

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY:

**“LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COBRO DE LA
CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL Y RESPONSABILIDAD
NACIONAL CON LA SEGURIDAD SOCIAL”**

EXPEDIENTE Nº 18.329

OFICIO Nº ST.195-2012 J

ELABORADO POR:

MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS

REVISADO POR:

FREDDY CAMACHO ORTIZ

AUTORIZACIÓN FINAL:

GLORIA VALERÍN RODRÍGUEZ

11, SETIEMBRE, 2012

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA	4
A. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA	4
B. DATOS DE MOROSIDAD EN EL PAGO DE LAS CUOTAS DE LA CCSS	6
C. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	6
<i>ARTÍCULO 1 DEL PROYECTO DE LEY</i>	6
<i>ARTÍCULO 2 DEL PROYECTO DE LEY</i>	50
<i>ARTÍCULO 3 DEL PROYECTO DE LEY</i>	53
<i>ARTÍCULO 4 DEL PROYECTO DE LEY</i>	55
III. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO	57
VOTACIÓN.....	57
DELEGACIÓN	57
CONSULTAS	57
<i>Obligatorias</i>	57
<i>Facultativas</i>	58
IV. ANTECEDENTES	58

INFORME JURÍDICO

“LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE COBRO DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL Y RESPONSABILIDAD NACIONAL CON LA SEGURIDAD SOCIAL”

EXPEDIENTE N° 18.329

I. RESUMEN DEL PROYECTO

Este proyecto es iniciativa de las Diputadas y Diputados miembros de la Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y propondrá las soluciones y los correctivos necesarios que ésta cumpla los objetivos constitucionales asignados”, que fue creada en Expediente N° 18.201.

El texto tiene su fundamento en un anteproyecto presentado por la Junta Directiva de la CCSS ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. No obstante, el proyecto de ley finalmente presentado a la corriente legislativa contiene cambios introducidos por las diputadas y los diputados proponentes.

Dicho proyecto pretende reformar y adicionar varios artículos a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, N° 17 de 22 de octubre de 1943, así como modificar el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, de 16 de febrero de 2000 y el artículo 3 del Código de Trabajo.

Con esas enmiendas se persigue dotar a la CCSS de instrumentos más efectivos y oportunos para aumentar la cobertura contributiva y combatir la evasión y la morosidad a la que se enfrenta diariamente en su cometido institucional.

Según la exposición de motivos, el objetivo de la propuesta se logrará:

1. Otorgándole a la CCSS la potestad de realizar administrativamente las gestiones de cobro de las cuotas correspondientes a los seguros sociales hasta proceder al eventual embargo y remate de los bienes en sede administrativa, sin tener que recurrir a la vía judicial.
2. Responsabilizando a los representantes legales por las deudas por concepto de cuotas obreras de sus representadas.
3. Aumentando la tasa de interés por mora al pasar de la Tasa Legal (para el caso de las cuotas de la Caja) y la Tasa Básica Pasiva (para el caso de los aportes de la Ley de Protección al Trabajador), a la Tasa de Redescuento del Banco Central de Costa Rica.

4. Estableciendo como falta grave para el funcionario el incumplimiento de verificar la condición de patrono o de trabajador independiente de estar al día en el pago de las obligaciones con la CCSS.
5. Ampliando el plazo a quince días para el cierre de un negocio que se encuentre en mora, en vez de los cinco días actuales.
6. Eliminando la exención establecida en el artículo 71 de la Ley de Protección del Trabajador, del pago de las cargas sociales en los aportes que realicen los patronos y los trabajadores.
7. Reformando el artículo 3 del Código de Trabajo para que tanto el patrono como el intermediario sean solidariamente responsables con relación a los derechos que el ordenamiento jurídico concede a los trabajadores.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA

En primer lugar es importante indicar que pese a que la exposición de motivos del proyecto se refiere a una reforma al artículo 56 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, lo cierto es que el texto normativo no la incluye, por lo que esta Asesoría omite pronunciarse al respecto.

A. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA

La posibilidad de que la Asamblea Legislativa pueda aprobar la legislación propuesta en el proyecto de ley no atenta contra el principio de autonomía constitucional otorgado a la Caja Costarricense del Seguro Social ni se infringe el principio de presunción de competencias¹.

¹ En el dictamen C-130-00 de 9 de junio del 2000 la Procuraduría General de la República refiriéndose a este Principio, manifestó lo siguiente:

“Como es bien sabido, hoy en día el principio de presunción de competencia es el que regenta o inspira el ejercicio de la potestad legislar y no el principio de la omnipotencia de la ley, el cual es solo seguido en Gran Bretaña, aunque con algunas matizaciones debido a la influencia del sistema jurídico comunitario europeo. Este principio señala, grosso modo, que el legislador, en uso de la potestad de legislar, puede regular cualquier materia, excepto aquellas que han sido asignadas por el Constituyente, en forma exclusiva, a otros entes u órganos, a una determinada fuente normativa o constituyen un contenido sustraído de la ley. Desde esta perspectiva, el asignar una determina competencia constitucional a un ente – como es el caso de la CCSS- y, además, garantizarle una autonomía administrativa y política para que cumpla su cometido, constituye una barrera infranqueable para el legislativo. En este supuesto, existe un compartimento inmune a la potestad de legislar, de donde resulta que lo referente a la administración y el gobierno de los seguros sociales solo puede ser definido por los máximos órganos del ente. En otras palabras, lo que entraña la administración y el gobierno de los seguros sociales es una competencia que solo puede ser ejercida por los máximos órganos de la CCSS, de donde resulta la incompetencia del legislativo para normar aquellas actividades o acciones que se subsumen en esos dos conceptos. Si esto resulta claro en relación con los seguros sociales, no lo es en cuanto a los otros fines que el legislador le asigna a ese ente. Considera el órgano asesor que la autonomía administrativa y de gobierno que la Constitución Política le garantiza a la CCSS está en función de los seguros sociales, no así en relación con las otras actividades o fines que el legislador le impone a esa entidad, por lo que la autonomía es parcial, aunque absoluta en el ámbito de la especialización. Lo anterior obedece, en primer término, a que la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto. Es decir, el grado de autonomía no

Desde este punto de vista, podemos argumentar que, salvo algunos posibles vicios de inconstitucionalidad que se presentan en forma concreta en algunos artículos, la iniciativa en general tiene un respaldo constitucional, el cual se encuentra fundamentado en el principio de seguridad social y en que la autonomía política otorgada a la CCSS no es absoluta y por el contrario, se ejerce conforme a la ley. De allí que la Asamblea Legislativa puede hacer las modificaciones pertinentes a su ley constitutiva siempre y cuando no atente contra la autonomía de gobierno especial que tiene la CCSS exclusivamente con respecto a la administración y el gobierno de los seguros de Enfermedad y Maternidad, así como el de Invalidez, Vejez y Muerte y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden administrar².

Como se desprende del texto normativo, las modificaciones legales propuestas no se refieren a las prestaciones propias de los seguros sociales, ni a las condiciones de ingreso del régimen ni a los beneficios otorgables, sino que se refieren únicamente a hacer más efectivos y oportunos los instrumentos para aumentar la cobertura contributiva y combatir la evasión y la morosidad a la que se enfrenta diariamente la CCSS; de allí que el proyecto de ley no es contrario a la autonomía de gobierno especial en materia de seguros sociales que se le ha otorgado constitucionalmente a esta Institución.

Todo este sistema de seguridad social se basa en el principio constitucional de solidaridad, el cual consiste en asumir en forma conjunta el sostenimiento del régimen de seguridad social, en donde cada uno aporta una suma de dinero de acuerdo con su ingreso salarial, recibiendo todos de igual manera sus beneficios: médicos, hospitalarios y farmacéuticos. Siendo la única excepción el pago de la pensión por vejez, invalidez y muerte, las cuales dependerán de los aportes realizados al régimen.

De allí, que el análisis de la normativa propuesta parte de la interpretación de lo que se entiende por el principio de la Seguridad Social, que engloba los principios de universalidad, generalidad, suficiencia de la protección y solidaridad social". (Sala Constitucional, Voto N° 03483-2003).

se le concede por el hecho de que sea un tipo de ente (institución autónoma), sino para que cumpla un cometido especial asignado por el Constituyente. Cuando no estamos en presencia de este fin no se justifica la autonomía política".

² *La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social". En conclusión, el constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado..." (Sala Constitucional, Voto N° 6256-94)*

B. DATOS DE MOROSIDAD EN EL PAGO DE LAS CUOTAS DE LA CCSS³

Tal como se indicó en el resumen del proyecto, la iniciativa pretende suministrarle mejores herramientas a la CCSS para enfrentar de forma más activa la evasión y la morosidad. Por ello de seguido se presentan una serie de datos sobre la morosidad, de conformidad con información suministrada por la propia institución⁴.

- La morosidad acumulada de la CCSS, durante el periodo 2004-2008 se disminuyó en términos reales de manera sostenida: -2,5% en el 2004, -8,5% en el 2005, -5,1% en el 2006, -1,4% en el 2007 y -9,9% en el 2008.

Para los años 2009 y 2010 la morosidad sube en un 7,4% y en un 7,2%, respectivamente. Las autoridades indican que ello es efecto de la crisis económica sufrida a nivel mundial.

A junio de 2012 la morosidad acumulada asciende a ¢119.715 millones para 60.670 casos⁵.

- Por otro lado, durante el período 2004-2010 la cobertura contributiva en el Seguro de Salud se incrementó, al pasar de 53,4% a 66,6%, mientras que la cobertura contributiva del Seguro de Pensiones aumentó al pasar de 45,1% a 59,6%.

C. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1 DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el artículo 1º de la iniciativa se reforman los artículos 20, 30, 31, 37, 38, 44, 45, 47, 48, 49, 53, 55, 56, 74 y 74 bis de la Ley Constitutiva de la CCSS, N.º 17 de 22 de octubre de 1943. En ese sentido esta Asesoría se limitará a realizar el análisis de aquellas reformas y adiciones que se pretenden incluir en el proyecto que merecen observaciones constitucionales y de legalidad. En pocos artículos se procederá a realizar un análisis constitucional de la norma vigente, lo cual se hará únicamente para efectos de información para el legislador.

En todo caso, de seguido se presenta un cuadro comparativo⁶ de los cambios introducidos a la legislación, a fin de que las legisladoras y los legisladores aprecien con mayor facilidad las enmiendas propuestas.

³ Datos obtenidos del Oficio N° GF-32.702 del 8 de agosto de 2011 del Gerente Financiero de la CCSS, que fue aprobado por la Junta Directiva en el artículo 5 de la sesión N° 8529, celebrada el 1 de setiembre de 2011.

⁴ Datos obtenidos del Oficio N° GF-32.702 del 8 de agosto de 2011 del Gerente Financiero de la CCSS, que fue aprobado por la Junta Directiva en el artículo 5 de la sesión N° 8529, celebrada el 1 de setiembre de 2011.

⁵ Gráfico enviado por Luis Diego Calderón Villalobos, de la Dirección de Cobros de la CCSS, el día 30 de julio de 2012.

⁶ Elaborado por Marylen Ulate Mora, revisado por Liliana Cisneros Quesada, Jefa del Área de Investigación y Gestión Documental, Departamento de Servicios Técnicos.

LEY CONSTITUTIVA CCSS	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 20.- Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para los efectos de esta ley, el Director de Departamento de Inspección de la Caja tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la Tributación y a cualquier otra oficina pública, la información contenida en las declaraciones, los informes y los balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los asegurados, a quienes se les podrá recibir declaración jurada sobre los hechos investigados.</p> <p>Las actas que levanten los inspectores y los informes que rindan en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, deberán ser motivados y tendrán valor de prueba muy calificada. Podrá prescindirse de dichas actas e informes solo cuando exista prueba que revele su inexactitud, falsedad o parcialidad.</p> <p>Toda la información referida en este artículo tendrá carácter confidencial; su divulgación a terceros particulares o su mala</p>	<p>“Artículo 20.- Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades con los deberes y las atribuciones señaladas en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N.º 1860 de 21 de abril de 1955. Para los efectos de la presente ley, el Servicio de Inspección de la Caja, a través de su jefatura, tendrá la facultad de solicitar y acceder efectivamente a la Tributación, al Sistema Bancario Nacional, Superintendencia General de Entidades Financieras, y a cualquier otra oficina pública o ente público no estatal, certificación de la información contenida en las declaraciones, los informes, balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los trabajadores asalariados, independientes y cualquier otro obligado por ley, y depósitos de salarios en las cuentas bancarias.</p> <p>Las actas que levanten los inspectores y los informes que rindan en el ejercicio de sus funciones y atribuciones deberán ser motivados y tendrán valor de prueba muy calificada. Podrá prescindirse de dichas actas e informes solo cuando exista prueba que revele su inexactitud, falsedad o parcialidad.</p> <p>Toda la información referida en este artículo tendrá carácter confidencial; su divulgación a terceros particulares o su mala</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se adiciona al Sistema Bancario Nacional, Superintendencia General de Entidades Financieras, también ente público no estatal.</p> <p>Se elimina lo de la declaración jurada.</p> <p>Se amplía a trabajadores asalariados e independientes.</p>

<p>utilización serán consideradas como falta grave del funcionario responsable y acarrearán, en su contra, las consecuencias administrativas, disciplinarias y judiciales que correspondan, incluida su inmediata separación del cargo.</p>	<p>utilización serán consideradas como falta grave del funcionario responsable y acarrearán, en su contra, las consecuencias administrativas, disciplinarias y judiciales que correspondan, incluida su inmediata separación del cargo.”</p>	
<p>Artículo 30.- Los patronos, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores, les deducirán las cuotas que éstos deban satisfacer y entregarán a la Caja el monto de las mismas, en el tiempo y forma que determine la Junta Directiva.</p> <p>El patrono que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá personalmente por el pago de dichas cuotas. Cuando el patrono fuere el Estado o sus instituciones, y el culpable de que no se haga la retención fuere un trabajador al servicio de ellos, la responsabilidad por el incumplimiento será suya y se le sancionará con suspensión del respectivo cargo, durante quince días, sin goce de sueldo.</p> <p>En caso del traspaso o arrendamiento de una empresa de cualquier índole, el adquirente o arrendatario responderá solidariamente con el trasmiteante o arrendante, por el pago de las cuotas obreras o patronales que estos últimos fueren en deber a la</p>	<p>“Artículo 30.- Los patronos, al pagar las remuneraciones a sus trabajadores, les deducirán las cuotas que estos deban satisfacer y entregarán a la Caja el monto íntegro de las cuotas obreras y patronales, en el tiempo y forma que determine su Junta Directiva.</p> <p>El patrono que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior responderá personalmente por el pago de dichas cuotas. Cuando el patrono fuere el Estado o sus instituciones y el culpable de que no se haga la retención fuere un trabajador al servicio de ellos, la responsabilidad por el incumplimiento será suya y se le sancionará con suspensión del respectivo cargo, durante quince días, sin goce de sueldo.</p> <p>El traspaso de hecho o de derecho, arrendamiento, cambio de razón social o sustitución patronal de una empresa de cualquier índole conllevará siempre el traspaso de las deudas con la seguridad social. El Registro Nacional notificará de oficio a la CCSS toda inscripción, anotación o cambio de razón social para efecto de los controles establecidos en este artículo.</p> <p>En los casos señalados en el párrafo anterior, el transmitente, arrendante o los herederos de uno u otro responderán solidariamente con el adquirente o arrendatario, por el pago de dichas cuotas obreras, patronales y otras deudas con la seguridad social que los primeros fueren en</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se adiciona un tercer párrafo.</p>

