

**DJ-0015**

22 de abril del 2005

Señor

MSc. Javier Cascante E., *Superintendente*  
*Superintendencia de Pensiones*

Estimado señor:

En atención a la solicitud planteada a efecto de valorar si es viable legalmente la propuesta de la División Financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), planteada mediante el oficio GDF 7.261 recibido en la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) el pasado 21 de febrero, en relación con la declaratoria de “difícil cobro” de los aportes establecidos por la Ley de Protección al Trabajador por parte de SUPEN, se emite el siguiente criterio jurídico.

### **Antecedentes**

Mediante el oficio GDF 7.261 de fecha 8 de febrero del año en curso, recibido en la Superintendencia de Pensiones el pasado 21 de febrero, el señor José Alberto Acuña U., Gerente de la División Financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social informa que en criterio del Consejo Asesor de la Dirección Jurídica de dicha Institución, corresponde a la SUPEN declarar de “Difícil Cobro” los adeudos derivados de la Ley de Protección al Trabajador, y con base en ello solicita la emisión de una directriz o disposición para que cuando la Caja declare como de difícil cobro las cuotas que le pertenecen también se otorgue dicha condición a los aportes indicados.

Tal solicitud la fundamentan en que: “(...) considerando que si se acredita lo que establece el “Reglamento para declarar una deuda como de difícil cobro”, así como lo indicado en el principio legal ‘lo accesorio precede a lo principal’, contemplado en el artículo n° 707 del Código Civil, tanto son incobrables las cuotas de la Ley de Protección al Trabajador como las de la Caja, cuando así se ha determinado por la administración.”

### **Análisis de fondo**

De conformidad con el artículo 57 de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), es obligación de todo empleador pagar los aportes establecidos en la misma, pues se establece que:

*“Artículo 57.- Todo empleador deberá pagar y depositar los aportes al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y a los fondos de capitalización*

*laboral, simultáneamente, y en los mismos términos, plazos y condiciones que los dispuestos para los aportes a la Caja, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social.”*

Por disposición del legislador (artículo 58 LPT), la recaudación de dichos aportes la debe realizar el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) entidad adscrita a la Caja Costarricense de Seguro Social, quien realizaría la distribución de aportes a los diferentes destinatarios incluidas las cuentas individuales, tal y como lo establece el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS al indicar:

*“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 CCSS 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 destacado no es del original)

El propósito del legislador al centralizar la administración de la recaudación de las contribuciones vinculadas a la seguridad social, fue el de utilizar la infraestructura de recaudación y cobro establecida en la Caja, para que el costo de las nuevas contribuciones, sea únicamente el marginal de efectuar tal recaudación. Tal y como lo ha citado la Procuraduría General de la República en algunos de sus dictámenes y opiniones jurídicas (v.gr OJ-098-2001), de la exposición de motivos del proyecto de Ley de Protección del Trabajador, el cual se tramitó bajo el expediente legislativo N° 13.691, se desprende que uno de los objetivos de la ley que crea el SICERE fue el de fortalecer a la CCSS, dotándola de mejores instrumentos para combatir la morosidad, la evasión y la subdeclaración.

Por lo tanto, a través de dicho Sistema la CCSS debe prestarle a las Operadoras el servicio de registro y de recolección de los aportes de los trabajadores y patronos a los diversos fondos que se crean en la Ley de Protección del Trabajador, quienes también están obligadas a utilizarlo.

Por consiguiente, del texto legal resulta claro que corresponde a la CCSS, como competencia exclusiva, la administración del SICERE y la ejecución del cobro, así como recuperación de aportes no entregados por los patronos, la reducción de los diferentes grados de evasión, y el control de la morosidad.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República ha dicho que:

*"De los antecedentes legislativos se puede concluir, con un importante grado de certeza, que el SICERE no solo le brinda un servicio a las operadoras y las entidades autorizadas, sino que también de él se beneficia la CCSS. Además de lo anterior, las normas ( artículo 58 de la Ley de Protección de Trabajador y el 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS) son claras, en el sentido de que el SICERE es un instrumento a favor de la CCSS para ejercer un control sobre los regímenes que, por mandato constitucional y legal, le corresponde administrar y gobernar y, de esa forma, cumplir con uno de los objetivos que se propuso el legislador con la Ley de Protección de Trabajador: luchar contra la evasión y la morosidad de las cuotas de los seguros sociales." (OJ-98-01)*

La función de recaudación de los aportes, a los regímenes de capitalización laboral y pensión complementaria obligatoria asignada a la CCSS, tiene como finalidad que se garantice el giro de los recursos a las diferentes entidades autorizadas. En lo que respecta a estos dos regímenes no existe posibilidad de que un ente diferente a la CCSS recaude los aportes, de forma tal que las Operadoras de Pensiones dependen de la recaudación del SICERE para administrar los aportes de los afiliados y por ende resulta competencia exclusiva de la Caja el realizar todas las acciones cobratorias requeridas y resolver lo que estime pertinente en relación con las dificultades que se le presenten en la realización de tal función que la ley expresamente le encomienda.

Por su parte, las atribuciones que sobre este particular le encomienda la Ley a la Superintendencia de Pensiones, circunscriben su competencia a establecer los mecanismos de supervisión para los entes participantes en la recaudación y administración de los diferentes programas de pensiones que constituyen el Sistema Nacional de Pensiones y a comprobar la imputación correcta y oportuna de los aportes en las cuentas de los afiliados.

Por lo tanto, es nuestro criterio que la Superintendencia de Pensiones carece de competencia para catalogar como de difícil cobro de los aportes establecidos en la Ley de Protección al Trabajador.

Atentamente,



Silvia Canales C.  
*Abogada*



Alvaro Jiménez S.  
*Director*