

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY **24025**

REFORMA DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA
COSTARRICENSE
DE SEGURO SOCIAL, N.º 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943
Y SUS REFORMAS
LEY PARA RESTITUIR LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

DE LA DIPUTADA ROCÍO ALFARO MOLINA Y OTRAS DIPUTACIONES

RECIBIDO EN LA SECRETARIA DEL DIRECTORIO
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
El: 8-11-2025
A las: 12:00 Horas:
Recibido por: Xavier

PROYECTO DE LEY**REFORMA DEL ARTÍCULO 6
DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE
DE SEGURO SOCIAL, N.º 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943
Y SUS REFORMAS****LEY PARA RESTITUIR LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL****ASAMBLEA LEGISLATIVA:****24025**

Esta iniciativa de ley tiene como antecedente el expediente N° 19.135, el cual fue presentado por la fracción legislativa del Frente Amplio en el período constitucional 2014-2018. Sin embargo, el proyecto es archivado por vencimiento de plazo cuatrienal. Hoy día, en atención a los aspectos de mejora señalados a la anterior propuesta, se presenta este proyecto de ley, que mantiene la intención de defender la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Se presenta a continuación un proyecto de ley que pretende remozar la autonomía Constitucional que goza la Caja por medio de una reforma a su Junta Directiva. Con tal motivo, se expondrá sobre los alcances de la autonomía Constitucional que goza la institución, desde una perspectiva que permita vislumbrar los límites que tiene la influencia de otras autoridades del Estado en su funcionamiento. Seguidamente, se abordará de forma breve la coyuntura en que se construye este proyecto, y se expondrá la justificación del mismo. Concluyendo con la propuesta de articulado que incluye las reformas legales que dotarán a la institución de fortaleza en el ejercicio de su autonomía Constitucional.

Sobre la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social

La autonomía se concibe en el ordenamiento jurídico Costarricense como una figura que permite el distanciamiento entre las instituciones especializadas y quien ejerce el gobierno de turno. Precisamente, se valora la importancia de esta descentralización como elemento que garantice que sea quien preste el servicio, quien tenga capacidad de administrarse, y gobernarse, en caso de la Caja conforme lo requerido para el cumplimiento de su mandato. Estos aspectos los expresó el propio Constituyente en su discusión sobre los alcances que tendría este recurso, se cita un extracto de las Resolución 6256-94 del 25 de octubre de 1994 de la Sala Constitucional, en la cual se incluye parte del razonamiento del Constituyente.

"Entre otras cosas dijo el ilustre constituyente : "...Las características de todos estos nuevos organismos han sido: personalidad jurídica propia; dirección pluripersonal; presupuesto propio; poderes reglamentarios y disciplinarios; fines limitados; aptitud para autodeterminar su política."- Y más adelante citó al D.J. de Aréchaga, fuente doctrinaria de la propuesta, para decir que : "No habría autonomías si los actos de los Entes Autónomos pudieran ser reformados por alguien, por cualquier autoridad pública, simplemente por razón de mérito. Es de la esencia de nuestro régimen autonómico que el mérito, la conveniencia, la oportunidad de las decisiones, solamente puede ser apreciada por los gestores del servicio". Esa es también, concluyó el Licenciado Facio, según se desprende de las leyes y de la experiencia vivida, la esencia del régimen autonómico costarricense, y no debe haber entonces reparos para consagrarlo así en la Constitución".¹

Referido propiamente a la autonomía de la Caja, el Artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica, crea a la Caja Costarricense del Seguro Social como la única entidad responsable de la administración y gobierno de la Seguridad Social en Costa Rica:

"ARTÍCULO 73º.- 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."

Discutir la autonomía de la Caja, pasa por determinarla como la única institución del Estado que goza de autonomía administrativa y de gobierno, pues así la diferencia el numeral 73 Constitucional, de las demás instituciones cuya autonomía está consagrada en el artículo 188 de la Carta Magna. Elemento que

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 06256 del 25 de octubre de 1994.

resulta de la reflexión de los Constituyentes, quienes al discutir sobre los alcances de la autonomía para la Caja, decidieron que lo adecuado era fortalecer la institución con esta capacidad de toma de decisiones con independencia del Poder Ejecutivo, tal como se consagra en la cita que se presenta a continuación.

