



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

**GA-DJ-07585-2022**  
06 de octubre de 2022

Ing. Carolina Arguedas Vargas  
**Secretaria**  
**Junta Directiva-1101**

Estimada señora:

**ASUNTO** | **PROYECTO DE LEY “LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE”  
EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 21.434**

Atendemos el oficio No. PE-2450-2022 del 28 de septiembre de 2022, relacionado con el proyecto legislativo mencionado en el epígrafe, al respecto se indica lo siguiente:

**SINÓPSIS**

1	<b>Nombre</b>	LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE
	<b>Expediente</b>	22.434
	<b>Objeto</b>	Definir la figura del trabajador independiente y el plazo de prescripción de cuatro años, para determinar la obligación contributiva, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.
	<b>Proponente</b>	Pedro Miguel Muñoz Fonseca
2	<b>INCIDENCIA</b>	<p>La presente propuesta se trata de un texto actualizado, con moción de fondo aprobada en sesión de plenario realizada el 27 de setiembre de 2022. En consulta efectuada al expediente legislativo digital donde se está tramitando dicho proyecto, no se ubicaron los estudios financieros y actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener esta propuesta, lo cual ha sido considerado para la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República de vital importancia, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas. (ver en ese sentido resolución de la Sala Constitucional No. 9345-2022 de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022 y Opinión Jurídica No. OJ-125-2021).</p> <p>Respecto al artículo 1, que define al trabajador independiente como toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial. Desde el punto de vista jurídico, rescatamos el pretender definir por ley la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022). Sin embargo, de la revisión efectuada se determinó que el artículo 2 del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, guarda armonía y congruencia con la jurisprudencia y lo establecida por la OIT, por lo que, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar a éste.</p> <p>El artículo 2 de la propuesta legislativa, establece que la acción de la CCSS para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. Además, señala que</p>



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

la prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

La Procuraduría General de la República frente a la propuesta legislativa consultada anteriormente, pero similar a la que ahora se nos consulta, señaló en la Opinión Jurídica No. 069 del 22 de abril del 2020, que el instituto de la prescripción se encuentra regulado en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde establece un plazo de 10 años y agrega que, si bien es cierto, la fijación o no de los plazos de prescripción es un asunto reservado exclusivamente al legislador, debe procurar que en la fijación de estos, no se propicie un desfinanciamiento del sistema de Seguridad Social establecido constitucionalmente.

Tomando en cuenta los antecedentes desarrollados, se procedió a analizar alguna otra normativa que regule el término de la prescripción de 4 años. Debido a que, la materia de la seguridad social tiene su regulación propia en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, - tal y como expresó la Procuraduría General de la República- y la cual se diferencia de lo preceptuado de forma general (categoría más amplia de relaciones impositivas), para el cobro de tributos e impuestos.

No obstante, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece un plazo de prescripción de cuatro años, para que la Administración Tributaria determine la obligación e igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses, el cual puede extenderse hasta diez años, si el sujeto pasivo no está registrado ante dicha Administración, no hubiera presentado las declaraciones o éstas hubiesen sido calificadas como fraudulentas. Asimismo, en el numeral 54 del citado Código se hace mención a causales de interrupción de la prescripción, entre otros, temas relevantes relacionados con esta figura. Regulación que dista del contenido del artículo 2 de la propuesta legislativa, lo cual produciría incerteza jurídica de cuál norma supletoria procede aplicar.

Lo que dispone específicamente el “*Transitorio II*” el cual indica que por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. De la lectura del citado transitorio se desprende lo siguiente:

**1.** Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente “*prescriben*”, lo que evidencia un uso no adecuado de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas.

Es importante tomar en cuenta, que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado, lo que implica que se limita la acción cobratoria de los montos adeudados y se garantiza el cumplimiento de un principio trascendental como es la de la seguridad jurídica.

Por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “*independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro*”, ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

**2.** Ahora bien, podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “*prescripción*” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

		<p>constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.</p> <p>Por su parte, en cuanto al posible impacto en las finanzas públicas, revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que "... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos."; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.</p>
3	<b>Conclusión y recomendaciones</b>	<p>El presente proyecto de ley tendría una incidencia negativa en la CCSS, razón por la cual se recomienda su oposición.</p>
4	<b>Propuesta de acuerdo</b>	<p>La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia General, oficio No. GG-2744-2022; Gerencia Financiera, oficio No. GF-2777-2022; Gerencia de Pensiones oficios No. 1662-2022 y No. 1664-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0918-2022 y la Dirección Jurídica, oficio No. GA-DJ-7585-2022, acuerda:</p> <p><b>ÚNICO:</b> Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 "<i>Ley del Trabajador Independiente</i>", por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.</li><li>2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el <i>Transitorio II</i> que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas "<i>independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro</i>", ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica.</li></ol> <p>Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de "<i>prescripción</i>" para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación</p>



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

	<p>parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones, según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.</li><li>4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.</li><li>5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.</li></ol>
--	--

### **I. ANTECEDENTES**

- A. Por oficio No. PE-2450-2022 del 28 de setiembre de 2022, la Presidencia Ejecutiva, trasladó a esta Dirección Jurídica, el oficio No. AL-DSDI-OFI-095-2022 del 28 del presente mes, suscrito por el señor Edel Reales Noboa, Director a.i. Comisiones Legislativas de la Asamblea Legislativa, mediante el cual solicita criterio sobre el texto del Expediente Legislativo N°21.434 “**LEY DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE**”.
- B. La Gerencia General por oficio No. GG-2744-2022 del 05 de octubre de 2022, se pronunció en relación con el proyecto de cita.
- C. La Gerencia de Pensiones, por oficio No. GP-1662-2022 04 de octubre de 2022, se refirió al proyecto de ley y su complemento por medio del oficio No. GP-1664-2022 del 5 de octubre de 2022.
- D. La Dirección Actuarial y Económica, por oficio No. PE-DAE-0918-2022 del 05 de



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

octubre de 2022, se pronunció sobre el proyecto de ley.

E. La Gerencia Financiera por oficio No. GF-2777-2022 del 5 octubre de 2022, se refirió al proyecto de ley de consulta.

## II. CRITERIO JURÍDICO

### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Definir la figura del trabajador independiente y el plazo de prescripción de cuatro años, para determinar la obligación contributiva, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones.

### 2. CRITERIOS TÉCNICOS

#### i. Gerencia General:

La Gerencia General por oficio No. GG-2744-2022 05 de octubre de 2022, se pronunció en relación con el proyecto de cita, señalando en lo conducente:

*“En relación con la inclusión de la definición de Trabajador Independiente se observa que el texto propuesto mantiene en gran parte la redacción del que se insertaba en la propuesta anterior, sobre el cual la Dirección Jurídica en el oficio GA-DJ-2550-2022 de 06 de abril de 2022 con el que rindió criterio a la Junta Directiva, apuntaba que el mismo no era acorde con lo que al respecto señalaba la jurisprudencia de la Sala Segunda y lo definido por la Organización Internacional del Trabajo.*

*Con respecto al tema de regulación de la prescripción de igual forma el texto propuesto mantiene el plazo (4 años) que se señalaba en la versión anterior y en relación con lo cual la Dirección Jurídica en el oficio de cita indicó:*

*“...dicho plazo no contempla lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en el sentido de que el plazo de cuatro años se extenderá a diez años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria o a los que estén registrados, pero hayan presentado declaraciones calificadas como fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas; por lo que se considera pertinente- “*

*Finalmente, en cuanto al contenido del Transitorio I, su texto se corresponde con el inserto en el Transitorio II de la versión anterior del proyecto al cual se ha adicionado la frase “La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley” por lo que en principio le sería aplicable lo ya analizado por la Dirección Jurídica en el sentido de que este “...Roza la autonomía institucional.”*

*Se agrega como nuevo en esta versión el texto del “Transitorio II” en relación con*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*el cual se observa con preocupación que supone la aplicación del instituto de la prescripción para las “contribuciones” - se entiende las obligaciones - que hubiesen tenido los trabajadores independientes desde la entrada en vigencia de la Ley que estableció su obligación contributiva en la segunda mitad de la década de los noventa, lo que prima facie supone un impacto en las finanzas institucionales, aspecto sobre el cual deviene relevante lo que precise la Gerencia Financiera en su criterio,*

