



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -320-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**

EXPEDIENTE Nº 23.107

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR

**ALEX PIEDRA SÁNCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL

**SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.**

15 DE NOVIEMBRE DE 2022

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY	3
II. ANTECEDENTES	3
III. VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS	4
IV. ASPECTOS DE FONDO	4
Consideraciones Generales	4
4.1.2. Sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales y contribuciones parafiscales	5
4.1.2. El proceso cobratorio de las cuotas obreros patronales	8
4.1.3. La figura de la prescripción	9
V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	12
<input type="checkbox"/> Artículo 1.-	12
<input type="checkbox"/> Artículo 2.-	14
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	16
VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	16
<input type="checkbox"/> Votación	16
<input type="checkbox"/> Delegación	16
<input type="checkbox"/> Consultas	16
<input type="checkbox"/> Obligatorias	16
<input type="checkbox"/> Facultativas	16
VIII.FUENTES	17



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -320-2022

INFORME JURIDICO¹

“LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”

Expediente N.º 23.107

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley propone reformar el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971 y sus reformas, para incluir formalmente la definición de contribución parafiscal, como categoría de tributos.

Definiéndola de la siguiente manera: *“es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio para la satisfacción y cumplimiento de fines sociales o económicos”*.

Asimismo, el proyecto de ley pretende adicionar, un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, para establecer que la acción de la CCSS para determinar las cuotas a la seguridad social prescribe a los cuatro años, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Lo anterior, según la exposición de motivos atendiendo, a la naturaleza tributaria de contribución parafiscal, que tienen estas cuotas y para *“remediar el actual vacío normativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico y con el propósito de brindarle seguridad jurídica a los trabajadores asalariados e independientes en los procesos de investigación que inicie la Caja Costarricense del Seguro Social tendientes a determinar cuotas tributarias adicionales”*.

II. ANTECEDENTES

Según la revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, los expedientes números 17.954 (archivado por vencimiento del plazo cuatrienal), 18.329 (archivado por vencimiento del plazo cuatrienal) y 21.045 (archivado por el Plenario Legislativo) tienen relación con la temática relacionada con el proyecto de ley en estudio, siendo que se refieren a las

¹ Elaborado por Alex Piedra Sánchez, Asesor Parlamentario, Supervisión y Autorización Final Selena Repetto Aymerich, Jefa del Área Jurídico-Tributaria y Directora a.i.

prescripciones de las deudas de cuotas obrero patronales de la CCSS y al fortalecimiento de la gestión cobratoria de la institución.

III. VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

De conformidad con el análisis realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, el proyecto de ley presenta una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, que se explica de la siguiente manera:

“El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, específicamente en el ODS 8. //Lo anterior, por cuanto si bien corresponde a un análisis jurídico y económico, determinar la viabilidad de la iniciativa, sus propósitos se vinculan con la meta asociada al apoyo de las actividades productivas, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. // No obstante, el plazo de prescripción propuesto, sin mayores requerimientos podría beneficiar tanto a trabajadores independientes, pequeños y medianos emprendimientos especialmente los afectados por la pandemia, como a grandes evasores que quieran rehuir a sus obligaciones con la seguridad social.// Además, la iniciativa carece de vinculación con otras áreas de las metas país en materia de desarrollo sostenible que puedan calificarla como multidimensional e interrelacionada con la Agenda 2030”.

Se recuerda que el ODS número 8 refiere a “*Trabajo Decente y Crecimiento Económico*”.

IV. ASPECTOS DE FONDO

Consideraciones Generales²

Para una mayor comprensión del tema sobre el que trata el proyecto de ley, se presenta a continuación un análisis sobre la naturaleza jurídica de las contribuciones forzosas que pagan los patronos y trabajadores a la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.), su naturaleza de contribución parafiscal, aspectos generales del proceso cobratorio que realiza la institución y sobre el instituto de la prescripción.

² Basado, en Oficio N° AL-DEST-IJU-222-2022, Informe jurídico del proyecto de ley, expediente N° 21.045, “MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N° 17, DE 22 DE OCTUBRE DE 1943, Y SUS REFORMAS”, elaborado por Rebeca Araya Quesada, Asesora Parlamentaria, Supervisado, por Llihanny Linkimer Bedoya, Jefe de Área y Revisado y autorizado finalmente, por Selena Repetto Aymerich, Directora, a.i.