“De la página 34 del Tomo III de la Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se transcribe lo siguiente: [...] Insistió en que no le parecía adecuado debilitar la Caja. Lo prudente es fortalecerla. De ahí que lo más aconsejable es dejar las cosas como están, dándole a la Caja plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo.”²

Sobre la autonomía administrativa con que goza la Institución es importante destacar que esta constituye una garantía jurídica para decidir su organización propia, y realizar su cometido legal bajo determinación de sus propios órganos directivos, adscribiendo su accionar al marco normativo que la regula. De tal forma, la institución en conocimiento de las necesidades que involucra el cumplimiento del fin que el Constituyente le asigna, será la encargada de regular y decidir por su propia administración.³

En el ámbito de la autonomía de gobierno, la misma significa la potestad Constitucional en que se avala a una institución, ser quien se encargue de fijar sus propios objetivos según su finalidad legal. Se consolida esta capacidad en la potestad de determinar el propio rumbo que tomará la institución, con independencia de los órganos del gobierno central.⁴ Cabe destacar que la propia Sala Constitucional ha generado un acervo jurisprudencial que da certeza del nivel de independencia con que cuenta la Caja. En la Resolución 6385-2002 del 26 de junio del 2002, la Sala consolida esta posición citando sus propias resoluciones, con la consideración explícita de que la autonomía de la Caja es un modelo único en nuestro sistema jurídico, y que le garantiza en todo aquello que alcanza la seguridad social, una independencia total del Poder Ejecutivo.⁵

Como última consideración sobre la autonomía Constitucional de la Caja, es importante destacar que corresponde en su máximo nivel de administración y gobierno, sobre los seguros sociales. Con relación a este tema, la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica OJ - 86 - 2012, citando la OJ - 3 - 2012, condensa de forma detallada y puntual la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre los alcances de la seguridad social, tal cual es contemplada en el artículo 73 Constitucional. Aspectos que se citan a continuación, para ofrecer claridad sobre los alcances que tiene la institución en su accionar.

² Ídem.

³ Procuraduría General de la República. Dictamen C-130-2000 del 09 de junio del 2000.

⁴ Ídem.

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 06384 – 2002, del 26 de junio del 2002.

“Sobre este tema, la Sala Constitucional ha indicado que: En el caso particular de nuestro país, ha sido la Caja Costarricense del Seguro Social la institución llamada a brindar tal servicio público, debiendo en consecuencia instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes entre otras cosas, contando para ello no solo con el apoyo del Estado mismo, sino que además con el aporte económico que realiza una gran parte de la población con las cotizaciones para el sistema. (Sentencia 5130-94 de las 17:33 horas del 7 de setiembre de 1994)

*Lo anterior, lleva a concluir a este órgano asesor, que la autonomía de gobierno reconocida constitucionalmente a la Caja para la administración de los seguros sociales, abarca también la prestación de los servicios de salud, financiados en su mayor parte con dichas contribuciones, **por lo que la forma en que se estructure la prestación de dicho servicio, así como las medidas que adopte la Caja para satisfacer las demandas de los usuarios, son temas que quedan cubiertos por su capacidad de auto organización.**” (Las partes que están subrayadas y a la vez con negrita no forman parte del original)”⁶*

En síntesis, es claro que para la administración y gobierno de los seguros sociales, se ha dotado a la Caja de una independencia total respecto al Poder Ejecutivo. Por lo que se considera que la figura de la presidencia ejecutiva representa un grave obstáculo en esta aspiración de independencia con que la misma fue concebida. Como una solución a esta problemática, se propone eliminar la figura de la presidencia ejecutiva y únicamente mantener la representación del Poder Ejecutivo en la Junta Directiva de la institución, transformando la dinámica de la misma en un espacio con mayor horizontalidad, en que todas las áreas representadas que la integran, tengan la misma capacidad de agencia, eliminando el desbalance que actualmente privilegia al Poder Ejecutivo sobre las demás representaciones.

