

Revisión histórico-jurídica de la creación de las garantías sociales en Costa Rica

Yalena de la Cruz*

"Los derechos y garantías sociales aparecen tardíamente en nuestro desarrollo constitucional, en el año de 1943, porque el proceso de institucionalización de las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social para las clases económicas débiles, se inicia en nuestro siglo a partir de la primera guerra mundial, siendo acogidas por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917".¹

"La Constitución de 1871, carente de una proyección social y de contenido eminentemente liberal, es reformada por ley número 24, del 2 de julio de 1943, y se introduce en la misma una Sección Tercera, denominada "De las Garantías Sociales", que comprende 15 artículos del número 51 al 65. Fue en su mensaje presidencial del 1 de mayo de 1942, cuando el entonces Presidente de la República, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, anunció el envío -al Congreso- de un plan de reformas y adiciones a la Constitución. El 16 de mayo de ese mismo año, se presentó a consideración del Congreso Constitucional, el proyecto anunciado, siendo publicado en la Gaceta número 106 del 19 de mayo de 1942.

* Doctora en Cirugía Dental, Facultad de Odontología, Universidad de Costa Rica. Graduada en Formación General, Escuela de Estudios Generales, Universidad de Costa Rica. Fue miembro del Consejo del Sistema de Educación General de la Universidad de Costa Rica. Fue profesora de los Cursos Libres de la Universidad de Costa Rica (1987 y 1989). Autora de artículos en la prensa nacional y en revistas nacionales y extranjeras, así como de varias investigaciones en su área profesional.

¹ Avilés Vargas, Carlos Alberto, 1973. Los derechos y garantías sociales en el desarrollo constitucional de Costa Rica. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, p 130.

² Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit.

En la exposición de motivos del proyecto dicho, se hace hincapié en que el mismo tiene fundamento en las doctrinas de las Encíclicas Papales "Rerum Novarum" de León XIII y "Cuadragésimo Año" de Pío XI, y el Código Social de Malinas y en los Principios adoptados por las Constituciones de América Latina, citándose entre otras las de México, Cuba, Brasil, Uruguay, Solivia, Paraguay, Colombia y Chile".²

En relación con las garantías sociales, el Presidente Calderón manifestó:

"costarricenses: en mi último mensaje al Congreso os anuncié el envío de un proyecto de reformas a la Constitución introduciendo en ella un capítulo denominado 'De las Garantías Sociales'.

Estas reformas, largamente meditadas y sentidas en mi conciencia de cristiano, marcan no sólo un anhelo del gobernante que comprende el poder como un medio de acercarse a las verdaderas necesidades de su pueblo para tratar de resolverlas, sino, también, el comienzo para éste de una vida espiritual, moral y material más digna y más acorde con su tradición de libertad y democracia.

La Constitución de 1871 marcó el proceso histórico en que nuestra Patria adquirió, sólidamente, todos los principios de libertad humana a que un pueblo libre podía entonces aspirar. Ellos no quedaron impresos en el papel; la conciencia pública los ha vivido profundamente y no hay fuerza humana que los pueda desarraigar. Nuestra fama de pueblo libre y democrático ha traspasado las fronteras y en el resto de las comunidades dignas se cita nuestro caso con orgullo.

Setenta y un años más tarde el Gobernante que ha sentido latir cerca del suyo el corazón del pueblo costarricense y prefiere abandonar el Poder antes que divorciarse de sus justos anhelos, viene a ofrecer al país, en resguardo de su propia seguridad y de su hermosa tradición, una serie de garantías que son el complemento de su libertad política puesto que serán las bases de su libertad económica. **No puede ser políticamente libre un pueblo que confronta**

problemas de miseria, de niños abandonados o de ancianos sin esperanza de terminar en paz sus últimos días. No puede ser libre un gobernante que cierre sus ojos ante el creciente conflicto de fuerzas sociales que pueden llegar a ser irreconciliables. El gobernante cristiano debe aspirar a la unidad verdadera de la Nación y por eso tiende la mano a capitalistas o a trabajadores a fin de que construyan con estos principios - sinónimo de armonía y progreso- la felicidad futura de nuestra querida Costa Rica. San José, 15 de mayo de 1942".³