*Con base en todo lo expuesto, se colige que, salvo análisis diverso por parte de la Dirección Jurídica, competente al efecto, concluye esta Gerencia General que el texto sometido a consulta mantendría, al menos en parte, los elementos que llevaron a la Junta Directiva a acordar en el artículo 28° de la sesión N° 9251, celebrada el 07 de abril del año 2022 oponerse al proyecto de ley en cuestión, no habiendo elementos para variar tal recomendación”. -La cursiva no es del original-*

### **ii. Gerencia de Pensiones:**

La Gerencia de Pensiones, por oficio No. GP-1662-2022 del 4 de octubre de 2022, manifestó en lo conducente:

*“Una vez analizado de manera integral el contenido de los citados pronunciamientos y con fundamento en los argumentos expuestos, se emiten las siguientes consideraciones:*

✓ *En primer término, aun y cuando se comprende que la intención del legislador es apoyar a los trabajadores independientes en fijar una regulación para determinar, cobrar y sancionar lo referido a las contribuciones de esta población, se debe tener claridad que la Institución cuenta con normativa para regular lo relativo al pago de las cuotas de seguridad social de los trabajadores independientes que puede ajustarse según se determine a través de los criterios técnico-jurídicos que se consideren conveniente para el tema en cuestión por lo que es de suma relevancia la opinión de la Gerencia Financiera, Dirección Actuarial y Dirección Jurídica sobre este tema.*

*“ El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS regula el tema que el artículo 2 del Proyecto pretende ahora normar. El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS establece “El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años.” Por lo que agregar, en otro cuerpo normativo, un artículo que regule este tema, podría generar inseguridad jurídica, por lo que es importante el criterio jurídico Institucional sobre este regulación propuesta.*

✓ *Resulta importante además, indicar que según lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, artículos 1, 32, 33, 34 y 53 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como Dictámenes N° C-125-2003 y C-212-2010 emitidos por la Procuraduría General de la República, a la CCSS se le confiere una autonomía de gobierno especial que le garantiza la competencia para regular de forma exclusiva y excluyente las prestaciones*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*propias de los seguros sociales, lo cual incluye lo relacionado a disposiciones del trabajador independiente, todo esto a través de su máximo órgano jerárquico que es la Junta Directiva, con base en los criterios actuariales y técnicos por lo que es se reitera la importancias de los criterios Financieros, Actuariales y de la Dirección Jurídica al al respecto.*

✓ *Desde la óptica del Seguro de Pensiones, es necesario indicar que de existir viabilidad jurídica para el Proyecto de Ley, ya sea en el mismo texto del proyecto o cuando deba la CCSS reglamentar las condiciones, requisitos y trámites para su implementación, se exprese claramente que la prescripción no genera ningún derecho en el Seguro de IVM, la acreditación de cuotas serán únicamente aquellas cuotas que hayan sido canceladas a la CCSS, tal cual se realiza actualmente.*

✓ *Por lo anterior, se estima fundamental se incluya que, una vez declarada la prescripción, se extingue el derecho de contabilizar las cuotas incluidas en dicha prescripción para generar derechos. Esto para evitar que una persona exija que se le reconozcan las cuotas pero que no las pague por estar en el período de prescripción establecido en la ley, además de que las cuotas que se paguen se acrediten según la proporcionalidad que corresponda como se ha mencionado en otros criterios sobre este tema*

*Por lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar que, en el tema de regulación en materia de trabajadores independientes, se estaría de conformidad con los criterios jurídicos y técnico expuestos por las instancias institucionales correspondientes, teniendo para el caso de pensiones la observación de la importancia de que se exprese claramente que la prescripción no genera ningún derecho en el Seguro de IVM, y que la acreditación de cuotas serán únicamente aquellas que hayan sido canceladas a la CCSS y de conformidad con los criterios técnicos Institucionales que se definan”.*

Por medio del oficio No. GP-1664-2022 del 5 de octubre de 2022, la Gerencia de Pensiones complementó la información suministrada, señalando en lo conducente:

*“No obstante, realizado un análisis adicional, en relación con el potencial impacto que tendría la aprobación del texto actual de este proyecto de ley, en la posición financiera-actuarial del Régimen de IVM, se ha considerado desde el punto de vista técnico, indispensable efectuar unas consideraciones adicionales, en los siguientes términos.*

*En primera instancia, debe incluirse en el articulado de este proyecto de ley, una disposición para que todas aquellas cuotas registradas durante el período que se haya aplicado la prescripción no genere beneficios por los cuales no se pagó.*

*Pues en caso de incluirse explícitamente o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra tiene ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

La primera vía de impacto fue abordada por la Dirección de Cobros en conjunto con la Dirección Actuarial, la cual tiene que ver con un impacto de corto plazo en las finanzas.

La segunda vía, de conformidad con los cálculos preliminares realizados por el Act. Olger Pérez Pérez, asesor de esta Gerencia, se estimará a partir del incremento que tiene en el pasivo actuarial el otorgar un monto de pensión para los trabajadores independientes activos o inactivos con una deuda declarada sea que se concedan las cuotas del período prescrito o que no se concedan.

Esto bajo los siguientes supuestos:

1. En promedio el período que estará bajo prescripción será de 6 años. Esto bajo el entendido que en promedio la antigüedad de las deudas es de 10 años.
2. Se utiliza el promedio del porcentaje de cotización existente entre los años 2005 a 2018. Esto es una prima de cotización promedio de 8.65%.
3. Se supone un 70% de densidad de cotización para los meses prescritos.
4. Se utiliza una tasa de inflación de un 4% anual.
5. Se supone que la tasa de remplazo que se otorgará será de un 60% del salario promedio actualizado.
6. Se utiliza una edad promedio de 48 años.
7. Se utiliza una tasa de interés real de 4% anual.
8. Se utiliza la tabla dinámica de vida para hombres de Supen SP-2005 ajustada para el año base 2018.
9. Se calcula una anualidad de vida diferida sea de 17 años para el caso de que se concedan las cuotas y de 21 años en caso de que no se concedan las cuotas de la prescripción.
10. Se supone diferentes niveles de respuesta de los Trabajadores Independientes. Sea 25%, 50%, 75% o 100% del total de Trabajadores Independientes con una deuda en el año 2018 o antes.

Con esta serie de supuestos y los datos de deuda principal en el Seguro de IVM y población suministrada por la Dirección Actuarial y la Dirección de Cobros, el incremento en el pasivo actuarial y su respectiva relación con el calculado por la Dirección Actuarial en la Valuación Actuarial con corte diciembre de 2018 se presentan en el siguiente cuadro:

Concepto	Niveles de Respuesta			
	25%	50%	75%	100%
Cantidad de Personas	40 344	80 689	121 033	161 377
Incremento en Pasivo Actuarial	46 862.14	93 724.28	140 586.42	187 448.56
Relación con Pasivo Actuarial Valuación 2018	0.05%	0.09%	0.14%	0.19%

Con lo cual, dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo expuesto, y siendo que podría existir un perjuicio para el fondo del IVM, si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios, de manera respetuosa, se insta a hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.





## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

### iii. Dirección Actuarial y Económica:

La Dirección Actuarial y Económica, por oficio No. PE-DAE-0918-2022 05 de octubre de 2022, se pronunció sobre el proyecto de ley, manifestando en lo conducente:

*“Sobre este particular y desde nuestro ámbito de competencia, se ha analizado el proyecto de ley en cuanto al impacto financiero que tiene para los seguros sociales establecer el período de prescripción de las deudas de los trabajadores independientes en cuatro años. Al respecto, conjuntamente con la Dirección de Cobros de la Gerencia Financiera, se elaboró el estudio EST-0107-2022, denominado “Impacto de la reducción del plazo de prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes”, el cual se adjunta como sustento.*

*Análisis de los alcances del Proyecto de Ley*

*(...)*

*Sobre el particular, se considera prudente destacar que la cantidad de trabajadores independientes (TI) morosos activos e inactivos asciende a 196 191, de los cuales 60% son TI activos morosos y 40% TI inactivos morosos. Así mismo, la deuda pendiente de pago total, conformada por el monto del principal, recargos e intereses, asciende a la suma de ¢467 553 millones, en donde para el Seguro de Salud el monto total adeudado es de ¢266 505 millones, mientras que para el Seguro de IVM corresponde a ¢201 048 millones, según lo muestra el cuadro 1.*

**Cuadro N° 1. Cantidad y monto total adeudado por trabajadores independientes activos e inactivos, a abril 2022.**

Trabajadores independientes	Cantidad	Monto total adeudado		
		Salud	IVM	Total
Morosos Activos	117,827	197,274	148,821	346,095
Morosos Inactivos	78,364	69,231	52,227	121,458
	<b>196,191</b>	<b>266,505</b>	<b>201,048</b>	<b>467,553</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Cobros.*

*Nota: Montos en millones de colones.*

*Es importante indicar que en el caso de los trabajadores independientes inactivos están los casos declarados de difícil recuperación conocidos como DIR, es decir, trabajadores independientes que no ejercen la actividad y no tienen bienes o salarios susceptibles de embargo. La cantidad de trabajadores independientes registrados por este concepto corresponde a 21 432 personas, los cuales representan un 38% del total de los TI morosos inactivos, y su deuda asciende a la suma de ¢46 247 millones. En cuanto a la morosidad activa e inactiva, detallada según el monto del principal y recargos e intereses, se muestra en el cuadro 2. Se destaca que, del monto total entre ambos seguros, el monto asociado con el principal representa la mayor concentración de la deuda con una proporción del 85% en TI activos y de 78% para TI inactivos, y en cuanto al rubro de recargos e intereses, estos representan un 15% en TI activos y un 22% en TI inactivos.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

### Cuadro N° 2: Morosidad activa e inactiva de trabajadores independientes, abril 2022.

Concepto	TI activos				TI inactivos			
	Salud	IVM	Total	%Part.	Salud	IVM	Total	%Part.
Principal	167,067	126,033	293,100	85%	53,956	40,704	94,660	78%
Recargos e intereses	30,207	22,788	52,995	15%	15,275	11,523	26,798	22%
<b>Total</b>	<b>197,274</b>	<b>148,821</b>	<b>346,095</b>	<b>100%</b>	<b>69,231</b>	<b>52,227</b>	<b>121,458</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Cobros.

Notas: Montos en millones de colones.

Considerando la información anterior y con base en el análisis realizado, se estiman los posibles efectos financieros relacionados con el texto del Proyecto de Ley asociado con la prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes en los Seguros de Salud e IVM, lo anterior desde la perspectiva de los ingresos de corto plazo de cada seguro, los cuales se resumen a continuación:

- Los resultados del estudio reflejan que los montos dejados de percibir por la institución por principales, recargos e intereses por los trabajadores independientes morosos activos en los Seguros de Salud e IVM oscilan entre los ₡47 965 millones y los ₡191 859 millones, según si el nivel de respuesta de los morosos a aprovechar el menor plazo de prescripción es de un 25% o de un 100%, respectivamente.
- En el caso de todos trabajadores independientes morosos inactivos (con DIR) el efecto estimado del proyecto de Ley por los conceptos de principales, recargos e intereses para ambos seguros de Salud e IVM oscila entre los ₡24 065 millones y los ₡96 259 millones, según opción del nivel de respuesta (25% y 100% respectivamente). Mientras que para los trabajadores independientes inactivos, deduciendo las deudas ya declaradas como de difícil recuperación (“DIR” en adelante) el monto que estaría dejando de percibir la Institución por esta población en los Seguros de Salud e IVM oscila entre ₡13 757 millones en la opción del 25% y ₡55 028 millones en la opción del 100%.
- En monto estimado total en los ingresos esperados anuales por contribuciones para los Seguros de Salud e IVM, por los trabajadores independientes morosos inactivos “sin DIR”, según opción, se espera en ₡314 millones (opción 1%) y ₡1,255 millones (opción 4%). No obstante, al comparar el resultado de la opción 4, es decir los ₡1,255 millones como posible ingreso anual con respecto a los ingresos totales que podría dejar de percibir la CCSS por el proyecto de ley relacionado con la prescripción (considerando la opción del 100% para los TI morosos inactivos con o sin DIR) esta cifra representa aproximadamente menos del 2,5% de compensación sobre el impacto total estimado.
- El impacto estimado total en las cuentas por cobrar, producto de la propuesta del proyecto de Ley para los trabajadores independientes que se genera conjuntamente por las poblaciones morosas activas e inactivas “con DIR” en los Seguros de Salud e IVM, corresponde a una reducción que oscila entre los ₡72 030 millones (opción 25%) y ₡288 118 millones (opción 100%); mientras que en el caso conjunto de estos TI activos e inactivos pero “sin DIR”, se genera un



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*impacto total de ₡61 722 millones en la opción del 25% y de ₡246 887 millones en la opción del 100%”.*

### **iv. Gerencia Financiera:**

La Gerencia Financiera, mediante el oficio No. GF-2777-2022 del 5 de octubre de 2022, se refirió indicando:

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

*(...)*

**“iv. Conclusiones puntuales:** *Conforme lo señalado anteriormente, se destaca lo siguiente:*

**a)** *Desde la perspectiva de la función fiscalizadora de la Caja, el contenido del artículo 14 del Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes, establece el parámetro máximo de alcance temporal para los estudios de verificación del cumplimiento de obligaciones de los trabajadores independientes por parte del Servicio de Inspección; específicamente, para los estudios de facturas adicionales.*

**b)** *El proyecto de ley restringe la potestad reglamentaria sobre la verificación del cumplimiento de las obligaciones de aseguramiento contributivo y es contrario a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, en lo que atañe a la autonomía especial en materia de administración de los seguros sociales, dado que impone desde su génesis, una definición de lo que debe entenderse como un trabajador independiente.*

**c)** *La propuesta consultada, es una intromisión legislativa en una materia de resorte exclusivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, debido a que pretende establecer una definición, acerca de lo que se debe entender como un trabajador independiente.*

**d)** *El periodo de estudio por parte del Servicio de Inspección a los trabajadores independientes se encuentra contemplado en el artículo 14 de maras.*

**e)** *El plazo de prescripción de las deudas de los trabajadores independientes, ya se encuentra regulado expresamente en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja.*

**f)** *El Transitorio I de la iniciativa, resulta contradictorio y podría presentar roces de constitucionalidad debido a que, por un lado, menciona la autonomía de la Caja y por otro, le impone a esta el plazo de seis (6) meses para realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en este proyecto de Ley.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

*g) Sin mediar un criterio técnico institucional, se estaría eliminando en un 60 % el plazo de prescripción decenal que establece el actual artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, únicamente con el fin de beneficiar a la población de los trabajadores independientes, en claro detrimento de los intereses institucionales, y en condiciones de desigualdad con respecto a la prescripción decenal de las deudas de los patronos, lo cual violentaría el principio constitucional de igualdad ante la ley (Artículo 33 de la Constitución Política)*

*h) De conformidad con el ejercicio realizado por la Dirección de Inspección, se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales.*

*i) En relación con el Transitorio II de la iniciativa, ha de tenerse que la aplicación por única vez de una prescripción de cuatro (4) años, en lugar del plazo decenal del actual artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social a las deudas de los trabajadores independientes, además de representar el efecto en la disminución de las cuentas por cobrar, para beneficiar a dicha población, implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*

*Además, tal transitorio como está redactado, da a entender que este plazo de prescripción de cuatro (4) años, aplicaría también, en los casos que existan procesos judiciales, sin respetarse los actos interruptores de prescripción en sede administrativa y judicial que existan, violentándose con ello lo dispuesto en esta materia, tanto a nivel doctrinario, como de las normas sustantivas, materiales, adjetivas o formales, en específico contraviniendo lo dispuesto en los artículos 875 y siguientes del Código Civil, así como el artículo 977 y siguientes del Código de Comercio y el artículo 36 del Código Procesal Civil.*