Coyuntura de la Institución

Una tarea tan seria como la administración y gobierno de la seguridad social implica el compromiso de la toma las decisiones más adecuadas para el sostenimiento del régimen, sin riesgo de intimidación, presiones de poderes del Estado, o grupos de interés. Recientemente, un episodio que permitió identificar la vulnerabilidad de la autonomía de la institución, por medio de influencia de poderes del Estado en la figura de la Presidencia Ejecutiva, fue la destitución de Álvaro Ramos de este puesto, ante un desacuerdo con el Consejo de Gobierno sobre una

⁶ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica 086 – J del 5 de noviembre de 2012.

decisión de interés único para la Caja.⁷

Un segundo hecho que permite vislumbrar el riesgo que corre la autonomía Constitucional de la institución, fue la destitución que realizó el Consejo de Gobierno, de cinco personas miembros de la Junta Directiva, en diciembre de 2022. Sobre este hecho, es importante destacar que ante la denuncia de sectores sociales y empresariales de esta irregularidad y abuso de poder, Casa Presidencial contó con la complacencia de la Presidenta Ejecutiva Marta Esquivel Rodríguez, quien minimizó el impacto de esta acción como un ataque a la institución.⁸ La gravedad de estos hechos hizo que un Recurso de Amparo fuese resuelto a favor de la restitución de las personas miembros de la Junta Directiva, evidenciando así el acto ilegítimo de la administración y el riesgo que todo acto de esta naturaleza tiene contra la autonomía de la institución y la garantía de respeto a los sectores representados en su Junta Directiva.⁹

A manera de cierre sobre esta reflexión coyuntural, no se puede dejar pasar el descontento de los sectores sociales con la injerencia política en la toma de decisiones de la institución, y la afectación que esto conlleva a su autonomía. Manifestación compartida tanto por los grupos sindicales de la Caja, como otros sectores sindicales, quienes denuncian medidas de debilitamiento de la institución con fines políticos desde la figura de la presidencia ejecutiva.¹⁰ De manera que, no es posible ignorar que hay una incidencia latente de ataque a la autonomía Constitucional de la Caja. Exponiendo la institución a una injerencia política, que se buscó evitar por medio del recurso de la autonomía.

La importancia de este proyecto de ley

La protección de la Caja es en sí misma también un deber Constitucional, especialmente en el sentido de resguardar su autonomía. Siendo que este principio de independencia para la institución, está establecido por el numeral 73 de la Carta Magna, así como en el artículo 8 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social N.º 17 que establece:

“ARTÍCULO 8º.- Los miembros de la Junta Directiva desempeñarán sus funciones con absoluta independencia del

⁷ Pomareda García, Fabiola. 2022. «Presidente Chaves destituye al jerarca de la Caja Álvaro Ramos y nombra en su lugar a Ministra de Trabajo». *Semanario Universidad*. 17 de septiembre. <https://semanariouniversidad.com/pais/presidente-chaves-destituye-al-jerarca-de-la-caja-alvaro-ramos-y-nombra-en-su-lugar-a-la-ministra-de-trabajo/>

⁸ Solís, Alessandro. 2022. «Suspensión de directivos de la CCSS no es “intervencionismo” del Gobierno, defiende Marta Esquivel». *AmeliaRueda*. 09 de diciembre. <https://ameliarueda.com/nota/presidenta-ccss-rechaza-intervencionismo-suspension-noticias-costa-rica>

⁹ Madrigal, Luis Manuel. 2023. «Sala IV anula suspensión de directivos de la CCSS». *Delfino*. 27 de junio. <https://delfino.cr/2023/06/sala-iv-anula-suspension-de-directivos-de-la-ccss>

¹⁰ Muñoz Solano, Daniela. 2023. «Manifestantes reclaman: ¡Que gobierno pague a la Caja!». *Semanario Universidad*. 15 de julio. <https://semanariouniversidad.com/pais/manifestantes-reclaman-que-gobierno-pague-a-la-caja/>

Poder Ejecutivo y serán por lo mismo, los únicos responsables de su gestión. Por igual razón, pesará sobre ellos cualquier responsabilidad legal que pueda atribuírseles.

