ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 Y SUS REFORMAS

LUZ MARY ALPÍZAR LOAIZA

DIPUTADA

EXPEDIENTE N.º25.437

MARZO 2026

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.°17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 Y SUS REFORMAS

Expediente N. º25.437

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I. Introducción

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es la institución encargada de administrar y gobernar el sistema de seguridad social en Costa Rica, conforme al mandato constitucional de la Constitución Política (Art. 73) que establece la seguridad social como un derecho y asigna a la CCSS la responsabilidad de su administración autónoma e independiente.

Para cumplir con su rol constitucional, la CCSS se financia con contribuciones obligatorias de patronos, trabajadores y el Estado. La morosidad —tanto de personas jurídicas como de personas físicas y trabajadores independientes— representa una de las principales amenazas a la sostenibilidad financiera de la institución y, por ende, a la viabilidad del modelo de seguridad social solidario costarricense.

Actualmente, el artículo 74 de la Ley Constitutiva regula ciertas consecuencias de la morosidad, pero presenta un vacío técnico y jurídico que ha permitido estrategias de vaciamiento patrimonial de sujetos morosos y, en muchos casos, impide la adecuada recuperación de créditos de la CCSS, afectando directamente la Hacienda Pública y la sostenibilidad del sistema.

II. Importancia del problema de morosidad

2.1 Impacto financiero de la morosidad

La morosidad con la CCSS ha sido identificada como un problema estructural creciente: según informe DFOE-FIP-OS-00001-2025 de la Contraloría General de la República[1] así como y reportes periodísticos[2], el Estado pasó de pagar el 82% de los cobros de la CCSS en 2008 al 22% en 2023, lo cual ha generado un crecimiento exponencial de la deuda, que supera los ₡3.41 billones en obligaciones impagas del seguro de salud.[3]

Este fenómeno refleja no solo un incumplimiento por parte de entidades públicas, sino también problemas en la capacidad de la CCSS de garantizar el cobro efectivo de sus créditos en relación con actores privados y personas no asalariadas, lo cual agrava la situación financiera de la institución y compromete los servicios que presta a la población.

2.2 Cuantificación de perdidas

Según el Informe N° DFOE-BIS-IAD-00007-2023[4] se identificaron las siguientes problemáticas que son de relevancia para la presentación de esta reforma:

- Deuda acumulada: A finales de 2023, los saldos no cobrados por la CCSS alcanzaron ₡3,6 billones, equivalentes al 7,3% del PIB y casi el 30% del Presupuesto Nacional.
- Cobro efectivo: Entre 2020 y 2023, solo se recuperó el 44% de las obligaciones facturadas al Estado, dejando ₡1,62 billones sin cobrar.

---

[1] https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2025/05/SIGYD_D_2025000071.pdf

[2] https://delfino.cr/2025/05/contralora-a-la-ccss-de-no-atenderse-el-endeudamiento-podria-comprometer-el-pacto-social-costarricense

[3] https://semanariouniversidad.com/pais/cgr-estado-disminuyo-en-un-60-los-pagos-al-modelo-subsidiado-de-la-ccss-entre-el-2008-y-2023/

[4] https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/10/SIGYD_D_2023015490.pdf

- Intereses moratorios: En el mismo periodo, los intereses generados sumaron ₡323.557 millones.
- Embargos fallidos: La falta de restricciones para personas físicas e independientes ha facilitado la transferencia de bienes, impidiendo la recuperación de activos y generando pérdidas fiscales recurrentes.[5] Esto especialmente porque no implementa el cobro administrativo en su totalidad de acuerdo con el procedimiento aplicable.[6]

III. Disponibilidad y privilegio del crédito de la CCSS

El artículo 53 de la Ley Constitutiva reconoce que: La certificación emitida por la CCSS tiene carácter de título ejecutivo, una vez firme en sede administrativa.

Las deudas a favor de la CCSS tendrán privilegio de pago frente a acreedores comunes en cualquier proceso o procedimiento contra el patrimonio del deudor.

Este privilegio jurídicamente ubica a la CCSS en una posición preferencial en la satisfacción de créditos cuando existen procedimientos concursales o embargos, garantizando teóricamente que sus créditos serán atendidos antes que los de acreedores comunes.