El proyecto para la creación de garantías sociales , presentado por Calderón Guardia el 16 de mayo de 1946, señala en su artículo 63, que *"Se establecen los seguros sociales como derecho imprescriptible e inalienable de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los propios trabajadores, a fin de proteger eficazmente el salario o sueldo de éstos contra los riesgos sociales de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte, desempleo involuntario y demás contingencias que la ley determine. Los seguros contra accidentes de trabajo serán de exclusiva cuenta de los patronos. Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación. La administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma llamada 'Caja Costarricense de Seguro Social'. Las instituciones de beneficencia pública o las asistenciales del Estado sólo podrán dar servicios gratuitos a los indigentes y a las personas no protegidas por los seguros sociales".*⁴

Los diputados que suscribieron el proyecto de Reforma constitucional -para introducir el capítulo de las Garantías sociales- para dar cabida al trámite de Ley en el Congreso son: Teodoro Picado, J. Albertazzi Avendaño, R. A. Grillo, E. Monge B., Ángel Chacón, C. L. Jiménez P., C. Barahona, Antonio Riggio-ni, A. Baltodano B., Guillermo Lizano, A. Cubillo A., J. Joaquín Peralta, Ricardo Toledo, Bernardo Benavides, Osear Fuentes B., R. Hernández S., Romano Orlich, Juan J. Rodríguez U., F. Fonseca Ch., Ramón Leiva, Miguel Zamora, Pablo M. Rodríguez, J. Miguel Jiménez, Abel Mora R., Rodrigo Sancho, Francisco Quesada S., Florentino Cruz, C. Murillo M., Manuel Mora V., T. Espinach, C. F. Umaña C., Manuel Monge A., Mariano Cortés, F. J. Orlich, Heriberto Chavarría y Máximo Pacheco.⁵

La reforma constitucional para crear las 'Garantías Sociales' fue apoyada por la Iglesia Católica Costarricense, representada por Víctor M. Sanabria, Arzobispo de San José, Juan Vicente Solís, Obispo de Alajuela y Juan Odenhal, Obispo y Vicario Apóstol de Limón.⁶

Se indica, en la exposición de motivos del proyecto de las Garantías Sociales, "que el proyecto no está innovando en materia de Derecho Constitucional, porque está de acuerdo con la nueva orientación dada a las Constituciones modernas. Esta orientación tiene como finalidad institucionalizar mediante la acción estatal, ante las exigencias de una mayoría, los derechos socioeconómicos, para satisfacción de los derechos fundamentales de las masas populares, lográndose mayor seguridad económica y mayor justicia social".⁷ Asimismo, "se dispone el establecimiento de los seguros sociales, con la

condición de derecho imprescriptible e inalienable de los trabajadores manuales e intelectuales, regulado por un sistema de triple contribución forzosa por parte del Estado, los trabajadores y el patrono, para proteger el salario o sueldo de los trabajadores, contra los riesgos sociales de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte, desempleo involuntario y demás contingencias que la ley determine. Tiene como cometido, tal proposición, garantizar constitucionalmente la eficaz protección de la salud de los trabajadores y a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, etc. Que son la mayoría de los económicamente débiles, aunque se diga que tiene como finalidad proteger el salario o sueldo de éstos".⁸ Para lograr tal propósito, se determina que la administración de los seguros sociales estará a cargo de una institución autónoma llamada "Caja Costarricense de Seguro Social" y que los fondos o reservas de esos seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidad distinta a la que motivó su creación".⁹

El proyecto de ley presentado "fue acogido para su tramitación por más de 30 diputados y el mismo pasó a una Comisión Especial para que informara. La comisión especial rindió su informe el día doce de junio de 1942".¹⁰ "En cuanto a los seguros sociales, la Comisión modificó sustancialmente el proyecto presentado a su consideración. La condición de derecho imprescriptible e inalienable de los trabajadores manuales e intelectuales, que se le había dado a los seguros sociales es eliminada. No se estipula ya que los seguros sociales se establecen para la protección del sueldo o salario de los trabajadores, sino que, se indica concretamente que los seguros sociales se establecen en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales. Se mantuvo el sistema de contribución forzosa del Estado, el trabajador y el patrono".¹¹ ¡Asimismo, "se eli-

3 Su Seguridad, Revista de la Caja Costarricense de Seguro Social, junio 15, 1942, p 6.

4 Su Seguridad, Op. cit, p 24.

5 Su Seguridad, Op. cit, p 25.

6 Su Seguridad, Op. cit, p 26-27.

7 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 79.

