

ACTA N° 126

N° 126.— Centésima vigésima sexta acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas día nueve de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez. Presentes los señores Diputados: Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Monge Ramírez, Jiménez Núñez, Volio Jiménez, Baudrit González, Arias, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Pinto, Herrero, Gómez, Guzmán, Volio Sancho, Leiva, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Morúa, Lobo, Rojas Vargas, Castro, Chacón y Rojas Espinosa.

Artículo 1°.— Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

Artículo 2°.— Se dio lectura al “Mensaje de Paz y Fraternidad de los Niños de las Escuelas de Costa Rica.”

Artículo 3°.— La fracción Social Demócrata presentó una nueva fórmula, para que el artículo 63 de la Carta del 71, se lea del modo siguiente:

“Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los 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 gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución permanente, de carácter autónomo, la cual desempeñará sus funciones con absoluta independencia, del Poder Ejecutivo.

Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación.

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

El Licenciado FACIO explicó que la moción, salvo algunas variaciones de simple forma, se ajusta en un todo al texto del 71.

El Diputado VARGAS FERNÁNDEZ apuntó una redundancia cuando se dice que la administración de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma, la cual desempeñará sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo. De ahí que estima que la frase segunda bien puede suprimirse. Si la institución es autónoma, quiere decir que funcionará independientemente del Poder Ejecutivo.

El Dr. GONZÁLEZ LUJÁN indicó la conveniencia de aprobar el texto en la forma presentada. Señaló el hecho de que el Ministro de Trabajo es miembro de la Directiva de la Caja. Si se suprime la frase —dijo— se corre el riesgo de agravar esa injerencia del Ejecutivo en el Seguro Social. También los Representantes VOLIO JIMÉNEZ y ARROYO se manifestaron en desacuerdo con la supresión sugerida. Observaron que la frase viene a reafirmar el concepto de autonomía.

El señor FACIO expresó que, en efecto, había una redundancia en la repetición de ambos conceptos, como lo ha hecho notar el compañero Vargas Fernández. Sin embargo, para que no quede ninguna duda, es preferible mantener la moción tal y como está. Aclaró que todo eso era empírico. Se tiene que llegar forzosamente a la definición constitucional de lo que se entiende por autonomía, así como señalar sus alcances. En ese sentido, el Proyecto del 49 incorporó un nuevo título sobre las instituciones autónomas. Añadió que creía que esas instituciones, aunque autónomas, no se pueden desligar absolutamente del Estado. De otro modo será crear nuevos Estados dentro del Estado. La participación de miembros del Ejecutivo no ha quitado el carácter de autónomas a ciertas instituciones que han operado en Costa Rica desde hace muchos años en una forma muy eficiente, como el Banco Nacional de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica. En el primer caso, el Presidente del Consejo Emisor es el propio Ministro de Hacienda. En el segundo, el Ministro de Educación lo es del Consejo Universitario. No es posible desligar a esas instituciones de la línea política –de la política en el buen sentido del término– del régimen en el poder.

El Licenciado ORTIZ MARTÍN, explicó el significado de autonomía en los siguientes términos:

“La autonomía no es un concepto absoluto sino que tiene distintas formas de manifestarse. Por ejemplo, el régimen de la autonomía de la voluntad establecido por el Derecho Civil, da a las personas privadas la facultad de regir sus propios actos jurídicos, siempre y cuando esos actos jurídicos no se opongan a las leyes de orden público existentes. Esa autonomía, pues, está limitada y por ello no deja de ser autonomía. Los legisladores deben señalar el camino a seguir de la Caja de Seguro Social y ella, en forma autónoma, debe desenvolverse dentro de esas leyes. La autonomía entonces se refiere a la actuación. El debate se ha provocado ¿para qué? Para que el Ministro de Trabajo o cualquier otro Ministro no pueda formar parte de la Directiva del Seguro Social, pues entonces, a decirlo. Autonomía e independencia no son la misma cosa por lo que es imprescindible la explicación.”