<p>Caja en el momento del traspaso o arrendamiento. Para que la Caja recupere las cuotas que se adeuden, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 53 de esta ley. (Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 4189 de 10 de setiembre de 1968).</p>	<p>deber a la Caja en el momento del traspaso o arrendamiento. Cualquier pacto en contrario que excluya esa responsabilidad será absolutamente nulo. Esta responsabilidad solidaria se extiende a la totalidad de las deudas para con la Caja generadas con anterioridad al hecho, omisión, negocio o acto jurídico que las originó.</p>	<p>Se adicionan los últimos seis párrafos al proyecto de ley.</p>
	<p>Se entenderá que existe traspaso o sucesión aun cuando se trate de cooperativas autogestionarias o de sociedades anónimas laborales que continúan la industria, negocio o explotación esté o no constituida por trabajadores que prestarán servicios por cuenta del patrono anterior.</p>	
	<p>En caso de que el patrono sea una sociedad o entidad disuelta y liquidada, sus obligaciones de cotización a la seguridad social pendientes se transmitirán a los socios o partícipes en el capital, quienes responderán solidariamente y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiere adjudicado.</p>	
	<p>Será responsable solidariamente de la obligación de cotizar, la persona física o jurídica contratante que se beneficie de la prestación de servicios de la persona trabajadora, aunque formalmente no figure como patrono en el contrato de trabajo o en los registros públicos. El contratante estará obligado a verificar cada mes a partir de la fecha de contratación, el estado de las personas físicas o jurídicas con quien mantiene relación contractual respecto a sus obligaciones con la CCSS. Después de un mes de vencidas las obligaciones con la CCSS, el contratante deberá apercibir por escrito o medio electrónico al contratado, e informar al</p>	

	<p>departamento correspondiente de la CCSS, con el propósito que el contratado cancele las obligaciones pendientes en un plazo de quince días hábiles, o de lo contrario podrá rescindir el contrato sin responsabilidad por parte del contratante. La responsabilidad solidaria del contratante, entrará en vigencia en el tanto no cumpla con el procedimiento indicado previamente.</p> <p>En caso de subcontratación, la persona física o jurídica contratante o propietaria responderá solidariamente por las obligaciones que se generen o se encuentren pendientes con la seguridad social, únicamente respecto de aquellos trabajadores del subcontratista que le hayan brindado sus servicios y por el período de tiempo de la prestación de estos. Para los efectos de este párrafo, se aplicarán los procedimientos señalados anteriormente.</p> <p>La CCSS deberá implementar un sistema electrónico que facilite al público realizar las consultas pertinentes. La impresión del registro tendrá valor de certificación para todos los efectos legales.</p> <p>TRANSITORIO I.- La CCSS dispondrá de un plazo de seis meses para implementar el sistema electrónico de consultas previsto en el inciso b) del artículo 1 de esta ley que reforma el artículo 30 de la Ley Nº 17, de 22 de octubre de 1943.</p>	
<p>Artículo 31.- Los patronos y los asegurados facultativos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.</p>	<p>Artículo 31.- Los patronos, trabajadores independientes, los asegurados voluntarios y cualquier otro obligado por ley, pagarán sus cuotas en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se cambia asegurados facultativos por trabajadores independientes, asegurados voluntarios y cualquier otro obligado por ley.</p>

<p>Corresponderá a la Caja determinar si aplica el sistema de estampillas o timbres, el de planillas, libretas, o cualquier otro, en la recaudación de las cuotas de los asegurados y de los patronos; pero quedará obligada a informar a los asegurados que lo soliciten, el número y monto de las cuotas que a nombre de ellos haya recibido.</p> <p>Créase el Sistema Centralizado de Recaudación, para llevar el registro de los afiliados, ejercer el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; a los Fondos de Capitalización Laboral; además de las cargas sociales cuya recaudación ha sido encargada a la CCSS y cualquier otra que la ley establezca.</p> <p>Mediante decreto, el Poder Ejecutivo podrá encargar al Sistema Centralizado de Recaudación la recolección del impuesto de la renta establecido sobre los salarios. El Instituto Nacional de Seguros queda autorizado para recolectar por medio de este Sistema, las primas del seguro de riesgos del trabajo. El registro del Sistema Centralizado de Recaudación será administrado por la Caja. El Sistema Centralizado de Recaudación se regirá además por las siguientes disposiciones:</p> <p>a) La recaudación deberá ser efectuada por la Caja o por medio del sistema de pagos y transferencias del Sistema Financiero Nacional de manera tal que se garantice a los destinatarios finales, el giro de los recursos en forma</p>	<p>Corresponderá a la Caja determinar si aplica el sistema de estampillas o timbres, el de planillas, libretas, o cualquier otro, en la recaudación de las cuotas de los asegurados voluntarios, trabajadores independientes, patronos y cualquier otro obligado por ley, pero quedará obligada a informar a los que lo soliciten, el número y monto de las cuotas que a nombre de ellos haya recibido.</p> <p>Créase el Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS, para llevar el registro de los afiliados, ejercer el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; y los fondos de capitalización laboral, además de las cargas sociales cuya recaudación ha sido encargada a la Caja y cualquier otra que la ley establezca.</p> <p>La Caja podrá celebrar acuerdos con distintas entidades para la prestación de servicios de administración de información a través del Sistema Centralizado de Recaudación. Para dicho efecto la Dirección Sistema Centralizado de Recaudación deberá determinar, mediante los estudios de factibilidad correspondientes, su viabilidad.</p> <p>La Caja será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores así como, de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos según lo establecido en la presente ley. Lo</p>	<p>Se eliminan los párrafos señalados en negrita en la ley.</p> <p>Se adiciona el párrafo cuarto, señalado en negrita en el proyecto de ley.</p> <p>Se cambia el pago de intereses conforme a la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica y no la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, como lo establece la ley.</p>
---	--	---

<p>directa.</p> <p>b) La Caja será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores así como, de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos según lo establecido en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de las gestiones que puedan realizar terceros de acuerdo con el artículo 564 del Código de Trabajo.</p> <p>El patrono girará las cuotas correspondientes a cada trabajador, dentro de un plazo hasta de veinte días naturales, siguientes al cierre mensual, por medio del sistema de recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social. Vencido dicho plazo, el patrono cancelará intereses conforme a la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, los cuales serán acreditados directamente a la cuenta de cada trabajador.</p> <p>El Régimen no Contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa."</p>	<p>anterior, sin perjuicio de las gestiones que puedan realizar terceros de acuerdo con el artículo 564 del Código de Trabajo.</p> <p>El patrono girará las cuotas correspondientes a cada trabajador, dentro de un plazo hasta de veinte días naturales, siguientes al cierre mensual, por medio del sistema de recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social. Vencido dicho plazo, el patrono que incurra en morosidad pagará intereses conforme a la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica, los cuales serán acreditados directamente a la cuenta de cada trabajador.</p> <p>El Régimen no Contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa."</p>	
--	---	--

<p>Artículo 37.- Iniciado el funcionamiento del seguro social, los patronos deberán empadronar en la Caja a sus trabajadores dentro del plazo y condiciones que establezca la Junta Directiva.</p>	<p>“Artículo 37.- Al inicio de la actividad económica, los patronos deberán empadronar en la Caja a sus trabajadores dentro del plazo y condiciones que establezcan la Junta Directiva. De igual forma deberá proceder el trabajador independiente con su aseguramiento y cualquier otro obligado por ley.</p> <p>Es obligación de los patronos, trabajadores independientes, asegurados voluntarios y cualquier otro obligado por ley, señalar al momento de su inscripción o reanudación ante la institución, lugar o medio para oír notificaciones. Este podrá ser utilizado por las dependencias de la Caja en cualquier trámite o procedimiento administrativo, en el tanto el administrado no indique expresamente otro distinto dentro del procedimiento respectivo. En caso de no señalar lugar o medio, o si el medio escogido imposibilitare la notificación por causas ajenas a la administración, o bien, si el lugar señalado permaneciere cerrado, fuere impreciso, incierto o inexistente, la parte quedará notificada en el transcurso de veinticuatro horas después de dictados los actos.</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se incluye al trabajador independiente.</p> <p>Se adiciona el último párrafo al proyecto de ley. Se establece el procedimiento en el momento de inscripción, de señalar el lugar o medio para notificaciones.</p>
<p>Artículo 38.- Cuando se tratase de trabajadores exceptuados de la obligación del seguro social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º, la excepción será calificada por la Caja a más tardar dentro del término de sesenta días, contados a partir de aquél en que se formuló la solicitud, sin que entretanto dejen de obrlarse las cuotas de los asegurados y de los patronos. Calificada favorablemente la exención, se devolverán las cuotas pagadas.</p>	<p>Artículo 38.- La devolución de cuotas procederá a partir de la resolución que emita la CCSS, con la que determine la excepción prevista en el artículo 4 de esta ley, respecto a los trabajadores exceptuados de la obligación de cotizar para el seguro social. Para el dictado de esta resolución, la CCSS tendrá un plazo de hasta sesenta días naturales, contados a partir de aquel en que se formuló la solicitud por parte del interesado.</p> <p>La tramitación de dicha solicitud no suspende el cobro de las cuotas de los asegurados y de</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>

	<p>los patronos.</p> <p>Asimismo, la devolución de cuotas procederá a solicitud del interesado, cuando se determine por resolución emitida por la CCSS, que por error se admitió un empadronamiento o inclusión en forma improcedente.</p> <p>En ambos casos, una vez dictada la resolución correspondiente, la CCSS dispondrá de un plazo improrrogable de hasta sesenta días naturales para efectuar la devolución pertinente.</p> <p>La acción para solicitar la devolución de las cuotas pagadas improcedentemente prescribirá a los tres años, contados a partir del día siguiente a la realización del último pago. La CCSS deberá reconocer todos los montos pagados en forma retroactiva.”</p>	<p>Se adicionan cuatro párrafos al proyecto de ley.</p>
<p>Artículo 44.- Las siguientes transgresiones a esta ley serán sancionadas en la siguiente forma:</p> <p>a) Será sancionado con multa equivalente al cinco por ciento (5%) del total de los salarios, remuneraciones o ingresos omitidos, quien no inicie el proceso de empadronamiento previsto por el artículo 37 de esta ley, dentro de los ocho días hábiles siguientes al inicio de la actividad.</p> <p>b) Será sancionado con multa equivalente al monto de tres salarios base, quien:</p> <p>1.-Con el propósito de cubrir a costa de sus trabajadores la cuota que como patrono debe satisfacer, les rebaje sus salarios o remuneraciones.</p>	<p>“Artículo 44.- Las transgresiones a esta ley serán sancionadas en la siguiente forma:</p> <p>a) Será sancionado con multa equivalente al cinco por ciento (5%) del total de los salarios, remuneraciones o ingresos omitidos, quien no inicie el proceso de empadronamiento previsto por el artículo 37 de esta ley, dentro de los ocho días hábiles siguientes al inicio de la actividad.</p> <p>b) Será sancionado con multa equivalente al monto de tres salarios base, quien:</p> <p>1.- Con el propósito de cubrir a costa de sus trabajadores la cuota que como patrono debe satisfacer, les rebaje sus salarios o remuneraciones.</p>	
<p>2.- No acate las resoluciones de la Caja relativas a la</p>	<p>2.-No acate las resoluciones de la Caja relativas a la obligación de</p>	

<p>obligación de corregir transgresiones a la presente ley o sus reglamentos, constatadas por sus inspectores en el ejercicio de sus funciones. Las resoluciones deberán expresar los motivos que las sustentan, el plazo concedido para enmendar el defecto y la advertencia de la sanción a que se haría acreedor el interesado, de no acatarlas.</p>	<p>corregir transgresiones a la presente ley o sus reglamentos, constatadas por sus inspectores en el ejercicio de sus funciones. Las resoluciones deberán expresar los motivos que las sustentan, el plazo concedido para enmendar y la advertencia de la sanción a que se haría acreedor el interesado, de no acatarlas.</p>	
<p>3.- No deduzca la cuota obrera mencionada en el artículo 30 de esta ley, no pague la cuota patronal o que le corresponde como trabajador independiente.</p> <p>c) Será sancionado con multa de cinco salarios base quien no incluya, en las planillas respectivas, a uno o varios de sus trabajadores o incurra en falsedades en cuanto al monto de sus salarios, remuneraciones, ingresos netos o la información que sirva para calcular el monto de sus contribuciones a la seguridad social.</p> <p>De existir morosidad patronal comprobada o no haber sido asegurado oportunamente el trabajador, el patrono responderá íntegramente ante la Caja por todas las prestaciones y los beneficios otorgados a los trabajadores en aplicación de esta ley. En la misma forma responderán quienes se dediquen a actividades por cuenta propia o no asalariada, cuando se</p>	<p>3.- No deduzca la cuota obrera mencionada en el artículo 30 de esta ley, no pague la cuota patronal o que le corresponde como trabajador independiente.</p> <p>4.- El trabajador independiente o cualquier otro obligado por ley que no inicie el proceso de aseguramiento ante la Caja, dentro de los quince días hábiles siguientes al inicio de la actividad generadora de ingresos.</p> <p>c) Será sancionado con multa de cinco salarios base quien no incluya, en las planillas respectivas, a uno o varios de sus trabajadores o incurra en falsedades en cuanto al monto de sus salarios, remuneraciones, ingresos o la información que sirva para calcular el monto de sus contribuciones a la seguridad social.</p> <p>De existir morosidad patronal comprobada o no haber sido asegurado oportunamente el trabajador, el patrono responderá íntegramente ante la Caja por todas las prestaciones y los beneficios otorgados a los trabajadores en aplicación de esta ley. En la misma forma responderán quienes se dediquen a actividades por cuenta propia o no asalariada, cuando se encuentren en estas mismas situaciones.</p>	<p>Se adiciona un inciso 4) al proyecto de ley, referente al trabajador independiente que no inicie el proceso de aseguramiento.</p>

<p>encuentren en estas mismas situaciones.</p> <p>Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo anterior, la Caja estará obligada a otorgar la pensión y proceder directamente contra los patronos responsables, para reclamar el monto de la pensión y los daños y perjuicios causados a la Institución. El hecho de que no se hayan deducidos las cuotas del trabajador no exime de responsabilidad a los patronos. La acción para reclamar el monto de la pensión es imprescriptible e independiente de aquella que se establezca para demandar el reintegro de las cuotas atrasadas y otros daños y perjuicios ocasionados</p>	<p>Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo anterior, la Caja estará obligada a otorgar la pensión y proceder directamente contra los patronos responsables, para reclamar el monto de la pensión y los daños y perjuicios causados a la institución. El hecho de que no se hayan deducido las cuotas del trabajador no exime de responsabilidad a los patronos. La acción para reclamar el monto de la pensión es imprescriptible e independiente de aquella que se establezca para demandar el reintegro de las cuotas atrasadas y otros daños y perjuicios ocasionados.</p> <p>La Caja y cualquier persona podrán denunciar ante la instancia judicial correspondiente las transgresiones a esta ley.</p>	<p>Se adiciona el último párrafo al proyecto de ley, sobre el poder denunciar ante la instancia judicial por violar esta ley.</p>
<p>Artículo 45.- Constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, a quien no entregue a la Caja el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley .</p>	<p>Artículo 45.- Constituye apropiación y retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, Ley N.º 4573, de 4 de mayo de 1970, a quien no entregue a la Caja el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley.</p> <p>Si el patrono fuere una persona jurídica la obligación recaerá sobre sus representantes legales.</p> <p>Igual pena se impondrá a los patronos o trabajadores independientes y cualquier otro obligado por ley, que:</p> <p>a) Con el fin de evadir sus obligaciones o defraudar a la Caja incurran en la simulación de hechos de naturaleza distinta a los realmente ocurridos o bien en simulación de derecho.</p> <p>b) Por medio de artificios o engaños incurran en falsedades en su identificación ante la Caja, en el reporte del monto de las remuneraciones de sus trabajadores, en el reporte de los</p>	<p>Las modificaciones se destacan en negrita.</p> <p>Se adiciona el número de ley del Código Penal al que hace referencia el artículo 45.</p> <p>Se adicionan los últimos párrafos al proyecto de ley.</p> <p>Se establece las penas para los patronos o trabajadores independientes que se apropien o retengan en forma indebida las cuotas obreras obligatorias.</p>

