

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Fórmula No. 20

8-74-10.000-Imp. Nal.-1989

Decreto No. 848

Iniciativa de Comité Empleados Instituciones Autónomas
(Acogida por José Rafael Vega Rojas)

Asunto Reforma al artículo 64^o de la Ley Constitutiva de la
Caja Costarricense de Seguro Social

Proyecto publicado en "La Gaceta" N° 269 de 28 de Noviembre de 1958

Dictamen publicado en "La Gaceta" N° _____ de _____ de 197____

Entregado a la Comisión Permanente Trabajo y Previsión Social Fecha _____

Plazo para presentar mociones vence _____ Fecha _____

Plazo para rendir dictamen vence _____ Fecha _____

Para 1er. Debate _____ Fecha _____

Para 2do. Debate _____ Fecha _____

Para 3er. Debate _____ Fecha _____

Decreto N° _____ de _____ de _____ de _____

Sancionado el _____ de _____ de _____

Publicado en "La Gaceta" N° _____ de _____ de _____ de 197____

Iniciado el 17 de Noviembre de 1958

Archivado el _____

Señores:
Secretarios de la
Honorable Asamblea Legislativa
Ciudad.

Comisión Trabajo
17/11/58
Jesús

1

Señores Secretarios:

El artículo 64 de la Ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Nº 17 de 22 de octubre de 1943, previó y autorizó el funcionamiento de sistemas de seguro social separados e independientes de los que gobierna y administra la Caja, al disponer que los Bancos y empresas particulares con un capital mayor de un millón de colones que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido un servicio social, podrían mantenerlo siempre que reuniera determinadas condiciones y lo autorizase la Junta Directiva de la Caja.

Con anterioridad a la emisión de la Ley Nº 2278, los trabajadores al servicio de Instituciones autónomas o semiautónomas del Estado no comprendidas en la situación excepcional y transitoria del artículo 64 a que nos hemos referido, podían disfrutar de los beneficios que les venían brindando o que les podrían brindar sus respectivas Instituciones, por medio de regímenes propios que coexistían o podrán coexistir paralelamente a los de la Caja. Pero tal situación o simple posibilidad se torna impracticable a partir de la vigencia de la relacionada Ley Nº 2278, puesto que la modificación del tope de cuatrocientos colones que regía para la cotización, viene a impedir el funcionamiento de tales regímenes independientes, toda vez que los trabajadores a que nos referimos no podrían soportar una doble deducción en sus salarios.

Los trabajadores al servicio de esas Instituciones estiman que los servicios del sistema propio de seguro social es mejor o más ventajoso que el que les ofrece o brinda la Caja, aparte de que en especial particular viene a ser una especie de derecho laboral consolidado a su favor para los que ya pertenecen a ese régimen separado.

Alarmados esos trabajadores con la perspectiva perjudicial que les presenta la reforma introducida por la Ley 2278, como se ha explicado, han procedido a organizarse para la defensa de sus intereses y nos han comisionado para promover una reforma legislativa tendiente a evitar las graves consecuencias que les acarrearía la supresión de sus regímenes de seguridad social independientes.

Con ese propósito y ese encargo de nuestros comitentes, venimos a presentar a consideración de esa Honorable Cámara Legislativa un proyecto de reforma al artículo 64 de la Ley constitutiva de la Caja -- Costarricense de Seguro Social, a fin de que se autorice por ley el funcionamiento de seguros sociales propios, auspiciados por cada Institución descentralizada.

Tres aspectos del proyecto que nos permitimos presentar a consideración merecen explicación introductoria:

1º) Que la bondad o eficacia de los servicios de seguro social prestados por la Institución a los trabajadores, está garantizada en el proyecto en forma efectiva por cuanto se deja facultativamente a los propios asegurados separarse o no, reingresar o no, a los regímenes generales que brinda la Caja.

2º) Que el proyecto representa una economía para el Estado -- pues se propone que las Instituciones asuman la carga correspondiente -- en cuanto al personal amparado al Seguro Social, relevando por consecuencia al Estado del pago de la cuota estatal respecto a ese grupo de servidores públicos,

3º) Que la admisibilidad técnica, administrativa y jurídica -- de nuestra iniciativa, encuentra lógico sustento en los precedentes acontecidos al concederse al personal del Poder Judicial y al Magisterio Nacional la facultad de establecer regímenes especiales de protección, -- con la diferencia de que estos sí representan una carga directa para el Estado, mientras que la reforma que se propone no significa gasto adicional sino que, todo lo contrario, las Instituciones cubren sus costos y los empleados aportan más proporcionalmente e inclusive el Estado se evita el pago de la cuota patronal y estatal. Ello aparte de que la propia Ley constitutiva de la Caja permite tal segregación con criterio más amplio, si se quiere, aún a las empresas privadas.

De acuerdo con la exposición de motivos anterior presentamos pues el siguiente proyecto de ley: "LA ASAMBLEA, Etc..... DECRETA:

Artículo 1º.- El Artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Nº 17 de 22 de octubre de 1943, se leerá así:

"Las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colones y que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por esta ley, podrán mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja; en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del seguro social mientras los beneficios no fueran disminuidos en perjuicios de los trabajadores.

Los trabajadores al servicio de Instituciones autónomas o semiautónomas del Estado que disfruten o lleguen a disfrutar de un sistema particular igual o superior al prestado por la Caja Costarricense de Seguro Social, podrán separarse, sin perjuicio de su derecho, para reincorporarse a éste cuando lo consideren conveniente a sus intereses. La constitución de los referidos regímenes independientes releva al Estado del pago de la cuota que le corresponde como tal, tanto con respecto a la Caja como a la Institución que los tenga establecidos".

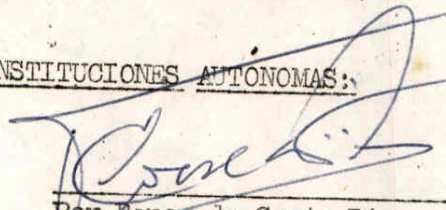
Artículo 2º.- Esta ley rige a partir de su publicación oficial.

DADO, Etc.....

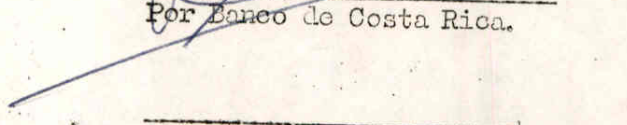
Confiamos en una favorable acogida a nuestra instancia.

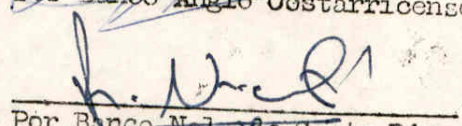
COMITE DE EMPLEADOS DE INSTITUCIONES AUTONOMAS:

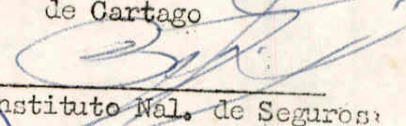

Por Banco Central

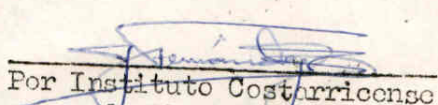

Por Banco de Costa Rica.

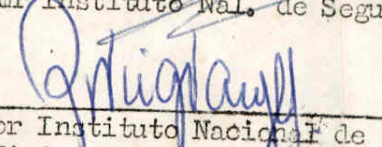

Por Banco Anglo Costarricense

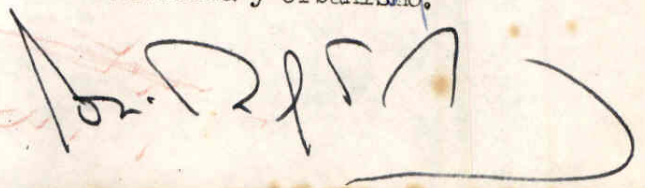

Por Banco Crédito Agrícola de Cartago


Por Banco Nal. de Costa Rica


Por Instituto Nal. de Seguros


Por Instituto Costarricense de Electricidad


Por Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.