**vii Efecto en las finanzas institucionales:** *De conformidad con los criterios técnicos transcritos, se determina que el proyecto consultado resulta ser una intromisión legislativa en una materia de resorte exclusivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, al pretender conceptualizar la figura de trabajador independiente y establecer el plazo de prescripción de las cuotas de trabajador independiente.*

*Lo anterior, sería contrario a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional, debido a que se le estaría imponiendo a la CCSS una limitación a las facultades que ya de por sí, le están plenamente reconocidas en cuanto a la administración y gobierno de los seguros sociales. Facultades que se traducen a través de la reglamentación y regulación institucional de las distintas modalidades de aseguramiento, por lo que la iniciativa resulta contraria a la potestad reglamentaria que tiene la institución en materia de aseguramiento.*

*En ese sentido, la propuesta legislativa resulta inviable e inconstitucional, en el tanto las disposiciones normativas propuestas alteren, modifiquen, interfieran y sustraigan el margen de actuación autónoma dado por la Constitución a la CCSS*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*para la administración y gobierno de los seguros Invalidez, Vejez y Muerte y el Seguro de Salud, en aspectos ya regulados reglamentariamente por la institución.*

*Asimismo, se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*

*En virtud de lo expuesto, esta Gerencia recomienda a esa estimable Junta Directiva, **oponerse** al Proyecto de Ley **21.434** -en la versión consultada- por cuanto contiene una serie de elementos que ponen en riesgo la autonomía constitucional otorgada a la Caja Costarricense de Seguro Social para la administración y el gobierno de los seguros sociales, principios jurídicos fundamentales y las posibilidades de un financiamiento suficiente y sostenible del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En sus disposiciones actuales, entre otras cosas, implicaría la erogación de recursos de los seguros sociales, para el pago de todos los gastos judiciales en que se haya incurrido para el cobro de las deudas de los trabajadores independientes; y la prescripción de deudas aún cuando se hayan ejecutado acciones cobratorias en los plazos señalados por ley.*

*Se adjuntan los oficios GF-DI-0965-2022, GF-DI-0975-2022, GF-DC-0646-2022, GF-DC-0657-2022, GF-DFC-2430-2022 y GF-DP-2478-2022”.*

### **3. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN LA CCSS**

En un primer término, se detallará la propuesta legislativa sometida a consulta y luego se realizarán consideraciones sobre el articulado que la compone, el cual comprende el análisis jurídico y el criterio externado por las instancias técnicas de la CCSS.

#### **3.1. Texto actualizado del Proyecto de ley:**

El presente Proyecto de Ley se encuentra compuesto por dos Capítulos: I “*Sobre Trabajadores Independientes*” con dos artículos y II “*Disposiciones Transitorias*”; los cuales literalmente indican:

#### *“CAPÍTULO I SOBRE TRABAJADORES INDEPENDIENTES*

##### *ARTÍCULO 1.- Definiciones*

*Para efectos de la presente ley, se entenderá por:*

*Trabajador independiente: A toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

### Artículo 2.- Plazo de Prescripción.

*La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años.*

*La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.*

## CAPÍTULO II DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Transitorio I.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.*

*Transitorio II.- Por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.*

*Rige a partir de su publicación”.*

### **3.2 Consideraciones sobre el texto del proyecto de ley:**

Analizada la propuesta legislativa recién transcrita, se procederá a efectuar las siguientes consideraciones:

**3.2.1** La presente propuesta se trata de un texto actualizado, con moción de fondo aprobada en sesión de plenario realizada el 27 de setiembre de 2022. En consulta efectuada al expediente legislativo digital donde se está tramitando dicho proyecto, no se ubicaron los estudios financieros y actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener esta propuesta, lo cual ha sido considerado para la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República de vital importancia, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas. (ver en ese sentido resolución de la Sala Constitucional No. 9345-2022 de las 12:50 horas del 26 de abril de 2022 y Opinión Jurídica No. OJ-125-2021).

La Asamblea Legislativa con anterioridad ha concedido audiencia a la CCSS, sobre otros textos tramitados con este mismo número de expediente legislativo No. 21.434, sobre los cuales, en todos los casos, mediante su Junta Directiva ha manifestado criterio de oposición, fundamentándose para ello, en los criterios



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

técnicos y legales formulados por sus instancias técnicas, en torno a una posible transgresión a la autonomía concedida constitucionalmente a la Institución.

En ese sentido, en el último texto sobre el cual se le concedió audiencia, la Junta Directiva hizo de su conocimiento a la Comisión Legislativa de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa de lo acordado, en el artículo 28° de la sesión N°9090, celebrada el 2 de abril del 2022 (oficio No. SJD-0498-2022 del 8 de abril del 2022), el cual en lo conducente indica:

*“Por tanto, La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Dirección Actuarial y Económica oficio PE-DAE-0350-2022, Gerencia de Pensiones oficio GP- 0571-2022, Gerencia Financiera oficio GF-1347-2022 y la Dirección Jurídica oficio DJ-2550-2022, la Junta Directiva-por mayoría-*  
**ACUERDA:**

**ACUERDO ÚNICO:** *Con fundamento en los criterios técnicos externados por la Gerencia Financiera oficio No. GF-1347-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0350-2022, Gerencia de Pensiones oficio No. GP-0571-2022 y la Dirección Jurídica oficio No. DJ-2550-2022; la Caja Costarricense de Seguro Social se opone al proyecto de ley expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, dado que transgrede las competencias propias, y presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social, además que afecta la sostenibilidad financiera de los Seguros Sociales (SEM e IVM), creando un impacto negativo en las finanzas institucionales-*

**ACUERDO EN FIRME**. -El resaltado no es del original-

- 3.2.2.** Por su parte, resulta oportuno traer a colación la anterior propuesta legislativa, con el fin de visualizar cuáles son las modificaciones o ajustes que se realizan ante ese nuevo texto, mediante la siguiente tabla (en los numerales que ahora se eliminaron no se consigna el contenido por su extensión):

Texto anterior	Texto actual
<p><b>ARTÍCULO 1.- Definiciones</b> Para efectos de la presente ley, se entenderá por: Trabajador independiente: es la persona física que de forma habitual, personal y directa <b>presta</b> sus servicios, a título lucrativo, <b>sin mediar relación laboral en los términos del Código de Trabajo.</b></p> <p>1. Base de cotización del trabajador independiente: es el conjunto de ingresos netos, derivados directamente del trabajo independiente, de carácter territorial, que la persona reciba dentro de un período determinado, que se declarará mediante un sistema de autoliquidación.</p> <p>2. Cuota contributiva del trabajador independiente: es el resultado de multiplicar la base de cotización del trabajador independiente por el porcentaje determinado por la Junta</p>	<p><b>ARTÍCULO 1.- Definiciones</b> Para efectos de la presente ley, se entenderá por: Trabajador independiente: A toda persona física que de forma personal, habitual y directa <b>vende bienes</b> o servicios a título lucrativo, <b>sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.</b></p>



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Gerencia Administrativa  
 Dirección Jurídica  
 Teléfono: 25390000 ext. 7804  
 Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las cuotas de todos los trabajadores.	
ARTÍCULO 2.- Principios y Reglas de Interpretación	Se eliminó
ARTÍCULO 3.- Regímenes de cotización obligatoria	Se eliminó
ARTÍCULO 4.- De las obligaciones	Se eliminó
ARTÍCULO 5.- De los beneficios de los Trabajadores	Se eliminó
ARTÍCULO 6.- Reglas aplicables al procedimiento administrativo de determinación y cobro	Se eliminó
ARTÍCULO 7.- De las cotizaciones	Se eliminó
ARTÍCULO 8.- Plazo de Prescripción. El plazo de prescripción para obligaciones de los trabajadores independientes es de cuatro años. La prescripción extintiva puede ser declarada administrativamente, previo a petición del interesado.	Artículo 2.- Plazo de Prescripción. La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.
ARTÍCULO 9.- Normas supletorias.	Se eliminó
ARTÍCULO 10.- Refórmese el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, Ley Número 17 del 22 de octubre del 1943 y sus reformas	Se eliminó
TRANSITORIO I.- El Poder Ejecutivo, en un plazo de hasta tres meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los nombramientos según la reforma de esta Ley.	<b>Transitorio I.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.</b>
TRANSITORIO II.- La Caja Costarricense de Seguro Social, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley.	<b>Transitorio II.- Por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de la entrada en vigor de la presente ley, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. Rige a partir de su publicación.</b>

**3.2.3.** Vistos los ajustes realizados a este nuevo texto de proyecto de ley, haremos referencia a cada uno de ellos, en estos términos:





**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

i. Respecto al artículo 1, que define al trabajador independiente como toda persona física que de forma personal, habitual y directa vende bienes o servicios a título lucrativo, sin relación de subordinación alguna, a tiempo completo o parcial.

