



DH-CV- 1201 -2020
11 de diciembre de 2020

Licenciada
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa
COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr

Estimada Licda. Araya:

De conformidad con la solicitud de criterio institucional respecto del proyecto legislativo, expediente N° 21.010 "LEY PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL PERIFÉRICO Y CENTRO DIAGNÓSTICO UBICADO EN LA VIRGEN DE SARAPIQUÍ PARA DAR COBERTURA MÉDICA A LA REGIÓN HUETAR NORTE Y A LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA", la Dirección de Calidad de la Vida de la Defensoría de los Habitantes de la República, se pronunció en los siguientes términos:

Este proyecto de ley, desde nuestro punto de vista, es absolutamente innecesario porque la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), según lo dispone la Constitución Política en su numeral 73 y de conformidad con su Ley Orgánica según lo dispone el artículo 1 es la única instancia con competencia legal para establecer la creación de un centro de salud que preste servicios sociales como lo son las prestaciones sanitarias. Esto es, los hospitales no son creados por ley ordinaria.

Esto está bastante claro según lo dispuesto en el Dictamen 163 del 18 de julio de 2018 de la Procuraría General de la República, el cual dispuso que:

"a) La autonomía de gobierno reconocida en el artículo 73 constitucional a favor de la CCSS, le otorga la capacidad de definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente;

*b) No obstante lo anterior, dicha autonomía política únicamente está reconocida en materia de seguros sociales, no así para los demás fines que le han sido asignados a dicha institución, por lo que la Caja sí estaría sujeta a lo dispuesto por el legislador y a las políticas generales del Poder Ejecutivo en campos diferentes a la administración de los seguros sociales."*¹

En similar sentido se expresó la Sala Constitucional al responder la consulta de constitucionalidad en relación con el proyecto del Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", tramitado en el expediente legislativo n.º 20.580:

"En resumen, el hecho de que la norma cuestionada expresamente excluya de la regla fiscal a los recursos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y al Régimen No Contributivo administrado por la CCSS, no es

¹ Procuraduría General de la República. Dictamen 163 del 18 de julio de 2018.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd¶m6=1&ndictamen=20567&strtipm=t#:~:text=La%20Caja%20es%20una%20instituci%C3%B3n,Esto%20%C3%BAltimo%20se%20proh%C3%ADbe%20expresamente.

per se inconstitucional, toda vez que, por un lado, la introducción de tales excepciones es constitucionalmente imperativa, y, por otro, tal alusión no obsta para que el seguro de enfermedad y maternidad también se encuentre excluido por aplicación directa de los postulados 73 y 177 de la Constitución Política, de manera que en lo atinente a tales aspectos no emerge vacío jurídico alguno que contrarie el orden constitucional".²

En ese orden, la jurisprudencia administrativa³ emanada por la Procuraduría General de la República, en su condición de órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia⁴, se ha pronunciado de la siguiente manera:

"Así las cosas, por mandato constitucional la CCSS cuenta con autonomía administrativa, la cual refiere a la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de autoadministrarse), y posee autonomía de gobierno, que refiere a la capacidad de dictarse a sí misma sus propios objetivos⁵ (capacidad de autogobernarse). Lo anterior, le permite a esa Institución definir los modelos de organización más convenientes para el cumplimiento de sus fines, es decir, la CCSS posee autonomía en la manera de organizarse administrativamente para alcanzar los objetivos que le han sido encomendados constitucionalmente.

En igual línea argumentativa, mediante la extensión de Dictamen N° C-355-2008, del 3 de octubre del 2008, la citada Procuraduría, se refirió a la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, en los siguientes términos:

"... Como es bien sabido, de conformidad con el numeral 73 constitucional, compete, de manera exclusiva y excluyente, a la CCSS el administrar y el gobierno de los seguros sociales. De esta norma, se deriva una autonomía de grado en cuanto a la administración y el gobierno de esos seguros, lo que le permite regular, por vía de reglamento, lo relativo a los seguros sociales (vid. voto de la Sala Constitucional n.º 378-01)

El Órgano Asesor se refirió expresamente a la autonomía de que goza la CCSS, al contestar la audiencia que nos dio la Sala Constitucional en la acción de inconstitucionalidad n.º 5158-97, en los siguientes términos:

"La Constitución Política originalmente estipulaba, en su artículo 188, que las instituciones autónomas gozaban de "independencia en materia de gobierno y administración", es decir, de autonomía en los dos ámbitos.