8 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 84.

9 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit p 85.

10 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit p 86.

11 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 87.

minó de los seguros el seguro de desempleo. Se dispuso además que la Caja Costarricense de Seguro Social 'desempeñara sus funciones con absoluta independencia del poder ejecutivo'.¹²

"El dictamen de la comisión fue acogido y se presentó al Congreso el 23 de junio de 1942, siendo aprobado y publicándose en Gaceta número 137 del 25 de junio de 1942. El 1 de mayo del siguiente año, fue presentado en la segunda legislatura del Congreso Nacional".¹³

El texto del dictamen de comisión del Congreso sobre las garantías sociales, señala en su artículo 63, que: "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, desempleo involuntario y demás contingencias que la "ley determine.

La administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución permanente, con esfera de acción propia, llamada 'Caja Costarricense de Seguro Social'. Los fondos o reservas de los seguros sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, y su manejo será hecho por la Caja, de acuerdo con su ley constitutiva. Los seguros contra accidentes de trabajo serán de exclusiva cuenta de los patronos y estarán regidos por una ley especial". Sala de Comisiones del Congreso - Comisión Formuladora, San José, 23 de junio de 1942, Ernesto Martín, Bernardo Benavides, J. Albertazzi Avendaño".¹⁴

El documento final fue aprobado por el Congreso Constitucional el 25 de junio de 1943, con el número 42 y el Poder Ejecutivo le puso el ejecútese el 2 de julio de 1943.¹⁵

De lo sucedido con las Garantías Sociales en la Asamblea Constituyente de 1949, don Guido Miranda nos dice que, "si complejo y difícil fue el nacimiento de la Caja, los primeros años estuvieron llenos de incertidumbre y acciones erráticas, producto tanto de la falta de experiencia propia y de su debilidad estructural inicial, como de las fuertes influencias políticas y económicas que siguieron moviéndose a lo largo de los años, las cuales hasta explican el fraude electoral necesario para elegir Presidente a Teodoro Picado en 1944, con el objeto de darle continuidad a las propuestas políticas de la Administración Calderón Guardia, que requerían para consolidarse más de una administración, sin el riesgo de un resultado electoral negativo. Para entonces comenzó a diferenciarse en el país un nuevo movimiento permanente de carácter ideológico, que no representaba la organización de la Iglesia, ni la de los comunistas, ni el confuso y con frecuencia desprestigianete papel del propio Gobierno. Se trataba del Centro para el Estudio de Problemas Nacionales, en el cual una pléyade de jóvenes encabezados por el Lic. Rodrigo Facio, le daría consistencia al movimiento social demócrata, que en la Asamblea Constituyente de 1948 representaría Luis Alberto Monge".¹⁶

De acuerdo con Miranda, "el movimiento armado de 1948 fue una manifestación nacional de protesta contra el fraude electoral acumulado desde Calderón Guardia y seguido por Picado, a lo cual se sumaron muchos elementos subjetivos de descontento social, económico y político".¹⁷ Y agrega: "es cierto que en esta reacción de protesta había algunos interesados en revertir la legislación aprobada en aquel período, la cual pretendieron que fuera 'el botín de los vencedores'; pero esa legislación encontró apoyo, tanto en las concepciones ya desarrolladas en los líderes emergentes, como en la posición clara de José Figueres y su grupo más cercano. De ahí que, para quienes ejercieron Segunda República, no había bases para derogar los cambios sociales establecidos con anterioridad, sino por el contrario, había bases para desplegar una decisiva acción depuradora y de fortalecimiento claramente expresada en la CCSS, que vio reorganizados sus cuadros y pagadas sus deudas, lo cual la consolidó política, financiera y administrativamente".¹⁸