Desde el punto de vista jurídico, rescatamos el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación **hasta este año (2022)**.

Se hace referencia a esta figura, en el Código de Trabajo y la Ley Constitutiva de la CCSS.

El Código de Trabajo en el artículo 194 inciso b, indica lo siguiente:

*“Sin perjuicio de que, a solicitud del interesado se pueda expedir el seguro contra riesgos del trabajo, estarán excluidos de las disposiciones de este Título:*

*a. (...)*

*b. Los trabajadores que realicen actividades por cuenta propia, entendidos como los que trabajan solos o asociados, en forma independiente, y que no devengan un salario”.*

Conforme el inciso transcrito se desprende que el Código de Trabajo conceptualiza al trabajador independiente como aquella persona realizadora de actividades por cuenta propia y que no devenga un salario.

Por su parte, en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, menciona sobre este tipo de trabajador, señalando que los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la CCSS. Asimismo, para realizar cualquier trámite administrativo se requiere estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley, -los artículos antes citados mencionan el sistema de pago y las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la ley, respectivamente-.

Por su parte, la jurisprudencia<sup>1</sup> ha establecido criterios caracterizadores del trabajador independiente, de esta forma:

- a. trabaja por su cuenta;
- b. soporta los riesgos de la cuenta de explotación;
- c. es responsable ante la justicia de todas las acciones punibles en que pudiera incurrir;
- d. paga sus propias cotizaciones sociales, los impuestos de la renta, etc.;
- e. contrata a sus trabajadores, si los tiene;
- f. trabaja como independiente, para otro empleador, como subcontratado o como asesor, como consultor o como intermediario

---

<sup>1</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, voto 2005-00150 de las 07:20 horas del 21 de abril de 2005 (ver en similar sentido No. 2002-00290 de las 9:50 horas del 14 de junio de 2022, No. 2004-00488 de las 9:30 horas del 16 de junio de 2004).



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha definido este tipo de figura como *“aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la «empresa» se define de manera suficientemente amplia para incluir a las operaciones de una sola persona.)”*<sup>2</sup>.

No obstante, lo anterior, como se indicó inicialmente en este apartado, a partir del 5 de mayo del 2022, se reformó en el artículo 3° de la sesión N° 9257, el *“Reglamento para la Afiliación de Trabajadores Independientes”*, que en adelante se leerá *“Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”*, dentro de las reformas incorporadas, se introdujo el concepto de *“trabajador independiente”*, de la siguiente manera:

**“Artículo 2º—Definición de trabajador independiente:** Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá como trabajador independiente aquella persona física que de manera autónoma ejecuta una actividad económica o trabajo sin subordinación y que puede organizarse a través de una unidad económica, con el fin de ordenar los recursos e insumos que le permitan producir bienes o servicios generadores de ingresos de carácter no salarial, asumiendo los riesgos de dicha actividad. El trabajador independiente ejerce el control de las actividades y por cuenta propia toma las decisiones más importantes de una unidad económica. Puede trabajar solo o en colaboración con otros trabajadores independientes y proporcionar o no trabajo a terceros.

Según se colige del numeral transcrito, el trabajador independiente se define como:

1. persona física;
2. que de manera autónoma ejecuta una actividad económica o trabajo;
3. sin subordinación;
4. y que puede organizarse a través de una unidad económica, con el fin de ordenar los recursos e insumos que le permitan producir bienes o servicios generadores de ingresos de carácter no salarial, asumiendo los riesgos de dicha actividad.
5. ejerce el control de las actividades y por cuenta propia toma las decisiones más importantes de una unidad económica
6. puede trabajar solo o en colaboración con otros trabajadores independientes y proporcionar o no trabajo a terceros.

Definición la anterior, que desarrolla puntualmente el concepto de la figura del trabajador independiente, guardando armonía y congruencia con las características que la jurisprudencia ha establecido y la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>2</sup> <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/class/icse.htm>



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

Tómese en cuenta que al haberse otorgado constitucionalmente la administración y gobierno de los Seguros Sociales a la CCSS y para cumplir con ese cometido, se le ha dotado de recursos o fondos para que pueda prestar sus servicios y otorgar beneficios, en los Regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte; las cuales constituyen competencias necesarias para el cumplimiento de esos fines, es lo que se le ha denominado el “núcleo duro” de la Institución, en el cual el legislador no puede regular aspectos relacionados con ello, la Junta Directiva dentro de esa potestad conferida conceptualizó la figura de Trabajador Independiente, sin embargo, al pretender regularse vía ley dicha figura implicaría que esté por encima dicho concepto, al aprobado de forma reglamentaria, el cual se estima es escueto y podría ser ajustado para una mejor comprensión de esta figura.

Por lo que, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el “Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”, pues tal y como se indicó anteriormente, engloba las características identificadas por la jurisprudencia y el citado organismo internacional.

ii. El artículo 2 de la propuesta legislativa establece que la acción de la CCSS para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años. Además, señala que, la prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

De igual forma, en relación con este tema la propuesta legislativa contempla un “*Transitorio II*” el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro.

En un primer término, nos referiremos al numeral 2 de la propuesta legislativa y después se analizará el transitorio.

Para los efectos del presente análisis, resulta relevante transcribir los numerales 73 y 74 de la Constitución Política:

*“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. (Así reformado por el artículo único de la ley N 2737 de 12 de mayo de 1961)”.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*“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 relación con estos artículos, la Sala Constitucional en el voto No. 2021-023611 de las 17:50 horas del 20 de octubre de 2021, conociendo de una Consulta facultativa de constitucionalidad, formulada por diputados consultantes, del anterior periodo legislativo, respecto del proyecto denominado "*Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales*", que se tramitó en el expediente legislativo n.º 21.522, señaló:

*“(...) nuestra Carta Magna configuró los seguros sociales 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. Asimismo, resulta importante hacer notar el mandato constitucional a la CCSS para la administración y el gobierno de los seguros sociales (referencia expresa a la institución introducida en 1961), amén de que los fondos y las reservas de estos no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación”.*

De lo expresado por la Sala Constitucional se desprende que, el derecho a la seguridad social se funda en un sistema de contribución forzosa y tripartita, que se financia con base en cuotas o cotizaciones impuestas a los trabajadores, patronos y al Estado y se funda dicha contribución, en el principio de solidaridad social.

En esa misma línea, en cuanto a la necesidad no solo de que los obligados cubran sus cuotas, sino que se dote a la CCSS de instrumentos para recuperar las sumas correspondientes, la Sala Constitucional en la sentencia No. 8583-2002 de las 14:51 horas del 4 de setiembre de 2002, se refirió al deber Constitucional de estar al día con las cuotas de la seguridad social:

*" ... la Sala, aplicando una ponderación de esos valores y derechos, opta por dar prioridad a la necesidad de mantener un sistema universal de seguridad social que depende para sus subsistencia de aportes tripartitos (patrono-trabajadores y Estado) , siendo una necesidad básica que las diferentes partes cumplen con su obligación de cotización, de lo cual es bien sabido que existe una gran morosidad, situación que, entre otras, génera que el legislador promulgara la Ley de Protección al Trabajador, con el fin de proteger el régimen de seguridad social, principalmente tendiente a que las pensiones sean sostenibles a futuro, pues del análisis mencionado, se concluye que una de las formas mediante las cuales se evita la morosidad, es la prevista en el párrafo segundo del artículo 74 bajo examen, mediante el cual se obliga - como que es un deber Constitucional-, estar al día en las cotizaciones al régimen de seguridad social, por lo que, reafirmar aquella obligación fundamental en una ley ordinaria que persigue el mismo fin*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*Constitucional, no resulta violatorio a los derechos de las empresas, que ante la posibilidad de contratar con la Administración, se les exija, como requisito previo, que se encuentren al día en sus obligaciones para con la Caja Costarricense de Seguro Social. De este análisis, por la jerarquía establecida en líneas anteriores, también concluye la Sala en que no se da una violación del principio de razonabilidad. Por el contrario, el criterio aquí sentado, se inscribe dentro de la consideración especial que la Sala Le ha otorgado a la seguridad social que se protege por el artículo 73 de la Constitución Política". -El destacado es nuestro-*

