

## Informe de Investigación

### TÍTULO: POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA CCSS

#### Subtítulo: Autonomía Administrativa de la CCSS

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho administrativo	<b>Descriptor:</b> Administración Pública
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> potestad reglamentaria, autonomía administrativa, CCSS
<b>Fuentes:</b> Doctrina, normativa y jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 04/10

## Índice de contenido de la Investigación

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>2. DOCTRINA.....</b>	<b>2</b>
La potestad reglamentaria del ente autónomo.....	2
Reglamentación de la prestación del servicio.....	2
La potestad reglamentaria de los entes y la división de poderes.....	6
El Poder Ejecutivo, los entes autónomos y la potestad reglamentaria.....	6
Limitaciones a la autonomía de la CCSS impuestas por la Autoridad Presupuestaria... 8	
Conclusiones de análisis jurisprudencial.....	9
<b>3. NORMATIVA.....</b>	<b>10</b>
Constitución Política de la República de Costa Rica.....	10
Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.....	11
<b>4. JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>13</b>
Definición autonomía administrativa.....	13
Limitaciones a la potestad reglamentaria de la CCSS.....	14
Naturaleza jurídica del reglamento.....	14
Reglamento General del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria.....	15
Potestad reglamentaria no trasgrede el principio de reserva de ley.....	16
Potestad limitada por principios y derechos constitucionales.....	17

## 1. RESUMEN

El presente informe de investigación desarrolla el general el tema de la autonomía administrativa de las instituciones autónomas, y especialmente, la potestad reglamentaria que como consecuencia de ésta, goza la Caja Costarricense del Seguro Social.

Se cita doctrina nacional referente al tema, la normativa que le da fundamento constitucional y legal, así como citas de sentencias relevantes que delimitan los alcances de la potestad reglamentaria de la Caja.

## 2. DOCTRINA

### ***La potestad reglamentaria del ente autónomo***

#### **Reglamentación de la prestación del servicio**

[ORTIZ ORTIZ]<sup>1</sup>

*“(...) En aplicación del principio de reserva legal de los derechos individuales, el ente público no puede afectar ni perjudicar ninguno de los derechos que el usuario tiene en calidad diversa de ésta, porque ello sería interferir coactivamente con una esfera garantizada de libertad y está prohibido por la Constitución, sin una ley expresa que habilite a hacerlo. Así como el ente autónomo no creó esos derechos, en cuanto gestor del servicio que le corresponde, así tampoco puede suprimirlos o desminuirlos sin el consentimiento de sus dueños.*

*En cambio, sí puede regular la prestación del servicio e imponer al usuario todos los sacrificios de su libertad que estime necesarios para asegurarle la continuación en el goce del mismo. En este caso no hay privación de la libertad, porque el Estado no impone el servicio ni su continuación, sino que deja libre al individuo para aceptarlo o rechazarlo. Pero, si el individuo lo acepta, tiene que hacerlo en las condiciones de organización y prestación que el jerarca indique, y sometido al poder unilateral de administración de este jerarca. El particular, en otras palabras, toma el derecho al*



*servicio en las condiciones en que el ente autónomo se lo ofrece, y entre ellas la fundamental es aquella sumisión de los usuarios a la potestad pública del jerarca para organizarlo y acomodarlo al interés público. En uso de este poder el jerarca puede imponer al usuario toda clase de restricciones y obligaciones de conducta, para hacer posible la concurrencia con los otros usuarios; y aún algunas sanciones pecuniarias que puedan considerarse por su monto como accesorias del servicio, y como punición razonable en comparación con lo que aquél recibe económicamente del ente o del Estado. Lo más que el usuario puede perder a título de sanción, o que el ente puede cobrarle o quitarle en ese concepto, es el equivalente económico de la prestación suministrada; nada más. Todo lo que exceda de este límite y exija una responsabilidad disciplinaria de valor económico mayor que el del servicio procurado como contraprestación, es una forma de pena incidente sobre el patrimonio del usuario en cuanto es tercero, porque no guarda relación con lo que éste recibió o ha recibido de la organización dentro de su esfera de poder.*

