aplicable para definir el plazo, como lo es el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. En tanto, las sentencias dictadas por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia han estimado que el plazo de prescripción aplicable es de diez años, contenido en el artículo 56 en relación con del 30 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y no el numeral 44 ibidem. El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS establece:

La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta Ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite en la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil prescribirá en el término de diez años.

7. Proyecto 21.423 Ley del Trabajador Independiente

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

Dentro de los cambios propuestos se establece:

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

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

8. Proyecto 23.107 Ley para la Prescripción de Deudas con la CCSS

Este proyecto fue presentado el 11 de mayo del presente año. Fue propuesto por el Partido Liberal Progresista. El proyecto reforma el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, adicionando como parte de los tributos a la contribución parafiscal, entendida como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de su servicio para la satisfacción y cumplimiento de fines sociales o económicos”.

Cabe acotar que este proyecto cuenta con una exposición de motivos con suficientes criterios emanados por la Procuraduría General de la República, las sentencias de la Sala Constitucional y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, así como un análisis de políticas fiscales de la OCDE de Costa Rica, 2017, que fundamentan que, de acuerdo con la evolución normativa, se ha adicionado una cuarta categoría de tributo, la contribución parafiscal, vía jurisprudencia.

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

Conclusiones

A) Aspectos políticos

1. El análisis del proyecto de condonación o amnistía de las deudas de los trabajadores, así como de los independientes y de los patronos, da la sensación de demostrar las características del funcionamiento del país frente a los grandes problemas. Ya sea por razones de carácter jurídico o político, existe la sensación de que los altos tribunales no desean resolver o dictar decisiones de fondo.

El país demuestra, en un caso como el que se analiza, la imposibilidad de resolver esos problemas de manera frontal. Se observa en este caso, en que un grupo de diputados que representan una posición o ideología socialcristiana que dio a vez su origen en la década de los cuarenta la reforma de los seguros universales para Costa Rica, y que ha sido de hecho un bastión en esa democracia, presenta una propuesta dirigida para resolver una situación real de morosidad y de incapacidad de la institución. Lo anterior con el fin de recuperar esa suma y de resolver la misma sostenibilidad del programa a futuro, a través de la incorporación de los informales y a través

de la facilitación del pago para que las personas logren hacer un arreglo adecuado o un arreglo futuro para generar ingresos a la institución.

2. El proyecto contiene otro rasgo político, ya que, a pesar de que el primer proyecto tuvo una votación bastante amplia, no deja de llamar la atención que los diputados consultantes de la Sala Constitucional no solamente se limitan a hacer la consulta sobre si existe o no un roce con la norma fundamental, sino que además argumentan profusamente por qué la reforma es inconstitucional y además le deja la mesa servida a la Sala Constitucional, haciéndole múltiples preguntas. Lo anterior como si fuera la Sala la institución que tendría que resolver esas dudas a través de la consulta de constitucionalidad, simplemente pretendiendo con ello un litigante más, y buscando una respuesta negativa de la Sala Constitucional, como efectivamente se presentó.

Se denotó que el proyecto efectivamente pudo también haberse afectado por haberse aprobado en un periodo preelectoral.

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

La votación de aprobación del primer debate sugiere que se había llegado a un importante consenso. Sin embargo, es posible observar la politización del proyecto con la forma en que se planteó la consulta preceptiva, en la que, a través de consultas improcedentes y muchos argumentos fundados en criterios de la Sala Constitucional, evidenciaron una oposición fiera contra el proyecto votado por mayoría. Se pretendía, como si fuesen litigantes extraños a la función legislativa, traerse abajo el proyecto utilizando la fuerza de los criterios vinculantes de la Sala.

En ese sentido, es inexplicable el papel del servicio legal de la Asamblea Legislativa al no evidenciar que la viabilidad de la ley estaba muy cuestionada. En otros términos: ¿por qué estos temas no fueron debatidos en la Comisión que conoció el proyecto? Pareciera que la decisión era esperar que la Sala Constitucional avalara los cuestionamientos de un tema controversial y de importancia política. Pasadas las eleccio-

nes, se procedió a aprobar una segunda versión de la ley, con un menor impacto, permitiendo que sea la CCSS la que defina si va a conceder la amnistía para los casos concretos y sin que se haya podido incluir el principal; es decir, un poco más de lo mismo.