Es por ello, que el legislador ha dotado a la CCSS, de esos instrumentos, entre otros, para que se haga efectivo el principio contributivo y, por ende, que los obligados cumplan con sus obligaciones, de manera que no se afecte la prestación de los seguros, privilegios que deben ser ejercitados necesariamente por la Caja, de modo que pueda **recuperar las sumas adeudadas, pues constituye un deber Constitucional y legal de emprender las acciones procedentes en derecho para tal fin.**

Ante este panorama y específicamente en cuanto al plazo de prescripción que se pretende regular, en relación con los adeudos del trabajador independiente, el Órgano Superior Consultivo, mediante la Opinión Jurídica No. 069 del 22 de abril del 2020, se pronunció en torno al proyecto denominado "**Ley del Trabajador Independiente**", expediente legislativo **No. 21.434**, en este caso el Procurador Adjunto del Área de la Función Pública, Luis Guillermo Bonilla Herrera, señaló:

*"Y en cuanto a la prescripción del pago de las cuotas a la Seguridad Social (art. 11 del proyecto), debemos señalar, en primer lugar, que no puede ignorarse que actualmente ese instituto extintivo de acciones y **derechos, está específica y especialmente regulado por el ordinal 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y es de 10 años.** Por otro lado, si bien hemos reconocido que tanto la fijación o no de plazos de prescripción y su variabilidad, atendiendo la especialidad y particularidades de cada derecho o potestad y su correspondiente acción, es un aspecto de técnica legislativa, y por ende, es un ámbito reservado exclusivamente al legislador, lo cierto es que **cualquier determinación que se haga sobre el cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, en estricta observancia del principio de sostenibilidad financiera (art. 73 constitucional), deberá procurar y garantizar que no se propicie un desfinanciamiento del sistema contributivo constitucionalmente previsto.** (Pronunciamiento OJ-060-2011, de 19 de setiembre de 2011)." -El resaltado no es del original-*

De lo transcrito se colige que, la Procuraduría General de la República frente a la propuesta legislativa consultada anteriormente, pero similar a la que ahora se nos consulta, señaló que el instituto de la prescripción se encuentra regulado en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde establece un plazo de 10 años y agrega que, si bien es cierto, la fijación o no de los plazos de prescripción es un asunto reservado exclusivamente al legislador, debe procurar que en la fijación de estos no se propicie un desfinanciamiento del sistema de Seguridad Social establecido constitucionalmente.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

En ese mismo sentido, aludiendo al principio de sostenibilidad financiera, la Procuraduría General de la República<sup>3</sup> con respecto a los recursos de la Seguridad Social, ha indicado:

***“Ciertamente, razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones, al igual que otras muchas, puedan tener un plazo extintivo o liberatorio, pero sólo será posible diseñar o mantener un sistema que sea constitucionalmente viable en términos económicos, si se garantiza que no habrá desfinanciamiento del sistema de la seguridad social.***

***En todo caso, consideramos que no puede desconocer el legislador que los plazos que eventualmente establezca para la prescripción del derecho de cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, no pueden ser, por un lado, ilusorios; esto es, que no deben ser demasiado cortos, breves o fugaces, pues podrían afectar la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto; y por el otro, tampoco pueden ser amplios o extensivos (imprescriptibilidad, por ejemplo), porque podrían generar inestabilidad e inseguridad jurídica”.*** -El destacado no es del original-

Para el Órgano Superior Consultivo, los plazos que establezca para la prescripción del cobro de las cuotas que financian la Seguridad Social, no pueden ser demasiado cortos, breves o fugaces, ya que atentarían con la sostenibilidad financiera del sistema, pero tan poco demasiados amplios, para no contrariar el principio de seguridad jurídica.

Tomando en cuenta los antecedentes desarrollados, se procedió a analizar alguna otra normativa que regule el término de la prescripción de 4 años. Debido a que, la materia de la seguridad social tiene su regulación propia en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, - tal y como expresó la Procuraduría General de la República- y la cual se diferencia de lo preceptuado de forma general (categoría más amplia de relaciones impositivas), para el cobro de tributos e impuestos.

En tal sentido, se tiene que, la materia tributaria no escapa al instituto de la prescripción, por lo que, resulta de importancia su análisis y comparación de la propuesta legislativa, desde la óptica de la relación jurídica tributaria, debido al contenido del artículo 2 de la propuesta legislativa. Así, mediante la tabla que de seguido se muestra, se observa en una columna el texto objeto de consulta y en otra, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios que regula la prescripción de 4 años, con algunas salvedades.

Texto consultado	Código de Normas y Procedimientos Tributarios
<b>Artículo 2.- Plazo de Prescripción.</b> La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones prescribirá en un plazo de cuatro años.	<b>ARTÍCULO 51.- Términos de prescripción</b> La acción de la Administración Tributaria <b>para determinar la obligación prescribe a los cuatro años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses.</b> <b>El término antes indicado se extiende a diez años para los contribuyentes o responsables no registrados ante la Administración Tributaria, o a los que estén registrados pero hayan presentado declaraciones calificadas como</b>

<sup>3</sup> Opinión Jurídica No. OJ-060-2011 del 19 de setiembre de 2011.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

La prescripción deberá ser declarada en sede administrativa a petición del trabajador independiente, sin perjuicio de que pueda ser alegada también en sede judicial.

**fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas.**

**Las disposiciones contenidas en este artículo deben aplicarse a cada tributo por separado.**

*(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 9069 del 10 de setiembre del 2012, "Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria")*

De acuerdo con la tabla anterior, se desprende que la propuesta legislativa pretende regular mediante el artículo 2, el plazo de prescripción para obligaciones de los trabajadores independientes de cuatro años, comprendiendo, además, la imposición de sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, la cual podrá ser declarada administrativamente o en sede judicial, a petición del interesado.

No obstante, el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece un plazo de prescripción de cuatro años, para que la Administración Tributaria determine la obligación e igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses, el cual puede extenderse hasta diez años, si el sujeto pasivo no está registrado ante dicha Administración, no hubiera presentado las declaraciones o éstas hubiesen sido calificadas como fraudulentas. Asimismo, en el numeral 54 del citado Código se hace mención a causales de interrupción de la prescripción, entre otros, temas relevantes relacionados con esta figura.

Sin embargo, dado el carácter especial que revisten los fondos de la Seguridad Social preocupa desde el ámbito jurídico que, todos estos aspectos señalados en el párrafo anterior (obligación, rige y plazo de 10 años) no estén contenidos en esta propuesta, creando con ello una incerteza jurídica sobre su aplicación y eventual implementación, a diferencia del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde la intención del legislador es que el plazo de 10 años establecido para los adeudos a la seguridad social sea el que regula el Código Civil y en el caso de los tributos, conforme lo establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Ahora bien, analizaremos lo que dispone específicamente el "*Transitorio II*" el cual indica que, por una única vez, se aplicará lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de ley, en lo que respecta a las contribuciones del trabajador independiente a la seguridad social nacidas antes de su entrada en vigor, independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro. De la lectura del citado transitorio se desprende lo siguiente:

Textualmente se indica que cuatro años hacia atrás, todas las contribuciones del trabajador independiente "*prescriben*", lo que evidencia un uso no adecuado en este transitorio de la figura de la prescripción y pareciera más bien, un tema de condonación de deudas.

Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso de un tiempo determinado, lo que implica que se limita la acción cobratoria de los montos



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

adeudados y se garantiza el cumplimiento de un principio trascendental como es la de la seguridad jurídica.

Por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas "*independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro*", ya que solo prescribe, lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica porque si hay un procedimiento de cobro, la prescripción se ha visto interrumpida, resultaría ser incompatible frente a la acción de la CCSS y más pareciera estar frente a visos de una condonación de cuotas principales.

