



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU-403-2018**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“IMPULSO A LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS MOROSAS CON  
LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**

**EXPEDIENTE N° 20.846**

**INFORME JURIDICO**

**ELABORADO POR:**

**KATTIA PEÑARANDA SÁNCHEZ  
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:**

**BERNAL ARIAS RAMÍREZ  
JEFE DE ÁREA**

**REVISADO Y AUTORIZADO POR:**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR a.i.**

**11 DE SETIEMBRE DE 2018**

## CONTENIDO

<b>I.- RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
<b>II.- ANÁLISIS DE FONDO .....</b>	<b>4</b>
a) Naturaleza jurídica de los seguros sociales en Costa Rica .....	4
b) De la autonomía especial de la Caja Costarricense de Seguro Social .....	8
<b>III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....</b>	<b>9</b>
Reforma al inciso 3) del artículo 74 de la Ley N° 17 .....	9
Eliminación de una parte del texto del artículo 74 bis de la Ley N° 17 .....	15
<b>IV.- ASPECTOS DE FORMA.....</b>	<b>17</b>
<b>V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO .....</b>	<b>17</b>
Votación.....	17
Delegación .....	17
Consultas .....	17
Obligatorias:.....	17
Facultativas: .....	17
<b>VI.- ANTECEDENTES.....</b>	<b>18</b>



AL-DEST- IJU-403-2018

## INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>

### “IMPULSO A LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS MOROSAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”

EXPEDIENTE N° 20.846

#### I.- RESUMEN DEL PROYECTO

En la exposición de motivos el legislador externa su intención de fortalecer al sector empresarial a partir de la reforma de la Ley N°17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en lo que respecta a los artículos 74 y 74 bis de esa normativa.

Con esta reforma, se pretende dar opción de arreglo de pago por deudas o morosidad ante la Caja, mencionando a las micro y pequeñas empresas del país, no obstante cuando se analice el articulado, la reforma concierne a cualquier tipo de empresa.

Según se motiva, hay empresas sin recursos suficientes para hacerle frente a las obligaciones con la seguridad social, con el agravante de que se ven obligadas a mantenerse al margen de la ley, sin poder ser oferentes en las diferentes contrataciones y licitaciones del Estado, concursos ante las instituciones centralizadas o descentralizadas.

En efecto, el artículo 74 de la ley de la CCSS prohíbe a cualquier entidad estatal contratar con empresas que tengan deudas con la Caja, siendo que, lo que se busca, es autorizar a la entidad contratante para que pueda contratar con cualesquiera empresa, aun morosa, y retener el monto de la deuda con la CCSS cuando este sea menor al monto del contrato. Según el proponente con esa simple medida ayudaría tanto a la empresa a formalizarse, como a la CCSS a recuperar lo adeudado, y de paso a los funcionarios de la empresa a poner al día su seguro con la CCSS. Esta sería la solución que se pretende constituya un paso importante hacia la formalización de las empresas, con todo el beneficio que esto conlleva para el país.

---

<sup>1</sup> Elaborado por: **Kattia Peñaranda Sánchez**, Asesora Parlamentaria, con la supervisión de **Bernal Arias Ramírez**, Jefe del Área Jurídico Social. Revisión y autorización final: **Fernando Campos Martínez**, Director a.i. Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Por su parte, el artículo 74 bis el proyecto de ley elimina el texto que dice “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.” Para el proponente esto es una limitación pues una empresa tampoco podría celebrar contratos aun cuando estuviera actualmente al día, considerándole una medida fuerte, tomando en cuenta que en ocasiones se hace difícil realizar el pago, incluso por elementos externos a la propia empresa.

