

# ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

## ANEP

San José, Costa Rica, Casa Sindical "Lic. Mario Alberto Blanco Vado"  
Calle 20 (Norte), 300 N. Hospital Nacional de Niños, frente a Coopeservidores, R. L.  
Teléfonos 2257 8233 - 2257 9924 - 2257 9932 - 2257 9951 - 2257 9959 - 2257 8343 - Fax 2257 8859  
Apartado Postal 5152-1000 San José - Correo electrónico: [info@anep.or.cr](mailto:info@anep.or.cr)

San José, 21 de setiembre de 2011.

S.G. 09-11-2305-11

Señores y Señoras  
Comisión de Asuntos Jurídicos  
Asamblea Legislativa

**Asunto:** consulta sobre proyecto de ley sobre imprescriptibilidad de las deudas por cuotas obrero-patronales de los seguros sociales. Modificación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley no. 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas.

**Expediente No. 17.954**

Estimados señores:

Estimadas señoras:

Reciban un cordial saludo de parte de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), así como un agradecimiento por considerar relevantes las opiniones que sobre este importante proyecto de ley podamos verter.

Valga decir que estimamos que este proyecto de ley debe ser aprobado y en la medida de lo posible profundizado en los términos que se señalan a continuación.

### **Naturaleza jurídica de las acciones sancionatorias establecidas en la Ley Constitutiva de la Caja.**

En primer lugar, es necesario distinguir tres tipos de acciones reguladas en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, las cuales, si bien relacionadas entre sí, tienen naturaleza jurídica diversa y, por lo tanto, requieren un régimen regulatorio diferenciado.

Dos de ellas, tal y como lo ha establecido la Sala Constitucional del "ius puniendi" o derecho punitivo, siendo una de ellas de carácter penal (delito de retención indebida de cuotas obreras) y otra de carácter sancionatorio-administrativo (conductas sancionadas con multas administrativas). Una tercera acción es la acción civil para el cobro de los daños y perjuicios causados a la Caja Costarricense del Seguro Social por esas conductas.

*"V.- Principio de reserva legal y garantía del debido proceso en materia sancionatoria. El modelo constitucional costarricense, estructurado bajo el esquema de un "Estado Social de Derecho", tiene un sentido básico de orden teológico humanista: la lucha contra la arbitrariedad y el despotismo del poder y la defensa de los derechos y libertades de los individuos. Tratándose de la potestad del ius puniendi del*

**Visite: [www.anep.or.cr](http://www.anep.or.cr)**

# ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

## ANEP

San José, Costa Rica, Casa Sindical "Lic. Mario Alberto Blanco Vado"  
Calle 20 (Norte), 300 N. Hospital Nacional de Niños, frente a Coopeservidores, R. L.  
Teléfonos 2257 8233 - 2257 9924 - 2257 9932 - 2257 9951 - 2257 9959 - 2257 8343 - Fax 2257 8859  
Apartado Postal 5152-1000 San José - Correo electrónico: [info@anep.or.cr](mailto:info@anep.or.cr)

21 de setiembre de 2011

S.G. 09-11-2305-11

Sres. y Sras. Comisión de Asuntos Jurídicos

Asamblea Legislativa

Página 2

*Estado, ésta orientación se traduce en que si bien los órganos ostentadores del poder público están facultados para sancionar o castigar a los administrados, mediante la supresión o restricción de derechos y libertades, ésta potestad no puede ser ejercida discrecionalmente ni estar exenta de control. En este sentido, el "principio de reserva de ley" y el "debido proceso" constituyen, entre otros, instrumentos jurídicos que garantizan a los administrados que la potestad de sancionar no será ejercida arbitraria ni abusivamente. (...)Por otra parte, en virtud de que los elementos que integran la garantía del debido proceso son numerus apertus, y para ser exigidos no requieren estar expresamente contemplados en un texto normativo, procede efectuar las siguientes aclaraciones. En primer término, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, y por lo tanto, el ejercicio de la potestad sancionatoria por la administración también debe ajustarse a las garantías de tipo procesal derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva. En sentencia número 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos, la Sala Constitucional desarrolla en forma enunciativa cuáles son las garantías procesales exigibles en materia penal, motivo por el cual se transcribe luego. La potestad ius puniendi de índole penal se distingue de la potestad sancionadora de tipo administrativa, fundamentalmente en cuanto al contenido de las sanciones, debido a que la administración no podrá imponer penas que directa o indirectamente impliquen privación de libertad. En consecuencia, y con la finalidad de precisar los elementos que integran la garantía del debido proceso adjetivo en materia de sanciones administrativas, es posible afirmar que las reglas del procedimiento en materia penal serán aplicables a la actividad sancionadora de la administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del ordenamiento jurídico constitucional (artículos 28 y 39 de la Constitución Política) evitar el abuso de poder y garantizar la seguridad jurídica." Sala Constitucional, voto No. 6290-00*

La materia penal, relacionada con la seguridad social se encuentra regulada en los artículos 45 y párrafo segundo del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja.

La materia sancionatoria administrativa, se encuentra regulada en el procedimiento sancionatorio administrativo establecido en los artículos 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 y párrafo primero del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja.

