

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

LEY DE PENALIZACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL

EXPEDIENTE N.º 23.956

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
29 DE OCTUBRE DEL 2024**

**TERCERA LEGISLATURA
(1º de mayo de 2024- 30 de abril de 2025)**

**PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
1º de agosto 2024 al 31 de octubre 2024**

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

LEY DE PENALIZACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL

EXPEDIENTE N.º 23.956

Los suscritos diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, habiendo estudiado el texto presentado y las respuestas a las consultas institucionales realizadas, presentamos el siguiente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto de ley N° 23.956, “**Ley de Penalización de los Delitos Contra la Seguridad Social**”, con base en los siguientes aspectos:

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N.º 23.956, denominado “Ley de Penalización de los Delitos Contra la Seguridad Social”, tiene como principal objetivo establecer un marco jurídico que sancione de manera más estricta la apropiación indebida o retención de contribuciones que corresponden a las instituciones de la seguridad social costarricense, tanto por parte de patronos como de personas físicas o jurídicas que, al obstruir el cumplimiento de dichas obligaciones, afectan directamente los derechos de los trabajadores y el funcionamiento del sistema de seguridad social del país.

El proyecto busca, además, extender el alcance de las sanciones para abarcar todas las instituciones del sistema de seguridad social costarricense, no limitándose únicamente a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), como ocurre con la legislación vigente. De esta forma, se garantizará que instituciones como el IMAS, el PANI, el INAMU, el Ministerio de Salud, FODESAF y la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional cuenten con herramientas legales más robustas para enfrentar situaciones de incumplimiento en los pagos de contribuciones que por ley les corresponden.

Entre los objetivos específicos del proyecto, se destacan los siguientes:

- Fortalecer la protección jurídica de las instituciones de seguridad social, asegurando que los recursos destinados al financiamiento de sus programas no se vean comprometidos por prácticas indebidas.
- Garantizar que los trabajadores y sus familias puedan acceder a los servicios de salud, pensiones y otros beneficios, sin verse afectados por la falta de cumplimiento de las obligaciones de los patronos.
- Establecer sanciones penales claras y precisas para quienes, en su calidad de patronos o administradores, retengan total o parcialmente las contribuciones que corresponden a las instituciones de seguridad social.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY

- a. Esta iniciativa fue presentada el 03 de octubre del 2023 por el Diputado Horacio Martín Alvarado Bogantes.
- b. Fue publicada en la Gaceta N.º 184 el 06 de octubre del 2023.
- c. Asignación a comisión e informe al Plenario el 28 de septiembre de 2023.
- d. Remisión del expediente a comisión (archivo) el 09 de octubre del 2023.
- e. Recepción del proyecto en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el 09 de octubre del 2023.
- f. Ingreso en el orden del día y debate de comisión el 17 de octubre del 2023.

III. ESTA INICIATIVA FUE CONSULTADA A LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

Con base a las mociones de consulta presentadas, se llevaron a cabo las consultas correspondientes, solicitando a las siguientes instituciones y organizaciones que se refirieran al presente expediente:

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Corte Suprema de Justicia
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)
- Ministerio de Salud
- Procuraduría General de la República
- Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

IV. RESPUESTAS RECIBIDAS DE LAS CONSULTAS REALIZADAS

Realizadas las consultas, hacemos la aclaración como se verá, de que, al momento de la presentación del dictamen, algunas de las instituciones consultadas no respondieron en el debido momento.

Institución / Organización, Número de Oficio, Fecha	Criterio Emitido
Corte Suprema de Justicia, Oficio SP N.º 262-2023, 10 de noviembre de 2023	<p>El criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia indica que el proyecto de ley no afecta la organización ni el funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, el documento señala que: <i>“existe preocupaciones importantes sobre que en el sustento de la norma se habla de que también se puede aplicar multas; entonces, cuando se habla de que se puede aplicar multas ya nosotros en materia laboral tenemos todo un procedimiento infraccionario en donde, a través de las visitas de inspección general de trabajo o también de la Caja, se hace un procedimiento administrativo y después la sanción se culmina desde el punto de vista nuestro y ahí, a través de una denuncia que hacen los inspectores ya cuando hacen su visita, se inicia todo un proceso en materia laboral en donde nosotros fijamos multas.”</i></p> <p>Además, indica que, <i>“... lo que me preocupa, reitero, es</i></p>

