

30 de Marzo de 2021

Para: Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social

**Sr. Román Macaya Hayes Presidente Ejecutivo CCSS**

**Asunto: Observaciones al proyecto de Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 53 del Miércoles 17 de marzo de 2021 y solicitud de información.**

En tiempo y forma el suscrito Rodrigo Arias López, Matemático, Máster en Matemática Actuarial, costarricense, mayor, casado, cédula 601450985, vecino de Guadalupe de Goicoechea, pensionado y trabajador independiente, me apersono ante esa Junta Directiva para hacerle ver las inconstitucionalidades, ilegalidades, vicios y errores técnicos que contiene el proyecto de Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 53 del Miércoles 17 de marzo de 2021 ([https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwitkXn8tjvAhVECKwKHbotC\\_0QFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.imprentanacional.go.cr%2Fpub%2F2021%2F03%2F17%2FCOMP\\_17\\_03\\_2021.pdf&usg=AOvVaw1Bmm6gZzipc0N33c5CAN2M](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwitkXn8tjvAhVECKwKHbotC_0QFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.imprentanacional.go.cr%2Fpub%2F2021%2F03%2F17%2FCOMP_17_03_2021.pdf&usg=AOvVaw1Bmm6gZzipc0N33c5CAN2M)), con el fin de solicitarle que se le hagan los ajustes de conformidad con la Constitución Política de la República y la normativa legal vigente y solicitar información.

Si bien no soy asegurado voluntario, me presento ante esa Junta Directiva como interesado dado que el Estado aporta recursos que son fondos públicos para el financiamiento de los beneficios que se indican en el proyecto de reglamento, y yo contribuyo por obligación constitucional con el financiamiento de los gastos públicos. Véase el artículo 7 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de la Función Pública.

**Primero.** Lo pretendido por esa Junta Directiva en el Artículo 1 y Artículo 2 del citado proyecto podría ser inconstitucional, discriminatorio, abusivo y espurio, desigual, además violenta los principios de razonabilidad proporcionalidad que son también de rango constitucional.

Las definiciones que ahí se dan dependen de las definiciones de lo que se entiende por trabajador independiente o bien que no es trabajador independiente, o bien asalariado -pues dice "que no realicen trabajo por cuenta propia o ajena"- y como se ve en el mismo Diario Oficial, en el cual también se publica una reforma al Reglamento de los Trabajadores Independientes tiene una serie de problemas, que se mencionan en el presente documento.

La definición de "ingreso por base presunta" y de "ingreso neto" para el caso de los trabajadores independientes son asuntos de reserva de ley y ninguna ley a la fecha define o establece su definición o significado.

El “ingreso por base presunta” queda indefinido, no se sabe lo que es y además, queda al antojo y arbitrio de lo que los jefes o unidades de la CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) quieran que signifique. ¿Qué es ese “ingreso determinado” ?, ¿qué incluye? ¿cuál es el significado de “aquella derivada de las revisiones que realice la Caja”? ¿Qué revisa la Caja?; cuando se trata de actos administrativos para que sean validos eficientes y eficaces deben estar bien claros y precisos, puntuales, y el reglamento carece de todos esos principios.

Lo mismo sucede en el caso del “ingreso neto”, está indeterminado, no define lo que son “gastos propios para la operación de la actividad económica o trabajo”; tampoco define lo que es “actividad económica”; no se sabe que es “razonable” ni “necesario”; en fin, lo que resulta es un círculo vicioso e indeterminado que depende de sí mismo. No indica, si, por ejemplo, las cuotas que el trabajador independiente le paga a la CCSS forman parte o no de esos gastos propios, entre otros. Tampoco queda claro si, por ejemplo, los ingresos en caso de alquileres, venta de propiedades, ingresos por trabajos realizados fuera de Costa Rica, etc., forman parte del “ingreso bruto” que se indica.

Si analizamos sin hacer mucho esfuerzo un alquiler o una renta por una propiedad, no es no es un ingreso por una actividad laboral, ese ingreso se trata de una renta por un alquiler, el reglamento confunde otros ingresos NO laborales o, actúa de mala fe, para confiscar ciertos ingresos que no entran dentro de lo que es un TRABAJADOR INDEPENDIENTE, otros le llaman Re confiscación, y eso no es posible en un Estado de derecho, porque todo derecho tiene un límite, ese derecho termina cuando empieza el derecho de la otra persona, pero con este reglamento la Caja cree que tiene derechos absolutos.

El problema anterior nace de la definición de trabajador independiente. ¿Qué es un trabajador independiente? La definición de trabajador independiente es reserva de ley; no puede a la CCSS establecer mediante definición quienes son trabajadores independientes sin una ley que lo establezca y regule.

En el caso del aseguramiento voluntario el problema surge además porque no está definido el ingreso de referencia que se menciona en el artículo 8 del mismo proyecto; así como tampoco se regula, ni define “La persona que asume el pago de las cuotas respectivas a favor del solicitante debe encontrarse al día en el pago de las obligaciones con la Caja”.