4.1.2. Sobre la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales y contribuciones parafiscales

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, a la CCSS, le corresponde la administración y el gobierno de los seguros sociales.

Reza el artículo 73 C.P. lo siguiente:

“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.” (lo destacado es nuestro)

Dicho mandato se desarrolla en la Ley Constitutiva, de dicha institución autónoma, cuyos artículos 1 y 2 dicen así:

“Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA. //La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. **Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación.** Esto último se prohíbe expresamente. //Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas.

“Artículo 2º.- El seguro social obligatorio comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario; además, comporta una participación en las cargas de maternidad, familia, viudedad y orfandad y el suministro de una cuota para entierro, de acuerdo con la escala que fije la Caja, siempre que la muerte no se deba al acaecimiento de un riesgo profesional.” (Lo destacado es nuestro)

El derecho a la seguridad social, está además tutelado en los artículos 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³ del 30 de abril de 1948 y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

³ **“Artículo XI.** Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.”

Culturales⁴, ratificado por el país mediante la Ley No. 4229 de 11 de diciembre de 1968, que garantiza a todas las personas ciudadanas que el Estado les otorgará al menos los servicios indispensables en caso de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte.

En nuestro sistema, este régimen de seguridad social se financia en forma tripartita, mediante la contribución forzosa de las y los patronos, las personas trabajadoras y el Estado. Por lo tanto, dicha contribución es una obligación esencial para la existencia del régimen de seguridad social y su finalidad es el fortalecimiento del fondo, para protección y beneficio de los propios contribuyentes.

Anteriormente, había sido aceptado por nuestro intérprete constitucional que la naturaleza jurídica de las contribuciones forzosas que pagan los patronos y trabajadores a la CCSS, distaba sustancialmente de la del tributo. Así lo manifestó la Sala Constitucional en su Voto No. 07393-98 (que remite al voto no. 3819-94), tal y como se lee a continuación:

“El pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes... Al no estarse en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria; antes bien, la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de la justicia distributiva.”⁵ (Lo destacado es nuestro)

En esa misma sentencia, la Sala desarrolla las implicaciones del derecho de la Seguridad Social que faculta, a su vez, a que mediante ley se establezcan medios de coerción a fin de que la CCSS pueda recaudar dichos recursos. Señala el Tribunal constitucional el derecho de la seguridad social:

“... supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos en el más alto rango, de manera que garantice la asistencia y brinde las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad para preservar la salud y la vida. El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de la seguridad social incorpora el principio de universalidad, pues se extiende a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad. El ámbito objetivo asume el principio de generalidad, en tanto protege situaciones de necesidad, no en la medida en que éstas hayan sido previstas y aseguradas con anterioridad, sino en tanto se produzcan efectivamente. Además, incorpora los principios de suficiencia de la protección, según módulos cuantitativos y

⁴ **“Artículo 9** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto no. 07393-98, que remite a lo indicado en el Voto no. 3819-94 de las 16:45 minutos del 27 de julio de 1994.

*cualitativos y de automaticidad protectora, lo que se traduce en la adecuada e inmediata protección en materia de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Por expresa disposición constitucional, esta gestión ha de ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responderá al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado... **Y derivado de este contenido esencial, resulta razonable que en atención a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, la ley establezca medios efectivos de coerción, a fin de que la Caja Costarricense de Seguro Social, pueda recaudar los recursos económicos representados en las contribuciones instituidas por el constituyente, y pueda garantizar, así, la existencia del régimen autosuficiente de seguridad social, mediante el fortalecimiento del fondo creado para la protección y el beneficio de todos los habitantes del país.**” (Lo destacado es nuestro)*

A pesar de lo anterior, y tal como se expone en la exposición de motivos del proyecto de ley, la Sala Constitucional determinó, que las contribuciones forzosas de la CCSS, tienen naturaleza de contribución parafiscal y que esta a su vez, de tributo

De conformidad, se cita el Voto N° 13658-18, que señala lo siguiente:

“Según la doctrina más autorizada en materia tributaria las contribuciones parafiscales son un tributo, pues contienen los elementos materiales de la obligatoriedad –el deber de pagarlas quienes se encuentren en el supuesto de la norma creadora-, de singularidad debido a que afecta un determinado y único grupo social o económico y la destinación sectorial a causa de lo que se recauda a través de esta prestación obligatoria se utiliza en beneficio exclusivo del grupo que pagó el tributo. Estamos, pues, ante el ejercicio de una potestad de imperio del Estado que impone prestaciones pecuniarias para el cumplimiento de fines sociales o económicos. Ergo, solo a través de una Ley formal se pueden crear –tributum sine legge -// Ahora bien, en el caso de las cuotas obrero-patronales destinadas al sostenimiento de la seguridad social –seguro de enfermedad y maternidad y seguro de invalidez, vejez y muerte-, nuestro ordenamiento jurídico tiene una singularidad. En efecto, y es que el numeral 73 constitucional es el que crea la contribución parafiscal al disponer una contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos citados y demás contingencias que la ley determine. Acto seguido, el texto constitucional establece que la administración y el gobierno de esos seguros sociales corresponde a una institución autónoma: la Caja Costarricense de Seguro Social. Finalmente, en lo que interesa, la norma constitucional impone la prohibición de transferir o emplear en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Como puede observarse, estamos, pues, ante una contribución parafiscal creada por el Constituyente originario, con lo que, desde la perspectiva de este Tribunal, se cumple la máxima de que no puede haber imposición sin representación – no taxation without representation-. En otras palabras, en el caso que nos ocupa, el apego a los principios que regentan el ejercicio de la potestad tributaria se cumple satisfactoriamente, toda vez que un órgano representativo, plural, que ejerce el máximo poder en un Estado democrático y social de Derecho, como lo es el ejercicio

de la potestad constituyente, determinó soberana y democráticamente crear la contribución parafiscal (...)”.

En virtud de lo anterior, se considera que la propuesta de ley, no presenta vicios de constitucionalidad, respecto a los extremos señalados, sobre naturaleza de contribución parafiscal de las cuotas obrero-patronales de la CCSS, ni por la naturaleza tributaria de las contribuciones parafiscales.

4.1.2. El proceso cobratorio de las cuotas obreros patronales

La materia de obligaciones patronales se desarrolla básicamente en los artículos 30, 31, 45 y 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS, que disponen la obligación del patrono de deducir del salario de sus trabajadores las cuotas correspondientes, respondiendo personalmente por el no pago de las mismas (art. 30⁶).

La responsabilidad de la C.C.S.S. de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los patronos, así como de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por éstos (art. 31⁷).

⁶ **Artículo 30.-** *Los patronos, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores, les deducirán las cuotas que estos deban satisfacer y entregarán a la Caja el monto de las mismas, en el tiempo y forma que determine la Junta Directiva. 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. 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 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.*”

⁷ **Artículo 31.-** *Los patronos y los asegurados facultativos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.*

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.

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 C.C.S.S. y cualquier otra que la ley establezca.

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:

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 directa.*

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.*

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.

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

La constitución del delito de “retención indebida” por la no entrega a la CCSS, del monto de las cuotas obreras obligatorias, tiene pena de prisión de 2 meses a 10 años según el monto de lo defraudado (art. 45).

La prescripción de la acción penal y la pena por retención indebida de las cuotas obreras, en 2 años a partir del momento en que la institución conozca la falta. Asimismo, el derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la CCSS prescribirá en 10 años (art. 56⁸).

Las cuotas obreras y patronales se encuentran conformadas por 2 componentes: uno, el correspondiente a las cuotas patronales, por el aporte que el patrono lleva a cabo respecto a los Seguros de Enfermedad y Maternidad (SEM) y al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM); y el otro, en lo que respecta a las cuotas obreras, cuyo porcentaje corresponde al patrono deducirlo del salario del trabajador, para luego trasladarlo a los regímenes respectivos (SEM e IVM).

Es en este último caso, en el que aplica lo correspondiente a la gestión cobratoria en sede penal debido al incumplimiento patronal en el traslado de dichos fondos.

4.1.3. La figura de la prescripción

La prescripción puede ser un medio de adquirir el dominio o de consolidar una adquisición defectuosa (positiva o adquisitiva), o un medio de exonerarse del pago de una obligación por el transcurso del tiempo (negativa, extintiva o liberatoria).