	<p><i>que puede darse el supuesto de que una persona pueda ser sancionada penalmente y también puede ser sancionado laboralmente y lo que me preocupa es el non bis in ídem, desde el punto de vista de la sanción.”</i></p> <p>Por lo cual, enfatiza la necesidad de revisar cuidadosamente la interacción entre los diferentes regímenes sancionatorios.</p>
<p>Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Oficio PANI-AJ-OF-00461-2024, 6 de junio de 2024</p>	<p>El PANI indica que, si bien es cierto una de las principales fuentes de financiamiento del Patronato es el (FODESAF), y las medidas que procuren que no se evada la responsabilidad con el fondo suponen beneficio para el PANI, lo cual, se toma de forma positiva. Lo cierto es, que la definición de la creación de delitos y al alcance de su pena, resulta ser un asunto de política criminal, que se aleja de las competencias del Patronato en cuanto a su recomendación.</p> <p>Además señala que, si bien como se indicó, la definición de una eventual sanción, circunstancias y alcances residen en la competencia del legislador, al verificar este la razonabilidad y la proporcionalidad, mediando un estudio razonado sobre ello, se le solicita al legislador se sirva analizar la procedencia de la creación de estas sanciones; lo que podría indicarse desde la óptica de operación del PANI, es que los recursos destinados a la niñez y la adolescencia y su adecuada presupuestación resulta fundamental para la realización de los derechos de esta población dada la intervención desde el Estado en ejercicio de obligaciones asumidas tanto, desde el ordenamiento jurídico nacional como desde la convencionalidad para la protección de dichos derechos.</p> <p>Así las cosas, a partir del análisis desarrollado, solicita, atender y razonar sobre las referencias citadas, y se recomienda, no emitir un criterio particular sobre la presente iniciativa de Ley.</p>
<p>Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), INAMU-PE-244-2024, 16 de abril de 2024</p>	<p>El INAMU presenta un criterio negativo, destacando errores significativos en la fundamentación del proyecto. Menciona que: <i>"El proyecto comete un error al incluir al INAMU como administrador de la seguridad social, lo cual no corresponde a sus atribuciones"</i>. Además, el INAMU señala que el proyecto no propone un tipo penal</p>

	<p>distinto al ya existente, ya que actualmente está regulado por la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Código Penal. Afirma que: <i>"Las sanciones actuales son suficientes y efectivas para abordar el delito de retención indebida"</i>. También recalca que el derecho penal debe ser una <i>"última ratio"</i>, y recomienda que cualquier reforma debe estar alineada con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. En resumen, el INAMU no avala el proyecto en su forma actual hasta que se corrijan estos errores.</p>
<p>Ministerio de Salud, MS-DM-CB-2012-2024, 12 de abril de 2024</p>	<p>El Ministerio de Salud emite un criterio neutral, señalando que la materia regulada en el proyecto de ley no corresponde a sus competencias como ente administrativo. Citan que: <i>"La materia regulada no es de resorte del Ministerio de Salud, por lo cual emitir opinión en la conveniencia o no de lo que se plantea, no es recomendable para nuestra institución."</i> De esta manera, el Ministerio aclara que no tiene observaciones sobre el Proyecto de Ley 23.956, ya que no le compete su análisis en detalle.</p>
<p>Dirección de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, 0147-DJA-2024, 17 abril de 2024.</p>	<p>No representa mayor afectación para el accionar del régimen del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, por lo que no se tienen acotaciones que aportar a dicho proyecto.</p>
<p>Coordinadora Judicial de la Fiscalía General de la República,</p>	<p>Indica que, en caso de aprobarse el proyecto de ley, se estaría creando una norma con más verbos rectores de los previstos en el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, por cuanto la pena se impondrá no solo por la "no entrega", sino también por la apropiación, además, no realizar las contribuciones, la omisión, obstrucción o evitación para que el Estado realice sus contribuciones.</p> <p>De esta manera si se hace una comparación entre el tipo penal vigente, artículo 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, respecto a la norma que se pretende introducir al ordenamiento jurídico, se observa que existía una desigualdad en cuanto a los sujetos activos a los cuales se le podría</p>