Nótese que no es que todos los que soliciten el seguro voluntario es porque no tengan ingresos propios; en particular los rentistas y pensionados.

En tales artículos es probable que existan personas o familias que se encuentran en condición de pobreza que calificaría para estar aseguradas por cuenta del Estado conforme al artículo 2 de la Ley y que ahora pretendan obligarlas o engañarlas para que se aseguren por esta modalidad, porque en el mismo proyecto NO SE ACLARA QUE LAS FAMILIAS QUE ESTÁN EN CONDICIÓN DE POBREZA NO REQUIEREN ASEGURARSE COMO ASEGURADOS VOLUNTARIOS.

**Segundo.** El artículo 6 y el artículo 11 no están alineados y además el artículo 6 podría lesionar los derechos de un grupo de estos asegurados voluntarios. Como en el proyecto de reglamento no se presentan los estudios actuariales conforme al artículo 23 de la Ley de la CCSS u otra normativa legal para determinar las tasas de contribución de estos trabajadores, no está demostrado que las tarifas -las cuales tampoco aparecen en el proyecto de reglamento- excluyan el costo de esos beneficios de incapacidad temporal y otros subsidios cuyo disfrute se niega en el artículo 6, lo cual podría conllevar enriquecimiento ilícito.

**Tercero.** El mismo artículo 6 podría contener asuntos inconstitucionales al imponerle a personas nacionales un “plazo de calificación de seis meses”, el cual no solamente riñe con el título de “aseguramiento voluntario” sino que podría atentar contra los derechos constitucionales y legales de estas personas. Esta situación sería aún más grave cuando se aseguren bajo esta modalidad a personas en condición de pobreza que deberían estar bajo la condición de aseguradas por cuenta del Estado. En todo caso, se trata de una exclusión para la cual la CCSS no está facultada.

Dicho plazo riñe con lo indicado en el artículo 7, que dice: “Artículo 7°—Vigencia de los derechos. Los asegurados voluntarios podrán disfrutar de los beneficios y derechos a partir del momento en que hayan cancelado las cuotas correspondientes. El aseguramiento no tiene efecto retroactivo.”

**Cuarto.** El párrafo del artículo 6 que dice: “Ante situaciones de urgencia o emergencia que justifiquen las prestaciones señaladas en el párrafo anterior, sin cumplir el plazo de calificación establecido, serán cobradas al asegurado por los medios que la institución disponga”, sin que se defina que es una urgencia o emergencia, ni la forma que se utilizará para determinar el monto que se indica. Pero lo más grave es que esos cobros podrían ser contra familias que se encuentren en condición de pobreza y la persona que paga el seguro, si no es el mismo asegurado directo, no necesariamente está obligada a pagar esas sumas que la CCSS no dice como se determinan.

**Quinto.** En el artículo 9 se mencionan “grupos organizados con personalidad jurídica y con un mínimo de 12 miembros”; sin embargo, no se sabe su significado; no están definidos. Ahí también se mencionan convenios; pero no se menciona su significado; ni condiciones. Tampoco se aclara sobre el procedimiento, ni la diferenciación que se pretende entre ambas modalidades de aseguramiento; por ejemplo, si las cuotas serán distintas o los ingresos de referencia, entre otros. En la administración pública para que un acto administrativo sea eficiente y eficaz debe emitirlo de forma clara y precisa, para que todo ciudadano puede defenderse y realizar los alegatos correspondientes.

**Sexto.** El Artículo 10 y “Artículo 11- Cálculo de las cuotas” podrían ser puro cuento, una tomadura de pelo y una violación al principio de seguridad jurídica, de publicidad y discriminación en comparación con los derechos que tienen otros asegurados.

En ambos artículos se menciona una “escala contributiva aprobada por la Junta Directiva” y un “ingreso de referencia” sin que estén definidos en el proyecto; pero se presume que la escala contributiva podría ser la misma o similar a la escala de los trabajadores independientes, por lo cual vale para este sector de asegurados voluntarios lo que a continuación aporto sobre el proyecto de reglamento para los trabajadores independientes publicado en la misma Gaceta.

Nótese que del texto del artículo 11 -contrario a lo que dice el título- no se puede calcular la cuota anticipada que, por ejemplo, debe pagar un trabajador independiente con un “ingreso neto” de ₡500.000 mensuales. Eso no sucede en el caso de los trabajadores asalariados, ni en el caso de los cotizantes pensionados. Si fuese un trabajador asalariado, el monto global de la cuota para el Seguro de Salud es 15% (5.50% el trabajador; 9.25% el patrono y 0.25% el Estado como tal) de ₡500.000, es decir ₡75.000 mensuales, según el artículo 62 del reglamento de este seguro y de 10,66% (5,25% el patrono; 4% el trabajador y 1.41% el Estado como tal) en el caso del seguro de pensiones según el Transitorio XI del reglamento de dicho seguro; es decir, ₡53.300,00 mensuales. Si fuese un pensionado el monto de la cuota sería un 14% de ₡500.000 ó ₡70.000 mensuales. Esto lo conocen con antelación, incluso hasta después del año 2029 y para definir las CCSS crea mesas de diálogo, escucha a esos sectores.