Serán inamovibles durante el período de su cometido, salvo que llegue a declararse en su contra alguna responsabilidad legal o que caigan dentro de las previsiones de los artículos 7º, inciso b) y 9º.

Sin embargo, a raíz del auge de las políticas neoliberales, con la mercantilización y privatización de los servicios de salud, impulsadas desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, se fueron introduciendo cambios en la arquitectura institucional de la CCSS, funcionales al avance de la agenda de privatización.

Así, en 1983 se reformó el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la CCSS para introducir cambios en la manera como se integraba la Junta Directiva y crear la figura de la Presidencia Ejecutiva como "máxima jerarquía para efectos del gobierno de la institución".

Si bien la Constitución Política (artículo 73) y la Ley Constitutiva de la CCSS (artículo 8) siguieron reivindicando el principio de *autonomía* frente al Poder Ejecutivo, la reforma de 1983 generó una distorsión significativa de dicho principio, pues el nombramiento, así como la eventual remoción de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, quedaron como potestades exclusivas del Consejo de Gobierno (artículo 6, inciso 1, sub inciso a).

De esa manera se estableció una figura que emerge y responde, en última instancia, al partido en el gobierno. Esta intromisión y subordinación en la toma de decisiones de la CCSS a lo que indique el Poder Ejecutivo constituyen una violación solapada al principio constitucional de autonomía en materia de gobierno y administración de los seguros sociales que goza la Caja Costarricense de Seguro Social, ya citado en el artículo 73 de la Constitución Política y con las implicaciones y alcances ya discutidos.

No se puede ignorar que el principio de la autonomía de la seguridad social se origina en la propiedad social (de las personas trabajadoras, de las personas aseguradas) sobre la misma, y no en la del gobierno. Razón por la cual, el *acceso universal* a los servicios que la seguridad social ofrece a la población constituye un *derecho ciudadano* constitucionalmente tutelado, no una "gracia" o una "caridad" del gobierno de turno. Sobre esto, en la resolución N.º 6256-94 de la Sala Constitucional, se establece:

"La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartida

del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguros Sociales, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 ídem; c) los fondos y reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido."

Como ya se mencionó, sobre las características de las cuales goza la autonomía de la institución, es indispensable mantener la perspectiva desarrollada por la Sala Constitucional, mediante Resolución N° 12973-2008 de las quince horas y veinte minutos del veintisiete de agosto del dos mil ocho, que señaló:

"(...) La Caja goza de autonomía administrativa y de gobierno. Su autonomía va más allá de la previsión del artículo 188 constitucional, porque también está regulada en el numeral 73 de la Ley Fundamental, que prevé no solo la autonomía administrativa sino también la de gobierno. La Sala Constitucional ha indicado que se trata de un "...grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188" (Voto 6256-94)

Así las cosas, decisiones fundamentales para la institución tales como la determinación de los "compromisos de gestión" con los operadores de los centros de salud; los nombramientos de los altos jefes y jefaturas (a nivel gerencial, administrativo y de centros de salud); la elaboración presupuestaria y el control sobre el estado de las finanzas de la institución; entre muchas otras, son resorte de la Junta Directiva pero conducida por una figura (la Presidencia Ejecutiva) dependiente directamente de los gobiernos de turno y con débiles controles para la intromisión de intereses privados.

Surge entonces, la necesidad de restituir la primacía del interés público en la CCSS, que pasa por la restitución y fortalecimiento de la autonomía que la Constitución Política le otorga a dicha institución, lo que a su vez requiere la eliminación de la presidencia ejecutiva y el fortalecimiento de la conducción colectiva por parte de la Junta Directiva.