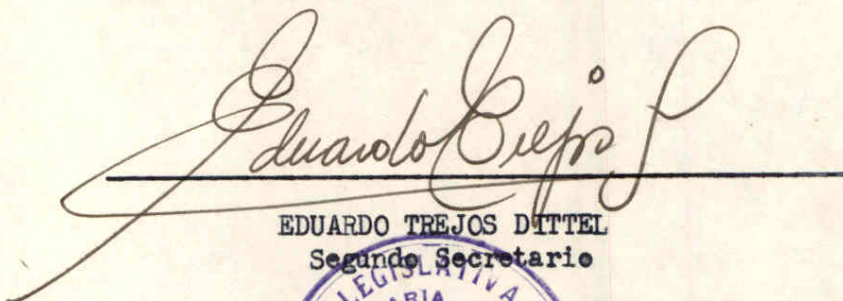
ASAMBLEA LEGISLATIVA

SAN JOSE, COSTA RICA

4

SECRETARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.- San José a los diecisiete días del mes de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho.-

Presentado a conocimiento de la Asamblea por el Comité de Empleados de Instituciones Autónomas (acogido por el Diputado Vega Rojas el anterior proyecto objeto de este expediente el señor Presidente ordenó pasarlo para estudio e informe de la COMISION DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.



EDUARDO TREJOS DITTEL
Segundo Secretario





ASAMBLEA LEGISLATIVA
SAN JOSE, COSTA RICA

5

21 de noviembre de 1958

Señores
Caja Costarricense de Seguro Social
Ciudad.-

Estimados señores:

De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, me permite consultar a Uds, el proyecto adjunto, presentado a la consideración de la Asamblea Legislativa por el Comité de Empleados de Instituciones Autónomas, con el objeto de reformar el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja.

Me parece de suma importancia, de acuerdo con la conversación tenida con Uds, que se llame cuanto antes a los delegados de las diferentes instituciones para tratar de ponerse de acuerdo sobre las inquietudes que los mueven a desear la reforma presentada, y tratar de llegar con ellos a arreglos satisfactorios para sus intereses y para los intereses de la institución a su digno cargo.

En espera de su pronta respuesta me repito de ustedes, atento y seguro servidor,

DANIEL ODUBER Q.
Presidente Comisión de Trabajo
y Previsión Social.-

hmg,



ASAMBLEA LEGISLATIVA
SAN JOSE, COSTA RICA

Nº DO-215-59

3 de junio de 1959

Señor Ing.
don Alfredo Volio Mata
Gerente Caja Costarricense de Seguro Social
Ciudad.-

Estimado señor Gerente:

Con fecha 21 de noviembre del
año 1958 próximo pasado, en nombre de la Comisión de Trabajo
y Previsión Social dirigí nota a esa Institución consultando
el parecer de dicha Caja en relación con el proyecto de re-
forma al artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costa-
rricense de Seguro Social, todo de acuerdo con el artículo
190 de la Constitución Política.

Como han pasado ya varios meses
y aún no se ha recibido la respuesta y teniendo esta Comisión
especial interés en rendir dictamen sobre el referido proyecto,
mucho le estimaré hacer las gestiones pertinentes a fin de que
dicha consulta sea evacuada en el menor tiempo posible.

Del señor Gerente, atento y se-
guro servidor,

Daniel Oduber Q.
Presidente Comisión de Trabajo y Pre-
visión Social.-

hmg.
arch.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
San José - Costa Rica

RESPUESTA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO
SOCIAL A UNA CONSULTA PLANTEADA POR LA COMI-
SION DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL DE LA HONO-
RABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA, CON OCASION DE
UN PROYECTO DE LEY PARA REFORMAR EL ARTICU-
LO 64 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA C. C. S. S.

Enero 26 de 1959.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

San José - Costa Rica

ASUNTO: Reforma artículo 64 de la
Ley Constitutiva de la Ca
ja.

26 de enero de 1959.

No. 880.

Sr. Diputado
don Daniel Oduber Q.,
Presidente Comisión de Trabajo y Previsión Social de la
Asamblea Legislativa,
Ciudad.

Estimado señor:

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social tiene el honor de contestar la interpelación que conforme al artículo 190 de la Constitución Política formuló usted como Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Honorable Asamblea Legislativa, en relación con el proyecto de ley para reformar el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja, presentado a conocimiento de la Asamblea por una delegación de empleados de Instituciones Autónomas.

La Caja Costarricense de Seguro Social se permite manifestar a la Honorable Asamblea Legislativa que su opinión, en cuanto al proyecto de ley en consulta, es desfavorable, por las razones de orden doctrinario, constitucional y legal que expondremos a su consideración.

En ocasión anterior, cuando el magisterio nacional presentó ante esa Honorable Asamblea su proyecto de ley de Pensiones y Jubilaciones, la Caja hizo una amplia exposición en cuanto a los principios doctrinarios esenciales sobre los cuales se asienta un régimen de Seguridad Social. En esta ocasión, tendremos que volver una vez más sobre los mismos principios, tratando de hacer resaltar un concepto básico para el desarrollo económico social del país, y que se puede resumir así: la unidad y la economía nacionales se fortalecen en la medida en que los servicios de bienestar social se organizan y desarrollan con criterio nacional, y se debilitan en la proporción en que se fomenta la división de los mismos, con criterio particular y de privilegio.

.-.

- 2 -

Esta enunciación tiene su fundamento en principios de todos conocidos, y que para los efectos concretos de esta respuesta, vamos a resumir en los siguientes: el principio de universalidad, el principio de solidaridad, y el principio de obligatoriedad.

Consideremos lo anterior, desde el punto de vista doctrinario y legal:

ASPECTO DOCTRINARIO

La Seguridad Social exige una actitud del Estado frente a los graves riesgos que amargan la vida y la salud de los trabajadores y de sus familias, así como su bienestar económico. El cumplimiento de esta obligación hace que el Estado se preocupe por la promulgación y cumplimiento de medidas que, en aras del bienestar social, afectan, a veces de modos distintos, a los grupos - de trabajadores o de ciudadanos que lo integran. En otros términos, la concepción moderna de la justicia social, obliga a tomar en consideración el bienestar del mayor número, y no exclusivamente el bienestar o el interés de cada persona.

De aquí se desprende el primer principio que hemos señalado, el de la UNIVERSALIDAD.

Sobre este aspecto, bien podrían repetirse los conceptos que señaláramos al dar nuestra respuesta al proyecto de ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. En dicha exposición resumíamos una serie de elementos de juicio haciendo ver que "el grado de debilidad no siempre preocupa al Seguro y al trazar su campo de aplicación, no importa que queden incluidos muchos que seguramente están en situación de afrontar esas dificultades sin necesidad de que los apoyen" (Carlos González Posada en su obra "Los Seguros Sociales obligatorios en España"). La protección del Estado debe, por tanto, darse a toda la comunidad sin discriminación alguna. Es un hecho notorio, por ejemplo, el de la proletarización de todas las actividades, consecuencia de la actual organización económica, que a la vez hace imposible, salvo excepciones, la existencia del trabajador autónomo e independiente.

Como un argumento más, en los muchos que se pueden aducir a este respecto, transcribimos un párrafo tomado del Informe de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la XXVI Reunión:

Personas que deben estar cubiertas:

"La universalidad del campo de aplicación es la esencia del concepto

moderno del seguro social, tal como se encuentra en los informes Beveridge y Marsh, y en el proyecto Wagner-Murray-Dingell, y como se practica en Dinamarca y en Nueva Zelandia. Sólo alcanzando esta universalidad, es posible crear un régimen de seguro social en el que los ciudadanos, como trabajadores, obtengan el carácter de socios activos en la sociedad, contribuyendo con sus cuotas al fondo común y recibiendo en recompensa del Estado la oportunidad para el trabajo y la manutención cuando no puedan trabajar."

Los problemas sociales deben enfocarse desde un punto de vista integral y no parcial, puesto que la incidencia de un determinado riesgo sobre un grupo social, afecta a éste de un modo inmediato, pero repercute de manera inmediata sobre los integrantes de los demás grupos sociales. Esto es lo que nos enseña el principio de SOLIDARIDAD, que forma parte del plan básico de la Seguridad Social.

La solidaridad, como doctrina social, es un principio eminentemente utilitario, pues nos coloca frente al designio de buscar el bien de los demás como medio de proporcionarnos, indirectamente, nuestro propio bien. Ningún Estado podría hoy subsistir si no le pone remedio a los graves problemas sociales que la convivencia en común acarrea, especialmente los derivados del industrialismo moderno. Una de las soluciones más importantes a ese planteamiento, son los Seguros Sociales. Su sola existencia es hoy día, el reconocimiento de que los riesgos que afectan al hombre, han adquirido la categoría de riesgos sociales, y de que en tal virtud, todos estamos obligados a concurrir, por principio de solidaridad, a la solución de los mismos. León Bourgeois, en frase precisa y definitiva, nos da una fórmula filosófico-jurídica sobre este punto, al decir: "Todo hombre nace deudor de la sociedad en virtud de un cuasicontrato y, por tanto, tiene la obligación de pagar a la sociedad la deuda contraída con ella; todos los hombres tienen, pues, su deuda a favor de la sociedad, a la cual deberán estar afectados todos sus bienes" (Cita que aparece en la pág. 122, de la obra de Walker Linares: "Nociones Elementales de Derecho de Trabajo").