	<p>ingresos o en la información que sirva para calcular el monto de las contribuciones.</p> <p>c) Al patrono que, por medio de artificios o engaños, incurra en falsedades, deformación u ocultamiento de hechos verdaderos o mediante el traspaso por cualquier medio o cambio de razón social pretenda evadir el cumplimiento de sus obligaciones para con la Caja.</p> <p>Para los efectos del párrafo primero de este artículo, se entenderá que la prescripción comenzará a correr a partir del hecho cometido.”</p>	
<p>Artículo 47.- Será sancionado con multa de cinco salarios base el encargado de pagar los recursos ordenados por esta ley, que se niegue a proporcionar los datos y antecedentes considerados necesarios para comprobar la corrección de las operaciones, oponga obstáculos infundados o incurra en retardo injustificado para suministrarlos.</p>	<p>“Artículo 47.- Será sancionado administrativa o judicialmente con multa de cinco salarios base el patrono, su representante o el trabajador independiente, que se niegue a proporcionar los datos y antecedentes considerados necesarios para comprobar la corrección de las operaciones, oponga obstáculos infundados o incurra en retardo injustificado para suministrarlos o proporcione datos falsos.</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se especifica sancionado administrativa o judicialmente.</p> <p>Se sustituye “el encargado de pagar los recursos establecidos en esta ley” por “el patrono, su representante o el trabajador independiente”</p> <p>Se adiciona que proporcione datos falsos.</p>
<p>Artículo 48.- La Caja podrá ordenar, administrativamente, el cierre del establecimiento, local o centro donde se realiza la actividad cuando:</p> <p>a) La persona responsable o su representante se nieguen, injustificada y reiteradamente, a suministrar la información que los inspectores de la Caja Costarricense de Seguro Social le soliciten dentro de sus atribuciones legales. No se aplicará dicha medida si la información requerida se entrega dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución</p>	<p>Artículo 48.- La Caja podrá ordenar, administrativamente, el cierre del establecimiento, local o centro donde se realiza la actividad cuando:</p> <p>a)La persona responsable o su representante se nieguen, injustificadamente, a suministrar la información que los inspectores de la Caja Costarricense de Seguro Social le soliciten dentro de sus atribuciones legales.</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se elimina el párrafo señalado en negrita al final del inciso a) de la ley.</p>

<p>en que se ordena el cierre.</p>		
<p>b) Cuando exista mora por más de dos meses en el pago de las cuotas correspondientes, siempre y cuando no medie ningún proceso de arreglo de pago o declaratorio de derechos entre el patrono y la Caja.</p> <p>El cierre del establecimiento, local o centro donde se realiza la actividad se hará mediante la colocación de sellos oficiales en puertas, ventanas y otros lugares de acceso al establecimiento. La destrucción de estos sellos acarreará la responsabilidad penal correspondiente.</p> <p>El cierre podrá ordenarse por un período máximo de cinco días, prorrogable por otro igual cuando se mantengan los motivos por los que se dictó. Para la imposición de esta medida y antes de su resolución y ejecución, la Caja deberá garantizarle al afectado el respeto de su derecho al debido proceso administrativo, conforme al artículo 55 de esta ley, que será normado mediante el reglamento respectivo.</p>	<p>b) Cuando exista mora por más de dos meses en el pago de cuotas correspondientes, siempre y cuando no medie ningún proceso de adecuación de pago debidamente formalizado o proceso declaratorio de derechos entre el patrono y la Caja.</p> <p>El cierre del establecimiento, local o centro donde se realiza la actividad comprende la prohibición expresa de desarrollar dicha actividad en cualquier lugar, durante el período por el cual se ordena el cierre. El cierre se realizará mediante la colocación de cintas y sellos en puertas, ventanas y otros lugares de acceso al establecimiento, así como en todo lugar que sea necesario para garantizar el no ejercicio de la actividad. La destrucción de estos sellos o el ejercicio de la actividad, durante el período que se ordenó el cierre, acarreará la responsabilidad penal correspondiente.</p> <p>El cierre se ordenará por un período de hasta quince días naturales, prorrogable automáticamente por otro igual cuando se mantengan los motivos por los que se dictó. Para la imposición de esta medida y antes de su resolución y ejecución, la Caja deberá garantizarle al afectado el respeto de su derecho al debido proceso administrativo, conforme con el artículo 55 de esta ley, que será normado mediante el reglamento respectivo.</p> <p>La Caja, al momento de ejecutar el cierre material, desconocerá el traspaso por cualquier título, del negocio, establecimiento, local o centro, que se perfeccione luego de iniciado el procedimiento de cierre.</p>	<p>En el inciso b) se cambia la palabra “arreglo” por “adecuación”.</p> <p>Se adicionan en el proyecto de ley, los párrafos destacados en negrita.</p> <p>Se modifica el plazo del cierre administrativo del establecimiento donde se realiza la actividad, de un máximo de cinco días establecido en la ley por hasta quince días naturales. Se adiciona la palabra “automáticamente”</p> <p>Se adicionan los dos últimos párrafos al artículo 48 del proyecto de ley.</p>

	<p>A quien no cumpla o no haga cumplir en todos sus extremos la orden de no realizar el ejercicio de la actividad, se le impondrá la sanción dispuesta para el delito de desobediencia establecido en el artículo 307 del Código Penal.</p>	
<p>Artículo 49.- En todo procedimiento que pueda culminar con la imposición de una sanción en sede administrativa, se le concederá al interesado el derecho de defensa y se respetará el debido proceso antes de que se resuelva el asunto. Para efecto del cálculo del monto respectivo de las sanciones económicas aquí previstas, se entenderá por salario base el establecido por el artículo 2 de la Ley No. 7337.</p> <p>Las personas que resulten sancionadas administrativamente por infracción de las leyes y normas reguladoras de la seguridad social o incumplan los plazos reglamentarios definidos para el cumplimiento de sus obligaciones, estarán sujetas, además, al pago de las costas administrativas causadas. Asimismo, quienes no cancelen las cuotas correspondientes estarán sujetos al pago de los intereses de ley sobre el monto de las contribuciones adeudadas."</p>	<p>Artículo 49.- En todo procedimiento que pueda culminar con la imposición de una sanción en sede administrativa, se le concederá al interesado el derecho de defensa y se respetará el debido proceso antes de que se resuelva el asunto. Para efecto del cálculo del monto respectivo de las sanciones económicas aquí previstas, se entenderá por salario base el establecido por el artículo 2 de la Ley de reforma de los artículos 209, 212, 216, 384 incisos 1 y 9 del Código Penal; reforma de los artículos 265, 291, 294, 421 y 474 del Código de Procedimientos Penales; derogatoria de los artículos 310 y 323 del Código de Procedimientos Penales, adición de un inciso 3, al artículo 401 del Código de Procedimientos Penales, N.º 7337, de 5 de mayo de 1993.</p> <p>Las personas que resulten sancionadas administrativamente por infracción de las leyes y normas reguladoras de la seguridad social o incumplan los plazos reglamentarios definidos para el cumplimiento de sus obligaciones, estarán sujetas, además, al pago de costas administrativas causadas. Asimismo, quienes no cancelen las cuotas de la Caja Costarricense de Seguro Social pagarán intereses conforme a la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica."</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>En el último párrafo se adiciona la frase de la Caja Costarricense de Seguro Social y se modifica lo de la tasa de redescuento.</p>
<p>Artículo 53.- Cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la Caja, sin</p>	<p>Artículo 53.- Cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la Caja, sin</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>

<p>perjuicio de la sanción establecida administrativamente, el infractor deberá indemnizar a la Institución por los daños y perjuicios ocasionados y deberá, además, restituir los derechos violentados. Para ello, se adoptarán las medidas necesarias que conduzcan a esos fines y se procederá de conformidad con título VII, capítulo VII del Código de Trabajo.</p> <p>La certificación extendida por la Caja, mediante su Jefatura de Cobro Administrativo o de la sucursal competente de la Institución, cualquiera que sea la naturaleza de la deuda, tiene carácter de título ejecutivo, una vez firme en sede administrativa.</p> <p>Las deudas en favor de la Caja tendrán privilegio de pago en relación con los acreedores comunes, sin perjuicio de los privilegios mayores conferidos por otras normas. Este privilegio es aplicable en los juicios universales y en todo proceso o procedimiento que se tramite contra el patrimonio del deudor."</p>	<p>perjuicio de la sanción establecida administrativamente, el infractor deberá indemnizar a la Institución por los daños y perjuicios ocasionados y deberá, además, restituir los derechos violentados. Los daños consistirán en el monto de las sumas que como consecuencia de la infracción no hayan ingresado a la Caja o que esta haya tenido que satisfacer indebidamente. Por su parte, los perjuicios consistirán en el monto de los intereses de los daños, conforme la tasa establecida en el artículo 49 de la presente ley, así como los costos del proceso de cobro.</p> <p>Tratándose de personas jurídicas el o los representantes legales de estas serán solidariamente responsables por las acciones u omisiones establecidas en la presente ley.</p> <p>Una vez declarado el adeudo, la certificación extendida por la Caja, mediante las jefaturas competentes de las dependencias que gestionan los cobros, cualquiera que sea la naturaleza de la deuda, tiene carácter de título ejecutivo.</p> <p>Las deudas en favor de la Caja tendrán privilegio de pago en relación con los acreedores comunes, sin perjuicio de los privilegios mayores conferidos por otras normas. Este privilegio es aplicable en los juicios universales y en todo proceso o procedimiento que se tramite contra el patrimonio del deudor."</p>	
<p>Las demás controversias que se promuevan con motivo de la aplicación de esta ley o sus reglamentos, serán substanciadas y resueltas por la Gerencia de División respectiva. Contra lo que esta decida, cabrá recurso de</p>	<p>Las demás controversias que se promuevan con motivo de la aplicación de esta ley o sus reglamentos serán substanciadas y resueltas por la Gerencia respectiva. Contra lo que esta decida cabrá recurso de apelación ante la Junta Directiva, el cual</p>	<p>Las modificaciones se señalan en negrita.</p>

<p>apelación ante la Junta Directiva, el cual deberá interponerse ante la misma Gerencia de División que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. El pronunciamiento de la Junta Directiva deberá dictarse dentro de los veinte días siguientes a aquél en que se planteó el recurso.</p> <p>Cada Gerente de División conocerá de los asuntos atinentes a su competencia, según la materia de que se trate. Si alguno estima que un caso no le corresponde, lo remitirá de oficio sin más trámite a la División respectiva. <i>(La frase final de este párrafo, que establecía un plazo de seis meses para impugnar ante los tribunales las resoluciones firmes que dicte la Caja, fue anulada por sentencia de la Sala Constitucional N° 3082-09 del 24 de febrero del 2009. Allí mismo se dispuso que "el plazo máximo para incoar el proceso judicial contra las resoluciones de la Caja Costarricense de Seguridad Social será el mismo que disponga el ordenamiento jurídico como plazo de prescripción para el reclamo del respectivo derecho de fondo".)</i></p> <p><i>(Así reformado por el artículo 85 de la Ley N ° 7983 del 16 de febrero del 2000).</i></p>	<p>deberá interponerse ante la misma Gerencia que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. El pronunciamiento de la Junta Directiva deberá dictarse dentro de los veinte días siguientes a aquel en que se planteó el recurso.</p> <p>Cada Gerente conocerá de los asuntos atinentes a su competencia, según la materia de que se trate. Si alguno estima que un caso no le corresponde, lo remitirá de oficio sin más trámite a la Gerencia respectiva. El plazo para impugnar ante los tribunales las resoluciones firmes que dicte la Caja será de seis meses.</p>	
<p>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.</p> <p>La acción penal y la pena en</p>	<p>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.</p> <p>La acción penal y la pena en</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>

<p>cuanto a las faltas contempladas en esta ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la Institución tenga conocimientos 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.</p> <p>(Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 2765 de 4 de julio de 1961)</p> <p><i>(Así reformado este artículo mediante resolución de la Sala Constitucional N° 3905-07, del 21 de marzo del 2007.)</i></p>	<p>cuanto a las faltas contempladas en esta ley prescribirán de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal y Código Penal. 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, prescribirán en término de diez años. 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.”</p>	
<p>Artículo 74.- La Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto, ordinario o extraordinario, ni efectuará modificaciones presupuestarias de las instituciones del sector público, incluso de las municipalidades, si no presentan una certificación extendida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual conste que se encuentran al día en el pago de las cuotas patronales y obreras de esta Institución o que existe, en su caso, el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado. Esta certificación la extenderá la Caja dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en papel común y libre de cargas fiscales, timbres e impuestos de cualquier clase.</p> <p>Corresponderá al Ministro de Hacienda la obligación de presupuestar, anualmente, las rentas suficientes que garanticen la universalización</p>	<p>“Artículo 74.- La Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto, ordinario o extraordinario, ni efectuará modificaciones presupuestarias de las instituciones u órganos del sector público, centralizados y descentralizados, si estos no se encuentran al día en el pago de las cuotas patronales y obrera, salvo adecuación de pago debidamente formalizada y estén al día en su cumplimiento.</p> <p>Corresponderá al Ministro de Hacienda la obligación de presupuestar, anualmente, las rentas suficientes que garanticen la universalización de los seguros</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se elimina las municipalidades y se adiciona órganos, centralizados y descentralizados .</p>

<p>de los seguros sociales y ordenar, en todo caso, el pago efectivo y completo de las contribuciones adeudadas a la Caja por el Estado, como tal y como patrono. El incumplimiento de cualquiera de estos deberes acarreará en su contra las responsabilidades de ley. Penalmente esta conducta será sancionada con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal.</p> <p>Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como con otras contribuciones sociales que recaude esta Institución conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley.</p> <p><i>(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 8909 del 8 de febrero de 2011)</i></p>	<p>sociales y ordenar, en todo caso, el pago efectivo y completo de las contribuciones adeudadas a la Caja por el Estado, como tal y como patrono.</p> <p>El incumplimiento de cualquiera de estos deberes acarreará en contra del Ministro de Hacienda la sanción prevista en el artículo 330 del Código Penal.</p> <p>Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como con otras contribuciones sociales que recaude esta institución conforme a la ley. Será requisito presentar la certificación emitida por la CCSS o la impresión prevista en el artículo 30 de esta ley, que demuestre estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta ley, para realizar los siguientes trámites ante la Administración Pública:</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones. Se adiciona “del Ministerio de Hacienda”.</p>
<p>1.- La admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorizaciones que se presente a la Administración Pública y esta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias. Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración</p>	<p>a) En el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización, regulación y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, autorizaciones, patentes, exoneraciones, concesiones, licencias y trámites de nacionalización de mercancías, ya sea en el régimen de importación o en el régimen de exportación, cualquier solicitud que se presente ante la Administración Pública deberá</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>

<p>Pública en los términos señalados en el artículo 1 tanto de la Ley General de la Administración Pública como de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.</p> <p>2.- En relación con las personas jurídicas, la inscripción de todo documento en los registros públicos mercantil, de asociaciones, de asociaciones deportivas y el Registro de organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, excepto los expedidos por autoridades judiciales.</p> <p>3.- Participar en cualquier proceso de contratación con la Administración Pública, central o descentralizada, con empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos.</p> <p>En todo contrato con estas entidades, incluida la contratación de servicios profesionales, el no estar inscrito ante la Caja como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, o no estar al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social, constituirá causal de incumplimiento contractual. Esta obligación se extenderá también a los terceros cuyos servicios subcontrate el concesionario o contratista, quien será solidariamente responsable por su inobservancia.</p> <p><i>(Así reformado el inciso 3)</i></p>	<p>acompañarse de certificación o documento idóneo que acredite el cumplimiento de las obligaciones del solicitante ante la CCSS. La admisibilidad de dicha solicitud dependerá del cumplimiento de este requisito.</p> <p>b) En relación con las personas jurídicas, la inscripción de todo documento en los registros públicos, mercantil, de asociaciones, de asociaciones deportivas y el Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, excepto los expedidos por autoridades judiciales.</p> <p>c) Participar en cualquier proceso de contratación con la Administración Pública, central o descentralizada, con empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos.</p> <p>En todo contrato con estas entidades, incluida la contratación de servicios profesionales, el no estar inscrito ante la Caja como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, o no estar al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social, constituirá causal de incumplimiento contractual. Esta obligación se extenderá también a los terceros cuyos servicios subcontrate el concesionario o contratista, quien será solidariamente responsable por su inobservancia.</p>	
---	--	--

