

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

CONTRA LOS ARTÍCULOS: 14 y 15 DEL REGLAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES”, (artículo 3, sesión 9257, 5 mayo 2022, La Gaceta, 23 mayo 2022).

POR LA POSIBLE LESIÓN:

- PRINCIPIO DE LEGALIDAD LEGALIDAD (ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 11 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
- ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL,
- ARTÍCULOS 7 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
- PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA, RESERVA DE LEY (121 INCISO 7 CP)
- LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140, INCISO 3) Y 18) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.
- PRINCIPIO DE MENSURABILIDAD DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS,
- PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS)
- PRINCIPIOS DE JUSTICIA, PAZ SOCIAL Y RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

**Señores Magistrados
Sala IV, Constitucional, Corte Suprema de Justicia**

Respetables señores:

Señores Magistrados Sala Constitucional:

Los suscritos Jorge Dengo Rosabal, Eliécer Feinzaig Mintz, Kattia Cambronero Aguiluz, Johana Obando Bonilla y Gilberto Campos Cruz, con fundamento en el artículo 75 párrafo 2do de la Ley de la Jurisdicción Constitucional vigente, formulamos la siguiente Acción de Inconstitucionalidad en contra de los artículos, 14 y 15 del REGLAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES", DECRETO 9257-A (artículo 3, sesión 9257, 5 mayo 2022, La Gaceta, 23 mayo 2022), por ser contrarios a los principios y normas constitucionales que más adelante indicaremos.

CUESTIONES DE FORMA

- 1.- La presente acción es de cuantía inestimable.
- 2.- Solicitamos que se ordene la publicación correspondiente en el Boletín Judicial y se advierta a los tribunales en que deba aplicarse la norma impugnada, que se abstengan de resolver el proceso hasta que esa Sala haya dictado sentencia por el fondo.
- 4.- La Procuraduría General de la República podrá ser notificada en sus oficinas centrales en San José.

LEGITIMACIÓN

Según la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135, en su artículo 75 párrafo segundo, señala que no será necesario el caso previo pendiente cuando por

la naturaleza del asunto no existe una lesión individual y directa, por lo que se prescinde del asunto base. Por ello la interposición se funda en la legitimación que otorga el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para la defensa de los intereses difusos. Conste que el mismo señala expresamente:

“No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.”

Al respecto partimos de la definición dada por la misma Sala Constitucional al concepto de los intereses difusos, cuando el voto número 3750-1993, afirma:

“... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter”

Y agregaba la misma Sala en el voto número 8239-2001, reiterado en el voto N. 6351-2011, al respecto, lo siguiente:

“En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada

necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros."

Para avanzar un poco en el conocimiento generado por la Sala en la materia, tenemos los elementos subjetivos y objetivos que comprenden este importante concepto de los intereses difusos. Siendo que estos vienen a brindar espacios importantes para que los ciudadanos accedan a la justicia constitucional con comodidad y prontitud. El Magistrado Gilberth Armijo, en un valioso documento denominado "La legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad: el interés difuso", publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (www.juridicas.unam.mx) y que forma los acervos de la Biblioteca Virtual del Instituto, en su página 199, manifestaba que el interés difuso lo conformaba un elemento subjetivo y uno objetivo. Respecto del primero -subjetivo- afirmaba "... el vínculo entre interés difuso y sujeto puede ser muy débil e incluso subjetivo, pero es importante señalar que, en caso de duda, debe admitirse la acción, y será al resolver el fondo, cuando se aprecia si estaba o no legitimado el sujeto para interponer el recurso" Y agregaba de seguido, que: "Se han ensayado diferentes alternativas para individualizarlos; una de ellas hace hincapié en ciertos bienes constitucionales, como aproximación a un criterio objetivo que permita a los ciudadanos saber con algún grado de certeza cuándo están en presencia de un interés difuso y por ende pueden gestionar en su defensa".

En lo que respecta al elemento objetivo, señalaba el Magistrado Armijo, lo siguiente: "Lo que determinará si estamos o no frente a un interés difuso, digno de tutela constitucional, es la relevancia del tema y los efectos que pueda tener sobre el

desarrollo armónico de la sociedad. Estos aspectos son, por objetivos, esenciales para precisarlos, pues ahora se invierte el supuesto de admisibilidad. Esto ocurre porque bastará precisar que estamos ante un supuesto de interés difuso, como el ambiente o el derecho a la educación, para justificar, en principio, que nos asiste un interés digno de tutela”.

Con estos elementos de juicio ampliamente desarrollados por nuestra jurisprudencia constitucional, se viene a dar mayor precisión y alcances a este concepto tan importante para la presentación de una acción de inconstitucionalidad, en aplicación del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En nuestro caso, los suscritos diputados interponemos la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, fundando la LEGITIMACION para la misma, en las previsiones del artículo mencionado en el párrafo anterior, sobre los intereses difusos, es decir fundados en la tutela de un INTERES DIFUSO como consecuencia derivada de la función de control político que nos asiste como diputados y ciudadanos según lo prevé el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Desde el punto de vista subjetivo, acudimos a la justicia constitucional ya que, objetivamente, los costarricenses y especialmente los trabajadores independientes, se ven perjudicados por lo estatuido en el artículo 14 del reglamento, que fija el plazo de prescripción de las cargas sociales en 10 años, cuando de acuerdo a la reiterada jurisprudencia de la Sala, misma que se citará en el desarrollo de la presente acción, concluye que estas cargas constituyen materia tributaria, por lo que deberían ser cuatro años según el Código Tributario, Esto hace que la Caja realice cobros por deudas de diez años o, incluso más, aspecto que sin duda lesiona la seguridad y certeza jurídica de miles de trabajadores independientes, que ven cada vez más difícil el resolver su situación ante la Caja, asimismo el artículo 15 del reglamento de marras, al no precisar que el porcentaje de cotización de los trabajadores independientes tiene que ser el mismo que los trabajadores asalariados y dejar abierta la posibilidad para que la Junta Directiva de la CCSS cobre un porcentaje mayor, crea una abierta e infundada

discriminación entre trabajadores independientes y asalariados, por lo que es inconstitucional e injusto, porque los trabajadores independientes reciben exactamente los mismos tratamientos y servicios que los asalariados.