## **II.- ANÁLISIS DE FONDO**

### **a) Naturaleza jurídica de los seguros sociales en Costa Rica**

La Constitución Política, mediante artículo 73, instituye la contribución forzosa y tripartita que fundamenta al régimen de seguridad social en el país, cuyo objeto es el fortalecimiento del fondo para proteger y beneficiar a los propios contribuyentes:

*“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.*

*(Así reformado por el artículo único de la ley N° 2737 de 12 de mayo de 1961)”.*

Consecuentemente, el artículo 22 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, hace énfasis al tema de los ingresos del Seguro Social:

*“Artículo 22.- Los ingresos del Seguro Social se obtendrán, en el caso de los trabajadores dependientes o asalariados, por el sistema de triple contribución, a base de las cuotas forzosas de los asegurados, de los patronos particulares, el Estado y las otras entidades de Derecho Público cuando estos actúen como patronos, además, con las rentas señaladas en el artículo 24.*

*Los ingresos del Seguro Social que correspondan a los trabajadores independientes o no asalariados se obtendrán mediante el sistema de cuotas establecido en el artículo 3 de esta ley.”*

La Sala Constitucional, según Voto N° 2006-6347 de 10 de mayo de 2006, al referirse sobre la garantía que el Estado confiere a los ciudadanos con esta contribución forzosa y tripartita, otorgándoles al menos, los servicios indispensables en caso de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte, señaló:

*“Por expresa disposición constitucional, esta gestión debe ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responde al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado. De forma tal que, como bien indica la Procuraduría, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en ejercicio de esa competencia establecida constitucionalmente para administrar los seguros sociales y fijar el monto de las cuotas que deben pagar el Estado, los patronos y trabajadores, no podría establecer tratos discriminatorios, **ni eximir, total o parcialmente del pago de la cuota que le corresponde a cada sector**, porque igualmente al asumirlo la institución, es un monto que finalmente será compensado finalmente por todos aquellos que contribuimos al financiamiento de esta institución.”*

(Resaltado no es del original).

Para el tema de análisis, es meritorio señalar que la Ley de Protección al Trabajador<sup>2</sup>, mediante el artículo 85, modificó el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social<sup>3</sup>, instruyó que:

*“(…) 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, conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar al día en el pago de las obligaciones de conformidad con el artículo 31 de esta ley.**”*

(El resaltado no es del original).

De esta instrucción se desprende la obligatoriedad de las personas físicas y jurídicas, de estar al día con la seguridad social ante la autoridad competente, como requisito de admisibilidad para participar como oferente en las licitaciones y otros actos de contratación ante la administración pública.

---

<sup>2</sup> Ley N° 7983 del 18 de febrero de 2000.

<sup>3</sup> Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943.

Con el fin de que las instituciones estatales cuenten con la información sobre el estado de morosidad de los patronos y asegurados, el Reglamento al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS (Decreto Ejecutivo N°28770 del 6 de julio del año 2000), en su artículo segundo, dispone:

*“Artículo 2º.- Del suministro mensual de la información sobre adeudos en obligaciones de seguridad social.*

*(...)*

*A más tardar el último día de cada mes, la Caja Costarricense de Seguro Social remitirá a todas las instituciones de la Administración Pública, la información correspondiente a los patronos y asegurados facultativos que no se encuentren al día en el pago de sus cuotas en relación con períodos anteriores, para lo cual podrá utilizar tanto medios escritos como electrónicos o telemáticos.*

*(...)”*

Es importante hacer notar que recientemente la Caja Costarricense de Seguro Social, en aras que las empresas y asegurados que se encuentren en condición de morosidad puedan regular su situación, fijó el Reglamento N°8883 de 19 de enero de 2017 “Reglamento que Regula la Formalización de Acuerdos de Pago por deudas de Patronos y Trabajadores Independientes con la Caja Costarricense del Seguro Social”, aspecto éste que está correlacionado con el Proyecto de Ley de análisis. El artículo 2 sobre el objeto del Reglamento de cita dice:

*“El presente Reglamento tiene como propósito establecer las condiciones básicas requeridas por la administración para formalizar acuerdos de pago con patronos y trabajadores independientes en estado de morosidad con la Caja, por obligaciones de cuotas obreras y patronales, y cuotas de trabajador independiente.*

*Para todos los efectos se entenderá como arreglo de pago, según lo dispuesto en el artículo 74 bis de la Ley Constitutiva de la Caja los diferentes tipos de acuerdos de pago (convenios de pago, arreglos de pago con garantía, cesión de facturas, readecuaciones de pago y daciones en pago) que se establezcan en este reglamento.*

***Formalizado el acuerdo de pago, el deudor adquiere la condición de "al día" con la Caja, la cual se mantendrá siempre y cuando pague sus obligaciones que le corresponde en la fecha establecida por la Institución.***