*Tampoco puede la institución autónoma regular e imponer por reglamento las condiciones de admisión al servicio ni la extinción del derecho del usuario. No puede regular la admisión del particular al goce del servicio porque el acto correspondiente afecta una situación jurídica del particular cuando todavía no es usuario, para convertirlo en tal. La función del acto de admisión es, justamente, convertir el derecho a ser admitido, en el derecho al servicio mismo. Aquel derecho lo tiene o puede tener el particular desde que el servicio —como organización— queda abierto al público, en virtud de su instalación completa; a partir de ese momento todo particular tiene derecho, en virtud del principio de igualdad en la prestación propio de todo servicio público, a ser admitido al goce de éste si reúne las condiciones previstas. Pero, entonces o todavía entonces, no es usuario, porque le falta ser admitido y obtener el derecho al disfrute de la prestación: el acto de admisión lo mismo que el de rechazo del particular afectan una relación de éste antes de ser usuario, que, por eso mismo, queda fuera del ámbito de la potestad reglamentaria y de imperio del ente. Las condiciones de admisión o de rechazo sólo pueden ser creadas por ley formal, emanada de la Asamblea Legislativa.*

*Lo mismo puede decirse —por iguales razones— de la facultad de la institución para regular en forma autónoma la caducidad del derecho o su extinción, salvo retiro voluntario del usuario. El derecho al servicio ha sido previsto y está regulado necesariamente por la misma ley que lo crea.*

*Aún si la ley no habla expresamente de ese derecho y lo configura como tal, implícitamente lo consagra al organizar el servicio y ponerlo a disposición del público. La extinción de ese derecho sólo puede ser regulada por ley formal, que es la vía única para su creación, y nunca por reglamento autónomo de la institución que lo presta. Lo contrario sería extinguir por reglamento un derecho creado por ley formal.*

*Es obvio, también, que **la institución no puede regular, sin una ley expresa que así se lo permita**, la imposición del servicio, ni para iniciarlo ni para continuarlo. Ello representaría una imposición del servicio, convirtiéndolo en obligatorio para su beneficiario, con restricción evidente de la libertad del individuo. Sólo la ley puede operar y regular tal efecto, como lo ha hecho con el seguro social, la enseñanza primaria, los riesgos profesionales de cobertura obligatoria, la afiliación obligatoria a las Cámaras o Colegios Profesionales, etc. Toda disposición similar o igual emanada de un ente autónomo sería evidentemente inconstitucional.*

*Fuera de estos casos —que son los de más común ocurrencia— y de todos los otros que puedan implicar violación del principio de reserva legal de los derechos y garantías individuales, **el ente conserva irrestricta su capacidad para reglamentar exhaustivamente todos los aspectos de prestación del servicio**, así como lo concerniente al contenido de la prestación, su horario, el lugar, las tasas, la calidad y técnica empleadas, el volumen de la prestación, etc., todo lo cual puede ser regido por reglamento autónomo mientras no viole prescripciones legales o constitucionales y no perjudique derechos del usuario o de terceros, extraños a la relación de servicio que se ejecuta.*

*Es esta potestad de reglamentación autónoma del servicio, en lo que se refiere exclusivamente a la organización del mismo y a sus relaciones con el usuario como tal, ámbito que podría llamarse "interno", la que la doctrina llama supremacía especial de la administración, frente a un derecho también especial, llamado en Italia y Alemania "derecho de casa" (diritto della casa).*

*Dice Renato Alessi al respecto:*

*"En conclusión, el problema relativo a la identificación de las relaciones administrativas de las que puede ser accesoria una supremacía especial del ente público, fuente de deberes y de derechos*