El Dr. PINTO se refirió a la importancia del artículo en discusión, que debe ser más estudiado antes de votarlo. Explicó que en Costa Rica existen actualmente dos instituciones, con funciones entremezcladas: la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Los seguros de enfermedad y maternidad –piensa– deben pertenecer a la Caja. Los otros –invalidéz, vejez, muerte y paro– al Instituto. Luego insistió en que los seguros sociales no tienen por qué ser generales. Deben circunscribirse a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población, tal y como lo propone la moción del compañero Guzmán.

El Diputado MORÚA indicó que la moción en debate hablaba de una sola institución autónoma. ¿En qué situación –preguntó– va a quedar el Instituto Nacional de Seguros que actualmente tiene bajo su cuidado los riesgos profesionales?

El Dr. GUZMÁN manifestó que ninguno de los argumentos dados, lo había convencido en cuanto a su moción, la cual sigue considerando la más razonable y justa. Por otra parte, la moción de Social Demócrata sólo modifica en la forma –mas no en el fondo– el texto del artículo 63. Agregó que la parte de su moción que limita los seguros sociales a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población, lejos de perjudicarlas, las beneficia.

El Representante MORÚA insistió en su punto de vista anterior. La Caja –dijo– no está en capacidad económica de asumir los riesgos profesionales. El hecho de fijar una sola institución autónoma encargada del manejo y gobierno de los seguros sociales, puede traer complicaciones en el futuro, ya que actualmente existen dos instituciones aseguradoras.

El Licenciado ARROYO expresó que la experiencia del seguro social ha sido dura en Costa Rica. La Caja realmente no ha podido cumplir bien su función. De ahí que no le parece que los riesgos profesionales se traspasen a la Caja.

El señor VOLIO JIMÉNEZ explicó que votando la moción en debate, no se alteraba en nada la situación actual, ya que en el párrafo final se dice que los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos. No se altera en ninguna forma la situación actual en materia de seguros. Sin embargo, opina que técnicamente los seguros contra accidentes de trabajo deben estar en la Caja, ya que el accidente es en realidad una enfermedad. Entre nosotros –continuó– no se pudo hacer eso, pues desde el año 1924 se promulgó la Ley de Accidentes de Trabajo, encargándose al Banco de Seguros –institución esencialmente comercial– tomar bajo su cargo ese riesgo. Una vez que nuestro seguro social se haya fortalecido, entonces los seguros contra riesgos profesionales deben adscribirse al Seguro Social. Por el momento, la Caja no está en capacidad de asumir esos riesgos. Por lo tanto, lo lógico es dejar las cosas como están actualmente, esquivando el problema que se presenta para que se resuelva a su tiempo y con más detenimiento.

El Diputado MORÚA de nuevo intervino en el debate. Aclaró que el Banco de Seguros trabaja los riesgos profesionales como seguro social, y no como banco comercial. Insistió en la conveniencia de aclarar el problema planteado, máxime que el Instituto Nacional de Seguros tiene el proyecto de construir un gran hospital que costará varios millones de colones.

El Dr. PINTO indicó que la atención de los accidentados es más eficiente en el Banco de Seguros que en la Caja, ya que él trabaja con ambas instituciones. Sin embargo, opina que no es el momento apropiado para discutir este problema.

El Licenciado FACIO intervino nuevamente en el debate para insistir en que la moción por ellos presentada es pura y simplemente el texto original de la Constitución del 71. Por lo tanto, toda la materia de seguros continuará rigiéndose bajo la nueva Constitución como hasta la fecha. Sin embargo, –continuó el señor Facio– nos damos cuenta que existen una serie de deficiencias en el sistema actual, pero no creemos que sea una Asamblea Constituyente la llamada a resolver todos esos problemas de carácter técnico, científico, social, etc. No podemos nosotros entrar en el análisis de todos y cada uno de esos problemas, y menos a la solución de los mismos. Es tarea que corresponderá a los Congresos del futuro. Eso es lo que nos ha movido a dejar las cosas como están. Después del 8 de noviembre continuarán trabajando –como hasta ahora lo han hecho– la Caja de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Si se dejan las cosas como están, nadie tiene por qué alarmarse. Sin embargo, queda abierta la posibilidad para que en el futuro se encuentre una solución adecuada al problema de la unificación de los seguros sociales, después de maduros y reflexionados análisis y estudios de los distintos aspectos del problema.