Sin embargo, el privilegio de crédito por sí mismo no impide que deudores en mora realicen actos de disposición de sus bienes (venta, donación, cesión, gravamen) antes de que se consumen efectivamente los procedimientos de cobro administrativo o judicial. Esta laguna permite el vaciamiento patrimonial, frustrando la recuperación del crédito privilegiado de la CCSS.

---

[5] https://delfino.cr/2023/10/contraloria-advierte-que-la-ccss-requiere-mayor-control-sobre-transferencias-del-gobierno-central

[6] https://elmundo.cr/costa-rica/contraloria-ccss-incumple-proceso-de-cobro-de-obligaciones-del-estado/#:~:text=La%20CCSS%20no%20implementa,acuerdo%20con%20el%20procedimiento

IV. Limitaciones del artículo 74 vigente

El artículo 74 de la Ley Constitutiva, tal como se encuentra actualmente redactado, limita la aplicación de ciertas consecuencias de la morosidad únicamente a personas jurídicas a actos registrales específicos (mercantiles). Esta restricción no cubre coherentemente a la amplia gama de actos de disposición patrimonial que pueden frustrar la ejecución y recuperación de las obligaciones a favor de la CCSS.

Además, no contempla la fase de cobro administrativo o judicial como contexto en el que deben operar esas restricciones, lo que permite maniobras de transferencia de bienes antes de que se consolide una situación de cobro vigente. Debido a este vacío, la CCSS pierde eficacia en la recuperación de deudas y se debilita la protección real del privilegio de crédito que la propia ley le confiere.

V. Necesidad de la reforma

5.1 Fortalecimiento del sistema de recaudación

La reforma al artículo 74 busca extender las consecuencias jurídicas de la morosidad para cubrir actos de disposición, transmisión y gravamen de bienes, tanto para jurídicas, durante las fases de morosidad administrativa o cobro judicial.

Esta ampliación no implica una penalización arbitraria, sino una protección preventiva del patrimonio en riesgo para garantizar la suficiencia del crédito de la CCSS y, por ende, la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

5.2 Emisión de certificaciones sin contemplar cambios tecnológicos

Al mismo tiempo, el artículo 74 limita, de manera expresa y explícita, la certificación de cuotas patronales y al día a papel común. Esto debido a que su ley constitutiva se realizó posterior a la creación de la ley de firma digital y otros medios electrónicos que no solo han agilizado las comunicaciones y presentarse como mejores prácticas de sostenibilidad.

VI. Convergencia con principios constitucionales y legales

La Constitución Política establece la administración autónoma de los seguros sociales a cargo de la CCSS, lo cual implica que el legislador no puede desvirtuar sustancialmente la administración y gobierno del sistema, pero sí puede dotar a la institución con herramientas legales para que cumpla eficientemente sus funciones bajo el mandato constitucional.

Una reforma que fortifique el mecanismo de recuperación de deudas morosas, sin tocar la autonomía de la CCSS, se ajusta a la finalidad constitucional de proteger el bienestar social y garantizar el funcionamiento sostenible de los seguros sociales.

Por todo lo anterior, se presenta este proyecto de reforma al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, con el objeto de ampliar las capacidades de certificaciones y cerrar un vacío legal que hoy permite la transferencia de bienes en situaciones de morosidad e impide la efectiva recuperación de recursos que sostienen uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho: la seguridad social costarricense.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA AL ARTÍCULO 74 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, LEY N.° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 Y SUS REFORMAS

Artículo Único

Modifíquese el primer párrafo y el inciso 2 del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.° 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 74.

(…)

Esta certificación la extenderá la Caja dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, digital o en papel común y libre de cargas fiscales, timbres e impuestos de cualquier clase.

(…)

2. En relación con las personas jurídicas, la inscripción de todo documento en el Registro Nacional, de asociaciones, de asociaciones deportivas y el Registro de organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, excepto los expedidos por autoridades judiciales.

(…)

Rige a partir de su publicación.

Luz Mary Alpízar Loaiza

Diputada