*para los particulares, con una sujeción correlativa de los mismos, se resuelve diciendo que una total supremacía puede existir siempre que el tipo de relación implique un directo contacto personal, permanente y continuo entre el particular y la administración, que exige disciplinar el comportamiento personal del individuo para asegurar el mejor cumplimiento de la relación misma, porque resultan insuficientes para el caso tanto la normal supremacía general de la administración, como también en especial, su común poder preventivo de policía, que en esta supremacía se funda (Sistema | Institucional del Derecho Administrativo Italiano, pág. 206).*

*Esta potestad o supremacía especial, que lleva a la reglamentación autónoma de los servicios por las instituciones públicas que están encargadas, es una potestad subordinada a la ley, como toda otra manifestación de la autonomía según ya quedó anteriormente demostrado. Se había afirmado que cuando una institución puede emitir reglamentos especializados en su materia y hacerlo en forma autónoma, aunque no haya ley preexistente que ejecutar, las normas así nacidas están potencialmente subordinadas a las futuras leyes que recaigan sobre igual materia porque así lo impone la superioridad de la legislación frente a la autonomía, fundada en los artículos 188, 189 y 190 de nuestra Constitución.*

*Y vimos también que ello es así, no obstante la especialización por materia propia de la institución como tal, porque nuestra Asamblea puede en virtud de esa su afirmada y gratuita supremacía constitucional regular toda clase de materias que no le estén expresa o inequívocamente vedadas por la Constitución, como en los casos de la Universidad y del Tribunal Supremo de Elecciones (competencias excluyen tes por materia) según lo anteriormente analizado. Por ello interesa ahora hacer un estudio somero del fundamento y alcances de esta potestad reglamentaria de las instituciones autónomas. Es decir, analizar su compatibilidad con el sistema de división de poderes, su causa y su posición frente a los reglamentos del Poder Ejecutivo.”*

## La potestad reglamentaria de los entes y la división de poderes

[ORTIZ ORTIZ]<sup>2</sup>

*“En líneas anteriores hemos aceptado, sin fundamentarlo expresamente, que los entes autónomos tienen la potestad de reglamentar su servicio, en tanto no toquen ni disminuyan derechos de terceros ni de los usuarios considerados como terceros.*

*Los reglamentos de las instituciones autónomas son posibles en un sistema como el nuestro por doble razón: 1) porque los entes autónomos ostentan una función administrativa y ésta implica la potestad reglamentaria común, de tipo ejecutivo; 2) porque todas las instituciones autónomas tienen una función de servicio público, de asistencia y fomento, que implica igualmente la potestad de regular esa prestación en beneficio de su regularidad y consecuentemente del público mismo(...)”*

## El Poder Ejecutivo, los entes autónomos y la potestad reglamentaria

[ORTIZ ORTIZ]<sup>3</sup>

*“Quede anticipada nuestra respuesta: **el Poder Ejecutivo carece de potestad para reglamentar las leyes concernientes a la autonomía.** En efecto: el Poder Ejecutivo puede emitir dos tipos de reglamentos, a saber: a) los autónomos de servicio, que comprenden su organización interna, su patrimonio y personal, y las relaciones con los usuarios; b) los reglamentos de ejecución de leyes.*

*En relación con los reglamentos autónomos de servicio del Poder Ejecutivo resulta manifiesta la imposibilidad de conflicto con los propios de los entes descentralizados. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo sólo pueden referirse a sus propios servicios y nunca a los de otros entes. Los reglamentos autónomos se fundan en la titularidad del servicio como competencia propia y responden al máximo al carácter de instrumentos para dirigir su prestación, por quien tiene en igual grado el conocimiento de todos sus problemas y particularidades. En ningún caso puede un reglamento autónomo del Poder Ejecutivo abarcar los detalles y técnicas de un servicio que por*



*pertenecer a un ente extraño es parte de una situación jurídica originaria frente a él y, en consecuencia, intocable para su potestad sin una expresa autorización constitucional, que en el caso no existe.*

*En relación con los reglamentos ejecutivos de las leyes que se refieren a la autonomía cabe afirmar que tampoco el Poder Ejecutivo puede emanarlos (...)*