Así, en 1948, por decreto N^o 2, del 8 de mayo, la Junta dejó sin efecto la Constitución de 1871, y por decreto N^o 19 del 20 de mayo de ese año, acordó crear una Comisión con la finalidad de redactar un Proyecto de Constitución Política.¹⁹ Este proyecto de Constitución fue preparado por los licenciados Fernando Volio Sancho, Manuel Antonio González Herrén, Fernando Lara Bustamante, Fernando Fournier Acuña, Rodrigo Facio Brenes, Eloy Morúa Carrillo y el Prof. Abelardo Bonilla Baldares.²⁰ "La Comisión Especial redactora del proyecto, en la exposición dirigida a la Junta de Gobierno, al hacer entrega de su trabajo, expresó así las orientaciones generales que habían tenido presentes en la redacción del proyecto: aprovechar la experiencia social, política y económica de nuestra democracia; sustituir el sistema político personalista por un régimen institucional que garantice mayor estabilidad;

12 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 89.

13 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 88.

14 Su Seguridad, Revista de la Caja Costarricense de Seguro Social, Agosto 1 de 1942, p 11.

15 Avilés Vargas, Carlos Alberto. Op. cit, p 90.

16 Miranda, Guido, 1988. La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica. San José, p 114.

17 Miranda, Guido, Op. cit, p 114.

18 Miranda, Guido, Op. cit, p 114-115.

19 Avilés Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 91.

20 Historia General de Costa Rica, Euroamericana de Ediciones, San José. Tomo V, p5.

incluir en el texto los nuevos principios del Derecho Institucional; descentralizar en lo posible las funciones del Estado; darles Flexibilidad y adaptabilidad a los principios y disposiciones constitucionales y recoger muchas de las inquietudes y aspiraciones presentadas por la opinión pública y los organismos técnicos consultados".²¹

En el proyecto, "como una novedad, se propone que el Estado debe mantener instituciones de previsión social, que otorguen a los trabajadores independientes (es decir a los que no tienen patrono) hasta donde sea posible, una protección similar a la que se confiere a los trabajadores asalariados".²² "El 1 de febrero de 1949, la Junta de Gobierno envió a la Asamblea Nacional Constituyente el proyecto de nueva Constitución Política, fruto del trabajo realizado a lo largo de siete meses, por la Comisión Especial. En el criterio de la Junta, este resume 'los más avanzados principios jurídicos, económicos, políticos y sociales adaptables a nuestro medio'.²³

En 1949, en la Asamblea Constituyente al analizar el régimen de Seguridad Social no hubo discusión en cuanto a los riesgos profesionales, pero sí en cuanto a los seguros sociales. En la sesión número 125, se presentaron mociones de la fracción Social Demócrata, Morúa y de los señores, Esquivel, Tejos, Desanti, y González Flores.

La moción de Vesalio Guzmán dice: "*Todos los habitantes de la República tienen derecho a vivir protegidos contra los riesgos de carácter social y profesional. Con ese objeto el Estado establecerá, por medio de Instituciones Autónomas un sistema obligatorio de seguridad social, que se financiará con sus aportes y los de los patronos y trabajadores, tratándose de riesgos de carácter social, y exclusivamente con los de los patronos, tratándose de riesgos de orden profesional.*"

La moción de Rodrigo Facio y compañeros dice: "*Se establecen los Seguros Sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales que pertenezcan únicamente a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Estos Seguros estarán regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores, a fin de protegerá 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 y autónoma, llamada Caja Costarricense de Seguro Social. Los fondos o reservas de los Seguros Sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación y su manejo será hecho por la Caja de acuerdo con su ley constitutiva. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales (Ley NQ 24 del 2 de julio de 1943)".*

La moción de Alberto Morúa dice: "*Se establecen los Seguros Sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales que pertenezcan a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Estos Seguros estarán*

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 del Estado por medio de las Instituciones autónomas que para ese fin existan. Los fondos o reservas de los Seguros Sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a aquéllas de carácter técnico que determine su creación, y su manejo estará a cargo exclusivamente de esas Instituciones, de acuerdo con sus leyes constitutivas "