*Si el deudor mantiene al día las cuotas del arreglo o convenio de pago así como sus demás obligaciones con la Caja, no se le facturan cargos por infracciones al artículo 36 de 1-a Ley Constitutiva de la Caja, ni las sanciones señaladas por morosidad en el último párrafo de] artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja; no obstante, conforme al citado artículo 36, en el caso de mora por más de un mes, la Institución tendrá*

*derecho a cobrar al deudor el valor íntegro de las prestaciones otorgadas hasta el momento en que la mora cese”.*  
*(El destacado es propio).*

En ese mismo Reglamento, en el artículo 1º de definiciones se indica: “Acuerdo de pago; se refiere a los diferentes tipos de avenencias entre las partes, que prevé este reglamento (arreglos de pago, convenios de pago, daciones en pago y cesión de facturas), que permiten a los deudores, normalizar su situación de morosidad con la Institución, según las condiciones que se establezcan en el presente reglamento.” Mientras que se entiende por “Convenio de Pago: es un tipo de acuerdo de pago administrativo entre la Caja y el deudor, que permite normalizar su situación de morosidad con la Institución de conformidad con la normativa establecida. En este tipo de acuerdo se establece como garantía un pagaré o letra de cambio que es firmado por el deudor.”

En los artículos del cuatro al siete del Reglamento, se amplían detalladamente los procesos que se deben cumplir, según la elección que hagan los deudores, sean personas físicas o jurídicas, en aras de estabilizar su estado con la CCSS.

Con estos mecanismos, por ejemplo, entre enero y el 31 de julio del presente año<sup>4</sup>, la Caja Costarricense de Seguro Social logró formalizar un total de 6.277 acuerdos de pago con patronos y trabajadores independientes que se encontraban morosos, logrando recaudar ¢24.060 millones (veinticuatro mil sesenta millones de colones).

Según declaraciones del señor Luis Diego Calderón Villalobos<sup>5</sup>, director de Cobros de la CCSS, la opción que más atrae a los deudores, ha sido el convenio de pago, ya que con éste medio no es necesario aportar una garantía colateral, además de que el trámite es sumamente sencillo y en tres días aproximadamente, ya se cuenta con la aprobación.

Este tipo de acuerdos permiten recuperar los dineros adeudados, los cuales son utilizados para el financiamiento de los seguros de salud y pensiones, así como también, forman parte de las cuentas individuales de cada uno de los trabajadores para el Fondo de Capitalización Laboral y Fondo de Pensiones Complementarias.

Asimismo, tanto patronos como trabajadores independientes, logran adquirir la condición de “Al Día” ante la seguridad social, lo que les permite poder ofertar para

---

<sup>4</sup> Información suministrada por Luis Diego Mora Solís, de la Dirección de Cobros, Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social (31 de Agosto, 2018).

<sup>5</sup> <https://www.ccss.sa.cr/noticia?ccss-y-morosos-acuerdan-hasta-12-anos-de-plazos-para-cancelar-deuda>

los diversos contratos ante la administración pública, y además, se dan por terminadas las acciones de cobro administrativo y judicial.

Sin embargo, son muchos los patronos y trabajadores independientes que aún permanecen en condición de morosos ante la seguridad social; según lo reportado por la Dirección de Cobros de la CCSS, al 31 de julio de 2018, habían 15.379 patronos activos que adeudaban un total de ¢66.289 millones (sesenta y seis mil doscientos ochenta y nueve millones de colones), y en el caso de los trabajadores independientes activos, un total de 106.308 debían ¢160.729 millones (ciento sesenta mil setecientos veintinueve millones de colones).

Mediante este tipo de adecuaciones de pago entre la CCSS y los patronos o trabajadores independientes, se permite normalizar su condición de morosidad con la Institución.