*En síntesis: la potestad reglamentaria de las leyes referentes a la descentralización administrativa corresponde ahora, en nuestro país, a la propia institución y no al Poder Ejecutivo, por las siguientes definitivas razones: a) porque a la institución le corresponde la responsabilidad por la gestión del servicio, en aplicación de las normas que lo regulan, y el reglamento ejecutivo es el instrumento básico para evitarlas y lograr una buena gestión; b) porque a la institución corresponde sin discusión alguna la potestad de reglamentación autónoma de los aspectos internos del servicio — que comprenden las relaciones con los usuarios como tales— y por mayoría de razón, tiene que corresponderle también la potestad de reglamentación ejecutiva de leyes sobre esos mismos aspectos, que es de ejercicio más simple y subordinado; c) porque la descentralización implica por sí misma un traspaso al ente autónomo de las potestades de dirección y administración del servicio, para un uso mejor de las potestades discrecionales que supone siempre toda actividad de alta administración. Razón por la cual la potestad reglamentaria de las leyes atinentes tiene que corresponderle al ente autónomo, siendo como es no otra cosa que la regulación del ejercicio de esas potestades en forma general, y creación de derecho también discrecional en cuanto a los medios necesarios para la aplicación de la ley, no específica ni detalladamente regulados por ésta.”*

## ***Limitaciones a la autonomía de la CCSS impuestas por la Autoridad Presupuestaria***

[CASTILLO MORA]<sup>4</sup>

*“(…) La Autoridad Presupuestaria como lo indica la ley, es la que fija cuales gastos pueden ser considerados superfluos, por no ajustarse al parámetros del Plan Nacional de Desarrollo; a pesar que el ente considere ese rubro como necesario para el cumplimiento de los fines encargados como Institución Autónoma.*

*Entonces, el órgano contralor en el momento de examinar, aprobar o improbar, no recibe los proyectos presentados por las Instituciones Autónomas, sino aquellos proyectos examinados y consolidados por la Autoridad Presupuestaria, la cual ha fijado el monto de los gastos y de las inversiones de las instituciones; esto podría ser considerado como una lesión a la competencia constitucional fijada a la Contraloría General de la República, de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Instituciones autónomas.*

*Por otra parte, en el caso específico de la Caja Costarricense de Seguro Social, que es una Institución Autónoma con rango Constitucional, el hecho que sus presupuestos deban ser revisados y consolidados por la Autoridad Presupuestaria y no por un el órgano constitucional fijado para ese efecto, como es la Contraloría General de la República, resulta un evidente menoscabo a su autonomía administrativa y de gobierno.*

***El tener que someterse la Caja Costarricense de Seguro Social a la Autoridad Presupuestaria en materia presupuestaria, implica: primero, que la Autoridad Presupuestaria no tiene el rango constitucional que le autorice para fijar cuales gastos o inversiones se ajustan a las necesidades reales de la Institución; y segundo, que por medio de ley se límite, el objetivo fijado por la Constitución, que es la administración y gobierno de los Seguros Sociales.***

*Entonces podemos decir, que cualquier injerencia por parte de un órgano creado mediante ley en la fijación del Presupuesto, limita el régimen jurídico de la Caja Costarricense de Seguro Social, y*



*no se realiza el pleno ejercicio del fin establecido por la Constitución, la administración y gobierno de los Seguros Sociales.”*

### **Conclusiones de análisis jurisprudencial**

[CASTILLO MORA]<sup>5</sup>

*“- Antes de la reforma del artículo 188° no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia.*

*- La reforma hizo constitucionalmente posible someter a dichas instituciones a los criterios de planificación nacional.*

*- El Poder Ejecutivo ejerce un poder de dirección sobre las instituciones autónomas a través de mandatos de carácter general conocidas como directrices, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública.*

*- En ejercicio de tal potestad, puede fijar el ámbito general de actuación de dichos entes, sin poder determinar el ámbito singular de ejecución de cada institución autónoma en el cumplimiento del fin que le fue conferido.*