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

3. La existencia del concepto de autonomía no puede llevar a la idea equivocada que no es posible analizar su situación financiera interna y se planteen por la vía legal modificaciones a su esquema de funcionamiento y sostenibilidad. Surgen por supuesto preguntas sobre la efectividad del gasto en contrataciones de personal y gastos asociados a las compras de su calidad y pertinencia. Todos ellos aspectos que pueden afectar las arcas de la propia entidad. En suma, la fiscalización y revisión de la institución no puede ampararse a la autonomía. En materia de educación, no es posible en las universidades públicas determinar el contenido de los cursos o los criterios de aprobación, pero ello no quiere decir que se debe de tratar como si estuviera fuera de la jurisdicción del país para los efectos de definir objetivos y el cómo se debe de ajustar esas entidades a la realidad económica y social.

B) Aspectos normativos

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

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

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

El problema por resolver arrastra durante años múltiples aristas:

- a) La sostenibilidad misma del sistema de seguridad.
 - b) La morosidad de patronos y trabajadores, sea por razones objetivas de imposibilidad para cumplir con su obligación, o bien, el simple incumplimiento sin justificación se incluye en la misma morosidad del propio Estado, valorado por el anterior Presidente Ejecutivo de la institución en 2.5 billones de colones.
 - c) La capacidad de la entidad para la recuperación de las sumas adeudadas pudiese reflejar una ineficiente tarea para la recuperación de las sumas a pesar de que cuenta con una prescripción a su favor y con un plazo decenal para el ejercicio de la investigación, determinación y cobro de la obligación, siendo los principales deudores los trabajadores independientes.
 - d) El problema de la informalidad está estimada en Costa Rica en un 46 % de la fuerza laboral; es decir, en cerca de un millón de personas. Aparte de las políticas que se deben de aplicar, en materia tributaria se deben de establecer incentivos para que las personas y las empresas dejen de permanecer en la informalidad, lo que incluye tarifas más bajas y razonables. Costa Rica mantiene cargas patronales del 26.3 %, lo que se considera un porcentaje muy alto, inclusive para los países que pertenecen a la OCDE.
2. La razonabilidad de una ley que acometa las aristas indicadas requiere considerar que los morosos contribuyentes al sistema tengan posibilidades reales de cancelar las deudas sin que se vea el detrimento de su misma subsistencia, permitiéndole, además, continuar aportando con sus cuotas al mantenimiento del sistema. El principio de igualdad en materia tributaria se logra cuando la contribución se hace en proporción a la capacidad económica, permitiéndose la creación de categorías especiales, en el tanto estas no sean antojadizas o discriminatorias.

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

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

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

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

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

De hecho, este criterio se reafirma en el reglamento emitido por la CCSS para la regulación de la actividad del trabajador independiente, en la que se reitera que el plazo es de diez años. Es claro que la omisión de esta regulación esencial en la ley le va a permitir a la entidad ampararse al plazo previsto sin que se haga ninguna interpretación vía reglamentaria para solucionar este aspecto. Para esta solución, la entidad

deja de ser autónoma y no puede reconocer por sí misma que corresponde a una obligación tributaria sujeta a las reglas comunes del Código Tributario.

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

Se deberá de cambiar el modelo de convenios para el pago de las deudas hasta ahora utilizado, pues constituye un desestímulo para buscar una solución a la moratoria.

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

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

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

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

No se ve correcto que los máximos tribunales que crean la jurisprudencia y principalmente la Sala Constitucional se mantenga, como se observa en la consulta preceptiva, reiterando todos los criterios expresados en sus votos sobre la materia. Como se indica en su propia ley constitutiva, sus votos no la vinculan encontrándose facultada

para ajustar el derecho a la solución que se adecúe más a su realidad económica y social.