El tercer principio que comentamos, la OBLIGATORIEDAD, es una derivación necesaria y directa del anterior. El carácter social de los riesgos que afectan a los distintos grupos dejaría de ser tal, si la aplicación del principio de solidaridad dependiera de la mayor o menor buena voluntad y comprensión de los hombres, acerca de su responsabilidad para con los demás. Ya está superado desde hace muchos años, el planteamiento acerca de la conveniencia de los seguros obligatorios. A este respecto, con carácter de cita doctrinaria, nada mejor que transcribir los siguientes párrafos de la obra de Carlos González Posada, "El Régimen de los Seguros Sociales", y que aparecen en las páginas 16 y 17:

- 4 -

"3. En esta época, desde 1883 a 1914, la pugna fue grande alrededor de los dos sistemas. Algunos países, como Francia y Suiza, los combinaron. Qué debía imperar, qué triunfaría? El seguro libre tenía muchos partidarios y los tiene seguramente. Se le reconoce una mayor virtud educativa; desenvuelve, en quien lo practica, una noción más fecunda de la responsabilidad personal y a la vez le hace más consciente de su individualidad y de su independencia. Suele decirse que (1) "el seguro voluntario es una hermosa manifestación de la fuerza individual, que dominando lo por venir, destruye el azar con la virtud de la previsión. Atendiendo a la múltiple variedad de los individuos, según su capacidad económica, su situación familiar, su profesión, su domicilio, su cultura..., tiene una eficacia social que en modo alguno puede pedirse al seguro obligatorio, falto de matices, algo gris y nivelador. El seguro voluntario es inteligente; procede de una convicción, y, con la conciencia de su propio valer, procura mantenerse honrado y evitar el abuso, el fraude y la simulación. Al seleccionar a los individuos, favorece la unión de los mejores, siendo un poderoso estímulo del espíritu de asociación, especialmente de la más perfecta: la profesional o sindicalista". Mas frente a todos estos argumentos hay uno, uno solo, que es suficiente para destruir los más bellos entusiasmos en favor del seguro voluntario de libertad subsidiada, y es el que ofrecen los ejemplos que la práctica nos ha revelado y que nos señala el diputado francés Grinda (2) en su famoso informe al proyecto de seguros sociales discutido en la vecina República, cuando dice que la previsión libre ofrece sin duda todo género de seducciones y tiene un valor moral superior, pero la obligación es indispensable, es el correctivo necesario a la imprevisión inherente a la naturaleza humana. El mismo autor que hace el elogio que antes hemos transcrito, respecto del seguro voluntario, escribe, a continuación, "que la experiencia, sin embargo, demuestra que, con ser ciertas estas ventajas del seguro social voluntario, no llegan a tener todo su alcance, por ser patrimonio de un corto número de escogidos: el seguro voluntario no ha trascendido de la esfera que pudiera llamarse aristocrática dentro del proletariado, es decir, de aquellos grupos de obreros que, por su cultura y su bienestar económico, forman en todas partes una minoría dentro de la masa general de los trabajadores. Quiénes son, en efecto, los imponentes directos de las Cajas de ahorros, de las de Socorros mutuos, de las Mutualidades de toda especie? Los obreros de las artes del libro, los del servicio doméstico, los empleados mercantiles, los pequeños artesanos. La masa asalariada no va al seguro sino impelida por la obligación legal, como en Alemania". (1)

No se crea, sin embargo, que han sido las transformaciones de la guerra las que han hecho triunfar el sistema obligatorio sobre el voluntario. El triunfo de la obligación va unido a la fecha del Congreso Internacional de Seguros Sociales de Roma celebrado el año 1908. Allí fue donde los más

ardientes defensores de la libertad se rindieron a los hechos, a la experien
cia. Desde entonces la evolución legislativa de los países diversos va en el
sentido alemán y la guerra ha venido a reafirmar tal política y a precipitar
la".

Hemos invocado los principios de la universalidad, de la sol
daridad y de la obligatoriedad no solamente por constituir la medida de la técnica
en lo que al campo de los seguros sociales se refiere, sino también desde un pun
to de vista moral, con el objeto de llamar la atención del legislador acerca de la
actitud clasista de grupos de empleados, -privilegiados desde el punto de vista de
sus remuneraciones y régimen de protección-, que no quieren cotizar en prove
cho de un sistema ideado a base de la cotización general solidaria que se dirige
a proteger al inmenso grupo de los desvalidos: de aquellos que, por las condicio
nes especiales de su vida o por infortunio, no pueden hacerle frente por sí solos
a los riesgos sociales que los acechan.

Si cada grupo de empleados, bien a servicio del Estado o de
patronos particulares, llegase a organizar su propio sistema de protección para
riesgos diferidos, se produciría el fenómeno de una multitud de regímenes disper
sos, sin sentido de unidad; y ello aumentaría enormemente el costo de esa pro
tección. No sería posible, dentro de tal supuesto, la aplicación de la Ley de los
grandes números, ley que juega un papel preponderante en la financiación de los
regímenes de capitalización colectiva, como lo son los de Invalidez, Vejez y Muer
te, a cuya órbita de acción pretenden sustraerse los empleados de las Institucio
nes Autónomas o Semi-Autónomas.

ASPECTO JURIDICO

Nuestra Constitución Política en su artículo 73, parte integan
te del título V sobre Derechos y Garantías Sociales, expresa lo siguiente:

"Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabaja
dores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución for
zosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra -
los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás con
tingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los se
gueros sociales estarán a cargo de una institución autónoma. No podrán ser
transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su cre
ación, los fondos ni las reservas de los seguros sociales. Los seguros con
tra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regi
rán por disposiciones especiales."

Dicho artículo crea el monopolio de los seguros sociales en
nuestro país, excluyendo la posibilidad de cualquier otro régimen equivalente que

podiera perjudicarlo, salvo, naturalmente, que se trate de un régimen adicional o complementario, ya que el Seguro Social constituye un mínimo vital de protección, ajustado a las particulares necesidades de los asegurados y el nivel de vida de la población asegurada; quedando en consecuencia al arbitrio de cada uno de esos asegurados el procurarse, sea por su esfuerzo personal, o sea por cualquier otro motivo, el margen diferencial necesario para que su nivel de vida personal o el de su familia no sufran merma en casos de invalidez, vejez o muerte. Debe quedar claro que esta Institución admite que la seguridad social no anula la esfera de acción individual, sino todo lo contrario, ya que en realidad el nivel cultural de un pueblo se hace patente en el mayor grado en que la iniciativa personal sobrepase y supere, complementándolos, los sistemas de seguro social obligatorio.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17 de 22 de octubre de 1943 en sus artículos 1 a 3, haciéndose eco de la disposición constitucional de la Carta Magna de 1870, que la inspiró, reafirma ese principio de monopolio de los seguros sociales obligatorios. Las únicas excepciones las reglamentó dicha ley en sus artículos 64 y 65, los que, por su orden literalmente dicen:

"Artículo 64.- Los bancos y las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colones y que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por esta ley, podrán - mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja; y en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del seguro social mientras los beneficios no fueren disminuidos en perjuicio de éstos."

"Artículo 65.- Los trabajadores al servicio del Poder Judicial, de la Secretaría de Educación Pública, de las Municipalidades, del Ferrocarril al Pacífico, del Registro Público, de la Imprenta Nacional, de las Bandas Militares, y de Correos, Telégrafos y Radios Nacionales, que hubieren sido nombrados antes del 14 de noviembre de 1941 y que en la actualidad estén cotizando para sus respectivos regímenes de previsión particulares, tendrán derecho a seguir gozando de los beneficios que les confieren las leyes de jubilaciones y pensiones promulgadas en su favor, o bien el derecho de ingresar al seguro social obligatorio, el cual tendrá carácter irrenunciable. Si dichos trabajadores fueron nombrados con posterioridad a la fecha indicada, quedarán sometidos a la obligatoriedad del seguro social. Las disposiciones del párrafo anterior - se aplicarán también a los trabajadores al servicio de la Secretaría de Hacienda y Comercio y sus dependencias, de la Secretaría del Congreso Constitucional y del Centro de Control, siempre que hubieren sido nombrados antes de la fecha de la vigencia de la presente Ley. No obstante, los trabajadores

al servicio de la Secretaría de Educación Pública que estuvieren amparados por la respectiva ley de jubilaciones y pensiones y que por cualquier causa hubieren cesado en sus funciones antes del 14 de noviembre de 1941 pero que posteriormente, en virtud de nuevo nombramiento, volvieren a formar parte del personal de ese Despacho, tendrán el derecho de optar entre continuar a cogidos a su régimen especial de previsión, o ingresar al seguro social obligatorio. Salvo lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, los fondos con que actualmente contribuye el Estado para los sistemas de jubilaciones y pensiones de los trabajadores a que se refiere este artículo, ingresarán a la Caja, en concepto de cuota patronal, a medida que ésta asuma las correspondientes obligaciones."