Sobre la prescripción negativa, que es la que nos interesa, para efectos del presente análisis, el tratadista costarricense Alberto Brenes Córdoba la definió de la siguiente manera:

“La prescripción negativa es un derecho que la ley concede al deudor para rehusar el cumplimiento de una obligación cuando el reclamo ha sido diferido durante cierto espacio de tiempo.”⁹

Y continúa desarrollando el origen o justificación de este instituto:

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.”

⁸ **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 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.”

⁹Brenes Córdoba, Alberto. Tratado de las Obligaciones, Sexta edición, Editorial Juricentro, San José-Costa Rica, 1990, p.254.

“Lo mismo que en cuanto a la prescripción positiva, consideraciones de conveniencia general abonan el establecimiento de la liberatoria, que se funda en la necesidad de asegurar la tranquilidad de las personas contra reclamaciones tardías que, por serlo, son ocasionadas a poner al obligado en situación de no poder defenderse por haber desaparecido con el tiempo la prueba que pueda favorecerle.”

10

En igual sentido, se pronuncia la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto No. 097-2004 que, a su vez refiere al Voto no. 37 de las 14 horas 45 minutos del 28 de mayo de 1997:

“... la prescripción hace referencia a la acción y se funda en la necesidad de seguridad jurídica, como sanción a la inactividad por parte del titular de un derecho que no ejercita la acción que le es inherente... La prescripción extintiva tiene su fundamento en la necesidad de poner término a las situaciones de incertidumbre en el ejercicio de los derechos y en la presunción de abandono por parte de su titular, por ello cabe hacer prueba de que este abandono o inactividad no ha existido, es decir ser interrumpida, y por lo mismo sólo puede estimarse a instancia de parte.”
(el resaltado no es del original)

La prescripción extintiva pretende tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas. Su fundamento reside en la necesidad de crear un estado de seguridad jurídica ante una situación objetiva de incertidumbre producida por el no ejercicio oportuno de un derecho.

Por su parte, la Sala Constitucional ha señalado la relevancia del instituto de la prescripción en aras de dotar de seguridad al ordenamiento jurídico, como elemento ordenador de las relaciones sociales:

“(...) si se dejase abierta la posibilidad de accionar en procura de derecho, sin respetar el cumplimiento de plazos y términos por el transcurso del tiempo, las relaciones entre las personas se tornarían inseguras, indefinidas, y cada cual podría reclamar "sine die " por sus derechos, no importando lo sucedido en el pasado. Se daría una alteración mayúscula en el control para los propios obligados, porque nunca podrían tener por descargada una obligación como la de otorgar derechos no pedidos o simplemente no utilizados por el beneficiario, que tendría repercusiones sobre otros ámbitos de la actividad de las personas, como el costo de las operaciones (comerciales, industriales, etc.) y de los servicios en el mercado. De esta manera, el principio de seguridad jurídica está en la base de todo ordenamiento, y que se traduce en la necesidad de que las situaciones jurídicas consumadas no se mantengan en estado precario todo el tiempo, con menoscabo del orden público y la paz sociales. Consecuentemente, la prescripción, como institución jurídica que viene a dar término a las relaciones jurídicas en virtud de un plazo o término determinado, coadyuva en esta función primordial, en tanto su objetivo primordial es ordenar y dar seguridad cierta a las relaciones en sociedad. Por eso, no conviene

¹⁰ Ibid.

estimular situaciones en las que se genere inseguridad o incerteza en esas relaciones y, por eso, es un tema fundamental de la organización social.”¹¹

También ha destacado el Tribunal Constitucional la inexistencia de una norma constitucional que obligue al Estado a seguir determinadas reglas en cuanto a la prescripción de los derechos y obligaciones, con la salvedad de que se elimine del todo la prescripción de la acción penal, pues en ese caso sí podríamos estar frente a una violación del principio de seguridad jurídica que exige certeza para el ciudadano, pues ningún ciudadano está obligado a soportar una afectación indefinida a un proceso penal.¹²

Sobre la potestad de la persona legisladora de establecer plazos de prescripción del derecho de cobro de las cuotas obrero patronales, ha señalado la Procuraduría General de la República lo siguiente:

“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”.¹³

A lo anterior, solo resta agregar que el establecimiento de plazos de prescripción es materia de reserva de ley, por cuanto limita la acción y derecho del ejercicio de cobro de un sujeto, sea limita un derecho fundamental.