*- No puede el Poder Ejecutivo ordenarles actuar, ni impedir que actúen en determinado sentido, distantes de la competencia asignada por la ley o por la Constitución.*

*- La eficacia de las actuaciones singulares de los diferentes entes descentralizados no puede estar condicionada a obtener autorizaciones del Poder Ejecutivo o de otras dependencias externas, salvo el caso de las competencias conferidas a otros órganos constitucionales, como el caso de la Contraloría General de la República.*

*- Pero en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, se puede concluir como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, que esta cuenta con un régimen jurídico diferente al resto de las instituciones autónomas, conforme lo establecido por el artículo 73° de la Constitución, al señalarle la administración y gobierno de los seguros sociales; otorgándole a esta institución un grado de autonomía distinto y superior al que se define en el artículo 188° de la Constitución.*



*Sí aceptamos ese carácter superior del nivel de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, debemos también aceptar que su grado de autonomía presupuestaria es igualmente distinto y especial del resto de los entes descentralizados, con lo que cualquier injerencia en la definición de la inversión y gastos de la Institución no puede estar supeditado a revisiones y a consolidaciones financieras externas, por parte de Órganos del Poder Ejecutivo; esto bien podría considerarse una violación a los principios constitucionales que hemos señalado en cuanto a la Institución en estudio.”*

### **3. NORMATIVA**

#### ***Constitución Política de la República de Costa Rica***

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

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales. (Así reformado por Ley No.2737 de 12 de mayo de 1961).

**ARTÍCULO 188.-** Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. (Así reformado por Ley No.4123 de 31 de mayo de 1968).



## ***Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social***

**ARTÍCULO 1.-** La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.

La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente.

Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas." *(Así reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)*

**ARTÍCULO 3.-** Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal.

La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro Social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal.

La posibilidad de reintegro de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafilieren, será reglamentada por la Caja.

La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.



**La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán.**

La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.

Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares." ( *Así reformado por el artículo 1º de la Ley N° 4750 de 26 de abril de 1971 y 1º de la N° 6914 del 28 de noviembre de 1983*) ( *Ultimo párrafo adicionado por el artículo 87 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000*).

**ARTÍCULO 14.-** Son atribuciones de la Junta Directiva:

**a)** Nombrar de su seno, cada año, un Vicepresidente. Este repondrá al Presidente en los casos de ausencia o de impedimento. Al Vicepresidente lo sustituirán los Vocales, por orden de edad; ( *Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 3107 de 9 de abril de 1963* ).

**b)** Dirigir la Caja, fiscalizar sus operaciones, autorizar el implantamiento de los seguros y resolver las peticiones de los asegurados en último término, cuando sea del caso;

**c)** Acordar las inversiones de los fondos de la Caja;

**d)** Aceptar transacciones judiciales o extrajudiciales con acuerdo, por lo menos, de cuatro de sus miembros;

**e)** Conceder licencias a los gerentes de División y a sus propios miembros. ( *Así reformado por el artículo 3º de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983*)



f) Dictar los reglamentos para el funcionamiento de la Institución;

g) Aprobar los balances generales de la misma; y

h) Aprobar, a más tardar quince días antes de su fecha de entrega a la Contraloría General de la República, a propuesta del Presidente Ejecutivo, el presupuesto anual de gastos, e introducirle las modificaciones que juzgue convenientes. Los gastos de administración no podrán ser superiores a los que fije la Junta Directiva. El Auditor de la Institución está obligado a informar inmediatamente al Presidente Ejecutivo, sobre cualquier gasto que infrinja lo dispuesto en el párrafo anterior. (Así reformado por el artículo 3º de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983)

i) Dirimir los conflictos de su competencia que en el ejercicio de sus atribuciones puedan suscitarse entre las Divisiones. (Así adicionado por el artículo 3º de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983)