El señor MONTEALEGRE manifestó que, según su criterio, el Instituto Nacional de Seguros es un Banco comercial. La Caja, en cambio, la considera como una institución de beneficencia, ya que no lucra en ninguna forma. Piensa que el único modo de resolver el problema de los seguros sociales, es creándole a la Caja las rentas necesarias para que pueda realizar su cometido. De ahí que el problema se puede resolver acordando que una parte de las ganancias del Banco de Seguros pasarán a la Caja.

El Licenciado VOLIO JIMÉNEZ, aun cuando consideró muy atinadas las observaciones anteriores, opina que se trata de cuestiones propias de la ley y no de una Constitución en la que debe consignarse el precepto constitucional pura y simplemente, sin entrar en otros detalles. En

términos parecidos se pronunció el Diputado FACIO. Añadió que le parecía muy encomiable cualquier esfuerzo para robustecer la Caja, tarea a la que tendrán que dedicarse los próximos Congresos. Sin embargo, la sugerencia de don Edmundo no puede consignarse en una Constitución. Es materia para que posteriormente la reglamente una ley especial, después de estudios muy cuidadosos.

Agotado el debate en relación con la moción del Social Demócrata, puesta a votación, fue aprobada.

Se discutió luego la moción del señor Arroyo, cuya discusión se había pospuesto por encontrarse ausente el proponente en la sesión anterior.

El Licenciado ARROYO presentó a la consideración de la Cámara una nueva fórmula, en la que ha acogido varias sugerencias, y que dice así: "El Estado no podrá exonerar a persona alguna, física o moral, nacional o extranjera, de las disposiciones de este capítulo o sus leyes derivadas. Todo contrato que se celebre con tales personas deberá consignar la obligatoriedad para el contratista, de cumplir con las disposiciones contenidas en el presente capítulo y leyes ordinarias que de él se deriven y el deber del Estado de fiscalizar positivamente cumplimiento.

Se exceptúan de esta disposición las contrataciones en que la Compañía o entidad contratante no persiga fines lucrativos, caso en el cual el Estado asumirá las obligaciones correspondientes."

El proponente explicó que los compañeros Zeledón y Brenes Gutiérrez le habían planteado algunas objeciones. El primero en cuanto a que se excluyeron de la prohibición las instituciones de beneficencia.

El segundo le indicaba que en algunas ocasiones, el Estado contrata con compañías que llevarán a cabo en el país empresas que no persiguen fines lucrativos, a las cuales exonera del cumplimiento de determinadas obligaciones. En el primer caso –dijo– no acepta la sugerencia, ya que por el hecho de que un trabajador lo sea de una institución de beneficencia, no le quita su condición de tal. En cambio, el segundo caso le parece digno de acogerse, razón por la cual al final de su moción se establece una excepción. Sin embargo, en estos casos, el Estado deberá asumir las obligaciones correspondientes.

El Diputado MONGE ÁLVAREZ apuntó que la obligación del Estado es la de dotar a las instituciones de beneficencia de medios económicos, pero no exonerándolas del cumplimiento de las garantías sociales, lo que va en menoscabo de los derechos de los trabajadores.

El Diputado CASTRO SIBAJA declaró que decía incorporarse la excepción en lo que se refiere a la institución de beneficencia, que no persigue fines lucrativos. Por el contrario, realizan obras de positivo beneficio social.