Como bien sostenía Mauro Murillo desde hace más de dos décadas [1], cuyas palabras son reproducidas en la sentencia constitucional que el accionante cita (nº 6256-94), la autonomía administrativa supone la posibilidad jurídica de la respectiva organización de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de autoadministrarse); mientras que la política o de gobierno consiste en la aptitud de señalarse o fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos o directrices (capacidad de autogobernarse o autodirigirse políticamente). O, en términos de una reciente resolución de la propia Sala, "... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas ..." (voto n.º 6345-97 de las 8 :33 horas del 6 de octubre de 1997).

(...)

² Sala Constitucional. Expediente: 18-016546-0007-CO. Resolución N° 19511 – 2018, del 23 de Noviembre del 2018.

³ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-77-2010, de fecha 15 de octubre de 2010.

⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo primero.

⁵ Le subrayado no se encuentra en el texto original.

Ahora bien, vemos que la autonomía de la CCSS es distinta y superior a la que poseen otras instituciones autónomas. Además, está claro que a esta entidad se le asigna una competencia, en forma exclusiva y excluyente, por norma constitucional, sea la administración y el gobierno de los seguros sociales.

(...)

En efecto, una Ley de la Asamblea Legislativa que limitara la potestad reglamentaria de la CCSS, que se deriva del numeral 73 de la Carta Fundamental, sería abiertamente inconstitucional.

Es claro que, este supuesto, constituye una excepción al principio de presunción de competencias que regenta el ejercicio de la potestad de legislar por parte del Parlamento. Al respecto, en el dictamen C-130-00 de 9 de junio del 2000, expresamos lo siguiente:

"Como es bien sabido, hoy en día el principio de presunción de competencia es el que regenta o inspira el ejercicio de la potestad legislativa y no el principio de la omnipotencia de la ley, el cual es solo seguido en Gran Bretaña, aunque con algunas matizaciones debido a la influencia del sistema jurídico comunitario europeo. Este principio señala, grosso modo, que el legislador, en uso de la potestad de legislar, puede regular cualquier materia, excepto aquellas que han sido asignadas por el Constituyente, en forma exclusiva, a otros entes u órganos, a una determinada fuente normativa o constituyen un contenido sustraído de la ley. Desde esta perspectiva, el asignar una determinada competencia constitucional a un ente –como es el caso de la CCSS– y, además, garantizarle una autonomía administrativa y política para que cumpla su cometido, constituye una barrera infranqueable para el legislativo. En este supuesto, existe un compartimento inmune a la potestad de legislar, de donde resulta que lo referente a la administración y el gobierno de los seguros sociales solo puede ser definido por los máximos órganos del ente. En otras palabras, lo que entraña la administración y el gobierno de los seguros sociales es una competencia que solo puede ser ejercida por los máximos órganos de la CCSS, de donde resulta la incompetencia del legislativo para normar aquellas actividades o acciones que se subsumen en esos dos conceptos."(La negrita es del original).

Conforme a lo expuesto, se denota que el proyecto legislativo, pretende "PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL PERIFÉRICO Y CENTRO DIAGNÓSTICO UBICADO EN LA VIRGEN DE SARAPIQUÍ PARA DAR COBERTURA MÉDICA A LA REGIÓN HUETAR NORTE Y A LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA", impondría la obligación legal a la Caja Costarricense de Seguro Social - CCSS -. En se sentido, se estaría invadiendo por parte del legislador ordinario, la reserva constitucional, en relación al principio de autonomía con grado de gobierno que se encuentra reconocida en el artículo setenta y tres de la Constitución Política.

Por otra parte, los hospitales y otros centros de salud públicos se crean a partir de estudios técnicos con información epidemiológica y demográfica, además a partir de estudios de necesidades institucionales. En esta tesitura, lo importante es reforzar la atención del primer nivel y fortalecer la red de servicios existente.

No siendo posible, establecer hospitales y otros centros de salud inmersos dentro de la seguridad social, que no cuenten con el necesario vínculo, entre ciencia y técnica para su creación y establecimiento, para lo cual es ineludible seguir el procedimiento establecido para este tipo de obra de servicio público de salud.

La consulta popular es sin duda importante al respecto, pero de ella no depende la creación de hospitales. En tanto, obligar a la CCSS a establecer, organizar y gestionar los hospitales y clínicas de una determinada manera, generaría una violación del principio de autonomía de esa Institución⁶

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su **inconformidad** con la eventual aprobación de este proyecto de ley en los términos consultados.

De esta forma se rinde el informe solicitado, quedando a las órdenes para cualquier aclaración o adición al mismo.

Segura de su atenta respuesta a la presente, se suscribe cordialmente

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República

CV
TMR

⁶ Constitución Política. Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

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

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

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 2737 de 12 de mayo de 1961)