La moción de Juan Trejos, Ricardo Esquivel, Luis González Flores y Vicente Desanti dice "*Todos los habitantes de la República tienen derecho a vivir protegidos contra los riesgos de carácter social y profesional. Con ese objeto, el Estado establecerá un sistema obligatorio de seguros sociales que regulará la ley, cuya base económica se formará con los aportes del Estado, de los patronos y de los trabajadores, tratándose de riesgos de carácter social; y exclusivamente con los de los patronos, tratándose de riesgos de carácter profesional. El Estado protegerá y estimulará la creación y desarrollo de organizaciones privadas que llenen igual fin.*"

El Licenciado Rodrigo Facio indicó que las mociones de Guzmán y Morúa establecían los seguros a los trabajadores manuales e intelectuales, pero limitándolos a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población, y en su criterio "la excepción es inaceptable por cuanto las Garantías Sociales deben amparar a todos los trabajadores, sin discriminaciones de ninguna clase".

Para el constituyente Volio existen varios principios que no pueden dejarse al margen: "en primer lugar debe ser una sola institución la que abarque todos los seguros (...) En segundo término, es sabido que el mayor número de asociados es lo que garantiza el éxito de los seguros sociales. Por eso se opone a que se limite la órbita de acción de la Caja. (...) Limitar la Caja a lo que actualmente tiene, es condenarla a la inanición, al fracaso. Si la Caja ha logrado mantenerse es debido a los aportes del Estado". También dijo Volio

21 Historia General de Costa Rica.Op. cit. p 10-11.

22 Aviles Vargas, Carlos Alberto, Op. cit, p 94.

23 Historia General de Costa Rica, Op. cit. p10.

que "es cierto que el Seguro Social fue creado para las clases débiles y más desvalidas del país. Lo ideal, sin embargo, sería extenderlo a todos los habitantes del país".

El diputado Guzmán expresó que "el médico, como integrante de una profesión liberal, está en el derecho de defender sus intereses, pues como todo profesional vive de su profesión" y manifiesta su oposición a la medida inglesa impulsada por el Partido Laborista que "socializó absolutamente la profesión médica, hasta el extremo que los médicos se han visto obligados a trabajar a sueldo", porque "los médicos como profesionales que son, tienen el derecho de ejercer libremente su profesión" y por ello defiende "la necesidad de limitar los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población".

El diputado Pinto defendió la tesis de Guzmán, que limita los seguros a las clases económicamente débiles y vulnerables de la población. Dijo que "con esa sola limitación, piensa que el Seguro Social podrá cumplir bien su misión en nuestro país".

El texto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 dice en su artículo 73. Lo siguiente:

"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".

Es decir, el constituyente de 1949, en el Capítulo único del Título V denominado "Derechos y Garantías Sociales", que consta de veinticinco

artículos del número 50 a 75 inclusive, mantuvo las reformas introducidas a la Constitución Política en 1943".

El texto en cuestión dice hoy en día lo siguiente:

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

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

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

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

Actualmente tenemos que, si bien la Caja Costarricense de Seguro Social comenzó atendiendo solo a trabajadores, conforme transcurrió el tiempo, se comprendió que es tan importante la salud del trabajador como la de su familia y la de aquellos que no han tenido la oportunidad de integrarse al proceso social productivo, y entonces, se amplió la cobertura de los servicios; y, a estas alturas nos encontramos con una institución consolidada, donde la atención médica postula la universalización de los servicios, y con retos muy diferentes a los del pasado, **Las tareas para el futuro radican en el vencimiento de las enfermedades mediante el desarrollo de la prevención, en la garantía de acceso universal a los servicios de salud y seguridad social, en fin, en hacer de la salud el pilar social requerido para avanzar hacia el desarrollo justo, sostenible, solidario y garante del bienestar al que todas las sociedades aspiran y que todas las personas merecen, porque la seguridad social es precisamente especiales". el camino para vivir en justicia social, para perfeccionar la democracia y para darle oportunidad a todo ser humano de realizarse socialmente.**