Es desde esta perspectiva que concurrimos con esta Acción, fundados en las claras apreciaciones de la misma Sala en los votos mencionados, y en los alcances y contenidos que se le han venido dando con las elaboraciones antes señaladas.

ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 21º de la sesión 7877, celebrada el 5 de agosto de 2004, acordó aprobar la reforma al Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, siendo que a través de este instrumento crea la obligatoriedad de afiliación en los arts. 1, 2, 3 y 8, se determinan además que a partir del año 2005, todos los “trabajadores independientes”, en caso de no afiliarse “oportunamente”, comenzarían a generar una “deuda reglamentaria” que les sería cobrada en algún momento en el futuro, cuando se llegaran a afiliar y cuando, luego, la CCSS lograra identificar el momento inicial en que comenzaron a generar ingresos por sus actividades económicas privadas.

El artículo 19 del Reglamento para el aseguramiento contributivo de los trabajadores independientes, aprobado en sesión N° 9257 del 5 de mayo de 2022) deroga integralmente el “ Reglamento para la afiliación de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios”

La Junta Directiva de la CCSS, indica en los considerandos de este nuevo reglamento que es consciente de la situación actual que enfrenta el mercado laboral costarricense, frente al tema de formalización laboral y que en reconocimiento de las características particulares que tienen los trabajadores independientes, y la necesidad de que los modelos de aseguramiento contributivo de la institución sean más flexibles, accesibles, diseñados en función de las poblaciones objetivos, basados en trámites simples y de bajo costo, y haciendo uso intensivo de las

múltiples opciones que ofrecen los sistemas y plataformas tecnológicas para brindar servicios en línea y autogestionados, aprueba este instrumento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Los suscritos consideramos que los artículos 14 y 15 del reglamento de cita son contrarios a los contenidos y alcances de los principios tan importantes como lo son el de legalidad, justicia y paz social, razonabilidad y proporcionalidad, reserva de ley.

A efecto, entonces, de reseñar la materia y relacionarla con la situación que nos ocupa, reiteramos algunos criterios notables de esta Honorable Sala al respecto, según sentencias muy ilustrativas y concretas. No omitimos decir que esta consideración la hacemos en el tanto que son estos vicios de constitucionalidad los que se manifiestan y reiteran en los artículos de cita.

PRINCIPIOS Y DERECHOS VIOLENTADOS

1.RECLAMO CONTRA EL ARTÍCULO 14 DEL REGLAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES”, POR LESIONAR : PRINCIPIO DE LEGALIDAD, ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA, ARTÍCULOS 7 Y 74 DE LA CP, RESERVA DE LEY (121 INCISO 7 CP) Y LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140, INCISO 3) Y 18) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA,

El artículo del reglamento acusado dispone:

“Artículo 14. —Plazo de facturación retroactiva de contribuciones. En la confección de facturas adicionales de trabajador independiente, cuando se determine la falta de contribuciones, sea por subdeclaración de los ingresos percibidos o bien por falta de la afiliación, para las acciones de cobro que deba realizar la Administración se considerará únicamente aquellos períodos cuya antigüedad no supere el plazo de diez años. Para la facturación retroactiva del periodo contemplado en el párrafo anterior, se utilizará el promedio de los ingresos determinados por el Servicio de Inspección para el periodo objeto de la verificación, lo anterior no excluye la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento para Verificar el Cumplimiento de Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes, en cuanto a la base presunta con información idónea para determinar el ingreso. Las acciones que tiendan a una facturación de cuotas por plazos adicionales requerirán de la solicitud expresa del trabajador independiente para su facturación y cobro, se encontrarán sujetas a las disposiciones que establezca la CCSS para dicho procedimiento. En todos los casos, el reconocimiento de las cuotas y los consecuentes beneficios únicamente procederán cuando el trabajador independiente haya pagado a la CCSS el monto íntegro de la contribución establecida. “

Como se observa, la norma anteriormente citada determina el plazo de la prescripción por deudas por cuotas a la seguridad social en 10 años, siendo importante recordar que, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido conteste en señalar que las obligaciones relativas a la Seguridad Social constituyen una modalidad de las obligaciones tributarias denominadas “contribuciones parafiscales”. Las contribuciones parafiscales comparten, junto con los tributos, sus notas de generalidad y de coercitividad, en el sentido de que su cumplimiento no es voluntario u optativo para el obligado tributario; no obstante, los destinos de estas contribuciones generalmente van encaminados a un fin específico, por lo cual -en general- no se trata de tributos que administre o que recaude el aparato central del Estado.

En este sentido, el más reciente voto de la Sala Constitucional, voto número - 13658-2018 dispuso que el artículo 73 de la Ley Constitutiva de la CCSS creó una contribución parafiscal. De forma expresa, sentenció dicho Tribunal:

“Según la doctrina más autorizada en materia tributaria las contribuciones parafiscales son un tributo, pues contienen los elementos materiales de la obligatoriedad (...) Estamos, pues, ante el ejercicio de una potestad de imperio del Estado que impone prestaciones pecuniarias para el cumplimiento de fines sociales o económicos. Ergo, solo a través de una Ley formal se pueden crear – tributum sine legge –. Ahora bien, en el caso de las cuotas obrero-patronales destinadas al sostenimiento de la seguridad social – seguro de enfermedad y maternidad y seguro de invalidez, vejez y muerte–, nuestro ordenamiento jurídico tiene una singularidad. En efecto, y es que el numeral 73 constitucional es el que crea la contribución parafiscal al disponer una contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos citados y demás contingencias que la ley determine. Acto seguido, el texto constitucional establece que la administración y el gobierno de esos seguros sociales corresponde a una institución autónoma: la Caja Costarricense de Seguro Social (...) Como puede observarse, estamos, pues, ante una contribución parafiscal creada por el Constituyente originario (...)