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

Se supone que los votos de las Salas de la Corte Suprema de Justicia deben de representar al derecho vivo; es decir, el derecho que se adapta a la realidad. Si bien nuestro sistema se basa en el derecho escrito, ello no inhibe a las interpretaciones para que esa norma se innove y concuerde con la realidad social, así como con las condiciones reales económicas y sociales que tiene el país en un momento dado.

En ese sentido, no es suficiente con emitir una sentencia voluminosa que transcribe muchas resoluciones y criterios para sustentar eficientemente la consulta, más si se toma en consideración que no se trataba de un asunto litigioso, sino que se abría una oportunidad valiosa para indicar cómo la norma se debería de interpretar para lograr el cometido de ese ajuste a la realidad, y sobre todo al criterio mayoritario del primer poder de la República.

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

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República. (2021). *Consulta facultativa Expediente 21.522 Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales*. <http://www.asamblea.go.cr/glcp/Votos%20de%20la%20Sala%20Constitucional/Consultas/21.522/21.522%20Consulta%20facultativa%20Sala%20Constitucional%202-9-2021.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República. (2021). *Proyecto de ley “Amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales, 21.522”*. <https://www.analiticaconsultores.net/wp-content/uploads/2020/03/21522.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República. (2022). *Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53846&strTipM=TC
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República*. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871 .
- Carrillo, R., Martínez, J., Naranjo, F. y Sauma, P. (2011). *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*. Editorial IIS-UCR.
- Díaz, N. (2022). *Patronos podrán pedir amnistía de deudas principales con Fodesaf, IMAS, INA y Banco Popular*. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/patronos-podran-pedir-amnistia-de-deudas-principales-con-fodesaf-imas-ina-y-banco-popular/#:~:text=Buscar%3A,honorarios%E2%80%9D%20del%20tr%C3%A1mite>.

- Pérez, D. (2022). *¿Qué debe de hacer un trabajador independiente para formalizarse?* <https://elconocedor.com/menos-del-7-de-trabajadores-independientes-en-costa-rica-se-encuentran-en-la-formalidad/>
- Poder Judicial. *Diccionario Usual del Poder Judicial*. https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario?query=trabajador+independiente&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=VrcQwaaKln1BKI1GvoCWOzEuavIQg-TmOdVTQm-gqskmkhWhzOnahiPtK2XK5lfcL-xoGvzPCSWnRN0wOyIveIP0T13e0FqmyHuPoBJc-QRIDXQKJGj4TFxCwqI-4peT39n9mzWstbRWAIe0F2Sh2yRTRicUjhBGN
- Pomadera, F. (2021). Dirección jurídica de la CCSS objetó proyecto de ley para condonar deudas de patronos y trabajadores independientes. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/direccion-juridica-de-la-ccss-objeto-proyecto-de-ley-para-condonar-deudas-de-patronos-y-trabajadores-independientes/>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2021). *Sala Constitucional resuelve consultas legislativas sobre proyecto de ley de condonación de deudas por cargas sociales*. <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72-comunicados/514-sala-constitucional-resuelve-consultas-legislativas-sobre-proyecto-de-ley-de-condonacion-de-deudas-por-cargas-sociales?Itemid=437#:~:text=En%20un%20voto%20de%20mayor%3%ADa,ley%20tiene%20vicios%20de%20constitucionalidad.>
- Sala Constitucional. (2021). *Sala Constitucional resuelve consulta legislativa facultativa*. Poder Judicial (poder-judicial.go.cr)
- Sauma, P. (2018). Crisis y sostenibilidad financiera del seguro de salud de la Caja. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/suplementos/crisis-financieras-y-sostenibilidad-financiera-del-seguro-de-salud-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social/>
- Soto, E. (2022). *Historia Postal de Costa Rica: Caja Costarricense del Seguro Social*. Cátedra Historia. UNED. <https://www.historiauned.net/profesor/editar/1103-historia-postal-de-costa-rica-caja-costarricense-del-seguro-social>