#### **b) De la autonomía especial de la Caja Costarricense de Seguro Social**

En anterior ocasión, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos<sup>6</sup>, se refirió al tema de la especial autonomía de la CCSS y la potestad de gobierno sobre los seguros sociales y la regulación sobre los fondos que para tal fin se destinan, situación que ha sido reiterada en múltiples resoluciones por la Sala Constitucional, tal como se observa en el Voto N°04636-98 de 30 de junio de 1998:

*“El artículo 73 de nuestra Constitución Política establece la existencia de los seguros sociales, los cuales se regulan por el sistema de contribución forzosa del Estado, patrono y trabajadores, con el fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. La Caja Costarricense de Seguro Social, es la entidad autónoma encargada de administrar este tipo de seguros, con la autonomía que le permite tener iniciativa propia para sus gestiones, así como para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a sus obligaciones legales, fijándose metas y los medios para cumplirlas. Garantiza de esta forma, el establecimiento de la seguridad social y su naturaleza, decreta la finalidad de los seguros sociales y regula el destino de los fondos respectivos.”*

Asimismo, esta asesoría considera conveniente referirse al principio de presunción de competencia como el que regenta o inspira el ejercicio de la potestad de legislar, esto en atención al tema de autonomía que ostenta la Caja Costarricense de Seguro Social y las limitaciones que tiene el legislador sobre este tema; para su comprensión se transcribe un extracto del Dictamen C-130-

---

<sup>6</sup> AL-DEST-IJU-347-2018. Informe jurídico del expediente N°20.751.

2000 de 09 de junio del 2000, emitido por la Procuraduría General de la República al referirse:

*“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 determinada 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.”*

Esta autonomía otorgada constitucionalmente por el artículo 73, le confiere a la CCSS la facultad de regular mediante Reglamento orgánico lo concerniente a la administración de los seguros sociales, sin que por ello se dé una violación al principio de reserva legal. En ese sentido, la Sala Constitucional se refirió en sentencia 02355-2003 de 19 de febrero de 2003:

*“... de manera que su Junta Directiva tiene plenas facultades para establecer, vía reglamento, los alcances de las prestaciones propias de los seguros sociales, tanto en lo que se refiere a la definición de las condiciones y beneficios, así como los requisitos de ingreso de cada régimen de protección. Asimismo, el artículo 23 de la misma Ley, establece como uno de los parámetros a tomar en cuenta en esta definición, los estudios y cálculos actuariales, a fin de mantener la sostenibilidad del sistema...”*

### **III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

#### **Reforma al inciso 3) del artículo 74 de la Ley N° 17**

La reforma al artículo tiene como objetivo incorporar en el inciso 3 del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, texto nuevo mediante el cual se brinda un tipo de mecanismo a aquellas empresas o personas físicas que se encuentren en condición de morosas y, por ende, limitadas a participar en los procesos de contratación con la Administración Pública, central o descentralizada, empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos.

A continuación se detalla en cuadro comparativo, el objetivo pretendido por la iniciativa:

<b>LEY N°17 LEY CONSTITUTIVA CCSS</b>	<b>PROYECTO DE LEY N°20.846</b>
<p>Artículo 74.- (...) 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>Artículo 74- (...) 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. <b>En los casos en que el monto de la contratación sea mayor a la deuda que la empresa mantenga con la Caja, la entidad contratante queda facultada en primera instancia a aceptarla como participante del proceso licitatorio y en segunda instancia en el momento del pago, la entidad contratante cancelará el pago total del monto adeudado directamente a la Caja, el remanente se le depositará a la empresa cuando así corresponda.</b> (...)</p>

*Nota: El texto resaltado en negrita es la incorporación sugerida por el proyecto de ley para el artículo 74.*

La reforma que se presenta tiene la siguiente lógica:

- a) En procesos de contratación con entes y órganos del Estado, y en los casos en que el monto de la contratación sea mayor a la deuda que la empresa mantenga con la Caja podría participar sin ningún tipo de inconveniente.
- b) Dicho lo anterior, la entidad contratante queda facultada en primera instancia a aceptar a la contratista morosa como participante del proceso licitatorio.
- c) En segunda instancia, se entiende que ganada la licitación o el concurso por la contratista mor, la entidad u órgano estatal contratante al momento de abonar el pago cancelará el pago total del monto adeudado por la contratista directamente a la Caja.

- d) El remanente se lo depositará la contratante a la empresa contratista que ganó la licitación, y que supone ejecutó satisfactoriamente el contrato, según corresponda.