<p><i>anterior por el artículo único de la ley N° 8909 del 8 de febrero de 2011)</i></p> <p>4.-El otorgamiento del beneficio dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.</p> <p>5.-El disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales. Será causa de pérdida de las exoneraciones y los incentivos fiscales acordados, el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, el cual será determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto.</p> <p>La verificación del cumplimiento de la obligación fijada en este artículo, será competencia de cada una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello, la Caja deberá suministrar mensualmente la información necesaria. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Caja no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, mediante convenios con cada una de esas instancias administrativas, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá establecer bases de datos conjuntas y sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad</p>	<p>d) El otorgamiento del beneficio dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428, de 7 de setiembre de 1994.</p> <p>e) El disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales. Será causa de pérdida de las exoneraciones y los incentivos fiscales acordados, el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, el cual será determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto.</p> <p>Tratándose de una compraventa de establecimiento mercantil, la Imprenta Nacional no publicará los edictos respectivos, si el transmitente no se encuentra al día en el pago de las obligaciones con la Caja.</p> <p>La verificación del cumplimiento de la obligación fijada en este artículo será competencia de cada una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello la Caja pondrá a disposición la información pertinente a las entidades de la Administración Pública en medios electrónicos o telemáticos. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Caja no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, mediante convenios con cada una de esas instancias administrativas, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá establecer bases de datos conjuntas y sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad social. Constituye falta grave para el funcionario público</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p> <p>Se adiciona un párrafo en el proyecto de ley.</p> <p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>
---	---	--

<p>social."</p> <p><i>(NOTA: Este artículo fue adicionado a la presente ley por el numeral 5 de la N° 6914 del 28 de noviembre de 1983 y reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)</i></p> <p><i>(Este artículo se encuentra reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 28770- MP-MTSS, del 6 de julio del 2000)</i></p>	<p>correspondiente el omitir la verificación de la condición de patrono o trabajador independiente al día en el pago de las obligaciones con la Caja o para el que no cumpla con lo establecido en el presente artículo.</p> <p>Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración Pública en los términos señalados en el artículo 1 tanto de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978 como del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N.º 8508, de 28 de abril de 2006.</p>	<p>Se adiciona un párrafo en el proyecto de ley.</p>
<p>Artículo 74 bis.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones con la seguridad social, quienes hayan suscrito un arreglo de pago con la CCSS que garantice la recuperación íntegra de la totalidad de las cuotas obrero-patronales y demás montos adeudados, incluyendo intereses, y estén al día en su cumplimiento. Lo anterior, siempre que ni el patrono moroso, ni el grupo de interés económico al que pertenezca, hayan incumplido ni este ni ningún otro arreglo de pago suscrito con la CCSS, durante los diez años anteriores a la respectiva contratación administrativa o gestión.</p>	<p>Artículo 74 bis.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones con la seguridad social, quienes hayan formalizado una adecuación de la deuda con la CCSS que garantice la recuperación íntegra de la totalidad de las cuotas obrero-patronales y demás montos adeudados, incluyendo intereses y costos de la gestión de cobro, y estén al día en su cumplimiento. Lo anterior, siempre que ni el patrono moroso, ni el grupo de interés económico al que pertenezca, hayan incumplido ni este ni ningún otra adecuación de la deuda suscrita con la CCSS, durante los diez años anteriores a la respectiva contratación administrativa o gestión.</p> <p>La CCSS no podrá autorizar más de dos adecuaciones por la misma deuda."</p>	<p>Se señala en negrita, las modificaciones.</p>

ARTICULO 20.-

Este artículo se refiere al cuerpo de inspectores de la CCSS. La propuesta de reforma pretende lo siguiente:

- Incluir el número de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la fecha de sanción. Dicha fecha está incorrecta en el proyecto, pues en vez de 20 de abril es **21** de abril de 1955.
- Modificar el nombre de la Oficina encargada de los Inspectores, pasando de ser un Departamento a llamarse “Servicio de Inspectores”. Esto no merece ninguna observación por parte de esta Asesoría. En caso de que se haga alguna observación al respecto, lo conveniente será que sea la misma CCSS quien lo recomiende
- Otorgar nuevas atribuciones a los Inspectores, ya que en vez de solo solicitar información la intención es que puedan solicitar y “acceder efectivamente” a la información sobre salarios, remuneraciones o ingresos pagados o recibidos por los trabajadores que estén contenida en declaraciones, informes, balances y anexos y que se encuentren en poder del Sistema Bancario Nacional, Sugef o de un ente público no estatal o en los depósitos de salarios de las cuentas bancarias. Con respecto a esta atribución, no se evidencia ningún problema de constitucionalidad, pues la Sala Constitucional, en el Voto N° 06497-96, ya se pronunció sobre la constitucionalidad de las atribuciones otorgadas a los inspectores de la CCSS. En dicho Voto se estableció que los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo⁷, así como el artículo 20 aquí analizado, resultan legítimos frente al artículo 24 de la Constitución Política.

Respecto a la labor que ejercen los inspectores de la CCSS debe indicarse que ella consiste en velar porque se cumplan y respeten las leyes de previsión social, por lo que resulta evidente la importancia que tiene para la seguridad social, dado que muchas de las regulaciones constitucionales como es el derecho a la seguridad social sólo pueden tener efectividad mediante las facultades y atribuciones otorgadas en el artículo 20 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

⁷ **“Artículo 89.-** Los Inspectores de Trabajo tendrán derecho a visitar los lugares de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aún de la noche, si el trabajo se desarrollare durante ésta. Podrán revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, medios de pago y cualesquiera otros documentos y constancias que eficazmente les ayuden a realizar su labor y que se refieran a los respectivos trabajos. Si encontraren resistencia injustificada, darán cuenta de lo sucedido al Juez de Trabajo que corresponda, de lo que informarán a la mayor brevedad a la Jefatura de la Inspección. En casos especiales y en los que la acción de los Inspectores deba ser inmediata, podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para que no se les impida el cumplimiento de sus deberes. (Nota: El presente artículo ha sido derogado parcialmente, en todo lo que se refiere a la facultad de revisión de libros y anexos, por los numerales 265, 266 y el Transitorio XII del Código de Comercio N° 3284, de 30 de abril de 1964.)”

“Artículo 94.- Las actas que levanten los Inspectores y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tendrán el valor de prueba muy calificada, y sólo se prescindirá de ellas, si hubiere otras que de modo evidente revelen la inexactitud, falsedad o parcialidad del acta o informe.”

En ese orden, la propuesta resulta idónea para la consecución del objetivo constitucional para que tanto los patronos como los trabajadores cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 73 de la Constitución Política.

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

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

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

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

Por tanto, con la reforma planteada no se viola el artículo 24 de la Constitución Política que protege el derecho a la intimidad y al secreto de las comunicaciones, ya que éste artículo tiene un límite en los derechos subjetivos de los trabajadores que están reconocidos en el artículo 73 Constitucional y en un valor -la solidaridad-, que son prioritarios en la Constitución Política.

ARTÍCULO 24.- *Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones.*

(...)

Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión.

(...)

A pesar de que un determinado ente no ejerza competencia tributaria o formalmente no sea considerado como Administración Tributaria, el legislador puede autorizar la cesión de dicha información si el interés público lo justifica. Este es el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, a cuyo cargo está la seguridad social.

La concreción y satisfacción de principios constitucionales, dentro de estos los de solidaridad y justicia social, puede justificar el acceso a la información privada o calificada como confidencial. Así lo ha indicado la Sala Constitucional, cuya jurisprudencia afirma que la potestad de revisar documentos privados se constituye en el mecanismo para satisfacer fines constitucionalmente amparados o una competencia constitucional o legalmente asignada. Es con base en lo anterior que la Caja Costarricense de Seguro Social puede tener acceso a documentos privados, a efecto de cumplir con su cometido en orden a la seguridad social.

En la resolución N°. 2165-96 la Sala se refirió a la posibilidad de que la Caja Costarricense de Seguro Social solicite a una empresa documentos privados o bien, que estos documentos sean solicitados a la Administración Pública que los tiene en su poder. Al respecto expresó:

II.- En suma: la Caja Costarricense de Seguro Social requirió en su oportunidad a la empresa amparada para que voluntariamente accediese a mostrar documentos que le permitiesen determinar si los datos consignados por ésta en las correspondientes planillas, eran correctas o no; y ante la negativa de la empresa a avenirse a la petición, examinó motu proprio documentos atinentes a la situación, que la misma empresa presentó de manera deliberada o voluntaria a una dependencia estatal (el Ministerio de Obras Públicas y Transportes), presumiblemente como soporte de gestiones que hacía en su beneficio (téngase presente que se trata de una empresa dedicada al transporte público). Hay que precisar, además, que la inspectora de la Caja que hizo el requerimiento tomó - antes de hacerlo- declaración por escrito a trabajadores de la empresa, de donde se obtiene que la inspectora requirió tanto a los trabajadores como a la empresa para que proveyesen información necesaria a sus propósitos. La explicación de la actividad desplegada por la Caja parte del artículo 73 constitucional: allí se establecen los seguros sociales _en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales..., a fin de proteger(los) contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine..._, y se prescribe que el Estado, los patronos y los trabajadores están forzados a contribuir para ese sistema -realmente, a sufragar el sistema de protección-. Es patente que la Constitución asegura a los trabajadores verdaderos derechos a los seguros sociales -derechos subjetivos constitucionales- aunque los propios trabajadores deben contribuir para su sostenimiento: por ende, la Caja es meramente la entidad a la que se encarga la operación (administración y gobierno) del sistema. Esto da fundamento para entender, pues, que los aportes que los patronos se ven forzados a hacer, y no simplemente obligados a hacer, son aportes para los trabajadores, es decir, para sostener los derechos de éstos a los seguros sociales (derechos de origen constitucional, como se ha dicho, que se concretizan o determinan caso por caso de conformidad con la normativa existente en la materia). Es decir, la Constitución dispone, por modo general, la existencia de esos derechos, y los protege de varias maneras: a fin de que sean viables, crea ella misma el aludido sistema de contribución forzosa, y para que sean reales, resguarda los fondos y reservas que resultan del sistema; por otro lado, dispone que se trata de derechos y beneficios irrenunciables. Finalmente, la Constitución inscribe el entero régimen de los seguros sociales en el marco de un valor superior que ella misma reconoce, a saber, la solidaridad (véase, en general, los artículos 73 y 74). De donde la prioridad de tales derechos, por voluntad de la Constitución, es innegable y puede ser un límite para el ejercicio de otros derechos y libertades.

La Sala pondera los derechos fundamentales (inviolabilidad de los documentos privados y seguridad social) involucrados en el acceso de la documentación confidencial en manos de una entidad pública, requerida por la CCSS, dándole prioridad al derecho de los asegurados a las prestaciones de la seguridad social, por considerar que estas prestaciones satisfacen uno de los principios fundadores de nuestra institucionalidad, como lo es la

solidaridad. No puede dejarse de lado que el artículo 74 de la Constitución obliga a mantener una política permanente de solidaridad nacional, lo que obliga a interpretar las disposiciones legales en relación con estos principios, limitando en su caso el ejercicio de otros derechos, como sucede en relación con el acceso a los documentos e información privada.

- Incorporar la facultad para que los inspectores accedan la información sobre los trabajadores asalariados, independientes y cualquier otro obligado por ley. No encontramos ningún problema de legalidad ni de constitucionalidad al respecto, toda vez que el tema del seguro obligatorio de los trabajadores independientes también forma parte del artículo 73 de la Constitución Política.
- Finalmente para que tomen nota las señoras y señores Diputados, se hace la observación de que la reforma propuesta deja por fuera la atribución de los inspectores de recibir declaración jurada a los asegurados sobre los hechos investigados, atribución ésta sobre la que la Sala Constitucional no encontró ningún reparo de constitucionalidad cuando analizó este artículo 20 en la resolución N° 06497-96 ya citada.

De acuerdo con el procedimiento legislativo la aprobación de esta reforma requiere una votación calificada de la Asamblea Legislativa, sea por dos tercios del total de los diputados, según así lo establece el párrafo penúltimo del artículo 24 de la Constitución Política, transcrito líneas atrás.

ARTÍCULO 30.-

Esta norma trata sobre la obligación de los patronos de deducir de los salarios las cuotas obreras y entregarlas a la CCSS, así como la sanción por no cumplir con lo estipulado.

El texto vigente fue cuestionado ante la Sala Constitucional, quien en Voto N° 2001-00157 resolvió que el artículo no viola el principio de libre contratación ni tampoco el derecho de propiedad consagrado en el artículo 45 de la Constitución Política.

En cuanto a las enmiendas propuestas, nuestros comentarios son los siguientes:

- En el primer párrafo se sustituye la palabra “**salario o sueldo**” por la palabra “**remuneraciones**”. Al respecto debemos mencionar que conforme con el Diccionario de la Lengua Española⁸, no toda remuneración es salario, ya que

⁸ “**remunerar**.

(Del lat. remunerāre).

1. tr. Recompensar, premiar, galardonar.

2. tr. **retribuir** (// recompensar o pagar).

3. tr. Dicho de una actividad: Producir ganancia”

(<http://lema.rae.es/drae/>)

también significa, entre otros, premiar o galardonar. Por ello llamamos la atención a efecto de que las legisladoras y los legisladores determinen la conveniencia o la oportunidad de modificar este término, sobre todo porque no se entiende cuál será la base establecida para el cálculo de las cotizaciones y la amplia gama de rubros que pueden comprenderse dentro de ese término.

Téngase presente, además, que el Código de Trabajo no contiene una definición del término “remuneración” como si la tiene del término “salario o sueldo” en su artículo 162 que dice así: *“Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo.”* Igualmente la Constitución Política se refiere al “salario mínimo”, en vez de “remuneración”. Por tanto esta Asesoría considera que es conveniente, por un asunto de seguridad jurídica, continuar con la terminología existente, o en su lugar, proceder a definir lo que englobará el término “remuneraciones” para efectos de cotización a la seguridad social. Una vez definido ese término, se debe hacer nuevamente un análisis constitucional de la propuesta.

- Se modifica el tercer párrafo para establecer la responsabilidad solidaria del transmitente, arrendante o de los herederos con el adquirente o arrendatario de una empresa con respecto a las cuotas adeudadas a al CCSS, entendiéndose que ello se interpretará como el traspaso de las deudas con la seguridad social. En igual sentido, se adicionan seis párrafos últimos a ese artículo.

En este tema de la solidaridad de las deudas, no encontramos ningún problema de constitucional y apoyamos nuestra posición en el criterio ya externado por la Sala Constitucional en este tema, tal como se lee de seguido:

“En relación con el argumento de fondo, esta Sala estableció que el artículo 30 que se cuestiona, no es inconstitucional, en los términos que a continuación se transcriben⁹:

“...en la parte que el accionante estima inconstitucional, lo que hace el legislador es definir, mediante el procedimiento usual, una consecuencia jurídica para un presupuesto fáctico; en el caso concreto, éste es el traspaso o arrendamiento de una empresa de cualquier índole, y aquella será la solidaridad en la obligación que exista para con la Caja Costarricense del Seguro Social, al momento del nacimiento de la nueva relación. La Sala entiende que lo anterior es válido constitucionalmente en el tanto en que solamente se decreta una solidaridad, es decir se impone legalmente una obligación de pago conjunta para ambos, transmitente o arrendante y adquirente o arrendatario.(Sentencia número 0171-95, a las 15:51 horas con del 10 de enero de 1995.)”