#### **4. JURISPRUDENCIA**

##### ***Definición autonomía administrativa***

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>6</sup>

“En primer lugar, conviene señalar que la Caja Costarricense de Seguro Social, es una institución autónoma, conforme lo dispone el artículo 73, párrafo segundo de la Constitución Política. Asimismo, la Carta Magna, establece, en su artículo 188, que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa, de manera que, las únicas limitaciones surgidas dentro de ese ámbito, se encuentran en la propia Constitución Política y en lo que la Ley ordinaria disponga, en materia de gobierno. La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio

para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines. Dicha "facultad legislativa", de esos entes autónomos, ha sido aceptada e interpretada, por la jurisprudencia nacional, como un poder o potestad reglamentario y no como una autolegislación; toda vez que, dichas normas, se contraen únicamente a su administración."

### **Limitaciones a la potestad reglamentaria de la CCSS**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>7</sup>

*"VI.- (...) Como se indicó en considerandos anteriores lo impugnado en esta acción es el Reglamento emitido por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, denominado "Normativa de Relaciones Laborales" en los artículos 23 y 1 de las sesiones números 7217 y 7234 celebradas el 23 de mayo y 30 de junio de 1998, publicado en La Gaceta No. 137 del 16 de julio de 1998. Resulta relevante determinar previamente la potestad reglamentaria que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social y enfatizar que en este caso, no estamos frente a una negociación colectiva con los funcionarios de la institución, sino que el objeto de impugnación tiene otra naturaleza, pues su emisión deviene de la potestad unilateral de la administración. **La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales.** Está dirigida por una Junta Directiva, la cual según el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, dentro de sus atribuciones se encuentra **la posibilidad de dictar los reglamentos pero únicamente para el funcionamiento de la Institución.***

### **Naturaleza jurídica del reglamento**

*El reglamento por su parte, es una norma jurídica de carácter general para la obtención de objetivos específicos, pero en el caso de este ente, entendidos dentro del marco de su funcionalidad, de su organización y de ninguna manera puede oponerse a la ley, por tener un rango inferior. La Junta Directiva fundamentó la existencia de este Reglamento, indicando que su fin es regular las relaciones entre la Caja y sus trabajadores de conformidad con el artículo 21 de la*



*Ley Constitutiva citada que además indica:*

*"...Todos los trabajadores al servicio de la Caja gozarán de un régimen especial de beneficios sociales que elaborará la Junta Directiva. Este régimen comprenderá la formación de fondos de retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva.."*

*Sin embargo, en este Reglamento -a la luz del artículo impugnado-, fueron incluidas materias tales como una exoneración parcial a los funcionarios de la Caja a cotizar al régimen de Seguridad Social a diferencia de todos los demás trabajadores, lo cual no puede ser considerado en modo alguno un aspecto funcional de la institución, ni puede ser amparado bajo la norma del artículo 21 citado anteriormente, por no tratarse de un beneficio social sino salarial.*

*De manera que en primera instancia **podríamos decir que la C.C.S.S. excedió su potestad reglamentaria al emitir un Reglamento que dispone aspectos que no van intrínsecamente relacionados con la funcionalidad de la institución, como lo hace en este caso respecto a la norma cuestionada y que además resultan contrarios a un régimen forzoso de contribución social dispuesto en la Ley.**"*

### **Reglamento General del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>8</sup>

*"La jurisprudencia de la Sala ha señalado que el artículo 73 de la Constitución Política, crea un derecho real y efectivo para que todo trabajador pueda optar por una jubilación -ver sentencia N° 1147-90 de las 16 horas del 21 de setiembre de 1990-. En 1947 se instituyó en forma genérica ese derecho para todos los trabajadores en el territorio nacional, según el artículo 1 del Reglamento General del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, y los artículos 5, 22, 30 y 37 de la Ley No. 17 del 13 de octubre de 1943 (Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social). Se inició así,*