En primer lugar la redacción utilizada que se visualiza en el cuadro *ut supra* es confuso, al usar “primera instancia” y “segunda instancia”. El planteo es, a priori, inconstitucional al obligar a entes y órganos del Estado a liquidar morosidad de particulares (terceros) ante la Caja sin conocer sus libros, sus estados financieros y sus planillas, ello en violación del artículo 24 constitucional.

Además el texto es, incluso, artificioso pues en casi todos los casos la deuda del contratista con la Caja va a ser mucho menor que el monto de oferta de una licitación pública o un concurso público, y ciertamente no aplica para micro y pequeñas empresas como indica la exposición de motivos, sino que la redacción del artículo propuesto dice “empresa”, es decir, cualquier escala, desde una micro hasta una gran empresa.

De otra mano, un moroso entraría en igualdad de condiciones en un proceso licitatorio que uno que no lo es, que ha pagado asiduamente y sin contratiempo a la seguridad social, lo cual podría afectar el principio de igualdad del artículo 33 de la Constitución Política.

Pero además, como se verá en líneas siguientes, el cambio producido podría tener problemas de fondo de constitucionalidad y eso lo fundamentaremos en dictámenes y opiniones de la Procuraduría General de la República, y votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; así como una Resolución reciente del Tribunal Contencioso Administrativo.

Como muestra de reciente fecha, el Tribunal Contencioso Administrativo, en resolución N° 023-2018-I, de 07 de marzo de 2018, al referirse al caso específico de los artículos 74 y 74 bis de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, emitió su criterio así:

*“De una lectura integral de la norma es posible determinar que el legislador ha adoptado como uno de los tantos medios para asegurar el cumplimiento del principio de la seguridad social , el establecer en dicha norma una exigencia de carácter legal -aunque con trasfondo constitucional- , que deben cumplir no sólo las instituciones públicas, sino también los sujetos físicos y jurídicos; **y tan rígidos son los términos, que a las instituciones públicas se les exige para la aprobación de su presupuesto, o su modificación estar al día en el pago de las cuotas patronales y obreras de esta Institución o con el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado. El incumplimiento para el Estado y sus funcionarios de este DEBER es grave, de carácter penal. Como contraparte, se le exige también a cualquier patrono o persona que realicen total o parcialmente***

*actividades independientes o no asalariadas, que también estén 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, entendiéndolas por el momento las de FODESAF. Así la norma establece a los patrones o personas que realicen actividades independientes o no asalariados para realizar una serie de trámites administrativos, dos requisitos: 1) estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, y, 2) **estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como las de FODESAF.** Al revisar la lista de trámites tenemos que son realizadas en términos absolutos, o se está al día o no se podrá realizar el trámite, excepto que se haga un arreglo de pago con la institución, -lo que le concede la condición de estar "al día"- y no se haya incumplido con el arreglo (...)*

*En ese orden, si se le exige a la Administración estar al día en el pago de sus contribuciones legales y su incumplimiento implica la no aprobación o modificación de su presupuesto con la gravedad que eso significa para una institución, no encuentra esta Cámara que en aras de facilitar la contratación administrativa sea posible hacerse excepciones con las personas físicas o jurídicas que incumplan con ese deber y deseen contratar con un obvio fin de lucro y se les permita disponer a su discrecionalidad el cumplir con una obligación de carácter legal e inclusive constitucional...".*

*(El destacado es propio del original).*

Siempre en este análisis, continúa el Tribunal redactando:

*“Este Tribunal no considera que la norma deja al oferente en una posición de desventaja, sino que **el principio es muy sencillo y claro, si quiere contratar con el Estado cumpla con su obligación legal y constitucional de estar al día con la seguridad social, y si por diferentes circunstancias incurre en morosidad, llegue a un arreglo de pago y siga contratando.** Esto sí asegura el cumplimiento de la obligación por lo menos en el aspecto que hoy se analiza. Esta Cámara no desconoce que la CCSS tiene formas de constreñir al pago, pero no por ello se desnaturaliza la obligación que se establece en el artículo 74 de la Ley de estudio, bajo la hipótesis que «el no hacerlo afecta la posibilidad de la Administración de contratar la mejor oferta».”*