Para el caso de los trabajadores independientes el artículo 62 del Reglamento del Seguro de salud dice:

“5. Trabajadores independientes.

La contribución que corresponde al trabajador independiente **estará determinada por la escala contributiva aprobada por la Junta Directiva con base en la recomendación técnica de la Dirección Actuarial y Económica.** La diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global será asumido por el Estado como cuota complementaria.

Asimismo, y en forma adicional, el Estado deberá aportar el 0.25% sobre la masa cotizante de este grupo, es decir, sobre la totalidad de los ingresos de referencia sobre los cuales se cotiza, en su condición de Estado como Tal.”  
(Destacados míos)

No deja claro este artículo, cuál será la fórmula que usará esa Junta Directiva para determinar la escala contributiva, esto no es una pulpería debe de quedar claro el procedimiento, el método, la forma, entre otras cosas por citar algunas, todas debidamente fundamentadas científica, económica, y razonablemente. Dentro de la parte científica y técnica actuarial, que sean criterios vertidos por actuarios calificados,

no por personas que desconocen esa materia que la CCSS acomoda interinamente durante más de 10 años sin sacar a concurso en el puesto de Director de la Dirección Actuarial de la CCSS; contraviniendo el artículo 192 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

En el caso del Seguro de Pensiones, en el artículo 33 de su reglamento dice:

“Artículo 33.-En cuanto a los ingresos por concepto de contribuciones regirán las siguientes disposiciones:

a) En el caso de los asalariados se cotizará un 12.16% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes:

Patrono: 5.75% de los salarios de sus trabajadores.

Trabajador: 4.50% de su salario.

Estado como tal: 1.91% de los salarios en todos los trabajadores.

b) En el caso de los asegurados voluntarios o trabajadores independientes, la contribución será del 12.16% sobre el total de ingresos de referencia.

Correspondiendo al Estado como tal el 1.91% sobre dichos ingresos y a los afiliados y al Estado en su condición de subsidiario de este grupo, el restante 10.25%, según la distribución que hará el reglamento respectivo.

Los niveles de contribución aquí establecidos podrán ser variados por la Junta Directiva, de acuerdo con las evaluaciones actuariales que anualmente realizará la Dirección Actuarial y Económica.”

Para el caso del seguro voluntario el mismo artículo dice lo siguiente:

“3. Asegurados voluntarios

La contribución que corresponde al asegurado voluntario **estará determinada por los ingresos de referencia del solicitante y el porcentaje de contribución establecido en la escala contributiva que apruebe la Junta Directiva por recomendación de la Dirección Actuarial y Económica.**

La diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global será asumido por el Estado como cuota complementaria.” (Destacados míos)

Como se observa, tanto los patronos, como sus empleados y el Estado como tal, así como los pensionados, conocen con muchos años de antelación las cuotas relativas que tendrán

que pagar; incluso en el seguro de pensiones esa Junta Directiva le creó el transitorio XI al sector patronal (Estado, patronos y trabajadores), sobre la gradualidad que tendrán para llegar al nivel máximo de contribución en el año 2029.

¿Por qué la discriminación y el trato diferente en el caso de los trabajadores independientes; quienes no conocen con anticipación cuáles son las cuotas que deberán aportar? ¿Por qué no se incluyen las tasas de contribución de los trabajadores independientes en el reglamento sacado a consulta? ¿Por qué a ellos no se les establece un transitorio para el artículo 33 del reglamento del seguro de pensiones? ¿Por qué en el caso de los trabajadores independientes esa Junta Directiva no convoca mesas de diálogo para variar el monto de las cuotas, los requisitos y los beneficios de los seguros sociales?

Es importante considerar que en el caso de los trabajadores independientes existe una diferencia muy significativa en cuanto al conocimiento y recibo de salarios o ingresos. En el caso de los asalariados se conoce de antemano la frecuencia de pago (semanal, quincenal o mensual); los trabajadores independientes no tienen definida esa frecuencia pues generalmente reciben ingresos por obra concluida, pudiendo pasar varios meses sin que tengan ingresos, recibiendo en un solo pago el monto que corresponde a tres, seis o más meses. En el caso de los trabajadores asalariados se conoce también el monto del ingreso, pues el patrono reporta mensualmente el salario que le pagó al trabajador. En el caso de los trabajadores independientes no se conoce ese ingreso; incluso, aunque se conozcan los ingresos del año anterior, eso no determina los ingresos del año siguiente. Continuemos el ejemplo anterior; supongamos que la primera vez que se afilia o en períodos posteriores se establece que al inicio de año (o cualquier otra fecha) que el “ingreso neto” para el período que inicia es de ₡500.000 mensuales. No tiene sentido que el trabajador independiente reporte mensualmente los montos de ingreso, ya que como dije antes, puede ser nulo durante tres o 6 meses, y recibir un solo monto por el trabajo de 3 o 6 meses. Por lo tanto, lo lógico es que anualmente se realicen revisiones en uno o en otro sentido; lo cual no se regula en el proyecto de reglamento sacado a consulta. Para ese trabajador, al finalizar el año puede suceder una de las siguientes tres situaciones, ya que esta es una máxima incierta:

- A) Caso en el que todo salió a la perfección: Que su ingreso neto promedio durante cada uno de los últimos 12 meses haya coincidido con los ₡500.000 utilizados como base al inicio del año. Este es el caso perfecto; pero que a mi juicio es el menos probable, debido a que, el “ingreso neto” del trabajador independiente que se usó al inicio de año es una variable aleatoria que nadie conocía. En este caso es de esperar que el trabajador haya declarado ante la administración tributaria que sus ingresos netos al final del año fueron de ₡6.000.000, que sería el resultado de restarle al ingreso bruto los gastos de administración y posiblemente las cuotas que pagó a la CCSS, aunque esto de restar las cuotas pagadas extrañamente no se indica en el proyecto de reglamento. Pregunta: ¿Las cuotas pagadas a la CCSS por los trabajadores independientes forman parte o no de los “gastos propios para la operación de la actividad económica o trabajo” que se mencionan en el artículo 1 del proyecto de reglamento? Porque téngase en cuenta que la CCSS ha venido usando los “ingresos netos” declarados ante el Ministerio de Hacienda para realizar cobros retroactivos a

estos trabajadores, y dichos ingresos netos sí tienen la deducción del costo mencionado, igual que lo hacen los empresarios, quienes no solo incluyen como gastos para determinar el impuesto sobre la renta los montos de las cuotas patronales, sino también el monto de los salarios que pagan a sus trabajadores.

B) Caso en el cual la CCSS salió perdiendo y debe proceder a un cobro. Este es el caso en el cual, por ejemplo, al finalizar el año el trabajador tuvo un ingreso neto de \$12.000.000, o sea, \$1.000.000 mensual en promedio, que es el doble del monto usado como base al inicio del período. Supongamos que la cuota para la CCSS a cargo del trabajador para los \$500.000 usados era de 9,49% (para salud y pensiones), o sea, \$47.450 mensuales o \$569.400 anuales. El problema que surge es que como no hay ley, ni reglamentación -el proyecto de reglamento no dice nada- y como la CCSS no aplica una tasa única de cotización a los trabajadores independientes, sino una que depende del salario mínimo, es muy probable que los \$12.000.000 lo que tienen es la resta de los gastos de administración y de la cuota de \$569.400, por lo que, tanto la CCSS como el trabajador desconocen el monto del salario neto, ya que no se le ha restado la cuota “definitiva” que se debe pagar a la CCSS. Si la tasa fuera única de un 5,5% + 4.0% = 9.5% como en el caso de los asalariados no se tendría este problema; sin embargo, lo cierto es que la CCSS aplica la siguiente escala de cinco tarifas diferentes a este sector de trabajadores (ver [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87782&nValor3=114491&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87782&nValor3=114491&strTipM=TC)).

Nivel de Ingreso		Contribución porcentual			Nivel de Ingreso		Contribución porcentual		
Seguro de Salud		Seguro de Salud			Seguro de IVM		Seguro de IVM		
		Afiliado	Estado	Conjunta			Afiliado	Estado	Conjunta
1	De 0.9295 SM	2.89	9.11	12.00	1	De 0.87 SM	3.97	4.95	8.92
2	Más de 0.9295 SM a menos de 2 SM	4.33	7.67	12.00	2	Más de 0.87 SM a menos de 2 SM	5.16	3.76	8.92
3	De 2 SM a menos de 4 SM	6.24	5.76	12.00	3	De 2 SM a menos de 4 SM	7.04	1.88	8.92
4	De 4 SM a menos de 6 SM	8.02	3.98	12.00	4	De 4 SM a menos de 6 SM	7.49	1.43	8.92
5	De 6 SM y más	10.69	1.31	12.00	5	De 6 SM y más	7.93	0.99	8.92

De esta manera el problema que se tiene en este caso es el siguiente:

La primera vez que el trabajador independiente se afilia o asegura se parte de un ingreso neto “presuntivo” denotado como  $IN_1$ ; ese nivel de ingreso se busca en la tabla de tarifas anterior y, por ejemplo, si  $IN_1 = 500.000$ , seguramente caería en el nivel de ingreso 2, que da una tarifa de 4,33% + 5,16% = 9,49%; entonces la cuota es  $9,49\% * 500.000 = \$47.450$  mensuales. El ingreso neto real promedio al cabo de 12 meses, que denotamos como  $IN_2$ , se desconoce de antemano; pero teóricamente debe cumplir la condición siguiente:

$$IN_2 = IB - G - C, \quad (1)$$

donde  $G$  son los gastos promedio de la actividad y  $C$  son las cuotas “reales” promedio que debieron o deben pagarse a la CCSS. Pero estas cuotas reales  $C$  dependen de  $IN_2$  y se calculan como:

$$C = p * IN_2 \quad (2)$$

donde  $p$  es una de las 5 tasas de contribución de la tabla anterior.