¹¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2000-00878 de las 16 horas con 12 minutos del 26 de enero de 2000.

¹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2627-95 de las 15 horas con 51 minutos del 23 de mayo de 1995.

¹³ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica no. OJ-060-2011 de 19 de setiembre de 2011.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

- **Artículo 1.-**

Reforma el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, para incluir dentro de las categorías de tributos a la contribución fiscal.

A continuación, se plantea un cuadro comparativo, respecto a la reforma propuesta:

Artículo 4 vigente de la Ley N° 4755	Artículo 4 propuesto para la Ley N° 4755
<p>Artículo 4º.- Definiciones.</p> <p>Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.</p> <p>Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.</p> <p>Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización</p>	<p>Artículo 4- Definiciones.</p> <p>Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas, contribuciones especiales y contribuciones parafiscales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.</p> <p>Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.</p> <p>Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización</p>

<p>de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.</p>	<p>de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.</p> <p>Contribución parafiscal es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio para la satisfacción y cumplimiento de fines sociales o económicos.</p>
--	---

Si se considera lo señalado por la Sala Constitucional sobre la naturaleza tributaria de la contribución parafiscal y la forma en que se define lo propuesto, cumple en principio con la definición de contribución parafiscal, salvo porque no se define que los recursos técnicamente, no entran al Presupuesto Nacional, aspecto que debe agregarse.

Así como debe de entenderse, que la contribución parafiscal, no es un tributo en un sentido puro¹⁴, pues está destinado a financiar un ente con un fin social o económico específico ligado a un grupo de personas y se reitera no es parte de los ingresos del Estado como tal, por tanto no se refleja en el Presupuesto Nacional.

Al respecto ha señalado la Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica OJ-60-2001, lo siguiente:

“Por su parte, LÓPEZ FREYLE define los gastos parafiscales de la siguiente forma: “Los gastos parafiscales son aquellos que, sin tener el carácter de impuesto, corresponden a exacciones coactivas de carácter extrapresupuestario que deben pagarse a los entes públicos autónomos, los cuales tienen la facultad de disponer sobre su ordenación con el objeto de atender necesidades económicas, educativas, sanitarias, etc. Merigot define los ingresos parafiscales como ingresos coactivos afectados, de carácter extrapresupuestario, por cuenta de organismos económicos, profesionales o sociales, bien se exijan por los propios beneficiarios o por la administración fiscal. Ejemplos típicos de gastos parafiscales son los aportes que hacen los patronos al Sena, al Fondo de Transporte, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Cajas de Previsión Social, a los Seguros Sociales, al Ifa, etc., e igual cosa sucede cuando el aporte lo hace el empleado. Todos esos gastos constituyen expensas necesarias para quienes los pagan, pues son gastos coactivos impuestos por el Estado.” (LÓPEZ FREYLE, Isaac, Principios de Derecho Tributario, Ediciones Lerner, Bogota-Colombia, segunda edición, 1962, página 301). //Por su parte, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina, ha considerado como contribuciones parafiscales aquellas que crean un fondo de naturaleza corporativa, destinadas a alcanzar un fin económico o social de un

¹⁴ OJ-060-2001, Procuraduría General de la República.

determinado grupo de personas unidos por intereses comunes. En efecto, en el voto n.º 4785-93, el cual ha sido constantemente reiterado, expresó lo siguiente: "En el caso de examen, la Ley de Creación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas, al establecer la 'contribución parafiscal' que se analiza en esta acción -especie del género TRIBUTO y que en este caso no podría clasificarse como una figura tributaria pura, por las especiales características con que cuenta, verbigracia, la connotación de 'mutualidad' que se le atribuye al Fondo-, determina en su articulado: el hecho generador de la contribución (la venta de los cultivos); la tarifa (el tres por ciento del precio final pagado al productor); el sujeto activo de la obligación (el Fondo de Contingencias Agrícolas); el sujeto pasivo de la obligación (el productor) y el responsable o categorías de éstos (las 'entidades, organismos públicos, empresas privadas y personas físicas' que actuarán en calidad de tales), dejando al Poder Ejecutivo la facultad de individualizar, entre la gama de posibilidades propuestas, la calidad de agente recaudador que, en un determinado momento -en razón de la actividad llamada a contribuir y dentro de los límites de razonabilidad señalados por la Ley- sea la indicada para la ejecución material de la prestación. Por lo expuesto, no resulta posible afirmar que es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política en esta materia, 'la delegación relativa' que, en cuanto a la individualización del responsable o agente recaudador, hace el texto de ley en el Poder Ejecutivo, concretamente, con lo dispuesto en el artículo 5º de la norma citada". (El subrayado no es del original)