El Representante VOLIO JIMÉNEZ citó el caso de la posible continuación de los trabajos de la Carretera Panamericana en Costa Rica. Cuando en la Administración Calderón Guardia el Estado celebró un contrato con el Gobierno americano para la construcción de la Carretera Panamericana, el Gobierno de Costa Rica exoneró a las compañías del cumplimiento de las obligaciones sociales, que asumió por su propia cuenta. De continuarse la obra, la moción propuesta podrá traer dificultades, pues existirá la imposibilidad de exonerar a estas compañías del cumplimiento de determinadas disposiciones.

El Licenciado ARROYO, refiriéndose al caso concreto de la Carretera Panamericana, indicó que la excepción de su moción contemplaba esas situaciones, ya que la construcción de una carretera no es un negocio.

El Diputado ORTIZ expuso las razones que lo llevan a no votar la moción planteada. En primer término, considera la moción innecesaria, ya que expresamente un artículo de la Constitución dice que serán absolutamente nulas todas las disposiciones o leyes contrarias a la Constitución.

En segundo término, las leyes son irrenunciables. No existen leyes renunciabiles. Si se establece que las leyes de un determinado capítulo son irrenunciabiles –como lo dice la moción en debate– a contrario sensu se podrá interpretar que las leyes de los otros capítulos son renunciabiles. Además, existen una serie de situaciones especiales, como en el caso de la construcción de la carretera a la Cinchona. Posiblemente el Senado Americano erogue una suma crecida para continuar la carretera panamericana y la moción vendría a perjudicar esa situación.

El Licenciado ARROYO defendió la tesis de su moción. Indicó que resultaba muy difícil plantear el recurso de inconstitucionalidad en el caso de un contrato que viole una o más disposiciones constitucionales. En cambio, si se incorpora la prohibición expresa, el Estado no se atreverá a contratar exonerando a las compañías del cumplimiento de las Garantías Sociales.

El Diputado CHACÓN JINESTA se manifestó en desacuerdo con la moción en debate, por estimarla innecesaria y hasta peligrosa. En el caso de un contrato con compañías extranjeras que exoneren a éstas del cumplimiento de las Garantías Sociales –dijo– las organizaciones sindicales pueden perfectamente presentar el recurso de inconstitucionalidad debido. Además, en determinados casos, el Estado tiene que exonerar a empresas nacionales o extranjeras, para darles toda clase de facilidades, como el caso citado de las compañías que contrataron la construcción de la carretera panamericana. Por lo tanto, de aprobarse la moción estima que se estará entorpeciendo el progreso nacional.

El Representante MONGE ÁLVAREZ expresó que el propósito fundamental que perseguían se refiere a aquellas leyes ordinarias que no tienen apoyo en la Constitución, y cuyo cumplimiento es fundamental para los trabajadores. Citó el caso concreto de las Comisiones Mixtas Especiales de Salarios Mínimos. En cualquier momento, un Congreso puede exonerar a una Compañía extranjera o nacional del cumplimiento de esta disposición, sin que por ello esté violando la Constitución.

El Representante VARGAS FERNÁNDEZ expresó que tampoco votaría la moción planteada, por las razones indicadas por el compañero Chacón Jinesta.

El Dr. VARGAS VARGAS declaró que él sí ha entendido la moción, por lo cual la votará con mucho gusto, máxime que se trata de una moción que le imponen las realidades.

El Licenciado BAUDRIT SOLERA indicó que en realidad resultaba un poco raro en una Constitución incluir un artículo que prohíbe al Estado exonerar a alguien del cumplimiento de disposiciones constitucionales. Pero la verdad es que la moción presentada obedece a hechos que se han presentado en Costa Rica, según se ha dicho al contratar el Estado con compañías a las que exonera del cumplimiento de determinadas obligaciones en materia de trabajo.

Luego sugirió al proponente cambiar impresiones acerca de una diferente redacción del artículo, para presentarla mañana.

El señor Arroyo la aceptó. Para llevar a cabo lo expuesto, sugirió al señor Presidente suspender el debate y dejarlo para mañana.

El señor Presidente accedió y por avanzada la hora, suspendió la sesión a las seis y treinta de la noche.– Marcial Rodríguez Conejo, Presidente.– Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.– Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario.