	<p>aplicar la misma y podría generarse un concurso aparente de normas que haría inaplicable ese numeral (216 bis).</p> <p>Aspectos que deberán consignarse de forma clara en la norma, siendo que, si se regula en el Código Penal la Seguridad Social, lo procedente sería derogar el citado artículo 45, para que la norma general sea aplicada a todos los actores posibles según lo expuesto en los motivos del proyecto.</p> <p>Adicionalmente, debe aclararse en el numeral que se pretende crear que la pena se fijará de acuerdo al monto de lo defraudado o que dejó de percibir la Seguridad Social, por ello, el título del proyecto de ley debe variarse porque este no se ajusta al contenido de la misma.</p>
<p>Director de la Defensa Pública, JEFDP-352-2023, 23 de octubre de 2024.</p>	<p>Manifiesta que es de su criterio que todas estas conductas se encuentran ya previstas en el ordenamiento jurídico actual, por lo que resultan innecesarias y solo evidencian la pretensión de realizar una redefinición de delitos que ya están previstos en la ley.</p> <p>Se trata, entonces, de conductas que ya estaban contempladas penalmente y por lo tanto no se crea ninguna situación nueva que deba ser redefinida o que se encuentre sin posibilidad de sancionar, ya que son procesos que ya se conocen en el Poder Judicial.</p>
<p>Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, JD-PRE-0024-10-2024, 22 de octubre de 2024.</p>	<p>Es fundamental referir que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional administra el Régimen de Capitalización Colectiva, el cual se encuentra equilibrado actuarialmente, esto debido a la sana administración realizada desde el año 1992, fecha en que se creó dicho régimen.</p> <p>Uno de los aspectos esenciales para el logro de este cometido es la recaudación de las cotizaciones que deben aportar los patronos, los trabajadores y el Estado, por ello, la omisión, el retraso o los pagos parciales le causan un perjuicio directo a los trabajadores de la educación al impedir que adquieran su derecho de pensión de manera oportuna, obligándolos a laborar por más tiempo y al fondo de pensiones le causa una enorme afectación al quebrarse</p>

	<p>el principio de solidaridad al ingresar menos recursos para hacer crecer dicho fondo.</p> <p>En ese sentido, las reformas legales propuestas en el proyecto 23.956 le aportarán más armas jurídicas a JUPEMA para evitar la evasión y la morosidad, como ya se ha materializado con muchos patronos privados y el MEP, los cuales le adeudan al Régimen de Capitalización Colectiva sumas millonarias que ocasionan los perjuicios mencionados.</p>
--	--

IV. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

Al momento de la firma del presente informe, no constó en el expediente ni en el Sistema Legislativo el estudio del Departamento de Servicios Técnicos.

V. ANÁLISIS DE FONDO

El análisis de fondo del Proyecto de Ley N.º 23.956 se desprende que este crea un marco más robusto para sancionar los delitos contra la seguridad social en Costa Rica. Este proyecto tiene como objetivo cerrar las brechas jurídicas existentes en cuanto a la retención indebida de contribuciones que deben ser destinadas a instituciones fundamentales dentro del sistema de seguridad social del país.

Asimismo, es importante manifestar que existe un perjuicio no solo a la seguridad social costarricense al no recibir dichos aportes, sino a las mismas personas que no podrán acceder de manera inmediata al sistema de salud en razón de la morosidad de su patrono e incluso a un plazo más avanzado, podría tener una implicación por cuanto su derecho a pensión estaría siendo estudiada sujeta a estas cuotas que en su momento no se presentaron.