Reemplazando (2) en la ecuación (1) se obtiene:

$$IN_2 = IB - G - p * IN_2,$$

Es decir,

$$IN_2 * (1 + p) = IB - G. \quad (3)$$

La ecuación (3) es una única ecuación con dos incógnitas o variables desconocidas,  $IN_2$  y  $p$ , por lo cual, lo único que sabemos al finalizar el año sobre  $IN_2$  es que:

$$IN_2 = \frac{IB - G}{1 + p}, \quad (4)$$

donde  $p$  puede tomar los valores de la Tabla 1 siguiente (En realidad no son sumables SS e IVM, pues dependen del 87% y 92,95% del salario mínimo; pero para fines ilustrativos no hace diferencia y se ha supuesto que en ambos seguros es un 0,90 del SM. La realidad es que son 10 tarifas, 5 en SS y 5 en IVM, lo cual complica aún más la ecuación (3)):

**Tabla 1: Posibles valores de  $p$**

Nivel de ingreso	Descripción	SS	IVM	Total
1	De 0,9 SM	2,00%	3,97%	5,97%
2	Más de 0.9 a menos de 2 SM	4,33%	5,16%	9,49%
3	De 2 a menos de 4 SM	6,24%	7,04%	13,28%
4	De 4 a menos de 6 SM	8,02%	7,49%	15,51%
5	De 6 y más SM	10,69%	7,93%	18,62%

SM: Salario Mínimo; SS: Seguro de Salud; IVM: Seguro de Pensiones.

Para la CCSS es importante conocer el valor de  $IN_2$  porque a partir de él es que debe cobrarle al trabajador y para el trabajador independiente también es importante ese valor, porque así podrá reportar a la administración tributaria el valor correcto de sus



ingresos netos, lo que debe pagarle a la CCSS de cuotas y los impuestos que le debe pagar al Estado.

Si continuamos con el ejemplo, de (4) tenemos:

$$IN_2 = \frac{IB - G}{1 + p} = \frac{12.569.400}{1 + p}, \quad (5)$$

donde  $12.569.400 = IB - G = 12.000.000 + 569.400$  es decir, se le agregan a los ingresos brutos las cuotas ya pagadas a la CCSS a partir del ingreso neto inicial que se utilizó desde el inicio del año.

En la Tabla 2 siguiente se muestran los valores que se obtienen para  $IN_2$  a partir de la fórmula (5) usando los valores "Total" de  $p$  de la Tabla 1, para este ejemplo.

**Tabla 2: Posibles valores de  $IN_2$**

Valor de $p$	$IN_2$ anual	$IN_2$ mensual	Relación $IN_2$ mensual / Salario Mínimo	Cuota CCSS con 13,28%
5,97%	11.861.281	988.440	3,09	131.265
9,49%	11.479.953	956.663	2,99	127.045
13,28%	11.095.869	924.656	2,89	122.794
15,51%	10.881.655	906.805	2,84	120.424
18,62%	10.596.358	883.030	2,76	117.266

En esa Tabla 2 se observa que las relaciones del ingreso neto mensual y el Salario Mínimo -se usa el salario mínimo actual- se encuentran todas entre el nivel de 2 salarios mínimos a menos de 4 salarios mínimos, lo cual corresponde al nivel 3 de tarifa = 13,28% de la Tabla 1. El problema es que hay infinitas soluciones para el "Ingreso Neto"  $IN_2$ ; es decir, la solución de la ecuación (3) no es única, cualquier valor de "ingreso neto" de  $IN_2$  que se encuentre entre 2 salarios mínimos y 4 salarios mínimos funciona; por ejemplo, en la Tabla 2 se tienen 5 posibles valores para el "ingreso neto"; entonces ¿cómo cobrar una cuota si no se conoce el ingreso neto?. Porque si se usa uno u otro valor de los cinco candidatos de la Tabla 2, se tendrían cuotas diferentes para la CCSS.