De acuerdo a esta resolución queda claro entonces que las cuotas obrero-patronales no se tratan de contribuciones especiales y que por tanto se rigen por la prescripción cuatrienal, de acuerdo con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios

Una resolución aún más reciente del honorable Tribunal, en razón de una consulta facultativa de constitucionalidad sobre el proyecto de ley denominado “Autorización de condonación para la formalización y recaudación de las cargas sociales”, la Sala Constitucional concluyó por Sentencia No. 23611-2021 lo siguiente:

“En este sentido, este Tribunal ha reconocido expresamente que las cuotas de la seguridad social son contribuciones parafiscales de origen constitucional: (...) Ahora bien, en el caso de las cuotas obrero-patronales destinadas al sostenimiento de la seguridad social – seguro de enfermedad y maternidad y seguro de invalidez, vejez y muerte –, nuestro ordenamiento jurídico tiene una singularidad. En efecto, y es que el numeral 73 constitucional es el que crea la contribución parafiscal al disponer una contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores (...) Sentencia N° 2018013658 de las 9:15 horas de 22 de agosto de 2018)”. (El resaltado no es propio del original)

En nota separada, la señora Magistrada Garro Vargas recalcó:

“En primer lugar, debo señalar que coincido con la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional que ha establecido que las cuotas obrero-patronales destinadas al sostenimiento de la seguridad social son contribuciones parafiscales cuyo origen está en la propia Constitución Política (...) En razón de lo dicho es claro que del art. 73 constitucional se desprende que las cuotas a la seguridad social están concebidas como contribuciones parafiscales que están sujetas a un destino específico como lo es el sostenimiento de la seguridad social. Su administración está confiada a la CCSS, órgano que por disposición constitucional no puede transferir ni emplear estos montos (los fondos y las reservas de los seguros sociales) para finalidades distintas a las que motivaron su creación (art. 73 párrafo tercero de la Constitución Política)”.

Los anteriores precedentes confirman la naturaleza tributaria de las contribuciones a la seguridad social. El carácter tributario de estas contribuciones, se percibe en algunas de sus características:

1. Coactividad: la circunstancia de ser impuestas por un órgano de la Administración Pública,

2. Destino: va dirigido a la satisfacción de necesidades colectivas, en específico, para la cobertura del régimen de Seguridad Social.

Lo anterior se concretiza, para el sistema de la Seguridad Social costarricense, en el pago de cuotas obligatorias periódicas, y coercitivamente exigibles, a las cuales vienen obligados los patronos y los trabajadores. La exigencia de estas cuotas como una de las principales fuentes de financiamiento del sistema, se determina en el párrafo primero del artículo 3 y en el artículo 22 de la Ley Constitutiva de la Caja, Ley número 17. En este sentido, es claro que las cuotas son los aportes de patronos y trabajadores mediante los cuales se concretiza **la contribución parafiscal**; resulta como consecuencia, a partir de esto último, que, siendo entonces la naturaleza parafiscal de dichas cuotas, es necesario tomar en consideración lo siguiente:

- I. Que el plazo de prescripción a aplicar es el establecido en el artículo 51 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que para los efectos dispone:

“Artículo 51.- Términos de prescripción

La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación prescribe a los cuatro años. Igual término rige para exigir el pago del tributo y sus intereses.

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 fraudulentas, o no hayan presentado las declaraciones juradas. Las disposiciones contenidas en este artículo deben aplicarse a cada tributo por separado.”

Como se aprecia, el plazo para la prescripción de acuerdo a la Ley, sería de cuatro años y no de 10, como lo dispone el artículo 14 del reglamento de cita, es decir que esta norma contradice lo instituido en la Ley (Código de Normas y Procedimientos Tributarios), a su vez transgrede el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual dispone que la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, esto de cara a la

jurisprudencia de reciente cita que reconoce el carácter parafiscal de las cuotas de la seguridad social, con ello a su vez transgrede el principio de legalidad, que establece que toda actuación o conducta de la administración pública (actos administrativos, actuaciones materiales y servicios públicos) deben estar autorizadas, de forma expresa por el ordenamiento jurídico.^{1[1]} Este principio se caracteriza por delimitar la actuación de la administración pública, debido a que circunscribe toda actuación de la administración a la existencia previa de una norma escrita o no escrita, que permita su la actuación.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones en relación con este principio, de la siguiente manera:

“El artículo 11 de la Constitución Política consagra el principio de legalidad. Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el “principio de juridicidad de la Administración.”. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación.” (voto de la Sala Constitucional 897-98)

Asimismo, la Sala Constitucional establece:

“En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a

^{1[1]} JINESTA LOBO, (Ernesto), “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Diké, Colombia, 1° Edición, 2002, pag. 174.

texto expreso- para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado.-“ (voto 440-98 de la Sala Constitucional)

La no aplicación de sentencias *erga omnes* dictadas por la Sala Constitucional, por parte de la CCSS, al rechazar el reconocimiento de las contribuciones a la seguridad social como tributos parafiscales, genera un estado de inseguridad jurídica, a los administrados y especial a los trabajadores independientes, en los que se violenta abiertamente los preceptos constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y congruencia, pues de manera contradictoria regula a su antojo la prescripción de las cuotas obrero patronales, que en por parte del Instituto Nacional de Aprendizaje, en su “*Reglamento de Gestión de Cobro Administrativo y Judicial a Patronos Morosos del Tributo de la Ley No. 6868/83*”, artículo 53 inciso f); del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en su “*Reglamento para el cobro de patronos morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*”, en el numeral 14; si disponen de la aplicación del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, respecto de la prescripción en el cobro de las cuotas obrero patronales, que corresponden a dichas instituciones.

O sea, que pese a la existencia de normas de igual rango legal (reglamentario), se reconócela naturaleza parafiscal y aplicación del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, para su prescripción, a las contribuciones sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, sin un fundamento legal realmente aplicable, se aparta del principio de legalidad y de manera injustificada e improcedente, aplica una “prescripción” de 10 años retroactivos a las cuotas que por mismo concepto y con la misma naturaleza, debe recaudar.