El artículo 64, aparentemente favorece la tesis del grupo de empleados que propicia su reforma; pero es lo cierto que, la variante propuesta denota que los empleados del Sistema Bancario Nacional no están de acuerdo con el texto actual del citado artículo precisamente porque ese texto sí los obliga para con el Seguro, independientemente de lo dispuesto por la Ley No. 2278. Tanto es así, que los Tribunales de Trabajo sentaron ya jurisprudencia al respecto, la cual nos limitamos a transcribir, dada su autoridad de cosa juzgada en la materia.

Esa jurisprudencia es la sentada por la Alcaldía Segunda de Trabajo en sentencia de las trece horas del 9 de diciembre de 1952 y confirmada por el Juzgado Segundo de Trabajo en sentencia de las quince horas del 24 de abril de 1953, dictadas ambas en acusación de la Caja Costarricense de Seguro Social contra el Banco Central, sentencias que en lo conducente rezan así:

"SENTENCIA No. 462.- Alcaldía Segunda de Trabajo. San José, a las trece horas del nueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos.- En la presente causa por infracción a la Ley No. 17 de 22 de octubre de 1943, seguida mediante acusación del Fiscal de la Caja Costarricense de Seguro Social, Licenciado Hernán Echandi Lahmann, mayor, casado, abogado y de este vecindario, contra ANGEL CORONAS GUARDIA, en su condición de Gerente del Banco Central, quien es mayor, casado, contador y de este vecindario..."

"Considerando Segundo: En cuanto a los empleados del Banco Nacional que pasaron a trabajar con el Banco Central, cabe hacer las siguientes consideraciones: El artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece: que: Los Bancos y las empresas particulares con capital mayor de un millón de colones, que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social con beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por dicha ley, podían mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja; y en tal caso, los pa

tronos y trabajadores respectivos quedarían exceptuados de las obligaciones del seguro social, mientras los beneficios no fueran disminuidos en perjuicio de éstos. Pero, según lo tenido por probado en el hecho 4o.) del anterior considerando, la Caja Costarricense de Seguro Social, no dió la autorización a que se refiere el artículo 64, al Banco Nacional, para que éste continuara con el sistema de Pensiones y Jubilaciones que tenía establecido, a la fecha en que entró en vigencia la ley que dió creación a los seguros sociales, por lo que a pesar de lo dispuesto por el artículo 14 de las disposiciones transitorias de la Ley No. 15 de 28 de enero de 1950, el Banco Central no puede alegar que los trabajadores que pasaron del Banco Nacional, tienen derechos adquiridos con respecto a la excepción que contempla el artículo 64 varias veces mencionado, pues cuando eran trabajadores del Banco Nacional, tampoco tenían ningún derecho adquirido en el sentido alegado. En cuanto a los empleados del Banco Central que no pasaron del Banco Nacional, cabe considerar lo siguiente: Según el hecho 3o.) tenido por probado en el primer considerando, el Banco Central, fue creado como entidad jurídica autónoma, el 28 de enero de 1950, por lo que con respecto a esos empleados, tampoco cabe el alegato de que tienen derechos adquiridos para acogerse a la excepción que preceptúa el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social tantas veces mencionado, ya que los mismos no reúnen las condiciones en dicho artículo enumerados, para quedar cobijados por la excepción que el susodicho artículo contempla."

"Considerando Tercero: La Caja Costarricense de Seguro Social, en su escrito de acusación de f. 2, solicita: a) Que se imponga al acusado la sanción correspondiente por no haber empadronado a los trabajadores del Banco Central, a pesar de haber sido compulsado para ello, (lo que resultó comprobado según los hechos 1o.) y 2o.) tenidos por probados en el primer considerando) y b) Que se le comine también a verificar el empadronamiento respectivo. La Alcaldía, en vista de lo expresado en el considerando segundo, sustenta las siguientes tesis: a) Que el acusado Angel Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, al no proceder a empadronar a los trabajadores del mencionado Banco, dentro del régimen del Seguro Social obligatorio, incurrió en la infracción contemplada por el inciso a) del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, No. 17 de 22 de octubre de 1943, reformada por Ley No. 1330 de 31 de julio de 1951, infracción que ese mismo inciso castiga con multa de veinte a trescientos sesenta colones o arresto en la proporción de ley, por lo que la Alcaldía considera del caso imponer al acusado la multa dentro del mínimo, en la suma de veinte colones, por no aparecer de autos que el acusado sea reincidente. b) Que el acusado está obligado a empadronar en el régimen de Vejez, Invalidez y Muerte, a todos los empleados del Banco Central, con salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y de las excepciones que establecen los artículos 2o.

- 9 -

y 3o. del Reglamento General de dicho Seguro. Y que también está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales o que en la actualidad devenguen salarios menores de cuatrocientos colones por mes. - POR TANTO: De conformidad con lo expuesto, leyes citadas y artículos 35, 37, 38, 43 y 52 del Código de Policía, 44 inciso a) y 53 de la Ley No. 17 de 22 de octubre de 1943, reformada por Ley No. 1330 de 31 de julio de 1951; y 4o. inciso 2o. de la número 148 de 8 de agosto de 1945; 486, 490 y 571 del Código de Trabajo, se declara a ANGEL CORONAS GUARDIA, en su calidad de Gerente del Banco Central, autor responsable de la infracción prevista en el artículo 44 citado, y se le condena como tal a pagar una multa de veinte colones a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social, multa que se convertirá en diez días de arresto en la Penitenciaría de esta ciudad, descontable también en trabajo personal en una obra pública, previas las garantías de ley, caso de no ser cancelada dentro de las veinticuatro horas siguientes a la firmeza de este fallo, con las accesorias de suspensión del ejercicio de empleos y cargos públicos en caso de arresto; asimismo, se le condena a pagar los daños y perjuicios ocasionados por su infracción, los cuales se calcularán conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley No. 17 y su reforma ya citados, y ambas costas. El señor Angel Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, debe proceder a empadronar a sus empleados y funcionarios en el régimen del Seguro Social obligatorio, en la siguiente forma: 1o.) En el seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, con la salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y de las excepciones contempladas en los artículos 2o. y 3o. del Reglamento General del respectivo seguro. 2o.) Que está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales, o que en la actualidad los devenguen. El acusado deberá proceder a verificar el empadronamiento antes mencionado, a partir de la firmeza de este fallo..."

Considerando: I.- El Juzgado confirma la sentencia dictada en primera instancia por el señor Alcalde Segundo de Trabajo de San José, a las trece horas del nueve de diciembre último, (visible a los folios 36, 37 y 38 del expediente), por considerar que el criterio sustentado en esa resolución aparece justificado por la prueba de autos y bien argumentado en las consideraciones en que el citado funcionario funda su fallo, pues este Juzgado considera que tanto los empleados del Banco Nacional de Costa Rica, como los del Banco Central están obligados por Ley No. 17 de 22 de octubre de mil novecientos cuarenta y tres a ser empadronados en el régimen del Seguro Social obligatorio. II.- El suscrito Juez considera que el señor Angel Coronas Guardia, en su