Si en la Tabla 1 todos los valores de "Total" fueran iguales a 9.5% como en el caso de los trabajadores asalariados, no se tendría el problema anterior, porque en ese caso la ecuación (4) daría el único valor o solución única siguiente:

$$IN_2 = \frac{IB - G}{1 + 9,5\%} = \frac{IB - G}{1,095}$$

El problema mostrado en el ejemplo anterior aún es más serio si, por ejemplo, iniciando con un ingreso presuntivo de ₡500.000 mensuales, al finalizar el año el ingreso bruto menos los gastos (o sea, sin restar lo que se pagó a la CCSS) es de ₡17.369.400, en cuyo caso la fórmula (5) sería:

$$IN_2 = \frac{IB - G}{1 + p} = \frac{17.369.400}{1 + p}. \quad (6)$$

En este caso se obtienen los siguientes valores para  $IN_2$  una vez que se reemplazan en (6) los valores "Total" de  $p$  de la Tabla 1 (ver Tabla 3):

**Tabla 3: Posibles valores de  $IN_2$  cambiando IB-G**

Valor de $p$	$IN_2$ anual	$IN_2$ mensual	Relación $IN_2$ mensual / Salario Mínimo	Cuota CCSS con 13,28%	Cuota CCSS con 15,51%
5,97%	16.390.865	1.365.905	4,27	181.392	211.852
9,49%	15.863.915	1.321.993	4,14	175.561	205.041
13,28%	15.333.157	1.277.763	4,00	169.687	198.181
15,51%	15.037.140	1.253.095	3,92	166.411	194.355
18,62%	14.642.893	1.220.241	3,82	162.048	189.259

Como vemos en la tabla 3, en este caso ya no solo hay infinitas opciones de "ingreso neto"  $IN_2$ , sino que hay dos posibilidades para la tarifa, las de los niveles de ingreso 3 y 4 de la Tabla 1, que corresponden a 13,28% y 15,51%, respectivamente. O sea, que en un caso como este no solo no se conoce el ingreso neto, sino que tampoco se conoce cuál es la tasa o tarifa que debe aplicarse. Insisto con la interrogante ¿cómo entonces realizar el cobro de la cuota de la CCSS si no se puede calcular?

- C) Caso en el cual el trabajador salió perdiendo y debe cobrarle a la CCSS. Este es el caso opuesto al caso B), pero más grave aún, porque la CCSS no actúa de oficio realizando esa devolución y porque como vimos no tiene un método matemático coherente para estimar el monto de la devolución, por lo que se convierte en una retención indebida y violación del principio de legalidad. Más grave aún es que el proyecto de reglamento no dice si la CCSS reconocerá de oficio intereses legales, indexación y otros daños, por cobrar de más de lo debido a estos trabajadores.

Como corolario a todo lo anterior, a pesar de que esa Junta Directiva conoce que existe un recurso de inconstitucionalidad contra esas abusivas cuotas que cobra a este sector de trabajadores, en violación de los artículos 3 y 23 de la Ley Constitutiva de la CCSS, esa Junta Directiva no procede a corregir esos abusos y discriminaciones hacia este sector de trabajadores. En la Tabla 4 se presenta la discriminación y abuso de esa Junta Directiva en el caso de los trabajadores independientes, comparados con los asalariados. A partir de dos salarios mínimos la CCSS -esa Junta Directiva- asume que el trabajador independiente es

empresario, y por lo tanto, si un trabajador independiente tiene ingresos superiores a \$639.149 mensuales es empresario, no así en el caso de que sea un trabajador asalariado, y por lo tanto, según esa junta directiva, eso la faculta para cobrarle al trabajador una cuota superior de un 40% y hasta de un 96% si el ingreso del trabajador es superior a 6 salarios mínimos.

**Tabla 4: Trato abusivo de la CCSS hacia los trabajadores independiente**

Vivel	Descripción	Valor
2 salarios mínimos	Salario o ingreso mensual	\$639.149
	Tarifa asalariado	9,50%
	Tarifa independiente	13,28%
	Cuota mensual asalariado	\$60.719
	Cuota mensual independiente	\$84.879
	Diferencia absoluta	\$24.160
	Diferencia relativa	39,8%
30 salarios mínimos	Salario o ingreso mensual	\$9.587.234
	Tarifa asalariado	9,50%
	Tarifa independiente	18,62%
	Cuota mensual asalariado	\$910.787
	Cuota mensual independiente	\$1.785.143
	Diferencia absoluta	\$874.356
	Diferencia relativa	96,0%

La discriminación e ilegalidad indicados en la Tabla 4 también podría aplicar para el caso del seguro voluntario, cuyo proyecto de reglamento se está impugnando.