“No se trata, como lo sugiere el accionante, de una limitación al derecho a la libre contratación ni al derecho de propiedad del artículo 45 constitucional, sino, como se apuntó, de una consecuencia jurídica, legalmente establecida, a efectos del pago de una obligación a favor de la Caja Costarricense del Seguro Social. Añade esa misma sentencia que:

“Es necesaria una última consideración en cuanto a que Sala observa que existe en la práctica, la posibilidad de quedar protegido de algún cobro en virtud

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2001-00157 de las diez horas seis minutos del cinco de enero de 2001.

de la norma cuestionada, si se tiene la cautela necesaria para indagar, de previo a cualquier negociación, el estado de la cuenta con la Caja Costarricense del Seguro Social, de forma que ello pueda en caso necesario, ser parte de la negociación, sea aplicándolo al precio o estableciendo alguna otra forma de cubrir tal obligación; ello significa que, en el fondo, la solidaridad que prevé la norma depende en última instancia de la diligencia que en sus tratos y relaciones ponga el interesado. Esto tiene relevancia porque revela una razonabilidad de la ley impugnada que afirma aún más su conformidad con las normas y principios constitucionales."

Dice, además, tal resolución, que:

"...de conformidad con los artículos 636 y siguientes del Código Civil, existe la posibilidad de repetir por parte del codeudor solidario, las sumas que hubiese pagado al acreedor y correspondientes a los demás codeudores, para lo cual goza de la vía ordinaria."

En síntesis, recomienda ésta Asesoría y a tono con lo que ha manifestado nuestro Tribunal, que el tercer párrafo propuesto se redacte de mejor forma a efecto de que se entienda que con el traspaso de la empresa se produce una solidaridad y no un traslado total de la deuda pendiente con la seguridad social.

ARTÍCULO 31.-

Para efectos ilustrativos, se menciona que este artículo fue reformado hace doce años con la aprobación de la Ley de Protección del Trabajador en el año 2000. Desde ese momento se creó un Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) como un medio para garantizar el pago en tiempo de las obligaciones de la seguridad social, lo que refleja el interés de las legisladoras y los legisladores para hacer cumplir el deber de pagar dentro del plazo reglamentario las cuotas patronales de la seguridad social.

Dicho esto, debemos indicar que la presente reforma propone lo siguiente:

- Se modifica en el párrafo primero la terminología “asegurados facultativos” por “trabajadores independientes, asegurados voluntarios y cualquier otro obligado por ley”. Este cambio obedece a las reformas introducidas en la Ley de Protección del Trabajador donde se incluyen a esa nueva gama de asegurados, por lo que la modificación es procedente.

Igualmente se elimina la palabra “directamente”, lo cual resulta adecuado por cuanto no es obligatorio que los asegurados paguen sus cuotas en forma directa, pues conforme con el artículo 765 del Código Civil “*Cualquiera puede pagar en nombre del deudor...*”, sin que sea necesario, a tal efecto, cumplir requisitos adicionales como podría ser el de intimar al deudor para cumplir. Cuando alguien paga una deuda "a la cual estaba obligado con o por otros", se produce la subrogación totalmente y de pleno derecho (art. 790 inciso 3 C.C).

- Se elimina el párrafo cuarto, el cual faculta al Poder Ejecutivo a encargar al Sicere la recaudación del impuesto de la renta sobre los salarios, a la vez que también autoriza al INS a recolectar por ese Sistema, las primas del seguro de riesgos de trabajo. Considera esta Asesoría que efectivamente al modificarse el texto en el sentido de que el Sicere va a pertenecer a la CCSS, entonces por respeto a la autonomía administrativa de ésta debe eliminarse ese párrafo, y ser consecuente con la adición de un párrafo cuarto que faculta a la CCSS a celebrar acuerdos con distintas entidades como parte de esa autonomía. Valga hacer la mención de que esta propuesta debe consultársele obligatoriamente al Instituto Nacional de Seguros (institución autónoma) debido a que supuestamente se verá perjudicado con la eliminación de ese beneficio.
- Se cambia la tasa de morosidad, que en vez de la tasa básica pasiva pasaría a ser la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica. Al respecto mostramos las definiciones de cada una de esas tasas, para determinar sus diferencias¹⁰:

Tasa básica pasiva: La tasa básica pasiva es un promedio ponderado de las tasas de interés de captación brutas en colones, negociadas por lo intermediarios financieros residentes en el país y de las tasas de interés de los instrumentos de captación del Banco Central y del Ministerio de Hacienda negociadas tanto en el mercado primario como en el secundario, todas ellas correspondientes a los plazos entre 150 y 210 días

Tasa de interés de los créditos de redescuento: La tasa de interés para las operaciones de crédito de redescuento será igual a la tasa de interés más alta para crédito comercial de un grupo representativo de entidades reguladas por la SUGEF, más tres puntos porcentuales.

Como se observa, la tasa básica pasiva está relacionada con la captación de recursos en tanto la tasa de interés de los créditos de redescuento está asociada con el crédito comercial. Pero más que eso, las diferencias entre ellas es de tipo cuantitativo, pues la **tasa básica pasiva** para el mes de agosto del año 2012 está en **10.50%**, en tanto la **tasa de interés de los créditos de redescuento** a esa fecha se encuentra en **23,75%**¹¹.

Esto implica que el patrono tendría que pagar una tasa mayor por morosidad en caso de que se atrase en girar las cuotas obrero-patronales dentro del plazo establecido. Dicho aumento responde al objetivo pretendido en el proyecto de ley, pues en la exposición de motivos se indica que la tasa de interés actual es sumamente inferior al costo del dinero en el mercado, de ahí que para un patrono atractivo acumular deudas con la CCSS para cubrir sus necesidades de financiamiento. Asimismo se indica en la citada exposición de motivos que igualmente se persigue homologar esa tasa con la tasa de

¹⁰ http://www.bccr.fi.cr/marco_legal/reglamentos/Regulaciones_Politica_Monetaria.pdf (tomado el 30/08/12)

¹¹ http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos/Tasas_interes.html

interés contemplada para las cuotas del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y el Fondo de Capitalización Laboral. Revisada la Ley de Protección al Trabajador se constata que ello es cierto, tal como se lee en su artículo 56

Artículo 56.- Multas por retención de recursos

Establécese una multa que impondrá la Superintendencia a los empleadores, las entidades recaudadoras, el sistema central de recaudación y las operadoras que incumplan los plazos definidos en el reglamento para la transferencia y acreditación de los aportes. Dicha multa resultará de aplicar la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica a los montos no transferidos por el plazo de atraso. El monto de la multa se usará para indemnizar a los trabajadores propietarios de las cuentas individuales. (el subrayado no es del original)

ARTICULO 37.-

La reforma incluye la obligación del trabajador independiente y de cualquier otro obligado por ley de empadronarse en la CCSS cuando inicie su actividad económica. Esto no merece ninguna observación jurídica, ya que es parte del principio de solidaridad y el principio de seguridad social establecido en el artículo 73 de la Constitución Política.

Asimismo, se adiciona un párrafo final a este artículo con el objeto de incluir como obligación del trabajador y de los patronos señalar al momento de su inscripción o reanudación ante la CCSS, lugar o medio para oír notificaciones. Esto es parte del debido proceso administrativo y del derecho de defensa del asegurado, por lo que una reforma en este sentido, desde el punto de vista del derecho es bienvenida. La preocupación que debe imperar en las señoras y señores Diputados es que en aquellos casos en que procede la notificación automática por el transcurso de horas se debería dejar constancia en el expediente de por lo menos tres intentos de localización o notificación. Se recomienda pues, incluir al final del artículo la obligación de dejar constancia de los intentos de localización al asegurado o patrono según corresponda y de que el plazo a transcurrir sea mayor al definido en la propuesta, ello para ampliar el derecho a la defensa.

ARTICULO 38.-

Este artículo trata sobre la devolución de cuotas por parte de la CCSS cuando no procede un empadronamiento en razón de la excepción contemplada en el artículo 4 de la Ley Constitutiva de la CCSS¹².

¹² “**Artículo 4.-** No se consideran asegurados obligatorios:

- a) Los miembros de la familia del patrono que vivan con él, trabajen a su servicio y no perciban salario en dinero;
- b) Los trabajadores que reciban una pensión o jubilación del Estado, sus instituciones o las municipalidades.

En nuestro criterio el cambio en la redacción para explicar esa excepción es confuso, al punto que es más claro el texto actual.

Fuera de ello, con la propuesta se adicionan cuatro nuevos párrafos al artículo, que se sintetizan en que:

- Con la tramitación de la solicitud de exoneración no se suspende el cobro de las cuotas. Debe mejorarse la redacción en el sentido de que la tramitación de la exención no suspende **el pago** de las cuotas.
- La devolución de cuotas procederá a solicitud del interesado. Considera esta asesoría que también debiera permitirse la opción de que sea de oficio por parte de la CCSS, ya que ella no puede beneficiarse de un dinero que por ley está exento el asegurado de pagar.
- En el último párrafo se establece un plazo de prescripción de tres años para solicitar la devolución de las cuotas pagadas improcedentemente. Al respecto existe actualmente un vacío legal en ese sentido, por lo que es importante introducir un plazo de prescripción. Comparte esta Asesoría ese plazo de tres años ya que no cabe duda de que las relaciones jurídicas que surgen a causa de la imposición que hace el Estado a los patronos y trabajadores de la contribución forzosa para el régimen de la seguridad social, está regentada por el Derecho Público y no por el privado. Por consiguiente, las reglas que se han de aplicar sobre la prescripción son aquellas que se encuentran en el ordenamiento jurídico administrativo, y no en el Derecho común. Una de las normas vigentes que se acercan a este caso es la del artículo 43 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y es la única norma administrativa que establece un plazo para solicitar el reintegro de una suma pagada en exceso. De allí que aplicando analógicamente esa norma, parece que el plazo de prescripción de tres años para solicitar la devolución de las cuotas pagadas improcedentemente es jurídicamente válido.

ARTICULO 44.-

La reforma pretende adicionar un inciso 4) para sancionar con una multa de tres salarios base al trabajador independiente o cualquier obligado por ley que no inicie el proceso de aseguramiento dentro de los quince días hábiles al inicio de la actividad generadora de ingresos.

Sin embargo, continuarán en el seguro obligatorio de enfermedad y maternidad aquellos que llenen los requisitos que exija el reglamento respectivo;

c) Los trabajadores que a juicio de la Junta Directiva no deban figurar en el seguro obligatorio. Los casos comprendidos en los anteriores incisos serán excluidos de oficio o por gestión de parte interesada en su caso.”

Llamamos la atención en el sentido de que este inciso se contradice con la modificación propuesta en el artículo 37 que establece la obligación de empadronarse al inicio de la actividad económica, dentro del plazo y condiciones que establezca la Junta Directiva. El hecho de definir legalmente un plazo de quince días por el legislador para empadronarse y a la vez sancionar esa conducta, atenta contra la autonomía administrativa de los seguros sociales y por ende constituye una intromisión del legislador. De allí que corresponde a la Junta Directiva definir el funcionamiento y las condiciones de los seguros sociales específicamente el plazo que dará al interesado para empadronarse; de allí que no puede proceder una sanción por una conducta que debe ser definida por la Junta Directiva y no por el legislador.

ARTÍCULO 45.-

Este artículo tipifica la retención indebida de las cuotas obreras, norma sobre la cual la Sala reconoció su constitucionalidad, tal como se lee a continuación:

De lo expuesto resulta que el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social no es inconstitucional y por ello debe declararse sin lugar esta acción. El hecho de que el legislador haya estimado pertinente hacer un tipo especial para el caso, diferenciándolo del de retención indebida del Código Penal, se encuentra plenamente justificado en el caso, pues si bien es cierto existe gran similitud entre ambas figuras típicas, es lo cierto que la ahora (sic) en análisis contiene algunas circunstancias especiales que justifican el trato diferenciado, como lo son la materia de que se trata, la forma diversa en que puede hacerse la prevención de pago y la garantía de pago por parte del patrono, además se penaliza la no deducción de la cuota obrera. (Voto N° 15488-2006)

Dicho esto, procedemos de seguido a comentar las modificaciones propuestas conforme con los nuevos párrafos que se le adicionan al artículo:

- La reforma pretende tipificar nuevas conductas evasoras, como serían simulación de hechos, falsedades de identificación o en el monto de las remuneraciones de sus trabajadores, ocultamiento de hechos y cambio de razón social).

Las nuevas conductas penales constituyen un tipo autónomo del descrito en el artículo 223 del Código Penal¹³, ya que contienen en sí mismo los elementos necesarios constitutivos del tipo, complementado para efectos de

¹³ **Apropiación y retención indebidas**

ARTÍCULO 223.- Se impondrá la pena establecida en el artículo 216, según el monto de lo apropiado o retenido al que, teniendo bajo su poder o custodia una cosa mueble o un valor ajeno, por un título que produzca la obligación de entregar o devolver, se apropiare de ello o no lo entregare o restituyere a su debido tiempo, en perjuicio de otro.

Si no hubiere apropiación sino uso indebido de la cosa, con perjuicio ajeno, la pena se reducirá, a juicio del juez.

En todo caso, previamente el imputado será prevenido por la autoridad que conozca del asunto, para que, dentro del término de cinco días, devuelva o entregue el bien, y si lo hiciera no habrá delito, quedando a salvo las acciones civiles que tuviere el dueño.

la pena, con la remisión a otra norma legal como lo es el artículo 216 (estafa).

La nueva conducta que se penaliza en el tercer párrafo cumple con el principio de tipicidad dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política, pues identifica el sujeto activo (patronos, trabajadores independientes y cualquier otro obligado por ley), establece la conducta que se considere delictiva (evada sus obligaciones o defraude a la Caja mediante simulación de hechos, por medio de artificios o engaños incurran en falsedades, etc.); y fja la sanción.

Ante el cuestionamiento sobre la existencia de dos tipos penales que sancionan supuestamente conductas similares, como lo son en este caso, el artículo 45 de la Ley Constitutiva y el artículo 223 del Código Penal que tipifica la figura de la retención indebida, se trata de un asunto de mera legalidad, que el derecho penal soluciona a través de la figura del concurso aparente de normas, "cuando una misma conducta esté descrita en varias disposiciones legales que se excluyan entre sí, ...", en este caso, la norma especial prevalece sobre la general.

Vale la pena hacer mención que la calificación de esta nueva acción como apropiación y retención indebida no es la mejor, ya que en algunos casos parece acercarse a figuras penales tales como estafa¹⁴ o fraude de simulación¹⁵, pero ello no hace que la figura penal pretendida presente problemas de constitucionalidad.

La otra interrogante que se plantea es la proporcionalidad de la pena y por tanto, si realmente esas conductas merecen ser sancionadas con pena de prisión. Para dar respuesta a esa interrogante procedemos a transcribir, en

¹⁴ “**Estafa**

ARTÍCULO 216.– *Quien induciendo a error a otra persona o manteniéndola en él, por medio de la simulación de hechos falsos o por medio de la deformación o el ocultamiento de hechos verdaderos, utilizándolos para obtener un beneficio patrimonial antijurídico para sí o para un tercero, lesione el patrimonio ajeno, será sancionado en la siguiente forma:*

- 1) *Con prisión de dos meses a tres años, si el monto de lo defraudado no excediere de diez veces el salario base.*
- 2) *Con prisión de seis meses a diez años, si el monto de lo defraudado excediere de diez veces el salario base.*

Las penas precedentes se elevarán en un tercio cuando los hechos señalados los realice quien sea apoderado o administrador de una empresa que obtenga, total o parcialmente, sus recursos del ahorro del público, o por quien, personalmente o por medio de una entidad inscrita o no inscrita, de cualquier naturaleza, haya obtenido sus recursos, total o parcialmente del ahorro del público.”

¹⁵ “**Fraude de simulación**

ARTÍCULO 218.– *Se impondrá la pena indicada en el artículo 216, según sea la cuantía, al que, en perjuicio de otro para obtener cualquier beneficio indebido, hiciere un contrato, un acto, gestión o escrito judicial simulados, o excediere falsos recibos o se constituyere el fiador de una deuda y previamente se hubiere hecho embargar, con el fin de eludir el pago de la fianza.”*

lo que interesa, la Resolución N° 15488-2006, se señala ello sí amerita configurarse como delito:

“Otro aspecto que se debe analizar es si existe alguna inconstitucionalidad en considerar delito la acción de no entregar a la Caja Costarricense del Seguro Social las cuotas aportadas por los obreros. Dice la accionante, refiriéndose a la figura penal que aquí se analiza, que: “... Si bien es cierto la Caja Costarricense es una institución de interés social, el sistema de cobro de las cuotas es un asunto de índole financiero y privado de la Institución.” Considera además la recurrente que si esa conducta prevista en la norma impugnada fuera socialmente necesaria de establecerse como delito y merecedora de una pena, no hubiese sido necesaria la creación de una norma especial, pues estaría contenida plenamente dentro del ya mencionado artículo 223 del Código Penal, es decir, como cualquier conducta humana que se analiza a la luz del Derecho Penal para establecer si configura o no delito. Al respecto, son necesarias dos consideraciones básicas; 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...”