condición de Gerente del Banco Central de Costa Rica, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, No. 17 de 22 de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, está en la obligación de empadronar a sus trabajadores en el régimen de Seguro Social obligatorio, dentro del plazo reglamentario, bajo apercibimiento de la sanción establecida en el artículo 44 de la citada Ley, lo que no hizo, no obstante la prevención de fecha once de julio de mil novecientos cincuenta por el Inspector de Trabajo señor Benavides, según certificación visible a los folios 3 y 4 de este expediente. Es verdad que el artículo 64 de la Ley No. 17 de veintidos de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, dispone que "Los Bancos y las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colones, y que al catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores en conjunto, a los acordados por la citada Ley, podrán mantenerlos, con la autorización de la Junta Directiva de la Caja, y que en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del Seguro Social mientras los beneficios no fueren disminuidos en perjuicio de los trabajadores; pero precisamente en el caso de autos ha faltado el requisito de esa autorización de la Junta Directiva de la Caja (Ver certificación al folio 35 vuelto). Tampoco parece comprobado que el sistema de jubilaciones del Banco Central comprenda para los trabajadores beneficios iguales o mayores a los que le otorga la Ley del Seguro Obligatorio. Además, el sistema de jubilaciones que alega el Banco es posterior al catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno, (fecha de la promulgación de la primera Ley del Seguro Social). Por consiguiente el suscrito considera que los empleados del Banco Central no están exceptuados por el Artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja, de la obligación de contribuir para el Seguro Social Obligatorio (Ver lo expuesto por la Caja en nota de fecha dos de setiembre de mil novecientos cincuenta y dos, certificada al folio 23.). III.- Tampoco procede en derecho la defensa que hace el señor Coronas con base en el artículo 14 de la Ley No. 15 de 28 de enero de 1950, que dispone que los empleados que pasaron del Banco Nacional al Banco Central gozan de los derechos adquiridos en el Banco Nacional, porque la Caja Costarricense de Seguro Social no dió al Banco la autorización a que se refiere el artículo 64 antes citado para que continuara el sistema de jubilaciones (que tenía establecido en el Banco Nacional) a contar de la fecha en que entró en vigencia la Ley que creó el Seguro Social Obligatorio, por lo que no obstante lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley No. 15 antes citada, el Banco Central no puede alegar que los trabajadores que vinieron del Banco Nacional, tienen derechos adquiridos con respecto a la excepción que contempla el antes citado artículo 64, ya que los trabajadores del Banco Nacional tampoco tenían legalmente el derecho alegado. IV.- En cuanto a los trabajadores del Banco Central, cabe considerar que éste, fue crea-

- 11 -

do como entidad autónoma el veintiocho de enero de mil novecientos cinta, por lo que con respecto a sus empleados, tampoco están comprendidos en la excepción del citado artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja, ya que no concurren todas las condiciones o requisitos establecidos en dicho artículo.

V.- Considera el suscrito Juez que el señor Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, está en la obligación de cumplir con la prevencción hecha por el Fiscal de la Caja Costarricense de Seguro Social, empadronando a los empleados y funcionarios de dicho Banco en el Régimen de Seguro Social Obligatorio, en la siguiente forma: Primero: En el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, con la salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y excepciones contempladas en los artículos 2 y 3 del Reglamento General del respectivo seguro; y Segundo: Que está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales, o que en la actualidad los devenguen.

VI.- Por lo expuesto procede confirmar el fallo de primera instancia por razón en lo dispuesto en los textos legales ya citados y de los artículos 44, inciso a) y 53 de la Ley Constitutiva No. 17 de veintidós de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, reformada por la Ley No. 1330 de 31 de julio de mil novecientos cincuenta y uno; y artículos 486, 490 y 571 del Código de Trabajo. POR TANTO: Se declara que en los procedimientos no se notan defectos que causen nulidad, y con fundamento en lo expuesto se confirma la relacionada sentencia dictada en primera instancia por el señor Alcalde Segundo de Trabajo a las trece horas del nueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos, venida a este Juzgado en apelación."

En lo tocante al artículo 65, en realidad lo que el legislador hizo fue respetar provisionalmente los derechos adquiridos de los trabajadores de las Instituciones a que ese artículo se refiere y que hubiesen sido nombrados con anterioridad al 14 de noviembre de 1941; y decimos provisionalmente porque en su último párrafo, con excepción hecha de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ese texto dispone que los fondos con que actualmente contribuye el Estado para ese sistema de jubilaciones y pensiones ingresen a la Caja Costarricense de Seguro Social, en concepto de cuota patronal y en la medida en que la Institución asuma las correspondientes obligaciones.

El artículo 129 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley No. 1552 de 23 de abril de 1953, que creó un régimen de garantías y jubilaciones para empleados y funcionarios de dicho Banco, respetó ese principio al decir literalmente lo siguiente:

"El Régimen de garantía y jubilaciones que cubra a los funcionarios emplea

- 12 -

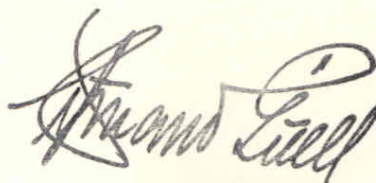
dos del Banco, no resta vigencia a las disposiciones de Seguro Social conteni
das en la Ley de la Caja Costarricense de Seguro Social, en los casos que
les fueren aplicables".

Todas las disposiciones legales comentadas, ya sean las de ca
rácter constitucional o bien las leyes específicas referidas, demuestran que la
trayectoria de nuestro país en materia de Seguro Social, ha sido la de respetar -
los principios de la obligatoriedad, universalidad y solidaridad de los seguros so
ciales; sin perjuicio de que, con carácter de régimen complementario, y siempre
que los respectivos trabajadores no dejen de cotizar para el Seguro Social, pue
dan ellos crearse otros seguros adicionales que los benefician.

Por último y en lo relativo al argumento que contiene la expo
sición de motivos, a cuyo tenor el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja
autorizó el funcionamiento de "Sistemas de seguro social separados o independien
tes de los que gobierna y administra la Caja", y de que ha sido la Ley No. 2278
la que ha hecho imposible esa coexistencia por separado, urge decir que dicho ar
gumento es erróneo, pues siempre ha subsistido el deber de cotizar para Invali
dez, Vejez y Muerte. Para demostrarlo no precisa ningún otro argumento que el
de la jurisprudencia de nuestros tribunales anteriormente transcrita en la presen
te exposición, y la que, sin lugar a duda de ninguna especie, deja bien claro que
los empleados del Banco Central y demás Bancos sí están obligados a cotizar pa
ra el Seguro Social.

Con muestras de nuestra mayor consideración, suscribimos a
tentamente,

POR LA JUNTA DIRECTIVA



Cipriano Guell P.
Gerente

CC:
Archivo.

CMCJ-GGU-lcs.

Asunto: Reforma al Artículo 64 de la
Ley Constitutiva.

Enero 3 de 1959.

Señor Lic.
Don Armando Arauz A.,
Sub-Gerente
S. D.

Estimado señor:

Acuso recibo de su atenta nota N°13395 de 26 de noviembre último, cuyo propósito es el de que el Departamento Legal se pronuncie acerca del proyecto de ley enviado en consulta por la Asamblea Legislativa, el cual tiene por objeto reformar el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja.

La Junta Directiva, en el artículo 12 del acta de la sesión N°2117 de 24 del mes anterior acordó, en relación con el mismo problema, "autorizar a la Gerencia para que asesorada de los - Departamentos Actuarial y Legal, redacte la respuesta pertinente - te..."

En cumplimiento de ese acuerdo, -y en el entendido de - que el Departamento Actuarial, con arreglo a los deseos de la Junta Directiva aportará su valioso contingente técnico enderezado a que la Gerencia pueda dar respuesta adecuada a la Asamblea Legislativa-, es que me permito exponerle los puntos de vista del De--partamento a mi cargo sobre la materia consultada.

./.

ASPECTO DOCTRINARIO

El problema ha de ser analizado, antes de entrar en otras consideraciones legales pertinentes, bajo el prisma de los principios técnico-filosóficos que inspiran la seguridad social; pues ésta, antes que todo, exige una actitud del Estado frente a los graves riesgos que amargan la vida y la salud de los trabajadores y de sus familias, así como su bienestar económico; por donde resulta llamado, inclusive y a efecto de dar cima a esos problemas, hasta la necesidad de dictar medidas discriminatorias que bien pueden afectar a pequeños grupos de trabajadores o de ciudadanos, todo en aras del bienestar del mayor número.

En lo relativo al proyecto de ley que pretende excluir a los trabajadores de las Instituciones Autónomas o semi-Autónomas del régimen de monopolio creado por nuestra propia Constitución Política en su artículo 73, alcanzan a tres los principios básicos que se encuentran en juego.

El primer principio afectado es el de la universalidad. En este aspecto y para no repetir conceptos, bien podría acogerse lo dicho en la respuesta dada por la Caja al proyecto de ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; razón por la cual no insisto en desarrollar el tema. Unicamente y como argumento de carácter complementario, me permito transcribir, del informe de la Organización Internacional de Trabajo relativo a la XXVI Reunión, los siguientes párrafos:

./.