Sobre el tema de la condonación, la Sala Constitucional en el voto No. 2021-023611, de las 17:50 horas del 20 de octubre de 2021, ante consulta facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley, denominado "*Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales*", señaló que es inconstitucional que el legislador autorice la condonación de cuotas principales de la seguridad social.

Ahora bien, podría interpretarse que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de "*prescripción*" para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes.

Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.

iii. En lo que respecta al "**Transitorio I**" se regula que la CCSS, conforme su autonomía, en un plazo de hasta seis meses contados a partir de la aprobación de esta ley, procederá a realizar los ajustes en sus sistemas de información, así como a reglamentar las condiciones, requisitos y trámites necesarios para la implementación de lo dispuesto en esta Ley. La falta de reglamentación no impedirá la aplicación inmediata de esta Ley.

En lo que concierne a este transitorio, desde el ámbito jurídico preocupa que a la CCSS se le estipule el cumplimiento de plazos sin que exista de forma previa, una definición de requerimientos que permita estimar proyecciones reales para que de forma pertinente y debidamente fundamentada se puedan realizar ajustes en sus sistemas de información, pues desconocemos si son amplios o cortos.

En cuanto a este tema, se refiere la Sala Constitucional, mediante la resolución N° 2022-09345 de las 12:50 horas del 23 de abril de 2022, evacuó consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, respecto del proyecto de "*Ley de igualdad para los trabajadores ante la Seguridad Social*", que se tramita bajo el expediente legislativo número 22.323" y específicamente en relación con las normas transitorias que se encuentran contenidas en el citado proyecto de ley, que indican:





## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

**“TRANSITORIO I-**En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social, por medio de su Junta Directiva, deberá efectuar los ajustes administrativos necesarios para establecer el porcentaje igualitario para todos los trabajadores con base en el porcentaje establecido para el trabajador obrero - patronal.

**TRANSITORIO II-**En un plazo no mayor a tres meses, posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá implementar y efectuar los mecanismos y ajustes necesarios en los sistemas informáticos, para que todos los trabajadores asegurados vean reflejado en el pago de sus cuotas el porcentaje igualitario.”

La Sala Constitucional se pronunció indicando:

*“De tal manera, las normas transitorias del proyecto de ley pretenden imponerle a la CCSS, plazos para realizar los ajustes administrativos para establecer el porcentaje igualitario de cotización, además, de señalarse el plazo para implementar los mecanismos y los ajustes en los sistemas informáticos correspondientes.*

*De conformidad con lo ya señalado, fijar mediante una ley ordinaria derivaciones propias del ejercicio de la autonomía de gobierno, como cuándo debe procederse con ajustes a lo interno de la institución, es un aspecto que claramente contraviene la autonomía prevista en el artículo 73 de la Constitución Política, pues de manera evidente, es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes. La intervención del legislador mediante una ley ordinaria que así lo pretenda, resulta contraria a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, por lo que bajo la misma línea de argumentación ya señalada en el considerando anterior, la Sala advierte que estas normas transitorias del proyecto de ley, resultan igualmente contrarias al artículo 73 de la Constitución Política”. -El destacado no es del original-*

De lo transcrito se desprende, que la Sala Constitucional advierte a los legisladores que resulta contrario a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS la imposición de esos plazos en normas transitorias, lo anterior, por cuanto es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.

### **3.3. Impacto financiero de la propuesta legislativa.**

Revisados los criterios externados por las instancias técnicas en cuanto al posible impacto que tendrían para las finanzas institucionales, la aprobación de esta propuesta legislativa, se determina que tanto la Gerencia de Pensiones, Gerencia Financiera y la Dirección Actuarial y Económica, manifestaron lo siguiente:

En cuanto a la Gerencia de Pensiones (GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022), indicó:



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa  
Dirección Jurídica  
Teléfono: 25390000 ext. 7804  
Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

*“En primera instancia, debe incluirse en el articulado de este proyecto de ley, una disposición para que todas aquellas cuotas registradas durante el período que se haya aplicado la prescripción no genere beneficios por los cuales no se pagó. Pues en caso de incluirse explícitamente o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra tiene ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.*

*La primera vía de impacto fue abordada por la Dirección de Cobros en conjunto con la Dirección Actuarial, la cual tiene que ver con un impacto de corto plazo en las finanzas.*

*La segunda vía, de conformidad con los cálculos preliminares realizados por el Act. Olger Pérez Pérez, asesor de esta Gerencia, se estimará a partir del incremento que tiene en el pasivo actuarial el otorgar un monto de pensión para los trabajadores independientes activos o inactivos con una deuda declarada sea que se concedan las cuotas del período prescrito o que no se concedan.*

*Esto bajo los siguientes supuestos:*

- 1. En promedio el período que estará bajo prescripción será de 6 años. Esto bajo el entendido que en promedio la antigüedad de las deudas es de 10 años.*
- 2. Se utiliza el promedio del porcentaje de cotización existente entre los años 2005 a 2018. Esto es una prima de cotización promedio de 8.65%.*
- 3. Se supone un 70% de densidad de cotización para los meses prescritos.*
- 4. Se utiliza una tasa de inflación de un 4% anual.*
- 5. Se supone que la tasa de remplazo que se otorgará será de un 60% del salario promedio actualizado.*
- 6. Se utiliza una edad promedio de 48 años.*
- 7. Se utiliza una tasa de interés real de 4% anual.*
- 8. Se utiliza la tabla dinámica de vida para hombres de Supen SP-2005 ajustada para el año base 2018.*
- 9. Se calcula una anualidad de vida diferida sea de 17 años para el caso de que se concedan las cuotas y de 21 años en caso de que no se concedan las cuotas de la prescripción.*
- 10. Se supone diferentes niveles de respuesta de los Trabajadores Independientes. Sea 25%, 50%, 75% o 100% del total de Trabajadores Independientes con una deuda en el año 2018 o antes.*

*Con esta serie de supuestos y los datos de deuda principal en el Seguro de IVM y población suministrada por la Dirección Actuarial y la Dirección de Cobros, el incremento en el pasivo actuarial y su respectiva relación con el calculado por la Dirección Actuarial en la Valuación Actuarial con corte diciembre de 2018 se presentan en el siguiente cuadro:*

Concepto	Niveles de Respuesta			
	25%	50%	75%	100%
Cantidad de Personas	40 344	80 689	121 033	161 377
Incremento en Pasivo Actuarial	46 862.14	93 724.28	140 586.42	187 448.56
Relación con Pasivo Actuarial Valuación 2018	0.05%	0.09%	0.14%	0.19%

*Con lo cual, dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

*actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo expuesto, y siendo que podría existir un perjuicio para el fondo del IVM, si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios, de manera respetuosa, se insta a hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.*

De lo transcrito se desprende que la Gerencia de Pensiones estima que en caso de incluirse explícitamente, o que se dictamine una irrenunciabilidad de los beneficios, el Seguro de IVM tendrá un impacto en las finanzas desde dos vías: una asociada con los ingresos que se dejarían de percibir por los períodos de la prescripción y la otra viene ligada con el beneficio que eventualmente se deba otorgar sin que hayan ingresado los montos de las cuotas en el período de prescripción.