- La propuesta también adiciona un párrafo segundo para establecer que los representantes legales serán los que responderán penalmente en caso de que la apropiación y retención indebida sea cometida por una persona jurídica. No obstante este párrafo tiene una redacción confusa ya que se presta para varias interpretaciones, sea que los representantes legales serán los obligados a entregar a la Caja el monto de las cuotas obreras (no así de las cuotas patronales) y también puede interpretarse que a los representantes legales de los patronos se les puede aplicar la pena de prisión. Ante esta redacción confusa, que al final viene a causar una violación al principio de seguridad jurídica para el juzgador, se recomienda a las legisladoras y legisladores darle una redacción más clara.

Lo anterior no obvia que esta Asesoría se pronuncie acerca de la responsabilidad penal de los representantes legales de las personas jurídicas-patronales, ello con la intención de coadyuvar en el análisis de una nueva redacción de ese párrafo. El sancionar penalmente a los representantes legales de las empresas aún cuando no se les demuestre

su responsabilidad directa en los hechos, sino aplicando criterios de responsabilidad objetiva, puede ser inconstitucional.

Al respecto, la Sala Constitucional ha dicho que:

El constituyente en el artículo 39 de la Carta Magna estableció el principio de culpabilidad como necesario para que una acción sea capaz de producir responsabilidad penal, el Código de esta materia en los artículos 30 y siguientes desarrolla este principio, disponiendo en el 30 que "Nadie puede ser sancionado por un hecho expresamente tipificado en la ley sino lo ha realizado por dolo, culpa o preterintención", de donde no resulta posible constitucional y legalmente hablando, aceptar la teoría de la responsabilidad objetiva, o culpa in vigilando que sí resulta de aplicación en otras materias, pero que por el carácter propio de la pena se encuentran excluidas de aplicación en lo penal, pues en ésta - como ya se dijo- debe demostrarse necesariamente una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción, para que aquél le sea atribuido al sujeto activo; la realización del hecho injusto debe serle personalmente reprochable al sujeto para que pueda imponérsele una pena, a contrario sensu, si al sujeto no se le puede reprochar su actuación, no podrá sancionársele penalmente. Con base en la responsabilidad objetiva, al autor de un hecho se le puede imponer una pena no obstante que su comportamiento no le pueda ser reprochado personalmente; en este caso lo decisivo es la causación objetiva del resultado dañoso, sin exigir que entre éste y la acción del sujeto exista relación de culpabilidad. (Voto N° 500-90).

En síntesis, en cada caso concreto debe el juzgador establecer si existe prueba suficiente que acredite la participación delictiva del representante de la empresa en el hecho investigado. Sea, si tuvo conocimiento de que los dineros no fueron entregados oportunamente a la Caja Costarricense del Seguro Social y no actuó para que se procediera a hacerlo, pero no simplemente por el hecho de ser el representante legal de la empresa retenedora debe ser tenido como culpable de este delito.

A manera de ilustración de lo dicho, deseamos señalar que la Ley de Armas y Explosivos, N° 7530 de 10 de julio de 1995 contiene pena de prisión para representantes legales, pero cuando "se compruebe que tuvieron conocimiento" de las actuaciones tipificadas y no las detuvieron, tal como se lee a continuación:

Artículo 93.— Comercio de armas, explosivos y pólvora. *Se impondrá una pena de tres a siete años de prisión a quien adquiera, comercie, transporte, almacene y venda cualquiera de los artículos, bienes o sustancias regulados en la presente Ley, sin tener el permiso para realizar este tipo de actividades y/o sin cumplir los requisitos exigidos por la ley. La venta o el suministro, a cualquier título, de pólvora y/o, en general, artículos, bienes o sustancias regulados en la presente Ley, a personas menores de edad y/o a personas declaradas en estado de interdicción, se sancionará con igual pena a la indicada en este artículo.*

Se impondrá una pena de dos a cinco años de prisión a los representantes, apoderados, gerentes o encargados del negocio, cuyo personal realice cualquiera de las acciones tipificadas en este artículo, siempre y cuando se compruebe que tuvieron conocimiento de esas actuaciones y no las detuvieron. Lo anterior no impedirá aplicar otra norma, si se demuestra una participación más directa en la comisión del ilícito.

*Las sanciones antes descritas se aplicarán, siempre que el hecho no se encuentre penado más severamente en otra disposición legal.
(el subrayado no es del original)*

Por tanto se sugiere utilizar una redacción similar.

ARTÍCULO 47.-

Este artículo se refiere a la sanción de multa que se impone al encargado de pagar los recursos ordenados por esta ley, en caso que se niegue a proporcionar datos necesarios para comprobar la corrección de las operaciones, oponga obstáculos o incurra en retardo injustificado para suministrarlos.

La reforma persigue lo siguiente:

- Que la conducta allí señalada puede ser sancionada administrativa o judicialmente. Esta propuesta de reforma atenta contra el principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa establecido en el principio del debido proceso, por cuanto no señala claramente si se está ante una falta administrativa o ante un delito penal sancionado con multa. De allí que nuestra recomendación es que el legislador decida si esa falta se va a conocer dentro de un proceso administrativo seguido por la CCSS o por un órgano judicial, incorporando únicamente un procedimiento.
- Se sustituye el sujeto activo del ilícito que actualmente es “*el encargado de pagar los recursos establecidos en esta ley*”, por “*el patrono, su representante o el trabajador independiente*”. Aquí se reitera nuestro comentario realizado en el punto anterior, en cuanto que en materia penal no es posible aceptar la teoría de la responsabilidad objetiva, por cual es necesario demostrar una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción.
- Se adiciona a la conducta sancionada la frase “ o proporcione datos falsos”. En este sentido, debe el legislador analizar si con esa frase la conducta ya se encuentra tipificada en el artículo 45 propuesto como conducta ya sancionada penalmente; esto en el caso de que la conducta sancionada en este artículo 47 corresponda a un procedimiento judicial.

ARTÍCULO 48.-

Esta norma es la que permite el cierre administrativo de establecimientos, en caso de que se incurra en los supuestos establecidos en ese mismo artículo.

Tal como lo ha reiterado la Sala Constitucional respecto a la efectividad de los principios de la seguridad social establecidos en el artículo 73 de la Constitución Política, no sólo es suficiente su consagración constitucional o legal sino que es necesaria la adopción de medidas tendentes a hacer realidad dichos principios, de manera tal que todos los habitantes del país pueden disfrutar su derecho a la seguridad social. Así lo ha comprendido el legislador que ha dotado a la CCSS de instrumentos que le permitan asegurarse el pago de la contribución tripartida, específicamente el caso de este artículo 48 que es uno de esos instrumentos para lograr esa concreción, como es el establecer en la vía administrativa el cierre del establecimiento cuando proceda.

En ese sentido la reforma pretende:

- En el inciso a) eliminar la palabra “*reiteradamente*” y la frase final del párrafo que dice: “*No se aplicará dicha medida si la información requerida se entrega dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución en que se ordena el cierre*”. Este aspecto, es un asunto que debe ser valorado desde el punto de la conveniencia por parte de las y los legisladores.

El cambio propuesto lo que implica es que no es necesario que la conducta de no suministrar la información sea reiterada, sino que basta con una vez para que se decrete el cierre. Asimismo, se elimina el plazo de tolerancia de cinco días, de ahí que el cierre del negocio se decretaría a partir del día siguiente a la omisión injustificada de la información solicitada por los inspectores de la CCSS.

- En el inciso b) se cambia la palabra “*arreglo de pago*” por “*adecuación de pago debidamente formalizado*”. Respecto a esta propuesta, la terminología es más técnica desde el punto de vista jurídico.
- El cuarto párrafo del artículo amplía lo que comprenderá el cierre del establecimiento, sea la prohibición expresa de desarrollar dicha actividad en cualquier lugar, y agrega que el cierre se realizará mediante la colocación de sellos y cintas en cualquier lugar que sea necesario para garantizar el no ejercicio de la actividad durante el periodo de cierre. Respecto a esta propuesta no se encuentran vicios de inconstitucionalidad, ya que más bien es una medida tendiente a evitar que las medidas de cierre sean burladas cuando el patrono continúa la actividad del negocio en otro lugar.

Sobre la constitucionalidad de estos instrumentos, la Sala ha sido del criterio de que necesariamente la Caja “*debe contar con los mecanismos*

legales adecuados para poder compeler a las partes al pago de las sumas que se le deben...". (Voto N° 3853-93, reiterado en Voto N° 2996-2005)

- El quinto párrafo viene a modificar el plazo de cierre administrativo del establecimiento donde se realiza la actividad, de un máximo de cinco días actualmente vigente, por un periodo de hasta quince días **naturales**, prorrogable **automáticamente** por otro periodo igual cuando se mantengan los motivos por los que se dictó el cierre. Considera esta Asesoría que el periodo propuesto es un periodo razonable para compeler al deudor al pago de las cuotas, no así lo es la prórroga automática, toda vez que sin ninguna resolución debidamente fundamentada y por el solo transcurso del tiempo se va a dar un cierre del establecimiento que podría afectar la libertad de comercio y acarrear despidos de los trabajadores. Por lo tanto, eventualmente con la prórroga automática puede presentarse eventuales vicios de inconstitucionalidad por violación al principio de proporcionalidad y razonabilidad de la norma jurídica.
- Se adicionan dos párrafos finales que establecen que una vez iniciado el procedimiento administrativo de cierre, la Caja desconocerá cualquier traspaso del establecimiento cerrado que se perfeccione por cualquier título. A la vez crea un delito penal por el incumplimiento de la orden de no realizar el ejercicio de la actividad, que será sancionado con la pena dispuesta para el delito de desobediencia.

En relación con el primer punto, la redacción está confusa y debe mejorarse, ya que la Caja no puede desconocer un traspaso o enajenación del establecimiento que se encuentre cerrado por una orden administrativa dictada por la institución competente; sino que en esos casos deberá seguir con el cierre del negocio y encauzar el procedimiento de cobro contra el nuevo propietario que será solidariamente responsable con el anterior propietario deudor, según así lo estableció una de las reformas aquí propuestas. Esto para ser congruente con la reforma propuesta.

- En atención a la creación de un tipo penal que acarreará la sanción prevista para el delito de desobediencia, se recomienda tipificar mejor el delito, específicamente en lo referente a la redacción de la acción o conducta delictiva, ya que el “**que no cumpla en todos sus extremos la orden de no realizar el ejercicio de la actividad**” es muy abierto. Por ello eventualmente se podría violar el principio de tipicidad establecido en el artículo 39 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 49.-

Entre otras cosas, este artículo señala que para el cálculo de las multas se usará el “salario base establecido en el artículo 2 de la Ley N° 7337”. La reforma lo que hace es agregar el título de esa ley, como lo es: “*Reforma de los artículos 209,*

212, 216, 384 incisos 1 y 9 del Código Penal; reforma de los artículos 265, 291, 294, 421 y 474 del Código de Procedimientos Penales; derogatoria de los artículos 310 y 323 del Código de Procedimientos Penales, adición de un inciso 3, al artículo 401 del Código de Procedimientos Penales”.

En nuestro criterio ese agregado es innecesario pues por lo largo del título podría confundir al lector, y además esa adición no viene a incorporar nada nuevo en el texto.

Por otra parte, la otra modificación que contiene el artículo es referente al pago de intereses, pues en vez indicar que el cálculo será con los “intereses de ley”, cambia la redacción por “los intereses conforme a la tasa de redescuento del Banco Central de Costa Rica”. Sobre dicho cambio remitimos a nuestro comentario realizado al artículo 31 anterior.

ARTICULO 53.-

Este artículo posibilita a la CCSS a cobrar daños y perjuicios cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la institución.

Las reformas que se introducen son las siguientes:

- Se elimina la última frase del primer párrafo donde se señala que para indemnizar a la CCSS se procederá de conformidad con lo establecido en el Título VII del Capítulo VII del Código de Trabajo. La eliminación de esa frase es procedente siempre y cuando se agregue que el cobro de daños y perjuicios y la restitución de los derechos violentados se hará en la vía administrativa mediante un procedimiento realizado por la CCSS; aspecto éste último que no queda muy claro en el proyecto.
- Se dispone que las certificaciones del adeudo podrán ser extendidas por la Caja mediante las jefaturas de las dependencias que gestionan el cobro, a diferencia del texto vigente que indica que la certificación podrá ser extendida por la Jefatura de Cobro o de la sucursal competente de la institución. Si bien es cierto la propuesta agiliza el cobro, también deben tener en consideración las y los legisladores que el procedimiento de cobro se va a realizar en sede administrativa y no como ocurre hoy día que es en sede judicial. Ello es importante por cuanto no se verá muy transparente que cualquier jefatura relacionada extienda una certificación de adeudo que servirá de título ejecutivo para ser utilizado ante un procedimiento administrativo de cobro que lo llevará a cabo la misma institución. En nuestro criterio, debido a que la certificación constituye título ejecutivo, debería ser extendida por un órgano único encargado del cobro.

Respecto al carácter ejecutivo de esas certificaciones, la Sala Constitucional se pronunció en el sentido de que la expedición de

certificaciones ejecutivas por parte de la CCSS se basa en el ya mencionado principio de ejecutividad de los actos administrativos, que encuentra fundamento tanto en la Constitución como en la ley. En efecto, es la ley (constitutiva de la CCSS) la que crea la contribución patronal forzosa y sanciona su incumplimiento, posibilitando el cobro en la vía ejecutiva. Además, agregó la Sala que esa facultad no es inconstitucional porque la potestad certificante de la Caja Costarricense de Seguro Social obedece a una necesidad del Estado en el manejo del régimen de seguros sociales, al otorgar un mecanismo que posibilita el eficaz cobro de las sumas que se le adeudan. Así, en la sentencia número 3853-93, reafirmada en el Voto N° 2005-02996), señaló que del artículo 73 de la Constitución Política *“deriva la facultad del Estado, delegada en la Caja Costarricense del Seguro Social para administrar todo lo relativo a los Seguros Sociales. Se establece allí también, a nivel constitucional, la contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores para financiar esa seguridad social. Esto implica, necesariamente, que la Caja debe contar con los mecanismos legales adecuados para poder compelir (sic) a las partes al pago de las sumas que se le deben y el que tenga la potestad de emitir certificaciones con carácter de títulos ejecutivos responde a esa necesidad”* (sentencia N. 3853-93 de 9 :09 hrs. de 11 de agosto de 1993, reafirmada en el voto 2996-2005 de 14:42 hrs. del 16 de marzo de 2005)

- La propuesta también incluye la responsabilidad solidaria de los representantes legales de las personas jurídicas por las acciones u omisiones establecidas en la presente ley. Se llama la atención, tal como ya se explicó líneas atrás, de que no todas las omisiones u acciones de la ley pueden ser responsabilidad de los representantes legales. Los representantes legales podrán ser responsables civilmente por los daños y perjuicios ocasionados por la morosidad, no así por acciones u omisiones que conlleven responsabilidad penal. En este sentido, se recomienda modificar ese párrafo.

ARTICULO 55.-

Este artículo trata sobre el procedimiento para resolver las controversias suscitadas por la aplicación del Régimen de I.V.M..

La propuesta de modificación de este artículo se centra en dos temas:

- Se incluye que las controversias suscitadas en las áreas de Cobro en los procedimientos de cierre de negocios serán sustanciadas y resueltas por el despacho correspondiente y que contra lo que decidan cabrá recurso de apelación ante la Gerencia correspondiente. En este tema la interrogante es si esos procesos jurídicamente pueden ser sustanciados mediante el procedimiento propuesto?.