Personas que deben estar cubiertas

"La universalidad del campo de aplicación es la esencia del concepto moderno del seguro social, tal como se encuentra en los informes Beveridge y Marsh, y en el proyecto Wagner-Murray-Dingell, y como se practica en Dinamarca y en Nueva Zelandia. Sólo alcanzando esta universalidad, es posible crear un régimen de seguro social en el que los ciudadanos, como trabajadores, obtengan el carácter de socios activos en la sociedad, contribuyendo con sus cuotas al fondo común y recibiendo en recompensa del Estado la oportunidad para el trabajo y la manutención cuando no pueden trabajar".

El segundo principio afectado es el de la solidaridad. La solidaridad tiene antecedentes en la teoría organicista, que considera a la sociedad como un ente semejante a los organismos biológicos, en los cuales el todo sufre y se resiente si las diversas partes que lo integran no funcionan sincronizada y solidariamente; lo cual quiere decir, en otras palabras, que debemos enfocar los problemas sociales desde un punto de vista integral y no parcial, pues si una parte de la sociedad sufre, generalmente su dolencia o falla, tarde o temprano, incide sobre todo el conglomerado social. Debemos pues, para dejar ileso ese conglomerado, atacar a fondo todos los riesgos y erradicarlos en la mayor medida económica y administrativa en que a cada Estado le sea dable realizarlo. La solidaridad, como doctrina social, es un principio eminentemente utilitario, pues nos coloca frente al designio de buscar el bien de los demás como medio de proporcionarnos, indirectamente, nuestro propio bien. Lo cierto es que ningún Estado podría hoy subsistir si no le pone remedio a los gra--

ves problemas sociales que la convivencia en común acarrea, especialmente los derivados del industrialismo moderno, creador del choque - entre el capital y el trabajo, y consecuentemente de la cuestión social contemporánea, siendo los seguros sociales una de las soluciones más importantes a ese grave problema. En lo propio me permito transcribir la frase atribuida a León Bourgeois, que le imprime al solidarismo su fórmula filosófica-jurídica, frase tomada de la obra de Walker Linares, "Nociones elementales de Derecho de Trabajo", página N° 122, que literalmente dice: "Todo hombre nace deudor de la sociedad en virtud de un cuacicontrato y, por lo tanto, tiene la obligación de pagar a la sociedad la deuda contraída con ella; todos los hombres tienen, pues, su deuda a favor de la sociedad, a la cual deberán estar afectos todos sus bienes".

No voy a insistir sobre el tema de la solidaridad, pues éste ha sido desarrollado ampliamente por la Caja en respuestas dadas a la Asamblea Legislativa, como ocurrió en el caso del proyecto de Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Bien podría servir su texto como complemento de las apreciaciones anteriores.

El tercer principio lo constituye la obligatoriedad, también piedra angular de los regímenes de seguridad social. A ese respecto, con carácter de cita doctrinaria, nada mejor que transcribir los siguientes párrafos de la obra de Carlos González-Posada, "El Régimen de los Seguros Sociales", págs. 16 y 17, los que rezan textualmente:

"3. En esta época, desde 1883 a 1914, la pugna fué grande al rededor de los dos sistemas. Algunos países, como Francia y Suiza, los combinaron. Qué debía imperar, qué triunfaría? - El seguro libre tenía muchos partidarios y los tiene seguramente. Se le reconoce una mayor virtud educativa; desenvuelve, en quien lo practica, una noción más fecunda de la responsabilidad personal y a la vez le hace más consciente de su individualidad y de su independencia. Suele decirse que - (1) "el seguro voluntario es una hermosa manifestación de la fuerza individual, que dominando lo por venir, destruye el azar con la virtud de la previsión. Atendiendo a la múltiple variedad de los individuos, según su capacidad económica, su situación familiar, su profesión, su domicilio, su cultura..., tiene una eficacia social que en modo alguno puede pedirse al seguro obligatorio, falto de matices, algo gris y nivelador. El seguro voluntario es inteligente; procede de una convicción, y, con la conciencia de su propio valer, procura mantenerse honrado y evitar el abuso, el fraude y la simulación. Al seleccionar a los individuos, favorece la unión de los mejores, siendo un poderoso estímulo del espíritu de asociación, especialmente de la más perfecta: la profesional o sindicalista". Mas frente a todos estos argumentos hay uno, uno solo, que es suficiente para destruir los más bellos entusiasmos en favor de seguro voluntario de libertad subsidiada, y es el que ofrecen los ejemplos que la práctica nos ha revelado y que nos señala el diputado francés Grinda (2) en su famoso informe al proyecto de seguros sociales discutido en la vecina República, cuando dice que la previsión libre ofrece sin duda todo género de seducciones y tiene un valor moral superior, pero la obligación es indispensable, es el correctivo necesario a la imprevisión inherente a la naturaleza humana. El mismo autor que hace el elogio que antes hemos transcrito, respecto del seguro voluntario, escribe, a continuación, "que la experiencia, sin embargo, demuestra - que, con ser ciertas estas ventajas del seguro social voluntario, no llegan a tener todo su alcance, por ser patrimonio de un corto número de escogidos: el seguro voluntario no ha trascendido de la esfera que pudiera llamarse aristocrática -- ca dentro del proletariado, es decir, de aquellos grupos de obreros que, por su cultura y su bienestar económico, forman en todas partes una minoría dentro de la masa general de los trabajadores. Quiénes son, en efecto, los imponentes directos de las Cajas de ahorros, de las de Socorros mutuos, de las Mutualidades de toda especie? Los obreros de las artes del libro, los del servicio doméstico, los empleados mercantiles, los pequeños artesanos. La masa asalariada no va al seguro sino impelida por la obligación legal, como en Alemania". (1).

./.

No se crea, sin embargo, que han sido las transformaciones de la guerra las que han hecho triunfar el sistema obligatorio sobre el voluntario. El triunfo de la obligación va unido a la fecha del Congreso Internacional de Seguros Sociales de Roma celebrado el año 1908. Allí fué donde los más ardientes defensores de la libertad se rindieron a los hechos, a la experiencia. Desde entonces la evolución legislativa de los países diversos va en el sentido alemán - y la guerra ha venido a reafirmar tal política y a precipitarla".

Hemos invocado los principios de la universalidad, de la solidaridad y de la obligatoriedad no solamente por constituir la medida de la técnica en lo que al campo de los seguros sociales se refiere, sino también desde un punto de vista moral, con el objeto de llamar la atención del legislador acerca de la actitud clasista de grupos de empleados, -privilegiados desde el punto de vista de sus remuneraciones y régimen de protección-, que no quieren cotizar en provecho de un sistema ideado a base de la cotización general solidaria que se dirige a proteger al inmenso grupo de los desvalidos: de aquellos que, por las condiciones especiales de su vida o por infortunio, no pueden hacerle frente por sí solos a los riesgos sociales que los acechan.

Si cada grupo de empleados, bien a servicio del Estado o de patronos particulares, llegase a organizar su propio sistema de protección para riesgos diferidos, se produciría el fenómeno de una multitud de regímenes dispersos, sin sentido de unidad; y ello - aumentaría enormemente el costo de esa protección. No sería posible, dentro de tal supuesto, la aplicación de la Ley de los grandes núme

./.

ros, ley que juega un papel preponderante en la financiación de los regímenes de capitalización colectiva, como lo son los de Invalidez, Vejez y Muerte, a cuya órbita de acción pretenden sustraerse los empleados de las Instituciones Autónomas o Semi-Autónomas.

ASPECTO JURIDICO

Nuestra Constitución Política en su artículo 73, parte integrante del título V sobre Derechos y Garantías Sociales, expresa lo siguiente:

"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.- No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos ni las reservas de los seguros sociales.- Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales".