Aunada a la transgresión de lo dispuesto en el código de normas y procedimientos tributarios, se lesiona el principio de jerarquía de la norma, dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de Administración Pública, esto debido a que el reglamento constituye una norma de rango inferior a la ley. En relación con este principio la

jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, ha manifestado lo siguiente:

“Uno de los límites fundamentales de la potestad reglamentaria es precisamente el principio de jerarquía normativa. El ordenamiento jurídico administrativo es una unidad estructural dinámica en la que coexisten y se articulan una serie de distintas fuentes del Derecho. La relación entre esas diversas fuentes se ordena alrededor del principio de la jerarquía normativa, según el cual se determina un orden riguroso y prevalente de aplicación, conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública; es decir, se trata de saber cuando una fuente es superior a otra y, en caso de conflicto, desaplicar la de inferior rango.

Lo anterior supone, una relación de subordinación, según la cual “Las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la superior. Es el caso de la Constitución frente a la ley y al resto de las normas del orden, y es también el caso de la ley frente al reglamento (...) en caso de contradicción prevalece siempre y necesariamente la ley. Esto expresa y aplica el principio llamado de “jerarquía”. (Dictamen C-058-2007 del 26 de febrero de 2007.)

La disciplina de las cuotas del Seguro de Trabajador Independiente se regula en el reglamento de cita; es decir, una norma de rango infra legal, que es la que establece el quantum y la totalidad de las condiciones de los tributos parafiscales a la Seguridad Social que deben pagar los administrados, debiendo entonces dicho reglamento cumplir la ley en sentido estricto y no contradecirla como lo hace actualmente.

II. Derivado de esta contradicción, se incurre además en una lesión del principio de seguridad jurídica. La seguridad jurídica otorga certeza en las distintas situaciones jurídicas en que las distintas personas del ordenamiento pueden encontrarse. Para evitar que dichas situaciones se desenvuelvan en condiciones de incerteza y se afecte la seguridad jurídica, el ordenamiento arbitra también distintos

mecanismos que permiten a las personas conocer cuál es su posición y darle certeza a las relaciones y posiciones de dichos sujetos.

En efecto, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha recogido la seguridad como valor fundamental del Estado Social de Derecho (así, en resoluciones N°s. 5402-94, 169-95 y 4192-95, entre otras). Y esa caracterización no es de extrañar, ya que la seguridad jurídica es una *conditio sine qua non* para el logro de otros valores constitucionales:

“En el Estado de Derecho la seguridad jurídica asume unos perfiles definidos como: presupuesto del Derecho, pero no de cualquier forma de legalidad positiva, sino de aquella que dimana de los derechos fundamentales, es decir, los que fundamentan el entero orden constitucional; y, función del Derecho que ‘asegura’ la realización de las libertades. Con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales.”, A, PÉREZ LUÑO: La Seguridad Jurídica, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1991, p.20.

Procedente del principio de seguridad se encuentran los principios de la claridad y no confusión normativa, la publicidad de las normas y sobre todo la irretroactividad de estas. El Derecho debe promover la certeza y ésta se afecta cuando la norma es confusa, impide al administrado conocer a qué debe atenerse o bien, si se le aplica retroactivamente incidiendo sobre situaciones consolidadas.

En general, una situación es susceptible de generar inseguridad jurídica cuando la persona no sabe a qué atenerse frente a normas jurídicas o conductas administrativas (*Véase al respecto, de la Sala Constitucional, la resolución N° 8390-97 de 16:21 hrs. del 9 de diciembre de 1997*).

De manera errada la junta directiva de la Caja, aplica y regula la prescripción de 10 años, cuando los mismos tribunales laborales han interpretado que la **prescripción**

es de 10 años, única y exclusivamente para las cuotas retenidas por el patrono al trabajador que no hubieran sido entregadas a la Caja, pero no para los trabajadores independientes que por definición no tienen patrono, siendo que dicho plazo lesiona el principio de seguridad jurídica y además es desproporcionado.

De esta manera lo ilustra la sentencia 00078 de Sala 2ª de la Corte Suprema de Justicia, de 22 de febrero de 2006:

“LA EXCEPCION DE PRESCRIPCIÓN RESPECTO A LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES. El tribunal consideró conforme al artículo 44 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S., que la potestad de la entidad demandada para reclamar el cobro de las cuotas obrero-patronales es imprescriptible. Sin embargo, esta S. estima que es improcedente aplicarse numeral al supuesto de hecho que ahora se examina. **El plazo de prescripción aplicable es el de diez años, contenido en el artículo 56 en relación con del 30 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y no el numeral 44 ibidem. El artículo 56 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. establece: “...La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta Ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite en la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil prescribirá en el término de diez años”** (la negrita y subrayado no son del original). La norma transcrita es específica y hace referencia a dos tipos de prescripción. La relativa a la acción penal y la pena que prescriben a los dos años; y la correspondiente a la recuperación de las cuotas por parte de la institución aseguradora o la satisfacción pecuniaria, como lo es el cobro de cuotas obrero patronales no pagadas. Los daños consisten en el monto de las sumas que no hayan ingresado a la institución y los perjuicios se traducen en los intereses legales, pudiendo la institución recuperar las sumas por vía administrativa o judicial, ya sea conforme con las disposiciones del [Código de Trabajo](#) o bien mediante la vía civil al