un régimen de contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores (con la inclusión del Capítulo de Garantías Sociales de la Constitución Política de 1871, entonces vigente por Ley No. 24 del 2 de julio de 1943), para que sus beneficiarios pertenecieran a él y lo disfrutaran en un futuro conforme a los respectivos requisitos. En este sentido, el Estado -por medio de la Caja Costarricense de Seguro Social y su correspondiente legislación- desarrolló el principio constitucional estableciendo límites, edades, y otras condiciones. **Cabe puntualizar que el Reglamento, fue elaborado por la Caja Costarricense de Seguro Social, de conformidad con la potestad reglamentaria que le confieren tanto la Constitución Política -artículo 73- como el ordinal 14 de la Ley Constitutiva; de ahí que el reglamento estableció en forma válida las pautas para la cobertura paulatina a los trabajadores de distintas actividades y para diferentes regiones del país.**”

### **Potestad reglamentaria no trasgrede el principio de reserva de ley**

“IV.- Sobre la infracción al principio de reserva de ley. El primer argumento de la accionante es que la norma impugnada lesiona el principio de reserva legal, al imponer, mediante un reglamento, un requisito sustancial para ejercer el derecho a pensión. La regulación de los derechos fundamentales está reservada a la ley, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo y por el procedimiento previsto en la Constitución Política para la emisión de las leyes, es posible regular, y en todo caso, restringir los derechos fundamentales, todo -por supuesto- en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables. Sin embargo, la norma aquí cuestionada no contraviene la Constitución Política en virtud que el artículo 73 de la Constitución Política confía la administración y el gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo que la Constitución establece a favor de esta institución autónoma, un grado de autonomía -administrativa y de gobierno- que le permite regular, por vía de reglamento lo relativo a los seguros sociales. Dicha norma constitucional es desarrollada en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, en especial en los artículos 1, 2 y 3(...)

Las normas transcritas confieren a la Caja Costarricense del Seguro Social la potestad de



*administrar todo lo referente a seguros sociales, lo que implica determinar reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, sus beneficios y condiciones, por lo que el Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte emitido por la Junta Directiva, así como sus reformas lo ha sido en ejercicio de esta competencia, derivada del numeral 73 constitucional. En consecuencia, el artículo 9 inciso a) del Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social no viola el principio de reserva legal.”*

### **Potestad limitada por principios y derechos constitucionales**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>9</sup>

*“Es lógico pensar que la autonomía de la cual ha dotado el constituyente a la CCSS, así como las potestades de supremacía en su administración y gobierno, no prevalecen de manera alguna sobre el texto constitucional y los principios y derechos que de él se derivan, en el tanto confluyen en él.”*



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 ORTIZ ORTIZ Eduardo. La Autonomía Administrativa Costarricense. Fundamento, contenido y límites. Editorial Separata. Revista de Ciencias Jurídicas. San José. Costa Rica. 1967. Pp 162-164.
- 2 ORTIZ ORTIZ Eduardo. La Autonomía Administrativa Costarricense. Fundamento, contenido y límites. Editorial Separata. Revista de Ciencias Jurídicas. San José. Costa Rica. 1967. P 165.
- 3 ORTIZ ORTIZ Eduardo. La Autonomía Administrativa Costarricense. Fundamento, contenido y límites. Editorial Separata. Revista de Ciencias Jurídicas. San José. Costa Rica. 1967. Pp 172-176.
- 4 CASTILLO MORA Víctor Hugo. La Autonomía Constitucional de la Caja Costarricense del Seguro Social. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1999. Pp 114-155.
- 5 CASTILLO MORA Víctor Hugo. La Autonomía Constitucional de la Caja Costarricense del Seguro Social. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1999. Pp 131-133.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas diez minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y dos. N. 31.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas y cincuenta y ocho minutos del diez de mayo del dos mil seis. Res. N° 2006-006347.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con dieciséis minutos del veintidós de febrero del dos mil seis.- Res: N° 2006-002232.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y nueve minutos del diecisiete de octubre del dos mil siete. Res. N° 2007-015002.