*(Énfasis agregado)*

Siguiendo un criterio similar, la Procuraduría General de la República en el Dictamen 079, del 22 de marzo de 2012, señaló:

*El requisito establecido por el artículo 74 cumple una función social invaluable. En efecto, tiende a garantizar que en su actuación con la Administración Pública los particulares, personas físicas o jurídicas, involucrados respeten las obligaciones derivadas del sistema de seguridad social del país, en tanto este es la base del*

*Estado Social de Derecho. Sistema cuya eficacia, cobertura, calidad e incluso permanencia corre riesgo por la morosidad y evasión en el pago de las cuotas obrero-patronales que lo afectan. El administrado está en el deber de cumplir las obligaciones económicas derivadas de la seguridad social. Este deber es general y no deriva del artículo 74. Este simplemente tiende a hacerlo realidad. Es por ello que para realizar trámites administrativos o participar en la contratación administrativa se establece como requisito el estar al día en el pago de las obligaciones que se establecen en el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja.*

Asimismo, en forma ampliamente reiterada la Sala Constitucional acerca del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS ha dicho con contundencia:

*“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”. Sala Constitucional, resolución N° 643-2000 de 14:30 hrs. de 20 de enero de 2000.*

Al anterior se sumó el criterio del Tribunal Constitucional, el cual fue con ocasión de una Acción de Inconstitucionalidad contra, precisamente, el artículo 74, poniendo de manifiesto que la disposición **protege “intereses y valores superiores contenidos en la Constitución”** que deben prevalecer, en ese particular inquirió:

*“De este modo, no solo toma preponderancia los cometidos constitucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, sino que, también, en el presente estadio de interpretación jurisprudencial, se puede afirmar, sin duda alguna, que las decisiones de este Tribunal se han orientado diferentemente al precedente citado por el accionante, y existe doctrina que interpreta hermeneúticamente la Constitución Política. Se trata pues, de un texto normativo que no puede entenderse aisladamente, sino que debe hacerse en armonía con los valores sociales y democráticos que la inspira, (...).*

*Como se ve de la anterior cita, la Sala analizó el artículo impugnado por el accionante sin que se detectara infracción alguna al orden constitucional, y por el contrario, responde a los criterios de oportunidad y conveniencia que tiene el legislador de dotar a la Caja Costarricense de Seguro Social de mecanismos de coerción y de potestades de imperio que le permitan mantener su equilibrio económico. Y si bien, la impugnación se sustenta en un antecedente de esta Sala, que de conformidad con lo*

*dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la jurisprudencia y antecedentes de esta jurisdicción son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma. De este modo, toca declarar que la disconformidad presentada por el recurrente no lesiona los derechos invocados por el accionante, según lo señala la Sala en su sentencia 2000-00643, con lo que la sentencia No. 1994-00787 no puede controlar más lo argüido por el interesado, en cuanto la Sala sostuvo: ...". Sala Constitucional, resolución N° 4888-2002 de 15:03 hrs. de 22 de mayo de 2002.*

En igual sentido, en resolución N° 8583-2002 de 14:51 hrs. de 4 de septiembre de 2002, la Sala Constitucional reafirmó la resolución N° 3465-1993 de 15 horas del 20 de julio de 1993, en que **manifestó que el cobro de las cuotas obrero patronales no puede ser considerado un problema de índole financiero y privado, como lo puede ser el cobro de una suma de un particular a otro. Está en juego el principio de seguridad social presente en el artículo 73 de la Constitución Política, así lo dijo en el Considerando III:**