A esa Junta Directiva se le olvidó que el artículo 3 y el artículo 23 ambos de la Ley Constitutiva de la CCSS le prohíben a esa Junta Directiva proceder de la forma que lo está haciendo y pretende esa Junta continuar haciendo. Según esa Junta Directiva, a partir de dos salarios mínimos el trabajador independiente es empresario, así lo avaló al crear las llamadas escalas contributivas en el artículo 20º de la sesión N° 8210, celebrada el 13 de diciembre del año 2007 (ver certificación en: <https://drive.google.com/file/d/1-gyJ1M6yxHRxqpDLhOoicWrmiXjI8-N7/view?usp=sharing>), cuando conoció el documento “PROPUESTA DE CONTRIBUCIÓN PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASEGURADOS VOLUNTARIOS EN EL PERÍODO 2008” de diciembre de 2007, preparado por el señor Luis Guillermo López Vargas Sub-Director -hoy Director- de la Dirección Actuarial de la CCSS, donde se lee lo siguiente:

“

3. **Incorpora una mayor consistencia con la capacidad empresarial.** Este aspecto se refiere, a que es posible argumentar que una vez superado cierto nivel de ingreso – *v.g salario promedio del sector privado* – por parte del trabajador independiente, éste empieza a manifestar cierta capacidad empresarial en su gestión, por lo que en el marco del sistema de financiamiento que rige a los Seguros Sociales, dicho trabajador empieza a asumir gradualmente la responsabilidad patronal existente en los otros sectores productivos y cotizantes.

“

Ver documento en: [https://drive.google.com/file/d/1H\\_GUpuzYPkh-EMfYnK0N7wZNFNVYPkvq/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1H_GUpuzYPkh-EMfYnK0N7wZNFNVYPkvq/view?usp=sharing)

Así como lo digo, después de dos salarios mínimos, que es aproximadamente el “salario promedio del sector privado”, el trabajador independiente “empieza a manifestar cierta capacidad empresarial en su gestión”.

Esa Junta Directiva al mantener vigente dichas escalas está avalando el criterio jurídico contenido en el oficio DJ-0362-2018 del 18 de enero de 2020, firmado por el Director de la Dirección Jurídica de la CCS con rango de Subgerente, Sr. Gilberth Alfaro Morales y la Sr. Ileana Badilla Chaves, Jefe a.i. del Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica. En dicho oficio, como dice el dicho, los abogados de la CCSS se lavan las manos apoyándose en supuestos criterios actuariales y que pretenden a todas luces allanar el camino para que esa Junta Directiva continúe con dichos abusos, pues en él se puede leer lo siguiente:

“(…)

**Por lo anterior, es que esta asesoría considera que la estructura contributiva vigente para el Trabajador Independiente tiene su fundamento en criterios técnicos de la Dirección Actuarial y Económica que han sido aprobados por la Junta Directiva, y que de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para la afiliación del Trabajador Independiente, y la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social dicha estructura no contempla el cobro de una cotización de carácter patronal. Por lo tanto no riñe con el ordenamiento jurídico establecido a los efectos.**

(…)

La disposición establecida en el artículo 3 segundo párrafo *in fine* de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de seguro Social, no limita a la Institución representada por la Junta Directiva y de común a los criterios actuariales a establecer un cálculo mayor al que pagan los trabajadores asalariados a la seguridad social.

Con relación a lo que establece el artículo 3 sétimo párrafo, de común al principio de subsidiariedad se deposita en el aporte Estatal, la obligación de contribuir escalonadamente en proporción a la capacidad que ostente el Trabajador Independiente de común a las prestaciones que es afecto de recibir en su condición de asegurado.

(...)

“

No considera esa Junta Directiva que el Jefe de la Dirección Actuarial no es Actuario, que esa misma Junta Directiva derogó el Reglamento que ordenaba que el Jefe de la Dirección Actuarial debía ser Actuario, así como esa misma Junta Directiva se hace de la vista gorda cuando las mesas de diálogo le piden que lo remuevan del puesto para que se nombre a un profesional que conozca la técnica actuarial y esté acreditado para ejercer esa profesión.

Ver documento en <https://drive.google.com/file/d/1dwJm935bjYBIUAYUDicjvUH7BuE9mkia/view?usp=sharing>

Sin embargo, a pesar de ese esforzado apalancamiento legal, no debe dejarse de lado que esa Junta Directiva no contó con un criterio jurídico cuando en el año 2007 creó el adefesio de escalas contributivas que está vigente para el sector de trabajadores independientes, que esa Junta Directiva pretende continuar utilizando, según se desprende del proyecto de reglamento sacado a consulta. En efecto, en el oficio PE-13528-2017 de fecha 20 de junio de 2017, firmado por MSc. Elena Bogantes Zúñiga, se informa que no existió ningún criterio legal:

“

*“Cabe aclarar que una vez revisada la respectiva sesión de Junta Directiva, el único documento que se presentó con relación al tema solicitado, fue el oficio N° GDF-54.287 fechado 5 de diciembre del 2007, así como la presentación de la "Propuesta de Contribución para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el periodo 2008", por parte del licenciado Luis Guillermo López Vargas, Subdirector Actuarial. Siendo que en la respectiva sesión no se conoció ningún documento emanado por la Dirección Jurídica, no es posible cumplir con la solicitud de certificación requerida.”*

”

Ver documento en: <https://drive.google.com/file/d/1z6BW30tdP6RIBliYnzPKlhW2kYErnRtK/view?usp=sharing>

**Sétimo.** El “Artículo 14- Exclusiones” del proyecto de reglamento que dice “La afiliación a este Seguro es voluntaria, pero una vez adquirida se convierte en irrenunciable” es espurio e incoherente con la misma definición de seguro voluntario. Mediante dicha ilegalidad se estarían violentando los derechos de estas personas sobre el acceso a la salud.

