ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURIDICOS

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N° 21.045

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
19 de noviembre de 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
(Del 1° de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020)

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 01 de setiembre de 2019 al 30 de noviembre de 2019)

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

DICTAMEN AFIRMATIVO MAYORÍA

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS.

EXPEDIENTE Nº 21.045

Las suscritas diputadas y diputados integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, encargada de conocer el proyecto de ley **"**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS", expediente Nº 21.045, publicado en el Alcance Nº 214 a la Gaceta Nº 235 del 18 de diciembre de 2018, iniciativa del diputado José María Villalta Flórez-Estrada, presentamos el siguiente DICTAMEN AFIRMATIVO MAYORÍA, de conformidad con las siguientes consideraciones:

La iniciativa sometida a estudio de ésta subcomisión propone reformar el plazo de prescripción para ejercer la acción penal en el caso de delitos contra la seguridad social (como la retención indebida de cuotas de las y los trabajadores), ya que actualmente la norma vigente del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS establece un plazo de prescripción de dos años que es menor al término mínimo previsto en el artículo 31 del Código Procesal Penal para delitos sancionables con penas de prisión (tres años).

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley analizado, se propone equiparar el plazo de prescripción del artículo 56 con las reglas

generales establecidas en el Código Procesal Penal, por cuanto: *“no existe justificación alguna para que los delitos contra la seguridad social y los derechos de las personas trabajadoras tengan un plazo de prescripción menor que el resto de infracciones penales sancionadas en nuestro ordenamiento jurídico. El daño social que produce la retención indebida de cuotas de las y los trabajadores es significativo, pues no solo afecta directamente a las personas que lo sufren, sino a la clase trabajadora en su conjunto, que resultará afectada por el deterioro en la prestación de los seguros sociales.”*

En este sentido, la propuesta considera que *“en materia de seguridad social la legislación nacional más bien debería ser más cuidadosa y rigurosa en garantizar la protección efectiva de los derechos laborales, de conformidad con el principio protector de la parte más débil de la relación laboral y el principio de irrenunciabilidad. Como mínimo, esta legislación no debería establecer una protección más débil para quienes sufren delitos contra la seguridad social, que la que se otorga en otras infracciones panales de naturaleza similar.”*

La iniciativa también plantea modificar el párrafo segundo del artículo 56 de la Ley orgánica de la CCSS, para armonizarlo con el párrafo final del numeral 44 de dicha ley, que establece que el derecho a la pensión del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es imprescriptible, a fin de garantizar que las personas trabajadoras podrán reclamar las cuotas que requieren para consolidar su derecho a una pensión por este seguro social. Esto se plantea con el objetivo de evitar que se repita la triste historia de muchas personas adultas mayores que laboraron toda su vida, pero que no pueden disfrutar una pensión digna por el régimen IVM porque no cuentan con las cuotas suficientes y actualizadas, debido a que personas inescrupulosas no cumplieron con sus obligaciones.

Por último, se propone reforzar la obligación de las autoridades de la CCSS de ejercer de forma diligente y oportuna las acciones de cobro de las cuotas adeudadas a la seguridad social, así como las sanciones administrativas y disciplinarias que deberán imponerse a los funcionarios irresponsables que no cumplan con esta obligación. De esta forma, se busca garantizar que la protección legal establecida a favor de las contribuciones de la seguridad social

no sea utilizada como excusa por la Administración para no incoar diligentemente las gestiones de cobro.

En la sesión ordinaria N°2 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos celebrada el 04 de junio de 2019 se aprobó una moción de consulta a las siguientes instituciones y organizaciones:

- Caja Costarricense del Seguro Social
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Defensa de los Habitantes
- Ministerio Público
- Ministerio de Salud

Las respuestas recibidas a las consultas realizadas en tiempo y forma según lo preceptuado en las normas reglamentarias, son en todos los casos favorables a la aprobación del proyecto de ley y realizan importantes aportes al texto en estudio en el siguiente sentido:

- La Caja Costarricense del Seguro Social comunicó por medio del oficio SJD-1705-2019 de 7 de octubre de 2019 el acuerdo adoptado por su Junta Directiva en el artículo 12 de la sesión Nº 9055 del 3 de octubre de este mismo año, según el cual dicha institución determinó *"no objetar el presente proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social".*

  En el análisis realizado, la institución concluyó que *"tanto desde el punto de vista legal como administrativo las mismas son beneficiosas para la Caja"*, porque *"al regirse el plazo de prescripción de la acción penal por las reglas que establecen el Código Procesal Penal y el Código Penal, permite a la Institución la utilización de dicho instrumento, así como una persecución más efectiva de las conductas perseguibles penalmente."*

Este criterio fue compartido por los distintos órganos técnicos consultados a lo interno de la institución. Así, por ejemplo, la Gerencia Financiera estimó que: *"el citado proyecto de ley vendría a reforzar jurídicamente las posibilidades de la Caja, para gestionar en la vía penal el cobro de las cuotas obreras retenidas por parte del patrono, al ampliar el plazo de prescripción de dos años a tres (…). Asimismo, resulta razonable indicar que el aumento en el plazo de prescripción en el delito de retención por cuotas de la seguridad social, que señalada el citado numeral a tres años, sería consecuente y adecuadamente proporcionado con las reglas que establece nuestra normativa penal en materia de prescripción para este tipo de delitos."*

Igualmente, la Dirección de Inspección de la CCSS manifestó que la propuesta *"aporta mayor certeza en cuanto a las reglas del cómputo del plazo de prescripción en la materia específica de seguridad social, a su vez, brinda mejor comprensión respecto del carácter inextinguible del derecho de los trabajadores de reclamar la pensión y su relación con la aplicación de la prescripción de las acciones cobratorias. Adicionalmente, la propuesta refuerza las normas contenidas en los artículos 44 y 61 de la Ley Constitutiva de la CCSS, como medida para garantizar la protección social de esta población, aunado a que expresa un equilibrio entre el interés de brindar sostenibilidad a los fondos de seguridad social y la seguridad jurídica."* (Énfasis agregado)

La Gerencia Financiera de la CCSS también solicitó realizar algunas precisiones al texto, siendo la más importante la necesidad de aclarar las reglas que regirá la prescripción de la pena por delitos contra la seguridad social. Este aspecto es importante porque actualmente el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS regula también esta prescripción con un plazo más corto que el del Código Penal y el texto base del proyecto de ley no es claro sobre este punto, cuando lo pertinente es que se apliquen las reglas de dicho Código, tal como ocurre con otros delitos. La subcomisión consideró pertinente acoger estas observaciones y así se

plantea al pleno de la Comisión en la moción de fondo que acompaña este informe.

- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) dio respuesta a la audiencia conferida por medio del oficio MTSS-DMT-OF-979-2019 de 9 de julio de 2019, expresando su apoyo al proyecto de ley, al considerar que la iniciativa *"fortalece y es consecuente, como se ha esbozado con la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social, contemplada en el precepto 73 de la Constitución Política y, con los fundamentos del Estado Social de Derecho, en general"*. Manifiesta, además, que *"el expediente legislativo en consulta resulta una oportunidad idónea para que la emblemática institución, Caja Costarricense del Seguro Social, se enmiende financieramente y, por lo cual expreso el respaldo a esta iniciativa en procura del principio de solidaridad social (…)"*.

- La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia mediante el oficio 147-P-2019 de 5 de julio de 2019 respondió la consulta formulada en los siguientes términos: *"previa consulta general a las señoras Magistradas y señores Magistrados, se devuelve la consulta sin pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial"*.

- Por su parte el Ministerio Público, a través del oficio FGR 366-2019 de 5 julio de 2019 de la Fiscalía General de la República manifestó que *"reconocemos la importancia que ostentan los seguros sociales en beneficio de las personas trabajadoras, los cuales poseen resguardo a nivel constitucional (artículo 73 de la Constitución Política)"* y que "*la determinación de homogeneizar el plazo de prescripción de la acción penal para perseguir las conductas ilícitas establecidas en la Ley Orgánica de la Costarricense del Seguro Social, corresponde a un tema de política legislativa que se enmarca dentro del ámbito competencial del legislador"*.