*“III.- Sustentado en la jurisprudencia indicada en el considerando primero de esta sentencia y de la cual se deriva la protección que se ha dado del régimen de seguridad social, debe confirmarse el criterio alegado por la parte accionante en la acción que nos ocupa, ya que en interpretación conforme al Derecho de la Constitución y como resultado de la valoración de dos regímenes en pugna, en cuanto a 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, aplicando una ponderación de esos valores y derechos, opta por dar prioridad a la necesidad de mantener un sistema universal de seguridad social que depende para sus subsistencia de aportes tripartitos (patrono-trabajadores y Estado), siendo una necesidad básica que las diferentes partes cumplen con su obligación de cotización, de lo cual es bien sabido que existe una gran morosidad, situación que, entre otras, generó que el legislador promulgara la Ley de Protección al Trabajador, con el fin de proteger el régimen de seguridad social, principalmente tendiente a que las pensiones sean sostenibles a futuro, pues del análisis mencionado, **se concluye que una de las formas mediante las cuales se evita la morosidad, es la prevista en el párrafo segundo del artículo 74 bajo examen, mediante el cual se obliga – como que es un deber constitucional-, estar al día en las cotizaciones al régimen de seguridad social, por lo que, reafirmar aquella obligación fundamental en una ley ordinaria que persigue el mismo fin constitucional, no resulta violatorio a los derechos de las empresas, que ante la posibilidad de contratar con la administración, se les exija, como requisito previo, que se encuentren al día en sus obligaciones para con la Caja Costarricense de Seguro Social. De este análisis, por la jerarquía establecida en líneas anteriores, también concluye la Sala en que no se da una violación del principio de razonabilidad. Por el contrario, el criterio aquí sentado, se inscribe dentro de la consideración especial que la Sala le ha otorgado a la seguridad social que se protege por el artículo 73 de la Constitución Política”.***

**Esta asesoría secunda lo expuesto por el Tribunal Contencioso Administrativo de cita, por la Procuraduría General de la República, y sobre todo, por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentido que las deudas con la Caja devienen de un deber constitucional por estar en juego el principio constitucional de seguridad social (art. 73 CP), siendo que esta propuesta de ley contraviene dicho principio, por lo cual podría ser inconstitucional el cambio que se propone al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17.**

Aparte de lo dicho, en el ámbito administrativo, bien lo dijo el Tribunal Contencioso Administrativo en la reciente resolución N° 023-2018-I, de 07 de marzo de 2018, al señalar que existen los medios suficientes para que aquellos interesados, sean personas físicas o jurídicas que deseen ser oferentes en los variados tipos de contratación a nivel estatal y que se encuentren en condición de morosidad, cumplan con los requisitos establecidos para lograr su estado de “Al Día”; para ello, el Reglamento N°8883<sup>7</sup>, de reciente data, en su artículo tercero, desglosa las opciones para llegar a un acuerdo de pago, a saber:

- a) Convenios y Readecuaciones de pago,
- b) Arreglos y Readecuaciones de pago
- c) Cesión de facturas
- d) Daciones en pago

Al valorar las diferentes opciones que permiten a los oferentes optar por el medio de pago para obtener su condición de estar “al día” ante la seguridad social del país, esta asesoría considera que la CCSS cuenta con la normativa suficiente para que los morosos logren estabilizarse ante la seguridad social.

Caso contrario, cabe analizar si propuestas como la planteada en el proyecto, podrían fomentar el impago, la competencia desleal, y la superposición de sociedades para eludir lo que obliga la ley de la Caja. Ya adelantamos que se estaría dando un trato discriminatorio contra aquellos oferentes que sí están al día.

### **Eliminación de una parte del texto del artículo 74 bis de la Ley N° 17**

Para el artículo 74 bis, el proyecto sugiere la eliminación de la imposición que en la actualidad recae sobre aquellos morosos que han logrado llegar a un acuerdo de pago, para lo cual, se les hace una revisión de los 10 años anteriores a la posible contratación para verificar si han incumplido previamente. El siguiente cuadro comparativo muestra el cambio propuesto que hemos resaltado en la columna izquierda, pues se elimina texto del vigente artículo 74 bis.

---

<sup>7</sup> Reglamento que Regula la Formalización de Acuerdos de Pago por deudas de Patronos y Trabajadores Independientes con la Caja Costarricense del Seguro Social.

**LEY N°17  
LEY CONSTITUTIVA CCSS**

**PROYECTO DE LEY  
N°20.846**

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 esto ni ningún otro arreglo de pago suscrito con la CCSS, durante los diez años anteriores a la respectiva contratación administrativa o gestión.~~

Artículo 74bis- 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.

*Nota: El texto tachado es el que se pretende eliminar en el artículo 74 bis.*

Como se ve el artículo es magnánimo en su primera parte ya que indica que se entiende que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones con la seguridad social quienes suscriban un arreglo de pago con la Caja, de tal modo que garantice la recuperación integral de las cuotas obrero-patronales y otros montos e intereses.