constituir título ejecutivo la certificación extendida por los Jefe de Contabilidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (artículo 53 idem). En el caso en estudio, no se está en presencia de pretensiones en que el trabajador (a), o ex trabajador (a), pidan el pago de las cuotas adeudadas, por no haber sido empadronados por su empleador (a), durante la vigencia de la relación laboral, para efectos del recálculo de su pensión. En estos otros procesos en donde quien figura como parte actora lo es el trabajador (a) y se constata el incumplimiento del patrono de no empadronar y se declara el derecho del (la) demandante al recálculo del monto de su pensión de vejez, que se encuentre disfrutando, por lo que en esos supuestos sí es aplicable el artículo 44 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S, considerándose imprescriptible la acción pertinente del trabajador (a) para reclamar el monto de la pensión y los daños y perjuicios. En el presente asunto, la cuestión es distinta, pues versan sobre los reclamos relativos al cobro de cuotas obrero patronales no pagadas, por el traslado de cobro efectuado por parte de la Caja, las cuales prescriben en el plazo de 10 años para la recuperación de esas cuotas que se le adeuden conforme a los numerales 30, 53 y 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Pues bien, definido el plazo de prescripción de 10 años, se infiere de los autos que las cuotas que se cobran corresponden a las planillas en los períodos comprendidos entre junio de 1995 y julio de 1996. Lo anterior generó los informes de inspección números D.I.4172-96 del 24 de setiembre de 1996 y planillas adicionales en informes de inspección RB-175-95 del 26 de setiembre de 1995 que comprendió el período de enero 1994 hasta junio 1995, N° IC-161-94 del 31-10-1994. Por otra parte mediante comunicación N° 4172-96 de fecha 24 de setiembre de 1996, la Caja le notifica al I.N.A. el 30 de setiembre de 1996 (folio 195 del legajo administrativo) el traslado de cargo en donde le cobra las cuotas no pagadas de los regímenes de enfermedad y maternidad, invalidez y muerte por ϕ 119.412.367,89 y por salarios por el monto total de ϕ 542.783.490,45. Posteriormente mediante resolución GDF-N°103, de las 10:10 horas del 09 de julio de 1997 la Gerencia de la División Financiera de la Caja, al conocer el recurso de apelación del I.N.A. lo declara sin lugar (Ver folios 219-190 del legajo administrativo aparte). De lo anterior se desprende que el plazo de prescripción se interrumpió el 30 de setiembre de

1996 y a esta fecha no ha transcurrido el plazo decenal previsto en el artículo 56 mencionado. Por las razones expuestas, se deniega el agravio invocado.

III. La potestad reglamentaria tiene su fundamento jurídico en lo establecido en el artículo 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política. Ese tipo de decretos, conocido también como reglamentos ejecutivos, "... responden al principio de *secundum legem*, es decir, de acuerdo con la ley, dado que la desarrollan y la ejecutan, dentro de ciertas limitaciones (...). Por ello, se puede definir como la norma que tiene como objeto "regular las relaciones entre particulares y la administración para hacer posible la aplicación práctica y precisa de la ley dentro de las condiciones y supuestos que ella misma regula" (Ortiz).

Lógicamente su fundamento se encuentra en la Constitución y la Ley que ejecuta. Dicha ley determina el contenido del Reglamento, contenido del que solo puede apartarse en lo estrictamente necesario para lograr el fin perseguido por aquella." (HERNANDEZ. op.cit. p. 624).

En relación con su objeto, el mismo autor expresa que él "consiste en aclarar, precisar o complementar la ley. (...) Dado que el Reglamento ejecutivo desarrolla los términos de la ley, de allí derivan límites precisos al ámbito de su regulación. (...). **Por mayoría de razón, tampoco puede esta clase de Reglamento innovar el ordenamiento jurídico, reformando o derogando normas de rango superior, o interpretar auténticamente normas legales. Tampoco puede violar lo que la ley dispone o permitir lo que ella prohíbe.**

Dentro de este orden de ideas, el Reglamento ejecutivo **no puede crear nuevas obligaciones ni suprimir derechos contenidos en la ley que regula.**" (IBIDEM, p. 623.). Relativo a su objeto, el Profesor Ortiz expresó que debe ser "**una complementación de la ley, para hacer posible su exacta observancia.**" (Derecho Administrativo. Tesis VII, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José, p. 9).

El artículo 14 del reglamento lesiona el principio de reserva de ley, al regular el tema de la prescripción, pues como bien lo ha reiterado la propia Sala Constitucional,

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 (resolución N° 2002-06055)

IV. Violación al artículo 7 de la Constitución Política, por no aplicación de la Ley N° 9981 del 21 de mayo de 2021, *"Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Costa Rica a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en San José, Costa Rica. el 28 de mayo de 2020: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrita en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960, el Protocolo Adicional N. ° 1 a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960; y el Protocolo Adicional N. 02 a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960, y normas relacionadas"*, y del Decreto Ejecutivo No. 43007-RE-COMEX *"Ratificación de la República de Costa Rica al Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Costa Rica a la Convención de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico, suscrita en San José, París y el Protocolo adicional"*

Dispone en el canon 7 de nuestra Constitución Política, en lo de interés:

"ARTÍCULO 7º.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán de la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 4123 de 31 de mayo de 1968)” (El subrayado y resaltado en negrita es propio)

En ese sentido, la Ley N° 9981 del 21 de mayo de 2021, *"Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Costa Rica a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en San José, Costa Rica. el 28 de mayo de 2020: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrita en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960, el Protocolo Adicional N. ° 1 a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960; y el Protocolo Adicional N. 02 a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960, y normas relacionadas"*, refiere en lo de interés:

"A. DECLARACIÓN GENERAL DE ACEPTACIÓN

1. La República de Costa Rica asumirá, mediante el depósito de su instrumento de adhesión a la Convención, todas las obligaciones como miembro de la Organización, incluidas, entre otras, la aceptación de:

- i) los objetivos de la Organización, según se establecen en el artículo 1 de la Convención, así como en el Informe del Comité Preparatorio de la OCDE de diciembre de 1960;*
- ii) todos los compromisos establecidos en los artículos 2 y 3 de la Convención;*
- iii) los Protocolos adicionales No. 1 y No. 2 a la Convención;*
- iv) todas las decisiones, resoluciones, reglas, reglamentos y conclusiones adoptados por la Organización relacionados con su gestión y funcionamiento, incluidos los inherentes a la gobernanza de la Organización, las contribuciones financieras de los miembros, incluidas las actividades y órganos opcionales, así como costos relacionados con la evaluación de informes de avance posteriores a la adhesión, otros aspectos financieros y presupuestarios, asuntos de personal (incluidos los fallos del Tribunal Administrativo), asuntos procedimentales, relaciones con no miembros y clasificación de información;*

v) los estados financieros de la Organización;

vi) los métodos de trabajo de la Organización;

vii) todos los instrumentos jurídicos sustantivos de la Organización vigentes en el momento de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Costa Rica a adherirse a la Convención, con las observaciones estipuladas en los anexos 1 a 5, cada anexo formando parte integral de la presente Declaración. Con respecto a cualesquiera instrumentos jurídicos adoptados entre la fecha de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Costa Rica a adherirse a la Convención y la fecha en que Costa Rica deposite su instrumento de adhesión, **se considerará que la República de Costa Rica acepta estos instrumentos, a menos que indique lo contrario en el momento de adopción por parte del Consejo de la OCDE. 1Para Costa Rica, las nuevas Decisiones de la OCDE o la revisión de las Decisiones existentes de la OCDE, adoptadas de conformidad con las disposiciones de los artículos 5 y 6 de la Convención de la OCDE, después de la adhesión de Costa Rica a la Organización, serán equivalentes a la categoría de instrumento mencionada en artículo 121 (4), párrafo 3 y artículo 140 (1 O), párrafo 2 de la Constitución de la República de Costa Rica.**” (Lo subrayado y resaltado en negrita es propio)