Ahora bien, las conductas sancionables con responsabilidad penal, así como las sancionadas administrativamente pueden producir daños y perjuicios a las personas trabajadoras y a la Seguridad Social. En el caso de la responsabilidad civil derivada de la conducta penal señalada en el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la Caja, la vía para el cobro de esos daños y perjuicios es la acción civil resarcitoria dentro del propio proceso penal. En el caso de los daños y perjuicios causados por conductas sancionadas administrativamente en la Ley Constitutiva de la Caja, la vía para el cobro de los daños y perjuicios es el de ejecución de sentencia regulada en el capítulo VII del Título VII del Código de Trabajo, tal y como expresamente se señala el artículo 53 de la Ley Constitutiva de la Caja.

**Visite: [www.anep.or](http://www.anep.or)**

# ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

## ANEP

San José, Costa Rica, Casa Sindical "Lic. Mario Alberto Blanco Vado"  
Calle 20 (Norte), 300 N. Hospital Nacional de Niños, frente a Coopeservidores, R. L.  
Teléfonos 2257 8233 - 2257 9924 - 2257 9932 - 2257 9951 - 2257 9959 - 2257 8343 - Fax 2257 8859  
Apartado Postal 5152-1000 San José - Correo electrónico: [info@anep.or.cr](mailto:info@anep.or.cr)

21 de setiembre de 2011

S.G. 09-11-2305-11

Sres. y Sras. Comisión de Asuntos Jurídicos

Asamblea Legislativa

Página 3

Esta distinción no era tal inicialmente en la Ley Constitutiva de la Caja, ya que originalmente esa ley establecía delitos (retención indebida) y contravenciones sancionadas con multa. No obstante la reforma introducida por la Ley de Protección al Trabajador (*Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000*) a los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54 y 55, conservó el delito de retención indebida de las cuotas de la seguridad social, pero transformó lo que hasta entonces habían sido contravenciones juzgadas en sede judicial en faltas sancionadas administrativa en procedimientos seguidos por la misma Caja Costarricense del Seguro Social.

### **Regulación de la prescripción de la responsabilidad en el proyecto de ley.**

Ahora bien, a pesar de que la Ley de Protección al Trabajador transformó las contravenciones en faltas sancionadas administrativamente y conservó el delito de retención indebida, el régimen de prescripción establecido en el artículo 56 continuó dándoles un tratamiento indiferenciado.

El proyecto de ley en cuestión continúa dándoles el mismo tratamiento al delito y a las faltas, ya que conserva la redacción original que parte de la acción penal en ambos casos. Por tal razón, sugerimos respetuosamente dar una regulación diferenciado a ambas figuras con una redacción alternativa que podría ser la siguiente:

**La acción penal en cuanto al delito establecido en el artículo 45 prescribirá de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal y el plazo se computará a partir del momento en que la Institución tenga conocimiento de la retención indebida. La acción administrativa para sancionar las faltas cometidas contra la seguridad social, prescribe en dos años, contados a partir del momento en que se cometan o desde el cese de la situación cuando se trate de hechos continuados. La apertura del procedimiento administrativo sancionatorio interrumpe en forma continuada el plazo de prescripción hasta que se dicte la resolución firme. 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, directamente en la vía civil, o por medio de la ejecución laboral, prescribirá en el término de diez años. Sin embargo, la acción para recuperar las cuotas obrero- patronales adeudadas de los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte y sus respectivos intereses, será imprescriptible. "**

Valga decir que esta redacción propuesta mantiene la propuesta original del proyecto en materia de prescripción penal, ajusta la prescripción de la acción administrativa sancionatoria al texto del proyecto de ley de reforma procesal laboral que ha sido elaborado por la Corte Suprema de Justicia con participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el sector empleador y el sector sindical; y mantiene la importante reforma para garantizar que la Caja Costarricense del Seguro Social pueda cobrar efectivamente las cuotas defraudadas por los empleadores, de forma tal que pueda hacer frente a sus obligaciones frente a las personas trabajadoras que son imprescriptibles.

**Visite: [www.anep.or](http://www.anep.or)**

# ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

## ANEP

San José, Costa Rica, Casa Sindical "Lic. Mario Alberto Blanco Vado"  
Calle 20 (Norte), 300 N. Hospital Nacional de Niños, frente a Coopeservidores, R. L.  
Teléfonos 2257 8233 - 2257 9924 - 2257 9932 - 2257 9951 - 2257 9959 - 2257 8343 - Fax 2257 8859  
Apartado Postal 5152-1000 San José - Correo electrónico: [info@anep.or.cr](mailto:info@anep.or.cr).

21 de setiembre de 2011

S.G. 09-11-2305-11

Sres. y Sras. Comisión de Asuntos Jurídicos

Asamblea Legislativa

Página 4

La extensión de la imprescriptibilidad en este último aspecto es fundamental ya que si el derecho es imprescriptible, tal y como la Constitución, la Sala Constitucional y la misma Ley Constitutiva de la Caja han establecido, se hace necesario que la acción para cobrar los daños y perjuicios producidos por esa defraudación también sea imprescriptible.

Sin otro particular, se despide, atentamente,

Albino Vargas Barrantes  
Secretario General

 Junta Directiva Nacional de ANEP.

Visite: [www.anep.or](http://www.anep.or)