Asimismo, desde su experiencia y conocimiento de la materia, la Fiscalía General formuló algunas observaciones dirigidas a precisar la redacción de la propuesta, en aras de que garantizar que *"las disposiciones posean suficiente claridad, a fin de evitar roces constitucionales".* En concreto, recomienda precisar que la prescripción de la acción penal se encuentra regulada en el Código Procesal Penal, no en el Código Penal, que únicamente regula la prescripción de la pena. Además, sugiere aclarar a qué tipo de acción (administrativa, civil o penal) se refiere el párrafo del texto referido a la *"acción para recuperar las cuotas adeudadas de los seguros sociales",* siendo lo correcto que se trata de la acción de cobro en sede administrativa o civil.

La Comisión concuerda con estas observaciones y opta por acogerlas. En particular, la observación relacionada con la prescripción de la pena, coincide con lo señalado por la CCSS sobre la necesidad de precisar que dicha prescripción se regirá por las reglas específicas del Código Penal.

- La Defensoría de los Habitantes emitió criterio institucional por medio del oficio DH-0523-2019 de 3 de julio de 2019, concluyendo que dicha institución *"no encuentra objeción con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados"*.

Esta Comisión comparte los criterios anteriormente esbozados y estima que la reforma propuesta contribuiría a fortalecer el cumplimiento de los principios de solidaridad, universalidad e irrenunciabilidad que rigen el funcionamiento de los seguros sociales de salud y pensiones, de conformidad con los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, ayudando a garantizar su sostenibilidad como pilar fundamental de nuestro sistema de seguridad social.

De conformidad con lo expuesto, y una vez analizados y estudiados los insumos que constan en el expediente legislativo las suscritas diputadas y el suscrito diputado integrantes de esta subcomisión, rendimos el presente Dictamen Afirmativo Mayoría y recomendamos al Plenario Legislativo aprobar el expediente N° 21.045.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.º 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO ÚNICO- Se modifica 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- "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, prescribirán de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal y el Código Penal respectivamente, con la salvedad de que el plazo de prescripción de la acción penal 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.

La acción para recuperar las cuotas adeudadas de los seguros sociales de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte, así como, los aportes de la Ley de Protección al Trabajador, prescribirá en veinte años. El plazo empezará a correr a partir del momento en que la Caja tenga conocimiento efectivo del incumplimiento. Además de las causales establecidas en el Código de Trabajo y la legislación común, el cómputo del plazo se interrumpirá por cualquier gestión en sede administrativa o judicial que realicen la Caja o las personas trabajadoras afectadas para el reclamo de las cuotas adeudadas. No obstante, la acción para que las personas trabajadoras reclamen las cuotas requeridas para consolidar o actualizar su derecho a una pensión del seguro de invalidez, vejez y muerte, será imprescriptible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política y el artículo 44, párrafo final de esta Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, la Caja accionará de forma inmediata la recuperación de las cuotas adeudadas una vez identificada la mora del deudor. Los funcionarios encargados de gestionar los cobros pertinentes respecto del pago de las obligaciones con la seguridad social, deberán realizar todas las gestiones administrativas y judiciales necesarias, de manera diligente y eficiente. No realizar las acciones cobratorias en los términos señalados dará lugar a establecer las responsabilidades disciplinarias y patrimoniales dispuestas en el régimen jurídico interno de la Caja.

Rige a partir de su publicación.

DADO A LOS DIECINUEVE DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE. SAN JOSE, SALA DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Floría María Segreda Sagot
Arias
Presidenta a.i

Mileidy Alvarado
Secretaria a.i

Silvia Vanessa Hernández Sánchez
Herrera

Carolina Hidalgo

Enrique Sánchez Carballo
Quirós

María Inés Solís

Walter Muñoz Céspedes

Franggi Nicolás Solano

José María Villalta Florez-Estrada