Cabe indicar, que dependerá de la norma constitucional (artículo 24) o de ley de creación, quien ostentaría la condición de Administración Tributaria, recaudador y otros aspectos relacionados con el tributo, sino se aplicaría supletoriamente, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

- **Artículo 2.-**

Adiciona un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, para establecer que la acción de la CCSS, para determinar las cuotas a la seguridad social prescriben a los cuatros años, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

A continuación, se plantea un cuadro comparativo entre el texto vigente y el propuesto:

Artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS vigente	Artículo 56 propuesto para la Ley Constitutiva de la CCSS
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.	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>La acción penal y la pena en 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>La acción penal y la pena en 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>La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar las cuotas a la seguridad social prescribe a los cuatros años de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.</p>
---	---

Al respecto debe de señalarse, que si bien se comprende la intención del proyecto de ley, de someter a las normas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, a las contribuciones parafiscales y que las cuotas de seguridad social lo son, el someterlo a sus reglas puede implicar, un ejercicio administrativo determinativo y contencioso, diferente y más agravado del regulado por la Ley N° 17, lo cual podría ser contraproducente para la realización de los cobros, así como eventualmente violentar la autonomía de Gobierno de la que goza la CCSS para la administración de los seguros sociales.

Desde esa perspectiva, se recomienda valorar el sometimiento a esa normativa y dejar previsto el sometimiento en el caso específico de estas cuotas, a la Ley Constitutiva de la CCSS, máxime que en esta se establece desde inscripción, formas de recaudación, sanciones, entre otros.

Respecto a la razonabilidad del plazo de prescripción propuesto, el mismo dependerá de la capacidad operativa de la CCSS, para dar cumplimiento a la norma, sin descuidar la sostenibilidad financiera de los regímenes, por lo que se considera necesario consultar a la CCSS, ese extremo.

Si bien se somete la aplicación de la prescripción a la normativa del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, debe establecerse por razones de seguridad jurídica y en atención al principio de legalidad, a partir de qué momento, empieza a

correr el plazo de prescripción y si más que la determinación, es para la acción de cobro, que son conceptos diferentes.

Asimismo, se recomienda valorar el concepto de determinación para los efectos de las obligaciones de cuotas obrero-patronales, pues como está, parecería que es una acción unilateral de la CCSS, que podría vulnerar la seguridad jurídica del obligado, quien no sabría a ciencia cierta, cuándo fue la determinación y con ello hacer inoperante el plazo de prescripción a su favor.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En los encabezados, o se hace referencia en ambos, a la publicación de la Ley en La Gaceta o en ninguno.

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

- **Votación**

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere de una votación de la mayoría absoluta de los presentes para su aprobación.

- **Delegación**

Según el artículo 124 constitucional este proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, pues la materia regulada no está prevista dentro de las excepciones.

- **Consultas**

- **Obligatorias**

- Caja Costarricense de Seguro Social

- **Facultativas**

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

VIII. FUENTES

Constitución Política

- Artículo 73, en cuanto establece 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.
- Artículo 121 inciso 1) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Convenios Internacionales

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia 1948, vigente a partir del 30 de abril de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante la Ley No. 4229 de 11 de diciembre de 1968.

Leyes

- Ley N° 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 03 de mayo de 1971 y sus reformas.
- Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), del 22 de octubre de 1943 y sus reformas.
- Código de Trabajo, Ley no. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Elaborado por: aps

/*lsch//15-11-2022

c. arch//23107 IJU// d/s/sil