El texto que se elimina es de fundamental importancia pues contiene elementos valiosos para la seguridad social, tales como:

- La relación a Grupo de interés económico, y no solo a la sociedad mercantil puntual.
- Incumplimiento de los arreglos de pago que convino con anterioridad.
- Incumplimiento del nuevo arreglo de pago
- Todo ello durante los diez años anteriores a la respectiva contratación administrativa o gestión.

Según se desprende de lo dicho, el levantamiento del velo ocurre de forma razonable y proporcionada después del plazo de diez años, siendo que no se computan los años anteriores a esa decena.

Estamos ante el supuesto extremo de empresas que, convinieron un arreglo de pago, lo formalizaron y no lo afrontaron. Llegaron nuevamente a otro arreglo de pago y tampoco lo honraron, es decir, reincidentes en el incumplimiento a la seguridad social, y aun así quieren contratar servicios y obras con el Estado. Para esta asesoría, la eliminación del texto propuesto debilita los controles y las herramientas que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social y de

autoprotección del Estado de no contratar con empresarios que no cumplen con el ordenamiento jurídico, y sobre todo con el **principio constitucional de seguridad social (art. 73 CP)**, que ha sido ampliamente protegido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

#### **IV.- ASPECTOS DE FORMA**

El título del proyecto de ley debería decir así: ***“Ley de reforma de los artículos 74 y 74 bis de la Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”*** en lugar de “Impulso a la formalización de empresas morosas con la Caja Costarricense de Seguro Social”, que es un título que no hace referencia al contenido cierto de los dos numerales que se modifican de la indicada ley.

#### **V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO**

##### **Votación**

El Proyecto de ley para ser aprobado requiere de mayoría absoluta de los votos de las señoras y señores diputados, según lo preceptúa el artículo 119 de la Constitución Política.

##### **Delegación**

El proyecto es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, según lo establece el artículo 124 de la Constitución Política, ello, por no tratarse de una de las excepciones allí indicadas.

##### **Consultas**

##### **Obligatorias:**

- Caja Costarricense de Seguro Social

##### **Facultativas:**

- Cámara Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (CANAPYMES)
- Uccaep
- Anep
- Ministerio de Trabajo
- Procuraduría General de la República

## **VI.- ANTECEDENTES**

### **Poder Legislativo**

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica.

#### **Leyes:**

- ✓ Ley N°17. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- ✓ Ley N°7983. Ley de Protección al Trabajador.

#### **Decreto:**

- ✓ DE-28770 “Reglamento al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

#### **Reglamento:**

- ✓ Reglamento N°8883. “Reglamento que Regula la Formalización de Acuerdos de Pago por deudas de Patronos y Trabajadores Independientes con la Caja Costarricense del Seguro Social”.

### **Poder Judicial**

#### **Sala Constitucional**

- ✓ Voto N°2006-6347 de 10 de mayo de 2006.
- ✓ Voto N°04636-1998 de 30 de junio de 1998.
- ✓ Voto N°0235-2003 de 19 de febrero de 2003.
- ✓ Voto N° 643-2000 de 20 de enero de 2000.
- ✓ Voto N° 4888-2002 de 22 de mayo de 2002.
- ✓ Voto N° 8583-2002 de 4 de septiembre de 2002
- ✓ Voto N° 3465-1993 de 20 de julio de 1993.

#### **Tribunal Contencioso Administrativo**

- ✓ Voto N°023-2018-I de 07 de marzo de 2018.

### **Procuraduría General de la República:**

#### **Dictamen**

- ✓ C- 079, del 22 de marzo de 2012
- ✓ C-130-2000 de 09 de junio de 2000.

### **Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos:**

- ✓ AL-DEST-IJU-347-2018. Informe jurídico del expediente N°20.751



**Consulta hecha en internet:**

- ✓ <https://www.ccss.sa.cr/noticia?ccss-y-morosos-acuerdan-hasta-12-anos-de-plazos-para-cancelar-deuda>

Elaborado por: KPS  
/\*lsch// 11-9-2018  
C. Arch.