En ese mismo orden de ideas, refiere la norma de referencia:

“ANEXO 1: OBSERVACIONES Específicas SOBRE LA ACEPTACIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA OCDE

La República de Costa Rica acepta todos los instrumentos jurídicos vigentes de la OCDE en el momento de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Costa Rica a adherirse a la Convención, con las observaciones sobre los instrumentos indicados a continuación. La República de Costa Rica señala que estas decisiones y recomendaciones sustantivas son instrumentos derivados y adoptados de conformidad con el artículo 5 de la Convención a la que se adherirá Costa Rica.” (Lo subrayado y resaltado en negrita es propio)

Por lo que, partiendo de tal hecho, encontramos que desde que Costa Rica, inició su hoja de ruta para su adhesión a la OCDE, se le incluyeron **términos, condiciones y procesos**, que debía de aceptar o rechazar (previo a su adhesión), para formar parte de ese Organismo Internacional. Dichos términos, condiciones y procesos, incluso fueron revisados y ratificados como constitucionales por esa Sala Constitucional, en su opinión consultiva No. 2021001620².

Así, una vez que se aprobó la adhesión de nuestro país a la OCDE, las políticas dictaminadas por ésta, encuentran un valor superior a la ley, de aplicación obligatoria para el Estado miembro; bajo esa premisa, es que encontramos que dentro la “*Clasificación de Impuestos y su Guía de Interpretación (OCDE, 2020)*”³, las cuotas a la seguridad social, se encuentran concebidas como IMPUESTOS, al respecto:

ANNEX A/ANEXO A

REVENUE STATISTICS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 1990-2013 © OECD/ECLAC/CIAT/IDB 2015

ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1990-2013 © OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2015

200

Clasificación de impuestos de la OCDE

1000

Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital

1100 Personas físicas

1110 Renta y utilidades

1120 Ganancias de capital

1200 Sociedades

² <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72comunicados/494-sala-constitucional-no-encuentra-vicios-en-consulta-realizada-sobre-proyecto-de-adhesion-a-laocde?Itemid=437>

³ <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/ocde-clasificacion-impuestos-guia-interpretacion.pdf>

1210 Renta y utilidades

1220 Ganancias de capital

1300 No clasificables entre 1100 y 1200

2000

→ *Contribuciones a la seguridad social*

2100 Empleados

2200 Empleadores

→ 2300 Trabajadores por cuenta propia o no empleados

2400 No clasificables entre 2100, 2200 y 2300

3000

Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo

4000

Impuestos sobre la propiedad

4100 Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble

4110 Hogares

4120 Otros

4200 Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta

4210 Personas físicas

4220 Sociedades

4300 Impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones

4310 Impuestos sobre sucesiones y herencias

4320 Impuestos sobre donaciones

4400 Impuestos sobre transacciones financieras y de capital

4500 Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad

4600 Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad

En consecuencia, la contribución a la seguridad social resulta evidente que son contribuciones parafiscales de naturaleza tributaria y, por tanto, les resultan aplicables los principios constitucionales de la tributación y las normas que rigen los tributos; de ahí que resulta de aplicación el plazo de prescripción del artículo 51 del CNPT. Sin embargo, teniendo a la vista los artículos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad, se evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social, en la promulgación de su reglamento, obvió la supremacía de las normas internacionales, emitidas por la OCDE, con lo que se violenta de manera brusca y grosera lo dispuesto en el canon 7 de nuestra Carta Magna.

II. RECLAMO CONTRA ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES”, POR LESIONAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 11 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRINCIPIO DE MENSURABILIDAD DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS, PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 24 DE LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS) JUSTICIA Y RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

El artículo acusado dispone lo siguiente:

“Artículo 15.—Porcentaje de contribución. Los porcentajes de contribuciones al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte se distribuirán entre el trabajador independiente y el Estado, de conformidad con las escalas contributivas aprobadas periódicamente por la Junta Directiva, con fundamento en los estudios técnicos elaborados por la Dirección Actuarial y Económica, en coordinación con la Gerencia Financiera. Las decisiones que se adopten sobre ajustes en las escalas

contributivas por parte de la Junta Directiva de la CCSS se harán de conocimiento de los trabajadores independientes y todos los interesados, a través de los diversos medios disponibles para tales fines, incluyendo su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.”

En virtud de la anterior disposición normativa, se evidencia a todas luces , la indeterminación de un porcentaje de cotización para los trabajadores independientes, siendo que dicha ausencia, es aprovechada para variar el porcentaje de cotización de los trabajadores independientes, que tiene que ser el mismo de los trabajadores asalariados y deja abierta la posibilidad para que la Junta Directiva de la CCSS cobre un porcentaje mayor, lo cual es totalmente inconstitucional e injusto porque los trabajadores independientes reciben exactamente los mismos tratamientos y servicios que los asalariados.