Al respecto debemos señalar que este procedimiento es viable jurídicamente, ya que en el caso de la Caja el agotamiento de la vía administrativa le correspondería a la Junta Directiva. Pero, si en la distribución de competencias de los distintos órganos de la Caja se le otorga a un órgano inferior al unipersonal ejecutivo (Gerentes de División) el conocimiento en primera instancia de las decisiones en esta materia, es posible interpretar que la apelación podría ser conocida por el Gerente de División respectivo, en aplicación del citado artículo 104 de la Ley General de la Administración Pública. También en este supuesto, y con el objeto de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica debería la Caja dictar una norma reglamentaria al efecto.

- La segunda propuesta de modificación de este artículo es la inclusión de una frase final en que se establece un plazo de seis meses para impugnar ante los Tribunales las resoluciones firmes que dicte la Caja. En su momento el plazo fue de un año y luego se redujo de seis meses, más en ambos casos fue declarado inconstitucional por ser contrario al principio de seguridad social, pues tal como se deduce de la sentencia N° 2009-03080, son plazos muy cortos en detrimento de los derechos del asegurado, tal como se lee a continuación:

III.- Aunque respetable, la Sala no comparte la opinión de la Procuraduría General de la República, a favor de la constitucionalidad de la norma consultada, expuesta literalmente en el “Resultando” segundo, con fundamento en argumentos de seguridad jurídica y de su consideración sobre los supuestos de aplicación de los términos previstos en los artículos 61 y 55 de la Ley Constitutiva de la Caja y los dos momentos trascendentales para el administrado, sea para hacer valer o reclamar el derecho a obtener una pensión por invalidez, en cuyo caso prescribe en dos años, o por muerte del beneficiario directo, que prescribe en diez, y el momento en el cual se puede ejercer el derecho para impugnar una resolución firme de la Caja desfavorable a los propios intereses, distinguiendo entre un término de prescripción, en el primer caso y de caducidad, en el segundo. La reforma operada en el artículo 55 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social entraña el mismo vicio de constitucionalidad declarado en la sentencia número 5545 de 15:03 hrs. de 11 de octubre de 1995, que constituye jurisprudencia vinculante, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual dispone que “La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma”. “Omnes” incluye, por supuesto, al legislador, que al reformar el artículo 55, contra lo dispuesto en una sentencia vinculante de esta Sala y agravando el vicio de constitucionalidad declarado por la Sala en 1995 también violó la Constitución.-

IV.- Porque, en efecto, aquél término de un año previsto en el texto anteriormente anulado por la Sala, por contrario al principio de seguridad social (v. sentencia 5545- 95, Considerando II), resulta reducido a la mitad por la norma consultada, que no hace sino menoscabar en forma aún más grave, los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de seguridad social; además, ese plazo de un año para impugnar judicialmente las resoluciones administrativas de la

Caja resulta considerablemente menor que el previsto para los actos de otras administraciones (v. arts. 39 y 40 del Código Procesal Contencioso Administrativo), con lo cual, de mantenerse ese plazo, se consagraría una evidente desigualdad, en perjuicio de quienes son objeto de actos desfavorables por parte de la Caja y, tomando en consideración la índole de las resoluciones de esa institución, relativas al desempeño de sus cometidos sociales y vinculadas a derechos y beneficios sociales que la Constitución califica de irrenunciables (art. 74), resulta una afrenta al Derecho de la Constitución la limitación señalada. Por esto, la Sala reitera lo expresado en la sentencia número 5545 de 15:03 hrs. de 11 de octubre de 1995, en cuanto consideró que:

“el tema consultado refiere a que el artículo 55 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social número 17 de 22 de octubre de 1943, reformado por ley No.6914 de 28 de noviembre de 1983, no permite a los administrados ocurrir a los tribunales para que se les haga justicia, pues al fenecer el plazo contenido en él, precluye para siempre la posibilidad de acceso a la vía jurisdiccional. Al respecto, la Procuraduría General de la República señaló que el plazo de caducidad ahí establecido no resulta inconstitucional, pues tiene su fundamento en los valores de certeza y seguridad jurídica. Considera la Sala que el establecimiento de obstáculos por parte del legislador que impiden la posibilidad de impugnar ciertos actos por no haberse ejercido ese derecho dentro del plazo que establece la ley, efectivamente obedece a razones de seguridad jurídica, pues se quiso poner un límite para el ejercicio de aquel derecho. Sin embargo, dentro del sistema jurídico del Estado Social de Derecho debe permitirse que todos tengan oportunidad de acudir ante los tribunales de justicia demandando el amparo de un derecho lesionado o discutido, y que los jueces atiendan sus gestiones conforme lo dispone la ley. En la materia tratada, el fin primordial del constituyente fue mantener los seguros sociales para fortalecer la seguridad social, que es el sistema público de cobertura de necesidades sociales, individuales y de naturaleza económica desarrollado a partir de la acción histórica de la previsión social, y que ha llegado a convertirse en una de las señas de identidad del Estado social o de bienestar social (ver al respecto la resolución No.846-92 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992). De manera que al impedirle al administrado discutir ante los tribunales de justicia las resoluciones de la Caja Costarricense de Seguro Social por la aplicación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en sede jurisdiccional, se infringe el principio de seguridad social que el constituyente dispuso en la creación del seguro social y dentro de éste el régimen de Invalidez Vejez y Muerte”.-

V.- *Como la anulación del plazo actualmente previsto para la impugnación de las resoluciones administrativas firmes de la Caja conduce a un vacío legal, en cuanto al término de prescripción cuestionado y, con ello, a una situación de incertidumbre jurídica, es necesario aplicar lo previsto en el párrafo segundo del artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para esta clase de situaciones, el cual dispone que:*

La sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales.

En consecuencia, a fin de dictar una regla para evitar que la anulación que se dispone en esta sentencia produzca graves dislocaciones a la seguridad, se establece que el plazo máximo para incoar el proceso judicial contra las resoluciones de la Caja Costarricense de Seguridad Social será el mismo que

disponga el ordenamiento jurídico como plazo de prescripción para el reclamo del respectivo derecho de fondo.-

Por tanto, las legisladoras y los legisladores están imposibilitados, por el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para establecer un plazo de seis meses para impugnar ante los tribunales las resoluciones firmes que dicte la CCSS, pues la Sala, de mantener su línea jurisprudencial, lo volvería a anular por los mismos motivos esgrimidos en los votos 5545-95 y 2009-03080.

ARTÍCULO 56.-

Entre otras cosas esta norma se refiere a los plazos de prescripción en la vía penal y civil en lo atinente a las faltas contempladas en la Ley Constitutiva de la CCSS. La propuesta agrega un párrafo final para establecer que: *“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”.*

Dicha imprescriptibilidad puede presentar problemas de constitucionalidad por ser violatorio del valor de la seguridad jurídica, tal como lo manifestó la Procuraduría General de la República en una opinión relacionada con un proyecto de ley que pretendía modificar este mismo artículo 56 para establecer la imprescriptibilidad de las deudas, expediente N° 17.954 *“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”*¹⁶. La Procuraduría manifestó lo siguiente:

¹⁶ Este expediente cuenta con dictamen afirmativo y se encuentra en la fase de las mociones vía artículo 137. El texto de ese dictamen (que no fue modificado por las mociones vía art. 137) dispone lo siguiente:

“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*

“En todo caso, consideramos que no puede desconocer el legislador que los plazos que eventualmente establezca para la prescripción del derecho de cobro de las cuotas obrero patronales que financian la Seguridad Social, no pueden ser, por un lado, ilusorios; esto es, que no deben ser demasiado cortos, breves o fugaces, pues podrían afectar la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto; y por el otro, tampoco pueden ser amplios o extensivos (imprescriptibilidad, por ejemplo), porque podrían generar inestabilidad e inseguridad jurídica.

Por tanto, 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, pues como bien lo ha reiterado la propia Sala Constitucional, tanto la fijación o no de plazos de prescripción y su variabilidad, atendiendo la especialidad y particularidades de cada derecho o potestad y su correspondiente acción, es un aspecto de técnica legislativa, y por ende, es un ámbito reservado exclusivamente al legislador (resolución N° 2002-06055 op. cit.); el cual, en observancia del principio de sostenibilidad financiera (art. 73 constitucional), deberá procurar y garantizar que, con su decisión al respecto, no se propicie un desfinanciamiento del sistema de la seguridad social”. (OJ.060-J del 19 de setiembre de 2011)

ARTÍCULO 74.-

En términos generales este artículo se refiere al deber de los patronos públicos y privados de estar al día en el pago de sus obligaciones con la CCSS, e incluso señala que la Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto de las instituciones del sector público si se encuentran morosas; así como que en caso de los privados no podrán realizar ningún trámite administrativo si se encuentran en esa situación.

- Este artículo fue consultado en dos ocasiones ante la Sala Constitucional. En una primera ocasión la Sala resolvió que el mismo era inconstitucional, pero posteriormente ante una consulta legislativa, voto N° 2000-0643,¹⁷ cambió el criterio, ya que ponderó el valor constitucional entre el régimen de Seguridad Social con el de la Contratación Administrativa y de los bienes tutelados en ambos, en el primero la generalidad de los habitantes del país en protección de los derechos a la salud y la vida humana, derechos fundamentales de primordial jerarquía; y el segundo, referido a la posibilidad de contratar con la administración. La Sala optó por dar prioridad a la necesidad de mantener un sistema universal de seguridad social que depende para su subsistencia de aportes tripartitos (patrono-trabajadores y Estado), siendo una necesidad básica que las diferentes partes cumplen con su obligación de cotización.

primera falta acreditada, serán sancionados con el despido sin responsabilidad patronal.” (lo subrayado es lo que reforma o adiciona respecto al texto vigente de la Ley N° 17 de la CCSS)

¹⁷ Consulta Facultativa de Constitucionalidad. Voto N° 2000-0643.

La finalidad del artículo 74 es evitar que la Administración favorezca con un acto al patrono o asalariado que se encuentre en mora en el cumplimiento de sus obligaciones con la CCSS. En último término, para ser destinatario de esos actos favorables, el interesado debe haber cumplido sus obligaciones o al menos, tener a su favor un acuerdo de pago, que según la propuesta deberá ser una adecuación de pago debidamente formalizada.

En el citado voto consultivo la Sala manifestó lo siguiente:

"...ARTICULO 82 DEL PROYECTO CONSULTADO. En este artículo se reforma el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el que se obliga a los todos los patronos y personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o asalariadas, su deber de estar al día con el pago de sus obligaciones ya que ello constituye requisito, entre otros, para el trámite de admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorización, y para la inscripción de todo documento en el Registro Público Mercantil. El contenido del artículo consultado, no puede ser inconstitucional, pues el legislador está plenamente facultado para regular las circunstancias de conveniencia y oportunidad, como lo es el establecimiento de requisitos para la tramitación administrativa y registral."

- Se les hace ver a las señoras y señores Diputados que la propuesta elimina toda responsabilidad civil y administrativa del Ministro de Hacienda si éste incumple con la obligación de presupuestar anualmente las rentas suficientes que garanticen la universalización de los seguros; responsabilidad que se encuentra en el texto vigente. La propuesta únicamente sancionará penalmente al Ministro con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal.

Ese artículo 330 correspondía al delito de "Abandono del lugar del Accidente", pero fue anulado por la Sala Constitucional en Voto N° 0525-93. No obstante, esta asesoría considera que el delito que se quiere imponer es el de "Incumplimiento de deberes", del artículo 332¹⁸, que anteriormente era el 330 y fue corrido al 332 conforme el inciso a) del artículo 185 de la Ley n° 7732.

- La propuesta de reforma al artículo 74 también adiciona un párrafo que exige que para la publicación en la Imprenta Nacional de los edictos de una compraventa mercantil, se requerirá que el transmitente se encuentre al día en el pago de sus obligaciones con la Caja. Tal como lo señaló la jurisprudencia anteriormente citada, esta norma no supuestamente no devendría en inconstitucional ya que el legislador está plenamente facultado para regular las circunstancias de conveniencia y oportunidad,

¹⁸ **Incumplimiento de deberes**

"ARTÍCULO 332.- Será reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omita, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuando esté obligado a hacerlo."

como lo es el establecimiento de requisitos para la tramitación administrativa y registral.”

- El párrafo quinto no es claro al igual que el inciso a) de ese párrafo, lo cual debe aclararse ya que se trata de los requisitos que deben cumplir los administrados. En ese sentido se recomienda la siguiente redacción:

“Para realizar los siguientes trámites administrativos será requisito estar inscrito como patrono, trabajador independiente o ambas modalidades, según corresponda y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta ley.

a) La admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorización que se presente ante la Administración Pública y ésta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización, regulación y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, autorizaciones, patentes, exoneraciones, concesiones, licencias y trámites de nacionalización de mercancías, ya sea en el régimen de importación o en el régimen de exportación, cualquier solicitud que se presente ante la Administración Pública deberá acompañarse de certificación o documento idóneo que acredite el cumplimiento de las obligaciones del solicitante ante la CCSS. La admisibilidad de dicha solicitud dependerá del cumplimiento de este requisito”.

ARTÍCULO 74 bis.-

Este artículo tiene relación con el anterior y se refiere a que estará al día el pago de las obligaciones con la seguridad social quienes hayan formalizado una adecuación de la deuda con la CCSS.

Los cambios propuestos a este artículo son de valoración de conveniencia y oportunidad de las señoras y señores Diputados; salvo la inclusión realizada al final del artículo. La inclusión de que **“la CCSS no podrá autorizar más de dos adecuaciones por la misma deuda”** puede eventualmente presentar vicios de inconstitucionalidad, ya que se estaría ante una violación de la autonomía otorgada a la CCSS para la administración de los seguros sociales y su forma de recaudarlos.

ARTÍCULO 2 DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el artículo 2 del proyecto de ley se adiciona a la Ley Constitutiva de la CCSS una Sección V bis denominada *“De la ejecución de la deuda en sede administrativa”*, integrada por los artículos 43 bis, 43 ter, 43 quáter, 43 quintus, 43 sextus y 43 séptimus.

La adición de esta Sección corresponde a materia no regulada en la Ley Constitutiva de la CCSS, ya que lo que se pretende es crear un procedimiento de ejecución de la deuda en sede administrativa pudiendo embargar y ejecutar el

embargo producto de las deudas de las cuotas obrero patronales con la Caja, sin necesidad de recurrir a la sede judicial.

Es importante hacer del conocimiento que la creación de este procedimiento debe ser muy detallado, ya que el procedimiento administrativo establecido en la Ley General de la Administración Pública no es de aplicación directa a la CCSS.

El artículo 367.2 de dicha Ley General exceptúa la aplicación del procedimiento administrativo regulado en su Libro Segundo, entre otras, a aquellas disposiciones que el Poder Ejecutivo determine mediante decreto, mismo que fue emitido dentro de los tres meses siguientes a la fecha de promulgación de la Ley. En ese Decreto Ejecutivo (8979.P y 9469-P), específicamente en el artículo 1), se exceptúa expresamente la Ley Constitutiva de la CCSS.

En virtud de tales disposiciones, y en tratándose de materia de procedimiento administrativo, prevalecerán las disposiciones de la Ley Constitutiva frente a las de la Ley General de la Administración Pública, aunque los principios contemplados en esta última pueden servir como parámetros de interpretación, sobre todo los que tienen rango constitucional.

De allí que lo procedente es que la CCSS ejerza sus acciones de ejecución de la deuda a la luz del principio de legalidad, por lo que el procedimiento administrativo deberá quedar muy bien estructurado y en estricto respeto al debido proceso, sin que sea posible abstraerse de estos requisitos al amparo del principio pro fondo.

Partiendo de lo anterior, considera esta Asesoría que esta nueva Sección requiere de varios cambios, toda vez que el procedimiento no queda muy claro. Ello por cuanto se mezclan varios procedimientos y temas (art. 43 sextus) dentro de un mismo artículo y también en algunos casos se lesiona el derecho de defensa consagrado en el principio del debido proceso administrativo, y se da una delegación reglamentaria, que a nuestro criterio, es improcedente.