Dicha solicitud ha sido respaldada por la "Comisión de Notables" que a pedido de la Junta Directiva de la CCSS analizó la crisis financiera de la seguridad social en 2011, incluyó una recomendación en este mismo sentido, a solicitud del representante de la patronal, Rafael Carrillo (recomendación 65c). E incluso por la misma expresidenta ejecutiva de la institución, María del Rocío Sáenz quien, en ejercicio de este cargo, lo identifica como una problemática para el buen desempeño de la autonomía de la institución.¹¹

¹¹ Araya, Jorge. 2014. «Entrevista a María del Rocío Sáenz: Se debe eliminar la Presidencia Ejecutiva de la Caja.» *Semanario Universidad*. 30 de abril. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/entrevista-a-mara-del-roco-senz-se-debe-eliminar-la-presidencia-ejecutiva-de-la-caja/>

Quienes proponemos este proyecto, somos conscientes del carácter integral de las soluciones que desde lo político-institucional deben adoptarse frente a las amenazas de privatización y el debilitamiento de nuestro sistema de seguridad social. Consideramos que eliminar la figura de la presidencia ejecutiva constituye un paso fundamental para que la CCSS pueda volver a gestionarse de una manera acorde a los intereses de las personas aseguradas y de la clase trabajadora. Con mayor independencia y eficiencia, mayor capacidad técnica y menor injerencia político-partidaria.

Por ello, el presente proyecto de ley tiene como finalidad eliminar la figura de la presidencia ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y restituir el principio constitucional de la *autonomía* de tan importante institución.

Específicamente, se propone sustituir la Presidencia Ejecutiva por una coordinación de la Junta Directiva nombrada de su mismo seno. Dicha coordinación estará sujeta a las mismas limitaciones y facultades que actualmente poseen los miembros de esa Junta Directiva. Al crearse la figura de la coordinación, sus funciones se limitarán a coordinar las sesiones de la Junta Directiva y representar a la institución en aquellos actos en que así se acuerde.

En virtud de las consideraciones expuestas, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 6
DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE
DE SEGURO SOCIAL, N.º 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943
Y SUS REFORMAS
LEY PARA RESTITUIR LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

ARTÍCULO ÚNICO. - Modifíquese el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas, que en lo sucesivo dirán:

“Artículo 6.- La Caja será dirigida por una junta directiva, integrada en la siguiente forma:

Nueve personas de máxima honorabilidad, que serán nombradas así:

- a) Tres personas representantes del Estado, de libre nombramiento del Consejo de Gobierno quienes no podrán ser ministros de Estado, ni sus delegados.
- b) Tres personas representantes del sector patronal.
- c) Tres personas representantes del sector laboral.

Las personas miembros citadas en los incisos b) y c) anteriores, se escogerán y designarán conforme a las siguientes reglas:



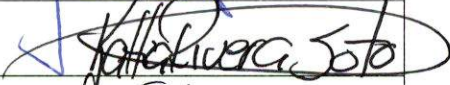

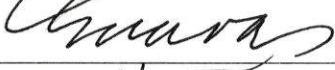
- 1) Las personas representantes del sector patronal y del sector laboral serán nombradas por el Consejo de Gobierno, previa elección efectuada por dichos sectores, respetando los principios democráticos del país y sin que el Poder Ejecutivo pueda impugnar tales designaciones.
- 2) En cuanto a las personas representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a una representante al movimiento cooperativo; una representante al movimiento solidarista y una representante al movimiento sindical. El proceso para elegir a la persona representante del movimiento cooperativo será administrado, por el Consejo Nacional de Cooperativas con base en esta ley. El proceso para elegir a las tres personas representantes del sector patronal será administrado, por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada conforme a la presente ley.

De su seno la Junta Directiva nombrará una persona coordinadora que ejercerá sus funciones por un año y podrá ser reelecta consecutivamente. Las funciones de la coordinación se limitarán a ordenar las sesiones de la Junta Directiva y representar a la institución en aquellos actos protocolarios en que así se acuerde. La elección de la persona coordinadora de la Junta Directiva requerirá de una votación no menor de siete votos del total de los directivos."

Rige seis meses después de su publicación.

DIPUTADAS Y DIIPUTADOS

9 de octubre de 2023.

NOMBRE	FIRMA
Rocio ALFARO MOUNA	
Jonathan Acuña Soto	
Kattia Rivera Soto	
Piscilla Vindas Salazar	
Gloria Navas Montero	
Ariel Robles Barrantes	