Dicho artículo crea el monopolio de los seguros sociales en nuestro país, excluyendo la posibilidad de cualquier otro régimen equivalente que pudiera perjudicarlo, salvo, naturalmente, que se trate de un régimen adicional o complementario, ya que el Seguro Social constituye un mínimo vital de protección, ajustado a las particulares necesidades de los asegurados y el nivel de vida de la población asegurada; quedando en consecuencia al arbitrio de cada uno de esos asegurados el procurarse, sea por su esfuerzo perso

nal, o sea por cualquier otro motivo, el margen diferencial necesario para que su nivel de vida personal o el de su familia no sufran merma en casos de invalidez, vejez o muerte. Debe quedar claro que esta Institución admite que la seguridad social no anula la esfera de acción individual, sino todo lo contrario, ya que en realidad -- el nivel cultural de un pueblo se hace patente en el mayor grado en que la iniciativa personal sobrepase y supere, complementándolos, -- los sistemas de seguro social obligatorio.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social N°17 de 22 de octubre de 1943 en sus artículos 1 a 3, haciendo eco de la disposición constitucional de la Carta Magna de 1870, que la inspiró, reafirma ese principio de monopolio de los seguros sociales obligatorios. Las únicas excepciones las reglamentó dicha ley en sus artículos 64 y 65, los que, por su orden literalmente dicen:

"Artículo 64°.- Los bancos y las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colones y que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por esta ley, podrán mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja; y en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del seguro social mientras los beneficios no fueran disminuidos en perjuicio de éstos. "

"Artículo 65°.- Los trabajadores al servicio del Poder Judicial, de la Secretaría de Educación Pública, de las Municipalidades, del Ferrocarril al Pacífico, del Registro Público, de la Imprenta Nacional, de las Bandas Militares, y de Correos, Telégrafos y Radios Nacionales, que hubieren sido nombrados antes del 14 de noviembre de 1941 y que en la actualidad estén cotizando para sus respectivos regímenes de previsión particulares, tendrán derecho a seguir go

zando de los beneficios que les confieren las leyes de jubilaciones y pensiones promulgadas en su favor, o bien el derecho de ingresar al seguro social obligatorio, el cual tendrá carácter irrenunciable. Si dichos trabajadores fueron nombrados con posterioridad a la fecha indicada, quedarán sometidos a la obligatoriedad del seguro social.- Las disposiciones del párrafo anterior se aplicarán también a los trabajadores al servicio de la Secretaría de Hacienda y Comercio y sus dependencias, de la Secretaría del Congreso Constitucional y del Centro de Control, siempre que hubieren sido nombrados antes de la fecha de la vigencia de la presente Ley.- No obstante, los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública que estuvieren amparados por la respectiva ley de jubilaciones y pensiones y que por cualquier causa hubieren cesado en sus funciones antes del 14 de noviembre de 1941 pero que posteriormente, en virtud de nuevo nombramiento, volvieren a formar parte del personal de ese Despacho, tendrán el derecho de optar entre continuar acogidos a su régimen especial de previsión, o ingresar al seguro social obligatorio.- Salvo lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, los fondos con que actualmente contribuye el Estado para los sistemas de jubilaciones y pensiones de los trabajadores a que se refiere este artículo, ingresarán a la Caja, en concepto de cuota patronal, a medida que ésta asuma las correspondientes obligaciones."

El artículo 64, aparentemente favorece la tesis del grupo de empleados que propicia su reforma; pero es lo cierto que, la variante propuesta denota que los empleados del Sistema Bancario Nacional no están de acuerdo con el texto actual del citado artículo precisamente porque ese texto si los obliga para con el Seguro, independientemente de lo dispuesto por la Ley N°2278. Tanto es así, - que los Tribunales de Trabajo sentaron ya jurisprudencia al respecto, la cual me limito a transcribir, dada su autoridad de cosa juzgada en la materia.

Esa jurisprudencia es la sentada por la Alcaldía Segunda de Trabajo en sentencia de las trece horas del 9 de Diciembre de 1952 y confirmada por el Juzgado Segundo de Trabajo en sentencia de las quince horas del 24 de Abril de 1953, dictadas ambas en acusación de la Caja Costarricense de Seguro Social contra el Banco Central, sentencias que en lo conducente rezan así:

"SENTENCIA N°462. Alcaldía Segunda de Trabajo. San José, a las trece horas del nueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos.- En la presente causa por infracción a la Ley N°17 de 22 de octubre de 1943, seguida mediante acusación del Fiscal de la Caja Costarricense de Seguro Social, Licenciado Hernán Echandi Lahmann, mayor, casado, abogado y de este vecindario, contra ANGEL CORONAS GUARLIA, en su condición de Gerente del Banco Central, quien es mayor, casado, contador y de este vecindario...."

"Considerando Segundo: En cuanto a los empleados del Banco Nacional que pasaron a trabajar con el Banco Central, cabe hacer las siguientes consideraciones: El artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece: que: Los Bancos y las empresas particulares con capital mayor de un millón de colones, que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social con beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por dicha ley, podían mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja; y en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarían exceptuados de las obligaciones del seguro social, mientras los beneficios no fueran disminuidos en perjuicio de éstos.- Pero, según lo tenido por probado en el hecho 4°) del anterior considerando, la Caja Costarricense de Seguro Social, no dió la autorización a que se refiere el artículo 64, al Banco Nacional, para que éste continuara con el sistema de Pensiones y Jubilaciones que tenía establecido, a la fecha en que entró en vigencia la ley que dió creación a los seguros sociales, por lo que a pesar de lo dispuesto por el artículo 14 de las disposiciones transitorias de la Ley N°15 de 28 de enero de 1950, el Banco Central no puede alegar que los trabajadores que pasaron del Banco Nacional, tienen derechos adquiridos con respecto a la excepción que contempla el artículo 64 varias veces mencionado, pues cuando eran trabajadores del Banco Nacional,

./.

tampoco tenían ningún derecho adquirido en el sentido alegado. En cuanto a los empleados del Banco Central que no pasaron del Banco Nacional, cabe considerar lo siguiente: Según el hecho 3º) tenido por probado en el primer considerando, el Banco Central, fué creado como entidad jurídica autónoma, el 28 de enero de 1950, por lo que con respecto a esos empleados, tampoco cabe el alegato de que tienen de rechos adquiridos para acogerse a la excepción que preceptúa el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social tantas veces mencionado, ya que los mismos no reúnen las condiciones en dicho artículo enumerados, para quedar cobijados por la excepción que el susodicho artículo contempla."

"Considerando Tercero: La Caja Costarricense de Seguro Social, en su escrito de acusación de f. 2, solicita: a) Que se imponga al acusado la sanción correspondiente por no haber empadronado a los trabajadores del Banco Central, a pesar de haber sido compulsado para ello, (lo que resultó comprobado según los hechos 1º) y 2º) tenidos por probados en el primer considerando) y b) Que se le comine también a verificar el empadronamiento respectivo. La Alcaldía, en vista de lo expresado en el considerando segundo, sustenta las siguientes tesis: a) Que el acusado Angel Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, al no proceder a empadronar a los trabajadores del mencionado Banco, dentro del régimen del Seguro Social obligatorio, incurrió en la infracción contemplada por el inciso a) del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N°17 de 22 de octubre de 1943, reformada por Ley N°1330 de 31 de julio de 1951, infracción que ese mismo inciso castiga con multa de veinte a trescientos sesenta colones o arresto en la proporción de ley, por lo que la Alcaldía considera del caso imponer al acusado la multa dentro del mínimo, en la suma de veinte colones, por no aparecer de autos que el acusado sea reincidente. b) Que el acusado está obligado a empadronar en el régimen de Vejez, Invalidez y Muerte, a todos los empleados del Banco Central, con salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y de las excepciones que establecen los artículos 2º y 3º del Reglamento General de dicho Seguro. Y que también está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales o que en la actualidad devenguen salarios menores de cuatrocientos colones por mes. - POR TANTO: Le conformidad con lo expuesto, le

yes citadas y artículos 35, 37, 38, 43 y 52 del Código de Policía, 44 inciso a) y 53 de la Ley N°17 de 22 de octubre de 1943, reformada por Ley N°1330 de 31 de Julio de 1951; y 4° inciso 2° de la número 148 de 8 de agosto de 1945; 486, 490 y 571 del Código de Trabajo, se declara a ANGEL CORONAS GUARDIA, en su calidad de Gerente del Banco Central, autor responsable de la infracción prevista en el artículo 44 citado, y se le condena como tal a pagar una multa de veinte colones a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social, multa que se convertirá en diez días de arresto en la Penitenciaría de esta ciudad, descontable también en trabajo personal en una obra pública, previas las garantías de ley, caso de no ser cancelada dentro de las veinticuatro horas siguientes a la firmeza de este fallo, con las accesorias de suspensión del ejercicio de empleos y cargos públicos en caso de arresto; asimismo, se le condena a pagar los daños y perjuicios ocasionados con su infracción, los cuales se calcularán conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley N°17 y su reforma ya citados, y ambas costas. El señor Angel Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, debe proceder a empadronar a sus empleados y funcionarios en el régimen del Seguro Social obligatorio, en la siguiente forma: 1°) En el seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, con la salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y de las excepciones contempladas en los artículos 2° y 3° del Reglamento General del respectivo seguro. 2°) Que está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales, o que en la actualidad los devenguen. El acusado deberá proceder a verificar el empadronamiento antes mencionado, a partir de la firmeza de este fallo..."

