

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES DE LOS
SEGUROS SOCIALES.**

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA
COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL, LEY No. 17 DE 22 DE OCTUBRE
DE 1943 Y SUS REFORMAS**

EXPEDIENTE N.º 17.954

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

23 de mayo del 2012

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1º mayo del 2012 al 31 de julio del 2012)

COMISIÓN ESPECIAL CAJA, EXPEDIENTE N.º 18.201

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS DEUDAS POR CUOTAS OBREROS-PATRONALES DE LOS SEGUROS SOCIALES. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Expediente N.º 17.954

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Los suscritos Diputados miembros de la Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social y proponga las soluciones y los correctivos necesarios para que esta cumpla los objetivos constitucionales asignados, Expediente N.º 18.201, rendimos **DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO** sobre el proyecto **“IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS DEUDAS POR CUOTAS OBREROS-PATRONALES DE LOS SEGUROS SOCIALES. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS”**, Expediente N.º 17.954, iniciativa del diputado José María Villalta Florez-Estrada, iniciado el 13 de diciembre del 2010, publicado en la Gaceta N.º 81, de 28 de abril del 2011, basados en los siguientes argumentos:

La presente iniciativa pretende introducir dos modificaciones al párrafo segundo del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas, en el siguiente sentido:

1. Que la acción penal en cuanto a las faltas contempladas en esta ley, prescriba de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal; en vez de que prescriba en el término de 2 años contados a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta, como reza el texto vigente de la ley, prescribirá en 3 años.
2. Que la acción para recuperar las cuotas obrero-patronales adeudadas de los seguros sociales de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte y sus respectivos intereses, sea imprescriptible.

Por lo tanto y según el proponente el proyecto de ley plantea establecer que las deudas por el pago de las cuotas obrero-patronales de los seguros sociales de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte y sus respectivos intereses serán imprescriptibles.

El fundamento mismo de la presente iniciativa se encuentra motivado en que las contribuciones a los seguros sociales que administra la Caja Costarricense de Seguro Social de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política son derechos irrenunciables, según lo dispone expresamente el numeral 74 de la Carta Magna. De acuerdo con esta norma constitucional los derechos y beneficios del capítulo de Garantías Sociales de la norma fundamental -incluidas las normas que protegen el financiamiento obligatorio de los seguros sociales- “*son irrenunciables*”.

Bajo esta premisa es que se considera como corolario de la disposición constitucional la imprescriptibilidad de los los derechos y beneficios que constituyen los seguros sociales.

La Comisión nombró una Subcomisión para que rindiera un Informe con el análisis, estudio y recomendaciones pertinentes.

El proyecto fue consultado a las siguientes organizaciones e instituciones:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Defensoría de los Habitantes
- Procuraduría General de la República
- Asociación Nacional de Empleado Públicos
- Unión de Cámaras Empresariales

Se recibieron las siguientes respuestas dentro del plazo reglamentario:

1-La **Caja Costarricense del Seguro Social** mediante **Oficio N° 34.618**, de 4 de julio del año 2011, manifiesta su criterio favorable al proyecto y entre otras cosas señala que “...*si se toma en consideración que la Institución se encuentra obligada a otorgar el beneficio de pensión y brindar los servicios de salud a todos los trabajadores, independientemente de la recuperación de las cuotas adeudadas por el empleador; la propuesta constituye un medio de justicia social, al declarar imprescriptible el cobro de las cuotas obrero patronales en deber de la Institución, garantizando un equilibrio real entre los principios básicos de solidaridad y cobertura universal.*”

Asimismo, la CCSS propone una mejora al texto en el sentido de sustituir “cuotas obrero-patronales” por “cuotas”, pues éste último término incluye tanto la cuota obrero-patronal, como la contribución de los trabajadores independientes.

2-El **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** respondió mediante oficio **DMT-921-2011** de 14 de julio del año 2011 y manifiesta que el Despacho Ministerial “...*apoya este proyecto de ley en el tanto contribuye a fortalecer los mecanismos*

con que cuenta la Caja Costarricense del Seguro Social para combatir la morosidad, el fraude y la evasión en contra de la seguridad social y poder recuperar las cotizaciones que patronos y trabajadores le adeudan, independientemente del tiempo transcurrido...” Concluye manifestando que “...expresamos nuestro apoyo a esta iniciativa, en momentos en que precisamente el Gobierno de la República se ha mostrado preocupado por los problemas financieros que enfrenta la Caja Costarricense del Seguro Social, los cuales ameritan un conjunto de soluciones idóneas que en distintos ámbitos coadyuven a que esta querida e indispensable institución siga siendo un pilar de la democracia y la justicia social costarricense.