Además, señalan que dependiendo del nivel de respuesta que tenga el proyecto sobre la población que tiene deudas en el año 2018 o antes (que representan las que podrían beneficiarse de la prescripción de los 4 años) el impacto en el pasivo actuarial iría entre un 0.05% hasta un 0.19% de incremento, si los niveles de respuesta son de un 25% o 100% respectivamente. Por lo que instan *“hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa estas estimaciones preliminares, haciendo manifiesta la importancia que se tenga claridad, sobre la obligación de la CCSS de excluir las cuotas relacionadas con el período que se haya incluido en la prescripción para no generar beneficios por los cuales no se pagó”.*

La Dirección Actuarial y Económica en el criterio externado (PE-DAE-0918-2022) por su parte, señaló:

*“Considerando la información anterior y con base en el análisis realizado, se estiman los posibles efectos financieros relacionados con el texto del Proyecto de Ley asociado con la prescripción de deuda para los Trabajadores Independientes en los Seguros de Salud e IVM, lo anterior desde la perspectiva de los ingresos de corto plazo de cada seguro, los cuales se resumen a continuación:*

- Los resultados del estudio reflejan que los montos dejados de percibir por la institución por principales, recargos e intereses por los trabajadores independientes morosos activos en los Seguros de Salud e IVM oscilan entre los ₡47 965 millones y los ₡191 859 millones, según si el nivel de respuesta de los morosos a aprovechar el menor plazo de prescripción es de un 25% o de un 100%, respectivamente.*
- En el caso de todos trabajadores independientes morosos inactivos (con DIR) el efecto estimado del proyecto de Ley por los conceptos de principales, recargos e intereses para ambos seguros de Salud e IVM oscila entre los ₡24 065 millones y los ₡96 259 millones, según opción del nivel de respuesta (25% y 100% respectivamente). Mientras que para los trabajadores independientes inactivos, deduciendo las deudas ya declaradas como de difícil recuperación (“DIR” en adelante) el monto que estaría dejando de percibir la Institución por esta*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

población en los Seguros de Salud e IVM oscila entre  $\$13\,757$  millones en la opción del 25% y  $\$55\,028$  millones en la opción del 100%.

- En monto estimado total en los ingresos esperados anuales por contribuciones para los Seguros de Salud e IVM, por los trabajadores independientes morosos inactivos “sin DIR”, según opción, se espera en  $\$314$  millones (opción 1%) y  $\$1,255$  millones (opción 4%). No obstante, al comparar el resultado de la opción 4, es decir los  $\$1,255$  millones como posible ingreso anual con respecto a los ingresos totales que podría dejar de percibir la CCSS por el proyecto de ley relacionado con la prescripción (considerando la opción del 100% para los TI morosos inactivos con o sin DIR) esta cifra representa aproximadamente menos del 2,5% de compensación sobre el impacto total estimado.

- El impacto estimado total en las cuentas por cobrar, producto de la propuesta del proyecto de Ley para los trabajadores independientes que se genera conjuntamente por las poblaciones morosas activas e inactivas “con DIR” en los Seguros de Salud e IVM, corresponde a una reducción que oscila entre los  $\$72\,030$  millones (opción 25%) y  $\$288\,118$  millones (opción 100%); mientras que en el caso conjunto de estos TI activos e inactivos pero “sin DIR”, se genera un impacto total de  $\$61\,722$  millones en la opción del 25% y de  $\$246\,887$  millones en la opción del 100%.”

Conforme a lo transcrito, la Dirección Actuarial y Económica señala un impacto en los Seguro de Salud e IVM, según el detalle de forma concreta, se plasmó anteriormente y de forma más amplia en el criterio vertido por dicha instancia.

Por su parte, la Gerencia Financiera (GF-2777-2022) en el criterio técnico esgrimido manifestó: “se estima que la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos”.

### **III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los criterios externados por la Gerencia General, Gerencia de Pensiones, Gerencia Financiera y Dirección Actuarial y Económica, se recomienda a la Junta Directiva respecto al proyecto de ley tramitado bajo el expediente número 21.434 “Ley del Trabajador Independiente”, oponerse.

### **IV. PROPUESTA DE ACUERDO**

La Junta Directiva de conformidad con la recomendación de la Gerencia General, oficio No. GG-2744-2022; Gerencia Financiera, oficio No. GF-2777-2022; Gerencia de Pensiones



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

oficios No. 1662-2022 y No. 1664-2022, Dirección Actuarial y Económica oficio No. PE-DAE-0918-2022 y la Dirección Jurídica, oficio No. GA-DJ-7585-2022, acuerda:

**ÚNICO:** Oponerse al proyecto de ley, expediente número 21.434 “*Ley del Trabajador Independiente*”, por las siguientes razones:

1. Se lesiona el Principio de Sostenibilidad Financiera de la Seguridad Social (art. 73 constitucional) al reducir el plazo de prescripción de diez años (art. 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS) a un plazo de cuatro años, para la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social en determinar la obligación contributiva de los trabajadores independientes, imponer sanciones y/o para cobrar la obligación principal y sus sanciones, tanto a nivel administrativo como judicial.
2. Un uso no adecuado de la figura de la prescripción en el *Transitorio II* que establece que prescriben en cuatro años hacia atrás todas las contribuciones del trabajador independiente, siendo que pareciera más bien, un tema de condonación de deudas. Es importante tomar en cuenta que la prescripción es un instituto jurídico que refiere a la pérdida de un derecho por la inercia o negligencia del titular durante el transcurso del tiempo; por ello, no podría este transitorio pretender declarar prescrito deudas “*independientemente de que exista o no procedimientos determinativos, sancionatorios o de cobro*”, ya que solo prescribe lo que no se ha ejercitado en el tiempo, lo que implica que estemos ante una prescripción atípica. Si se interpreta que los cuatro años de prescripción corren a partir de cualquier acto interruptor hacia atrás, quedando la idea de que se cobra del acto interruptor para atrás y a futuro, pero se dejaría al descubierto 6 años de “*prescripción*” para casos en los que hay actos interruptores de la prescripción, por lo que es jurídicamente inviable al tener vicios de constitucionalidad, por parecer estar frente a una especie de condonación parcial, por los 6 años restantes. Por lo que, ante esta situación, se recomienda al legislador formular consulta facultativa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional.
3. Revisados los criterios externados por las instancias técnicas, coinciden en que de aprobarse el texto actual del proyecto de ley, habría una incidencia negativa a nivel institucional, ya que, según lo manifestado por la Gerencia de Pensiones en oficios GP-1662-2022 04 y anexo GP-1664-2022, podría existir un perjuicio para el fondo del IVM si se pretendiera alegar irrenunciabilidad de los beneficios; por su parte, la Gerencia Financiera, en oficio GF-2777-2022, indica que “... *la aplicación del periodo máximo de cuatro (4) años en el monto de facturación generado por estudios de facturas adicionales a los trabajadores independientes, representaría una reducción de 42% del total, es decir, ocasionaría una disminución real de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad de las finanzas institucionales e implicaría también la erogación de recursos institucionales con el fin de efectuar el pago de honorarios de los abogados externos por los procesos judiciales gestionados por estos.*”; mientras que la Dirección Actuarial y Económica, en su oficio PE-DAE-0918-2022, señala en resumen que el proyecto de ley tiene un impacto total negativo o reducción estimada en las cuentas por cobrar en los Seguros de Salud e IVM, que oscila entre los ₡72.030 millones y ₡288.118 millones,



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Gerencia Administrativa

Dirección Jurídica

Teléfono: 25390000 ext. 7804

Correo electrónico: ga\_dj@ccss.sa.cr

---

según escenarios de respuesta de la población de Trabajadores Independientes morosos.

4. Las disposiciones transitorias (Transitorio I) establecidas para el ajuste de los sistemas y reglamentar la ley, según lo ha señalado la Sala Constitucional resultan contrarios a la autonomía constitucionalmente reconocida a la CCSS, pues es competencia de la Junta Directiva de la Caja, definir los momentos en que procede realizar determinados ajustes en cuanto a los procedimientos de determinación, fijación, mecanismo de cobro y demás, de las cuotas de aseguramiento correspondientes.
5. Se rescata desde el punto de vista jurídico, el pretender definir por ley, la figura del “trabajador independiente”, ya que de la revisión efectuada se determinó que dentro del ordenamiento jurídico había sido escasa su regulación hasta este año (2022), sin embargo, se recomienda al legislador, adoptar un concepto de trabajador independiente similar al estipulado en el artículo 2) del *“Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Trabajadores Independientes”*, pues engloba las características identificadas por la jurisprudencia y la Organización Internacional de Trabajo.

En la mejor disposición de ampliar o aclarar cualquier consulta al respecto, suscriben atentamente,

Lic. Gilberth Alfaro Morales  
**Director Jurídico c/ rango de Subgerente**

Mariana Ovares Aguilar  
**Jefe a.i. Área de Gestión Técnica  
y Asistencia Jurídica**

Dylana Jiménez Méndez  
**Abogada**

GAM/MOA/djm  
Copia: Archivo  
Consulta: 52096