Considerando: I.- El Juzgado confirma la sentencia dictada en primera instancia por el señor Alcalde Segundo de Trabajo de San José, a las trece horas del nueve de diciembre último, (visible a los folios 36, 37 y 38 del expediente), por considerar que el criterio sustentado en esa resolución aparece justificada por la prueba de autos y bien argumentado en las consideraciones en que el citado funcionario funda su fallo, pues este Juzgado considera que tanto los empleados del Banco Nacional de Costa Rica, como los del Banco Central están obligados por Ley N°17 de 22 de octubre de mil novecientos cuarenta y tres a ser empadronados en el ré

gimen del Seguro Social obligatorio.- II.- El suscrito Juez considera que el señor Angel Coronas Guardia, en su condición de Gerente del Banco Central de Costa Rica, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N°17 de 22 de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, está en la obligación de empadronar a sus trabajadores en el régimen de Seguro Social obligatorio, dentro del plazo reglamentario, bajo apercibimiento de la sanción establecida en el artículo 44 de la citada Ley, lo que no hizo, no obstante la prevención de fecha once de julio de mil novecientos cincuenta por el Inspector de Trabajo señor Benavides, según certificación visible a los folios 3 y 4 de este expediente. Es verdad que el artículo 64 de la Ley N°17 de veintidós de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, dispone que "Los Bancos y las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colones, y que al catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores en conjunto, a los acordados por la citada Ley, podrán mantenerlos, con la autorización de la Junta Directiva de la Caja, y que en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del Seguro Social mientras los beneficios no fueren disminuidos en perjuicio de los trabajadores; pero precisamente en el caso de autos ha faltado el requisito de esa autorización de la Junta Directiva de la Caja (Ver certificación al folio 35 vuelto). Tampoco aparece comprobado que el sistema de jubilaciones del Banco Central comprenda para los trabajadores beneficios iguales o mayores a los que le otorga la Ley del Seguro Obligatorio. Además, el sistema de jubilaciones que alega el Banco es posterior al catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno, (fecha de la promulgación de la primera Ley del Seguro Social). Por consiguiente el suscrito considera que los empleados del Banco Central no están exceptuados por el Artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja, de la obligación de contribuir para el Seguro Social Obligatorio (Ver lo expuesto por la Caja en nota de fecha dos de setiembre de mil novecientos cincuenta y dos, certificada al folio 23.-). III.- Tampoco procede en derecho la defensa que hace el señor Coronas con base en el artículo 14 de la Ley N° 15 de 28 de Enero de 1950, que dispone que los empleados que pasaron del Banco Nacional al Banco Central gozan de los derechos adquiridos en el Banco Nacional, por que la Caja Costarricense de Seguro Social no dió al Banco la autorización

a que se refiere el artículo 64 antes citado para que continuara el sistema de jubilaciones (que tenía establecido en el Banco Nacional) a contar de la fecha en que entró en vigencia la Ley que creó el Seguro Social Obligatorio, por lo que no obstante lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N°15 antes citada, el Banco Central no puede alegar que los trabajadores que vinieron del Banco Nacional, tiene derechos adquiridos con respecto a la excepción que contempla el antes citado artículo 64, ya que los trabajadores del Banco Nacional tampoco tenían legalmente el derecho alegado.- IV.- En cuanto a los trabajadores del Banco Central, cabe considerar que éste, fué creado como entidad autónoma el veintiocho de enero de mil novecientos cincuenta, por lo que con respecto a sus empleados, tampoco están comprendidos en la excepción del citado artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja, ya que no concurren todas las condiciones o requisitos establecidos en dicho artículo.- V.- Considera el suscrito Juez que el señor Coronas Guardia, en su calidad de Gerente del Banco Central, está en la obligación de cumplir con la prevención hecha por el Fiscal de la Caja Costarricense de Seguro Social, empadronando a los empleados y funcionarios de dicho Banco en el Régimen de Seguro Social Obligatorio, en la siguiente forma: Primero: En el Seguro de Vejez, Invalidéz y Muerte, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central, con la salvedad de porteros, mandaderos y guardas, y excepciones contempladas en los artículos 2 y 3 del Reglamento General del respectivo seguro; y Segundo: Que está obligado a empadronar en el régimen del Seguro de Enfermedad y Maternidad, a todos los empleados y funcionarios del Banco Central que ingresaron a él devengando salarios inferiores a cuatrocientos colones mensuales, o que en la actualidad los devenguen.- VI.- Por lo expuesto procede confirmar el fallo de primera instancia por razón en lo dispuesto en los textos legales ya citados y de los artículos 44, inciso a) y 53 de la Ley Constitutiva N°17 de veintidós de octubre de mil novecientos cuarenta y tres, reformada por la Ley N°1330 de 31 de julio de mil novecientos cincuenta y uno; y artículos 486, 490 y 571 del Código de Trabajo. **POR TANTO:** Se declara que en los procedimientos no se notan defectos que causen nulidad, y con fundamento en lo expuesto se confirma la relacionada sentencia dictada en primera instancia por el señor Alcalde Segundo de Trabajo a las trece horas del nueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos, vena a este Juzgado en apelación."

En lo tocante al artículo 65, en realidad lo que el Legislador hizo fué respetar provisionalmente los derechos adquiridos de los trabajadores de las Instituciones a que ese artículo se refiere y que hubiesen sido nombrados con anterioridad al 14 de noviembre de 1941; y digo provisionalmente porque en su último párrafo, con excepción hecha de las disposiciones de la Ley - Orgánica del Poder Judicial, ese texto dispone que los fondos - con que actualmente contribuye el Estado para ese sistema de jubilaciones y pensiones ingresen a la Caja Costarricense de Seguro Social, en concepto de cuota patronal y en la medida en que - la Institución asuma las correspondientes obligaciones.

El artículo 129 de la Ley Orgánica del Banco Central - de Costa Rica, Ley N°1552 de 23 de abril de 1953, que creó un régimen de garantías y jubilaciones para empleados y funcionarios de dicho Banco, respetó ese principio al decir literalmente lo siguiente:

"El Régimen de garantía y jubilaciones que cubra a los funcionarios empleados del Banco, no resta vigencia a las disposiciones de Seguro Social contenidas en la Ley de la Caja Costarricense de Seguro Social, en los casos que les fueren aplicables".

Todas las disposiciones legales comentadas, ya sean las de carácter constitucional o bien las leyes específicas referi -- das, demuestran que la trayectoria de nuestro país en materia de Seguro Social, ha sido la de respetar los principios de la obliga -- toriedad, universalidad y solidaridad de los seguros sociales; sin

./.

perjuicio de que, con carácter de régimen complementario, y siempre que los respectivos trabajadores no dejen de cotizar para el Seguro Social, puedan ellos crearse otros seguros adicionales que los beneficien.

Por último y en lo relativo al argumento que contiene la exposición de motivos, a cuyo tenor el artículo 64 de la Ley Constitutiva de la Caja autorizó el funcionamiento de "Sistemas de seguro social separados o independientes de los que gobierna y administra la Caja", y de que ha sido la Ley N°2278 la que ha hecho imposible esa coexistencia por separado, urge decir que dicho argumento es erróneo, pues siempre ha subsistido el deber de cotizar - para Invalidez, Vejez y Muerte. Para demostrarlo no precisa ningún otro argumento que el de la jurisprudencia de nuestros tribunales anteriormente transcrita en el presente libelo, y la que, sin lugar a duda de ninguna especie, deja bien claro que los empleados - del Banco Central y demás Bancos sí están obligados a cotizar para el Seguro Social.

En esa misma exposición de motivos se afirma que los servicios de los sistemas de que disfrutaban los empleados del Sistema Bancario Nacional en materia de jubilaciones y pensiones, son superiores a los del Seguro Social. A ese respecto, y con el objeto de no repetir conceptos, bien podría la Gerencia, en la contestación definitiva que al efecto ha de enviar a la Asamblea, si lo tiene a

./.

- 17 -

bien, tomar en consideración el análisis comparativo realizado -- por el Departamento Actuarial y Estadístico sobre dichos siste-- mas, inserto en nota de 30 de junio de 1951. Finalmente quie -- ro insistir una vez más en que, conforme al acuerdo de Directi-- va, las presentes apreciaciones no constituyen, ni mucho menos, un proyecto de respuesta a la Asamblea Legislativa sino los pun-- tos de vista del Departamento Legal respecto a la materia; los -- cuales podrán ser útiles a la Gerencia para cuando elabore el -- proyecto de contestación en asocio con los del Departamento Ac-- tuarial.

Soy de usted atento servidor,

Gastón Guardia U.
JEFE LEPTO. LEGAL