Así mismo, todo lo indicado en relación con el “seguro voluntario” indicado en el “CAPÍTULO PRIMERO” podría ser cierto también para el “CAPÍTULO SEGUNDO Aseguramiento de migrantes” del mismo proyecto de reglamento. En adición, lo regulado en dicho proyecto para los migrantes podría violentar los derechos humanos de las personas migrantes (Ver: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiXm7u3pdnvAhWimuAKHfsXBRIQFjALegQIlxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2Fr33203.pdf&usq=AOvVaw0dG\\_mHq6vTFZY75\\_76WHfv](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiXm7u3pdnvAhWimuAKHfsXBRIQFjALegQIlxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2Fr33203.pdf&usq=AOvVaw0dG_mHq6vTFZY75_76WHfv) ).

**Octavo.** Dado todo lo anterior, el proyecto de reglamento aludido viene a agregar una mayor cantidad de inconstitucionalidades a las que ya son de conocimiento de la Sala Constitucional, en el expediente de la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el número **17-011922-0007-CO**.

**Noveno.** La reforma reglamentaria sacada a consulta por esa Junta Directiva carece de motivación conforme lo demanda el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública. Cabe aclarar que el artículo 73 de la Constitución Política creó el seguro social, el cual, por definición y evolución, cubre a los trabajadores asalariados, o sea, a los trabajadores por cuenta ajena, contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, no así a los trabajadores independientes. Esa es la causa por la Cual esa misma Junta Directiva nunca acordó la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes como lo indica el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS, sino a partir del transitorio al artículo 177 de la Constitución Política y el Transitorio XII de la Ley de Protección al Trabajador. Entonces esa Junta Directiva no puede argumentar que es el artículo 73 de la Constitución que la faculta para emitir un reglamento que no cubre a los trabajadores asalariados, sino a los trabajadores independientes.

Tampoco motiva esa Junta Directiva las razones por las cuales pretende hacer las reformas al reglamento indicado, así como tampoco motiva o expresa las razones que justifican continuar con el abuso y discriminación de las escalas contributivas que aplica a los trabajadores independientes.

En cuanto a la motivación de los actos administrativos la Sala Constitucional ha sido reiterativa en este principio, en el voto 7390-03 de las 15:28 horas del 22/07/1993, en lo que interesa dijo:

“ Motivación del acto administrativo Debido Proceso; Reiteradamente ha reconocido este Tribunal que existe para la Administración Pública la obligación de motivar los actos descritos en el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública, lo cual constituye un elemento integrante del debido proceso y en virtud de tal

requerimiento, se hace necesario que la Administración brinde un criterio razonable respecto a los actos y resoluciones administrativas, que adopte, sobre este particular la Sala Constitucional ha reconocido lo siguiente: “ En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión. En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional de debido proceso así como el derecho a la defensa...”

**Décimo.** De conformidad con lo anterior y con los artículos 27 y 30 de la Constitución Política, solicito a esa Junta Directiva lo siguiente:

- a) Proceder a corregir las posibles inconstitucionalidades, ilegalidades, los vicios y errores técnicos que contiene el proyecto de “Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes” publicado en la Gaceta N° 53 del 17 de marzo de 2021, señalados en los puntos anteriores; procediendo a la elaboración de un proyecto completamente nuevo, coherente técnicamente y ajustado a la legalidad.
- b) Las razones técnicas y legales por las cuales esa Junta Directiva no incluye en el proyecto de “Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes” las tasas que deberán cotizar en el presente y en el futuro asegurados mediante dicha modalidad, contrario a lo que sucede en el caso de los trabajadores asalariados y pensionados.
- c) El suministro de una copia certificada de las escalas contributivas que están vigentes y que formarán parte del proyecto de reglamento sacado a consulta, de conformidad con el artículo 62 del Reglamento del Seguro de Salud que dice “el porcentaje de contribución establecido en la escala contributiva que apruebe la Junta Directiva por recomendación de la Dirección Actuarial y Económica”; incluyendo copia certificada del estudio actuarial que indica el artículo 23 de la ley Constitutiva de la CCSS y del criterio jurídico que tuvo esa Junta Directiva cuando aprobó esa escala contributiva.

Notificaciones. Al correo [rariaslopez@gmail.com](mailto:rariaslopez@gmail.com)

Atentamente,

Rodrigo Arias López

Cédula 601450985