Ejemplo reciente de ello lo muestra la nota de Semanario Universidad, donde el 20 de agosto del 2024 indica que “La Junta de Pensiones y Jubilaciones del

Magisterio Nacional (Jupema) informó la mañana de este martes, en conferencia de prensa, que 193 centros educativos privados están morosos con el pago de cuotas obrero-patronales y adeudan ¢4.700 millones a la institución, hasta julio 2024. Dicha morosidad afectará el derecho de pensión de 2.457 trabajadores quienes al jubilarse tendrán problemas debido a que los centros educativos, a pesar de hacer los rebajos, no trasladaron las cuotas respectivas a Jupema”.¹

Según el director ejecutivo de Jupema, Carlos Arias Alvarado, “muchas de esas personas llegarán a Jupema a pensionarse y les diremos que les falta tiempo, les falta cuotas, es decir tendrán que seguir trabajando para completar las cuotas que ellos evidentemente aportaron, pero que el patrono nunca trasladó a Jupema”.

Por otra parte, es importante destacar que el alcance de la Ley 7135 en su artículo 112, inciso ch), únicamente abarca la parte de la seguridad social que brinda la CCSS, esto dificulta a las otras instituciones con la protección de su población, en cuanto a sanciones vía judicial correspondiente a la retención indebida, el pago parcial o no pago de las contribuciones que por ley son exigidas a los patronos, los trabajadores y al Estado como tal.

De esta manera, las reformas legales propuestas en el proyecto 23.956 les aportarán más armas jurídicas a instituciones como JUPEMA para evitar la evasión y la morosidad, que ocasionan los perjuicios como los señalados anteriormente.

VI. CONCLUSIONES

Este texto fue sometido a discusión y votación por el fondo, el cual fue aprobado por mayoría de los diputados y diputadas miembros de esta comisión en la sesión ordinaria N° 39 el día 29 de octubre del 2024. Por lo anteriormente expuesto y

¹ Jupema denuncia que 193 centros educativos privados adeudan monto millonario en cotizaciones. <https://semanariouniversidad.com/pais/jupema-denuncia-que-193-centros-educativos-privados-adeudan-monto-millonario-en-cotizaciones/>

tomando en cuenta tanto aspectos técnicos, como de oportunidad y conveniencia, incorporando las observaciones planteadas por las diversas entidades, expertos y organizaciones consultadas, los suscritos diputados y diputadas rendimos el presente Dictamen Afirmativo y recomendamos al Plenario Legislativo la aprobación del texto dictaminado.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE PENALIZACION DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL

ARTÍCULO UNICO. - Se adiciona el artículo 216 Bis a la ley 4573, Código Penal:

Se impondrá la pena establecida en el artículo 216, a quién se apropie total, parcialmente o retenga las contribuciones de los trabajadores correspondientes a una institución de la seguridad social costarricense, o quién en su carácter de patrono no realice las contribuciones que le corresponde en tiempo y forma según los ordenamientos jurídicos, así como a las personas, que por sus obligaciones omitan, obstruyan o eviten que el Estado realice sus contribuciones legalmente establecidas a las distintas instituciones de seguridad social.

Las penas precedentes se elevarán en un tercio cuando los hechos señalados en el párrafo anterior, los realice quién sea la persona apoderada o administrador de

una empresa o institución que retenga, total o parcialmente, los recursos de las contribuciones de los trabajadores, o por quien, personalmente o por medio de una entidad inscrita o no inscrita, de cualquier naturaleza, haya obtenido lo correspondiente a este capital, de manera total o parcialmente los recursos que corresponden a las contribuciones de los trabajadores.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA VII DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII, A LOS VEINTINUEVE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO.

CARBALLO ARCE MARÍA MARTA

Diputada

VARGAS SERRANO DANNY

Diputado

OBANDO BONILLA JOHANNA

Diputada

ALFARO MOLINA ROCÍO

Diputada

VARGAS QUIRÓS DANIEL GERARDO

LARIOS TREJOS ALEJANDRA

Diputado

Diputada

SEGURA GAMBOA DAVID LORENZO

ROJAS LÓPEZ JORGE ANTONIO

Diputado

Diputado

NICOLÁS ALVARADO JOSÉ FRANCISCO

Diputado