Respecto de lo anterior es necesario tomar en consideración lo siguiente:

- I. La norma de cita no determina de manera clara, el porcentaje de cotización de los trabajadores independientes, simplemente se limita a indicar: “contribución. Los porcentajes de contribuciones al Seguro de Salud y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte se distribuirán entre el trabajador independiente y el Estado, de conformidad con las **escalas contributivas aprobadas periódicamente** por la Junta Directiva, con fundamento en los estudios técnicos elaborados por la Dirección Actuarial y Económica, en coordinación con la Gerencia Financiera.” (el resaltado no es parte del original). Note el honorable Tribunal que la norma solamente cita I que las escalas contributivas serán aprobadas periódicamente, es decir, utilizando un concepto oscuro e indeterminado, en el cual no se establecen parámetros objetivos de margen de tiempo en el que se realizará, esto a pesar de que se genera una obligación para el trabajador asalariado, hecho que sin lugar a dudas mantiene a los trabajadores independientes, en una situación de incerteza de manera indeterminada sujetas al vaivén de la junta directiva de la Caja, es decir, que esta norma no se le establece límite o condicionamiento alguno, para que dicho órgano

administrativo ejercite la labor de fijación de las contribuciones parafiscales a la Seguridad Social, puesto que la norma no determina de manera clara ningún porcentaje y tampoco le impone ningún criterio temporal o sustancial claro a la C.C.S.S., para que ejercite la labor de emitir las reglamentaciones que correspondan.

- II. Derivado del artículo 11 constitucional, el cual consagra el principio de legalidad, nace el principio de mensurabilidad de las potestades administrativas. "Se trata de un principio que expresa que en ningún caso una potestad administrativa puede constituir un poder susceptible de expansión indefinida o ilimitada. Todo lo contrario, por muchas dificultades que haya para realizar su finium regundorum, hay que partir siempre de la idea de que toda potestad como poder jurídico es mensurable sin salir de la estricta técnica jurídica"⁴. De lo anterior se colige entonces que , que toda potestad administrativa debe ser conferida por una norma la cual debe fijar precisamente tanto sus alcances como sus límites y no teniendo como base de actuación de la administración actos jurídicos determinados.
- III. Por cuanto la norma acusada no estableció ni límites materiales ni temporales al ejercicio de la potestad otorgada, viola el principio constitucional de la mensurabilidad de las potestades públicas, así como el principio de legalidad.
- IV. El artículo 33 constitucional dispone que "Toda persona es igual ante la ley no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana", por su parte el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contempla la igualdad como un derecho humano. Obsérvese la diferenciación que realiza la junta directiva de la CCSS entre trabajadores asalariados e independientes, la cual se evidencia en el artículo de cita, lesiona el principio de igualdad (porque para los trabajadores asalariados sí se fijan estándares claros en la ley), pero no así para los trabajadores independientes, siendo la prueba de ella, el artículo de cita.
- V. Esa discriminación resulta, además, vejatoria, denigrante y contraria a la dignidad humana que es un valor constitucional esencial que le da fundamento a todos los derechos humanos, siendo violada la piedra angular de los derechos fundamentales y humanos.

⁴ Juan Miguel de la Cuétara , " Las potestades administrativas ", Madrid, 1986, pgs 678

VI. El artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja dispone: *.- Las cuotas y prestaciones serán determinadas por la Junta Directiva, de acuerdo con el costo de los servicios que hayan de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales. La contribución de los trabajadores no podrá ser nunca mayor que la contribución de sus patronos, salvo los casos de excepción que para dar mayores beneficios a aquéllos, y para obtener una más justa distribución de las cargas del seguro social obligatorio señale el Reglamento, con base en recomendaciones actuariales.*

VII. Obsérvese que según la norma, la contribución de los trabajadores no podrá ser nunca mayor que la contribución de los patronos, por lo que con respecto a los trabajadores independientes, **su contribución al seguro de salud no debiera exceder el 9,53 %, que es el porcentaje con que contribuye actualmente el patrono.**

La norma es clara, en cuanto a que la CCSS solo puede exigir al trabajador una contribución mayor a la cuota patronal cuando se otorguen mayores beneficios a los asegurados y si esos recursos adicionales sirven para obtener una justa distribución de las cargas del seguro social obligatorio. Por su parte es de imprescindible cita, lo dispuesto en el artículo 4 de la LGAP, el cual establece que : *La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.*

Bajo esta inteligencia, los trabajadores independientes deben recibir el mismo trato que los asalariados en cuanto al pago de la cuota obrera, por lo que la junta directiva de la CCSS, incurre en abuso de poder al crear un trato distinto para los trabajadores independientes.

VIII. Resulta extraño que la sociedad costarricense ha evolucionado para superar las discriminaciones de toda índole por razón de origen, raza o color de piel, sexo, etc., sin embargo, la junta directiva de la CCSS, al diferenciar entre tipo de trabajadores, lesiona, frontalmente, el principio y derecho a la igualdad y el valor constitucional de la dignidad humana.

- IX. El principio de razonabilidad y proporcionalidad cumple un rol de primer orden en el Derecho Administrativo, al proyectarse en diversos ámbitos. Sobre todo, su importancia se destaca como límite al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, al establecer la Ley General de la Administración Pública, que no podrán dictarse actos administrativos discrecionales contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a **los principios elementales de justicia**, lógica o conveniencia (artículos 16, párrafo 1°, 158, párrafo 4° y 160),
- X. El anterior principio, se vulnera en el artículo de cita, pues la diferenciación que se realiza entre trabajadores, da como resultado, que tal como lo hemos venido señalando a lo largo de la presente acción, la balanza se incline a favor de los trabajadores asalariados, en perjuicio de los trabajadores independientes, siendo estos los que pagan sumas mucho más elevadas que los trabajadores asalariados, a pesar de que les asisten los mismo derechos constitucionales, principios y leyes en materia de seguridad social, siendo además que reciben el mismo servicio de salud sin diferenciación alguna en relación con los trabajadores asalariados.

Reglamentaciones como la acusada lejos de promover la disminución de la informalidad laboral, propician su crecimiento. En Costa Rica la carga patronal sobre las planillas es 26.3% comparado con el promedio de 15% de los países miembros de la OCDE.