Dicho esto y de previo a proceder a comentar cada uno de los artículos que se adicionan, hemos de señalar que tales artículos tienen título o epígrafe, lo cual contrasta con el resto de la Ley N° 17, pues ninguno de sus artículos actuales tiene título. Por ello se sugiere suprimir los títulos a los artículos que se adicionan.

Artículo 43 bis.- Prevención de pago en sede administrativa

Este artículo es fundamental en esta sección, y es el que viene a indicar cómo se iniciará el procedimiento de cobro en sede administrativa y los órganos que estarán a cargo de este procedimiento. Lamentablemente no está bien redactado y causa inseguridad jurídica, por lo cual se recomienda lo siguiente:

1.- Tal como se recomendó en artículos arriba, la certificación de adeudos deberá ser la emitida por el Departamento de Cobros de la CCSS y no por cualquier jefatura o sucursal. Lo anterior, porque esta certificación deberá tener mayor

rigurosidad, toda vez que no va a ser sometida a vía judicial, como sí sucede actualmente cuando se recurre a la vía ejecutiva.

2.- La redacción del primer párrafo debe ser clara, de allí que se sugiere que diga así:

*“**Artículo 43 bis.** Una vez transcurrido el plazo para cancelar las obligaciones con la Caja sin que se haya procedido al pago, ésta podrá iniciar en sede administrativa el procedimiento de cobro mediante una prevención de pago. El procedimiento iniciará con la emisión de una certificación de adeudos por parte de la División de Cobros, en la que se identificará la deuda pendiente por cancelar, y que servirá de fundamento para la prevención de pago al deudor.
(...)”*

3.- Si bien es cierto, la CCSS tiene potestad reglamentaria por ser una institución autónoma, también lo es que en materia de definición de los órganos del procedimiento administrativo y de la competencia de los mismos, deberá ser el legislador quien así lo determine, ello en aras de la seguridad jurídica para el administrado y en protección del principio de juez natural.

Artículo 43 ter.- Medidas cautelares

Esta norma trata sobre las medidas cautelares que adoptaría la cada. El artículo presenta varios problemas jurídicos:

1.- En el primer párrafo no se le puede obligar a la CCSS a adoptar medidas cautelares en todos los casos, ya que ello dependerá del monto del cobro u otras razones que debe considerar la entidad. Por principio, las medidas cautelares no son obligatorias de imponer en todos los casos. Recomendamos la siguiente redacción:

“Para asegurar el cobro de las deudas con la Caja, en la proporción de pago, ésta podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cautelares para asegurar el cobro de las deudas, las cuales deberán estar debidamente fundamentadas”.

El inciso c) de este artículo, referido a la medida cautelar de embargo preventivo es omiso en indicar cómo se asegurará ese embargo preventivo de las cuentas bancarias, bienes muebles o inmuebles; o sea no se define el procedimiento que se seguirá para el decreto de embargo. Deberá el legislador señalar si lo hará mediante comunicación a los bancos o anotación de los bienes en el Registro Público o mediante la figura del depósito de bienes embargados, y debe también establecer el procedimiento para el decreto del mismo.

Artículo 43 quáter.- Oposición a la prevención de pago

Este artículo se refiere a las excepciones que serán oponibles a la prevención de pago.

Considera esta Asesoría que se deja por fuera una excepción muy importante, como sería la inexistencia de la deuda (no por el hecho de que la canceló, sino porque nunca existió). En el procedimiento diseñado no hay mucha posibilidad para el deudor de presentar pruebas ni de ser oído ni de recurrir, aspectos que queremos llamar la atención de las señoras y los señores Diputados.

De allí que el segundo párrafo de ese artículo debe ser analizado detalladamente, ya que debe dársele al deudor la posibilidad de recurrir, no solamente el rechazo de plano de la excepción interpuesta, sino también la posibilidad de oírlo para que ejerza la defensa, y no proceder -como lo propone el proyecto- de inmediato a dictar el acto final.

Por técnica legislativa, el último párrafo de este artículo deberá estar ubicado en el artículo 43 quintus, ya que es materia de ejecución de embargos y no de oposición o excepciones. Además, debe mejorarse la redacción ya que no puede ser que una vez firme la resolución final se proceda inmediatamente a la ejecución definitiva de los embargos, toda vez que ello procederá únicamente cuando firme la resolución, el deudor no cumpliera con la totalidad del pago.

Artículo 43 sextus.- Ejecución de embargos

Este artículo sobre la ejecución de los embargos es confuso y debe ser aclarado. Deja la duda de si se está refiriendo al decreto de embargo o a la ejecución del mismo. Por ello, para mayor claridad de la norma, se debe hacer una nueva redacción.

Además, el último párrafo es un tema diferente al de los anteriores párrafos, por lo que por técnica legislativa debe ser regulado en un artículo separado, ya que se trata del levantamiento indebido o entrega indebida de los bienes embargados.

Artículo 43 séptimus.- Aplicaciones supletorias

Respecto a este artículo, se recomienda incluir como ley de aplicación supletoria a la Ley General de la Administración Pública, toda vez que su Libro Primero es de aplicación a toda la Administración.

ARTÍCULO 3 DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el artículo 3 del proyecto de ley se reforma el artículo 71¹⁹ de la Ley de Protección al Trabajador, N.º 7983 de 16 de febrero de 2000.

LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 71.- Exención de cargas sociales e impuestos a la planilla del Régimen	<u>Artículo 71.-</u>

¹⁹ Este artículo está reglamentado mediante Decreto N° 34474 de 5 de marzo de 2008.

<p>Voluntario de Pensiones Complementarias. Los aportes que realicen los patronos y los trabajadores de conformidad con esta ley, estarán exentos del pago de las cargas sociales y los impuestos sobre la planilla, en un tanto que no podrá superar el diez por ciento (10%) del ingreso bruto mensual del trabajador en el caso del trabajo dependiente o el diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual de las personas físicas con actividades lucrativas. Los impuestos y cargas sociales exentas son los siguientes:</p> <p>a) Caja Costarricense de Seguro Social. b) Instituto Nacional de Aprendizaje. c) Instituto Mixto de Ayuda Social. d) Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. e) Banco Popular y de Desarrollo Comunal. f) Impuesto sobre la Renta.</p> <p>Para aplicar la exención señalada en este artículo, el patrono deberá deducir lo correspondiente al trabajador antes de confeccionar la respectiva planilla de pago.</p>	<p>Los aportes que realicen los patronos y los trabajadores, de conformidad con esta ley, estarán exentos del pago de las cargas sociales y los impuestos sobre la planilla, en un tanto que no podrá superar el diez por ciento (10%) del ingreso bruto mensual del trabajador en el caso del trabajo dependiente o el diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual de las personas físicas con actividades lucrativas. Los impuestos y cargas sociales exentas, son las siguientes:</p> <p>a) Instituto Nacional de Aprendizaje. b) Instituto Mixto de Ayuda Social. c) Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. d) Banco Popular y Desarrollo Comunal. e) Impuesto sobre la Renta.</p> <p>Para aplicar la exención señalada en este artículo, el patrono deberá deducir lo correspondiente al trabajador antes de confeccionar la respectiva planilla de pago.</p>
---	--

En primer lugar debemos indicar que el artículo 71 vigente así como todos los de la Ley de Protección al Trabajador (LPT) tienen título o epígrafe, aspecto que se omitió en la reforma propuesta. Ello debe subsanarse.

En cuanto al fondo de la reforma, se pretende que los aportes que se realizan al Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias (RVPC) no queden exentos de las cargas sociales de la CCSS. Según los proponentes, la exención actual impacta negativamente las finanzas de los seguros administrados por la CCSS; argumento similar al que esgrimió la Caja en una acción de inconstitucionalidad que interpuso en el año 2004, alegando que la exención de las cargas sociales dispuesto en el artículo 71 de la LPT es violatoria de los artículos 73 y 177 de la Constitución Política por implicar una transferencia o empleo de fondos y reservas de los seguros en finalidades distintas de las previstas en las normas constitucionales, al no proteger a los trabajadores, lo cual se traduce en un desequilibrio presupuestario en relación con los ingresos calculados y en consecuencia, de la calidad de los servicios y/o contenidos en rubros básicos de la seguridad social.

No obstante, dicha acción de inconstitucionalidad fue declarada inadmisibles por falta de un requisito de admisibilidad, como lo era el que hubiese un asunto previo en litigio²⁰.

²⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Expediente N° 04-000822-007-CO. Resolución N° 2004-0828 de las quince horas cuatro minutos del 27 de julio de 2001.

En este sentido, con la modificación propuesta se consiguen los mismos fines que perseguía dicha acción ante la Sala Constitucional, pues las finanzas de la CCSS ya no se verían afectadas al eliminarse la exención de las cargas sociales actualmente incluido en este artículo 71 de la LPT.

ARTÍCULO 4 DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el 4 del proyecto de ley se reforma el artículo 3 del Código de Trabajo.

CÓDIGO DE TRABAJO	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTICULO 3.- Intermediario es toda persona que contrata los servicios de otra u otras para que ejecuten algún trabajo en beneficio de un patrono.</p> <p>Este quedará obligado solidariamente por la gestión de aquél para los efectos legales que se deriven del presente Código, de sus Reglamentos y de las disposiciones de previsión social.</p> <p>Serán considerados como patronos de quienes trabajen -y no como intermediarios- los que se encarguen, por contrato, de trabajos que ejecuten con capitales propios.</p>	<p>Artículo 3.- Intermediario es toda persona que contrata los servicios de otra u otras para que ejecuten algún trabajo en beneficio o por cuenta de un patrono, subcontratista o trabajador independiente.</p> <p>El intermediario quedará obligado solidariamente por la gestión de aquellos para los efectos legales que se derivan del presente Código, de sus reglamentos y de las disposiciones de previsión social.</p> <p>Serán considerados como patronos de quienes les trabajen -y no como intermediarios- los que se encarguen, por contrato, de trabajos que ejecuten con capitales propios.</p> <p>En caso de que se determine que existe incumplimiento en cuanto al deber de aseguramiento de los trabajadores ante la Caja Costarricense de Seguro Social, que existió subdeclaración de las remuneraciones correspondientes a estos o bien se encuentren obligaciones de pago pendientes con la seguridad social, serán responsables solidarios por el incumplimiento de dichas obligaciones, tanto el intermediario, el patrono o subcontratista y sus representantes legales, así como el trabajador independiente, según corresponda.</p> <p>Dicha responsabilidad solidaria será únicamente en relación con los trabajadores que hayan prestado servicios y de los cuales se haya omitido su aseguramiento, se haya subdeclarado o por los cuales</p>

La reforma propuesta pretende ampliar la definición de intermediario estipulada en el Código de Trabajo, abarcando a aquel que contrata los servicios de otra u otras personas para que ejecuten un trabajo en beneficio de un patrono, subcontratista o de un trabajador independiente. Asimismo, la propuesta adiciona dos párrafos con el objeto de establecer la responsabilidad solidaria del intermediario, patrono, subcontratista y sus representantes legales, así como del trabajador independiente en aquellos casos en que los trabajadores hayan prestado sus servicios y de los cuales hayan omitido su aseguramiento, se haya subdeclarado o por los que exista morosidad.

Desde el punto de vista jurídico, esta propuesta está atribuyendo responsabilidades a varios intervinientes de la relación laboral que realmente en derecho no le corresponden.

El hecho de que la propuesta de reforma se dirija a modificar la definición de lo que debe entenderse por “intermediario” y a la vez extender su responsabilidad solidaria con otros actores dentro de la relación laboral, para incluirla dentro de una normativa más amplia que la de la seguridad social, como lo es el Código de Trabajo, puede producir enormes dislocaciones dentro de la aplicación de ese término con relación a todo el articulado y derechos establecidos en el Código de Trabajo.

Considera esta Asesoría que el medio para establecer una responsabilidad solidaria en materia de seguros sociales, específicamente en el caso de los intermediarios, deberá hacerse mediante una reforma a la Ley Constitutiva de la CCSS, que regula específicamente el tema de la seguridad social, como ocurre con el proyecto que modifica el artículo 53 de dicha Ley para perseguir administrativamente a los que hagan incurrir a la institución en daños por el no pago de cargas sociales. Ello implica que no es procedente reformar el Código de Trabajo, ya que éste regula las relaciones del contrato de trabajo, el tema de los riesgos de trabajo, las prestaciones económicas y otras prestaciones más amplias que las de los seguros sociales. De allí que una reforma en cualquiera de las definiciones de los intervinientes en la relación laboral va a impactar en toda la regulación del Código de Trabajo y a dislocar algunas de esas regulaciones.

En cuanto a la modificación de las definiciones, desarrollaremos de seguido los alcances de lo que se entiende por un contratista y por un intermediario, desde el punto de vista del derecho laboral.

En aplicación de esa normativa y a la luz de la doctrina sobre la materia, la jurisprudencia ha establecido que la diferencia entre un contratista y un intermediario estriba en el elemento del “capital propio” que tiene el primero, el cual es acuñado por el Código de Trabajo, tal como se lee a continuación:

“...Resulta importante reseñar los criterios de distinción que señala la doctrina entre las figuras del intermediario y el contratista: “En otras oportunidades, la relación laboral surge cuando un sujeto, sin ser representante del empleador, sino una persona física o jurídica independiente de este último, contrata a trabajadores para que presten sus servicios a un tercero, quien por ser el beneficiario real de los servicios prestados, se reputa para todos los efectos como el empleador (...). El contratista es una persona física o jurídica que para todos los efectos resulta ser un empresario independiente que por su cuenta y riesgo ejecuta una obra por encargo de un tercero. El contrato entre el contratista y el contratante reviste un carácter civil y no laboral, mientras que el contratista frente a los trabajadores que prestan sus servicios subordinados en la obra, aparece como el único empleador (...). La distinción entre intermediarios y contratistas constituye una de las “zonas grises” del derecho laboral: en principio, ambos presentan la similitud de ser empresarios independientes, pudiendo actuar el primero a nombre propio o de un tercero, mientras que el segundo actúa en nombre propio (...). El Código de Trabajo en el artículo 3, párrafo segundo, establece que el principal criterio diferenciador entre intermediarios y contratistas radica en el hecho de que estos últimos ejecuten los trabajos con capitales propios”. (JIMÉNEZ (Mariano), “Intermediarios, contratistas y patronos: criterios para su distinción”, en Revista Ivstítia, año 8, n° 93, setiembre 1994, p. 13)”. (Voto n° 2001-00385 de las 10:00 horas del 18 de julio 2001).

III. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo que dispone el artículo 24 de la Constitución Política, el proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría calificada de los votos de los presentes, debido a la reforma del artículo 20 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Igual requiere Por otro lado, según el artículo 167 de la Carta Magna en caso de la Asamblea Legislativa se aparte del criterio de la Corte Suprema de Justicia, en el tema del funcionamiento, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros.

Delegación

La presente iniciativa conforme al artículo 124 de la Constitución Política, no puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que requiere ser aprobada por mayoría calificada de los votos presentes.

Consultas

Obligatorias

- Corte Suprema de Justicia (art. 167 C.P.)²¹

²¹ “**ARTÍCULO 167.-** Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia;

- Caja Costarricense del Seguro Social
- Instituto Costarricense de Turismo
- Instituto Nacional de Seguros.
- Bancos del Estado
- Instituciones Autónomas
- Municipalidades del país.

Facultativas

- Registro Nacional
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Trabajo y seguridad Social
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Superintendencia General de Pensiones
- Asociación Bancaria Nacional
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados

IV. ANTECEDENTES

- Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227
- Reglamento de la Asamblea Legislativa, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.. 1ª Edición, Junio de 2001, San José, Costa Rica.
- Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 22 de octubre de 1943.
- Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, del 22 de octubre de 1943
- Ley N°7983, Ley de Protección al Trabajador, del 16 de febrero de 2000 y sus reformas.
- Código de Trabajo, Ley N°2, de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

EXPEDIENTE N° 18.329
/eeb.-

para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.”