3-La **Procuraduría General de la República** respondió mediante oficio **OJ-060-2011**, de 19 de setiembre de 2011 y manifiesta que “... la definición del contenido del presente proyecto de ley, como su aprobación o no, es un asunto de política legislativa que le compete en forma exclusiva a ese Poder de la República.”

Adicionalmente se cuenta en este análisis con el Informe del **Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa**, que en su oficio ST.178.2011 de 23 de setiembre de 2011 realiza un aporte en relación con la Normativa que regula la morosidad patronal, y que puntualmente y en lo atinente sobre la reforma propuesta señala:

Con respecto a la primera reforma propuesta esta Asesoría hace los siguientes comentarios:

- Al mencionar la acción penal en cuanto a las faltas contempladas en esta ley, se hace referencia concretamente al delito de “*retención indebida*” del artículo 45 de la Ley N° 17 y que impone la pena señalada en el artículo 216 del Código Penal correspondiente al delito de estafa.
- Al indicar que la acción penal prescribirá de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal, implica que le sería aplicable lo dispuesto en el Título II, Capítulo I, Sección IV “*Extinción de la acción penal*”, en lo que toca a la prescripción (artículos 31, 33, 34, 35 y 36), sin embargo, no se le aplicaría lo indicado en el artículo 32 de ese cuerpo normativo, referido al “*cómputo de la prescripción*”, debido a que de manera explícita se indica en la reforma que dicho cómputo será “a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta”.
- Sobre el aumento del plazo de prescripción de la acción penal, tal y como nos lo indicara el Lic. Luis Diego Calderón de la Dirección de Cobros de la Caja, el texto propuesto vendría a reforzar jurídicamente

las posibilidades de la institución para gestionar en la vía penal el cobro de las cuotas obreras retenidas por parte del patrono, al ampliar el plazo de prescripción de 2 a 3 años.

Adicionalmente, indica el órgano asesor de esta Asamblea Legislativa que ***“Resulta aclarativo y reafirma la viabilidad jurídica que tendría esta reforma, el análisis hecho por la Sala Constitucional en el Voto N° 015488-2006, en torno a si existe alguna inconstitucionalidad en considerar delito la acción de no entregar a la Caja las cuotas aportadas por los obreros, tal y como lo hace el artículo 45 de la Ley N° 17. Señala la Sala lo siguiente:***

“... en primer lugar, no es posible considerar, desde ninguna perspectiva, que el cobro de las cuotas que el patrono deduce al trabajador de su salario, destinadas a la seguridad social sea una cuestión de índole ‘financiero y privado’; todo lo contrario, lo que está en juego es el sistema de seguridad social del trabajador costarricense. No estamos ante un particular cobrando una deuda, sino ante una institución estatal cobrándole al patrono lo que él, como designado del Estado para ello, le deduce al obrero de su salario para contribuir con el sistema de seguridad social que garantiza su atención médica, incapacidades y pensiones de retiro, entre otras, como consecuencia de la garantía social establecida en el artículo 73 de la Constitución Política. En segundo lugar, no se trata de una ‘prisión por deudas’, en los términos del artículo 38 constitucional, al penalizar la conducta del patrono que no entrega a la Caja Costarricense del Seguro Social las cuotas que deduce del salario de sus trabajadores, si no estuviera expresamente penalizada en la ley comentada, lo estaría en la norma general del Código Penal que se refiere a la retención indebida, según lo acepta la propia accionante y obedece a una decisión político legislativa que encuentra justificación en el artículo 73 constitucional citado...”

...concluye la Sala Constitucional que no solo el citado artículo 45 no es inconstitucional, sino que, por el contrario, lo que hace es dar efectividad a un principio constitucional, calificando como delito una conducta que por su trascendencia, al atentar contra bienes jurídicos tan relevantes como la salud y la vida misma del trabajador, merecen especial tutela por parte del ordenamiento jurídico.”