La informalidad es un pesado impedimento para que las economías en vías de desarrollo puedan crecer, desarrollarse y brindar oportunidades a sus pobladores para acceder a un mejor nivel de vida. La informalidad se reduce con políticas de Estado como la inversión en una educación de calidad y útil para la vida, así como con otras políticas que aborden sus causas subyacentes. Las políticas que atacan a las personas que operan en la informalidad como un sector ilegal que evade impuestos, como lo han hecho los países latinoamericanos desde hace muchos años, ha probado ser la ruta equivocada ya que no solo no ha logrado ningún

resultado importante en la reducción de la informalidad, sino más bien ha provocado un aumento de quienes operan al margen de la institucionalidad⁵

Según la “*Encuesta Continua de Empleo*”⁶, elaborada por el INEC, en la que se tomó como valoración el primer Trimestre del año 2022, encontramos que actualmente nuestro país tiene un total de 639.816 personas trabajadoras que no cuentan con aseguramiento, manteniéndose invariable la valoración interanual de la situación de informalidad en nuestro país, respecto al año 2021, lo más preocupante de esta situación es que más allá de la gran cantidad de trabajadores costarricenses y extranjeros que se encuentran en la informalidad, resulta ser la exclusión del sistema de seguridad social, que la propia Caja Costarricense de Seguro Social está ocasionando a los trabajadores independientes, contraviniendo de esta manera con lo dispuesto en el artículo 74⁷ de nuestra Constitución Política, pues está obligando a los trabajadores costarricenses a renunciar a su derecho constitucional a la seguridad social, con las implicaciones gravosas, de aumento de la inequidad y vulnerabilidad de la población, al no ver cubiertos sus más elementales derechos fundamentales.

En ese mismo orden de ideas, la OCDE en su “Informe Económico sobre Costa Rica (2018)”, señaló en relación con las contribuciones a la seguridad social, lo siguiente:

"Las altas contribuciones a la seguridad social son un obstáculo para la formalidad en Costa Rica. Estas contribuciones representan aproximadamente el 36,5% de los ingresos brutos, en comparación con el promedio de la OCDE del 27,2%. (...) La

⁵ <https://www.elmundo.cr/opinion/la-informalidad-laboral-es-altamente-perjudicial-social-yeconomicamente>

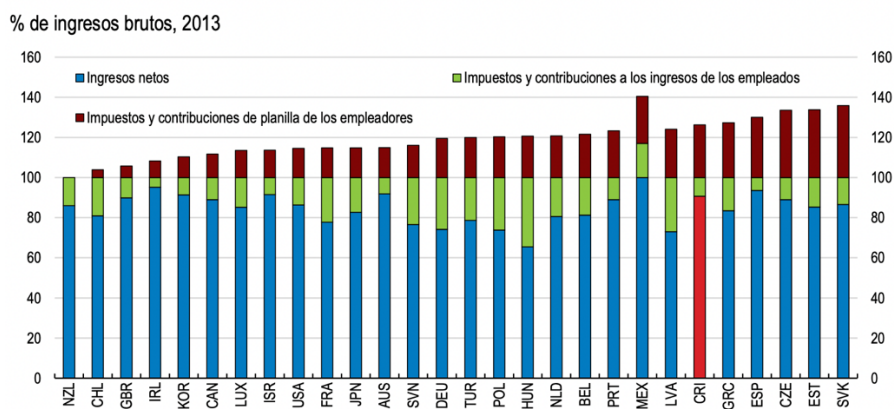
⁶ <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

⁷ 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.

gran porción que deben pagar los empleadores impulsa los costos laborales no salariales de Costa Rica hacia el tope de las calificaciones de la OCDE".

Posición que fue reiterada en el Informe “Estudios Económicos de la OCDE Costa Rica (2020)”, donde dicho Organismo Internacional, insiste que las cargas sociales en nuestro país son de las más altas de los países miembros, al respecto:

Gráfico 1.20. Las cargas sociales de los empleadores se encuentran entre las más altas de la OCDE



Nota: Las cargas impositivas se calculan para un trabajador a tiempo completo en un hogar unipersonal que gana un salario mínimo a la tarifa estándar (para adultos). Tiempo completo se refiere a las horas habituales de tiempo completo en cada país. Las contribuciones sociales del empleador y del empleado también incluyen cualquier pago obligatorio al seguro privado de salud, pensiones de jubilación, etc.
Fuente: Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales: Costa Rica.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148581>

Así las cosas, las normas dictadas por esa entidad y que se impugnan en este acto, parecen haber olvidado el espíritu del constituyente al establecer un régimen de seguridad social para los trabajadores de nuestro país, y que según se estipula en los numerales 73 y 74 de nuestra Carta Magna, se concibe, como una garantía de protección ante los riesgos sobrevinientes que pudiesen devenir en las relaciones laborales, con derechos de carácter irrenunciable y bajo los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia. Por cuanto, la norma impugnada, lejos de generar normas progresivas, encaminadas a una protección reforzada de los derechos humanos de los “trabajadores independientes”, ha encomendado a éstos cargas impositivas que rayan en la confiscación de su patrimonio, mediante el establecimiento de “reglas” sin norma legal que les faculte en su promulgación, con

la generación de un estado de inseguridad jurídica consecuente, y con actuaciones violatorias abiertamente del principio de legalidad, al no reconocer los propios votos de esa Sala Constitucional, que determinan la naturaleza parafiscal de las cuotas a la seguridad social, y en ese sentido la prescripción aplicable a las mismas, de conformidad con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, tal y como ha venido siendo desarrollado a lo largo de la presente acción de inconstitucionalidad.

PETITORIA

Con fundamento en las razones jurídicas invocadas, solicito que en sentencia se declare inconstitucionales e ilegales totalmente los artículos 14 y 15 del REGLAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES", (artículo 3, sesión 9257, 5 mayo 2022, La Gaceta, 23 mayo 2022).

NOTIFICACIONES

Serán recibidas en el Edificio Principal de la Asamblea Legislativa, sito en Cuesta de Moras, San José, jefatura de la fracción Liberal Progresista y al correo ialfaro@doctorcondominiocr.com.

San José, 13 de junio del 2022.

Jorge Dengo Rosabal

Kattia Cambroneró Aguiluz

Eliécer Feinzaig Mintz

Johana Obando Bonilla

Gilberto Campos Cruz

Diputados y diputadas