Por último, indica el Departamento de Servicios Técnicos que en relación con la segunda reforma propuesta que pretende que la acción para recuperar las cuotas obrero-patronales adeudadas de los seguros sociales de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte y sus respectivos intereses, sea imprescriptible, del análisis realizado *“...ha quedado claro en párrafos anteriores, la seguridad social en nuestro país ha merecido una protección especial y progresiva por parte del ordenamiento jurídico y los poderes constituidos, tal y como lo indica la Sala Constitucional en su Voto N° 10553-2009.*

“En sentido subjetivo, los derechos fundamentales prestacionales, demandan la actividad general estatal -en la medida de las posibilidades reales del país- para la satisfacción de las necesidades individuales o colectivas. Objetivamente, se configuran como mínimos vitales para los individuos por parte del Estado. En este particular, la satisfacción de esas

necesidades supone crear las condiciones necesarias y el compromiso de lograr progresivamente su goce, lo que se encuentra condicionado a que se produzcan cambios profundos en la estructura socio- económica de un país. Respecto al disfrute de esas condiciones, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, impone a los poderes públicos una obligación de cumplimiento progresivo, que incluye respeto, protección, garantía y promoción. (...)

De los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, transcritos, se deduce el deber del Estado, de lograr niveles cada vez más altos en la satisfacción de los derechos sociales a través de la gradualidad y la progresividad...”

Concluye el informe indicando que “..., esta Asesoría considera que la propuesta de imprescriptibilidad de la acción para lograr dicho objetivo es jurídicamente viable y acorde con los esfuerzos que han de hacer los Estados para garantizar los principios de justicia y solidaridad social, universalidad, generalidad, suficiencia de la protección, gradualidad, progresividad y sostenibilidad aplicados a la seguridad social.

Por lo dicho, esta Asesoría considera que la aprobación de la presente iniciativa legislativa queda a criterio de conveniencia y oportunidad de las y los señores diputados.”

La Subcomisión rindió su Informe a ésta Comisión con la recomendación de acoger un texto sustitutivo como base de discusión y rendir un Dictamen Afirmativo sobre la propuesta. Esta Comisión avaló en pleno el texto sustitutivo. Los cambios incorporados en este texto contienen la propuesta de la CCSS en el sentido de sustituir “cuotas obrero-patronales” por “cuotas”; incorporar la referencia al Código Penal, el cual se determinó que faltaba; incorpora el momento de inicio del cómputo de la falta; y por último se incluyen plazos y sanciones para los funcionarios de la CCSS que incumplan o retarden la identificación de la mora o el respectivo cobro de las cuotas morosas.

En virtud de las consideraciones anteriores, rendimos **DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO** sobre este proyecto, recomendando al Plenario Legislativo su aprobación. El texto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:****IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS DEUDAS POR CUOTAS OBREROS-PATRONALES DE LOS SEGUROS SOCIALES. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO.- Modifícase el artículo 56 de la Ley orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 56.- Las multas impuestas con ocasión de la aplicación de esta Ley ingresarán a los fondos de la Caja Costarricense de Seguro Social debiendo ser giradas de inmediato a dicha Institución una vez practicado el depósito respectivo.

La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta Ley, prescribirá de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal y el Código Penal, con la salvedad que el plazo se computará a partir del momento en que la Institución tenga conocimiento de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años. Sin embargo, la acción para recuperar las cuotas adeudadas de los seguros sociales de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte y sus respectivos intereses, será imprescriptible.

Sin perjuicio de lo anterior, la Caja accionará de forma inmediata la recuperación de cuotas adeudadas una vez identificada la mora del deudor.

Los funcionarios encargados de identificar la mora respecto del pago de las obligaciones con la seguridad social y de realizar los cobros pertinentes, incurrirán en falta grave de servicio cuando retarden u omitan por más de un mes calendario, la implementación del protocolo de gestión de cobro establecido por la CCSS. Dicho plazo se computará a partir del día siguiente en que se publicó la mora del deudor o del día siguiente en que les fue asignado el respectivo expediente, según la etapa del proceso de que se trate.

Quienes incurran en la conducta descrita en el párrafo anterior, serán sancionados con una suspensión sin goce salarial de 15 días naturales. En caso de reincidencia de la referida conducta dentro del plazo de 3 años contados a partir de la comisión de la primera falta acreditada, serán sancionados con el despido sin responsabilidad patronal.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE LA COMISIÓN ESPECIAL N.º 18.201, A LOS VEINTITRÉS DÍAS DEL MES DE MAYO DEL DOS MIL DOCE.

WALTER CÉSPEDES SALAZAR

SIANY VILLALOBOS ARGUELLO

RITA CHAVES CASANOVA

CARMEN GRANADOS FERNÁNDEZ

CAROLINA DELGADO RAMÍREZ

PATRICIA PÉREZ HEGG

GUSTAVO ARIAS NAVARRO

ANNIE SABORÍO MORA

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA
DIPUTADOS**