

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

### TEMA: OBLIGACIÓN DEL PAGO DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA PARTICIPAR EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

**RESUMEN:** En el siguiente informe investigativo, se realiza un breve análisis normativo y jurisprudencial, sobre la exigencia del pago de las cuotas de seguridad social, como requisito esencial a la hora de participar en procesos de contratación administrativa. A los efectos se incorpora la normativa relacionada, contenida en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como un dictamen de la Procuraduría, en donde se examina la exigencia de estar al día con las obligaciones sociales, como requisito previo, para realizar ciertas gestiones ante la Administración Pública.

## Índice de contenido

1. Normativa.....	2
a. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.....	2
3. Jurisprudencia.....	5
a. Obligación de cumplimiento de lo estipulado en el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS, para participar en procesos de contratación pública.....	5

**DESARROLLO:**

**1. Normativa**

**a. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social<sup>1</sup>**

**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 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 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

(\*) Los párrafos finales del presente artículo han sido adicionados mediante ley No. 7983 de 16 de febrero del 2000. Alcance No. 11 a LG# 35 de 18 de febrero del 2000.

#### **Artículo 74.- (\*)**

La Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto, ordinario o extraordinario; ni efectuará modificaciones presupuestarias de las instituciones del sector público, incluso de las municipalidades, si no presentan una certificación extendida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual conste que se encuentran al día en el pago de las cuotas patronales y obreras de esta Institución o que existe, en su caso, el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado.

Corresponderá al Ministro de Hacienda la obligación de presupuestar, anualmente, las rentas suficientes que garanticen la universalización de los seguros sociales y ordenar, en todo caso, el pago efectivo y completo de las contribuciones adeudadas a la Caja por el Estado, como tal y como patrono. El incumplimiento de cualquiera de estos deberes acarreará en su contra las responsabilidades de ley. Penalmente esta conducta será sancionada con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal.

Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente

actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar al día en el pago de las obligaciones de conformidad con el artículo 31 de esta ley.

1.- La Admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorizaciones que se presente a la Administración Pública y esta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias. Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración Pública en los términos señalados en el artículo 1° tanto de la Ley General de la Administración Pública como de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

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

3. Participar en cualquier proceso de contratación pública regulado por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obra Pública. En todo contrato administrativo, deberá incluirse una cláusula que establezca como incumplimiento contractual, el no pago de las obligaciones con la seguridad social.

4. El otorgamiento del beneficio dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

5. El disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales. Será causa de pérdida de las exoneraciones y los incentivos fiscales acordados, el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, el cual será determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto.

La verificación del cumplimiento de la obligación fijada en este artículo, será competencia de cada una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello, la Caja deberá suministrar mensualmente la información necesaria. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Caja no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, mediante convenios con cada una de esas instancias administrativas, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá establecer bases de datos conjuntas y sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de

las obligaciones con la seguridad social.

(\*) El presente artículo ha sido adicionado mediante Ley No. 6914 del 28 de noviembre de 1983. LG# 241 de 21 de diciembre de 1983.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7558 de 3 de noviembre de 1995.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7983 de 16 de febrero del 2000. Alcance No. 11 a LG# 35 de 18 de febrero del 2000.

### **3. Jurisprudencia**

#### **a. Obligación de cumplimiento de lo estipulado en el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS, para participar en procesos de contratación pública**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>2</sup>

"I.- NORMATIVA APLICABLE.

A.- Constitución Política de 7 de noviembre 1949 .

"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 del 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 registrarán por disposiciones especiales."

"Artículo 74.-

Los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad

nacional."

B.- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, No. 17 de 22 octubre de 1943 y sus reformas.

"Artículo 74.-

(...)

Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar al día en el pago de las obligaciones de conformidad con el artículo 31 de esta ley.

1.- La admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorizaciones que se presente a la Administración Pública y esta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias. Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración Pública en los términos señalados en el artículo 1 tanto de la Ley General de la Administración Pública como de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

3.- Participar en cualquier proceso de contratación pública regulado por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obra Pública. En todo contrato administrativo, deberá incluirse una cláusula que establezca como incumplimiento contractual, el no pago de las obligaciones con la seguridad social.

4.- El otorgamiento del beneficio dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

5.- El disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales. Será causa de pérdida de las exoneraciones y los incentivos fiscales acordados, el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, el cual será determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto.

La verificación del cumplimiento de la obligación fijada en este artículo, será competencia de cada una de las instancias

administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello, la Caja deberá suministrar mensualmente la información necesaria. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Caja no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, mediante convenios con cada una de esas instancias administrativas, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá establecer bases de datos conjuntas y sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad social."

## II.- ANTECEDENTES.

### A.- Criterio de la Asesoría Jurídica del órgano consultante.

El director de la Asesoría Legal del órgano consultante, Lic. Luis Fallas Acosta, en el oficio n.º 1032 de 17 de noviembre del 2000 concluye lo siguiente:

"1.- Que la Ley de Protección del Trabajador, en su reforma a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y específicamente del artículo 74, párrafo 2, estableció taxativamente los registros sujetos a la norma omitiéndose incluir en dicha enunciación al Registro Aeronáutico Costarricense.

2.- Sin embargo lo anterior, la sola inscripción no faculta a los solicitantes a operar las aeronaves bajo la modalidad de arrendamiento o fletamento, toda vez que es requisito indispensable, la autorización de la Dirección General o el Consejo Técnico de Aviación Civil, según corresponda y de conformidad con los preceptos establecidos en el numeral 222 de la Ley General de Aviación Civil, supra citada, razón por la cual inicialmente se solicitó para éstos efectos, la presentación de citado requisito.

3.- Que según lo anteriormente dicho y de conformidad con el nuevo contenido del numeral 74 de la Ley Constitutiva de la Caja, podemos afirmar:

Para efectos de inscripción ante el Registro Aeronáutico Costarricense, no es requisito de admisibilidad e inscripción la certificación de la Caja, en virtud de que el artículo citado dejó por fuera dicha instancia.

Sin embargo lo anterior, a efectos de que la Dirección General o el Consejo Técnico de Aviación Civil puedan autorizar la operación de las aeronaves que se encuentren en posesión de los petentes, en virtud de un contrato de fletamento o arrendamiento, el citado requisito se hace exigible.

4.- Sin embargo lo anterior, el análisis de la situación no puede ser ligera cuando a concesiones de servicios públicos se refiere,

y es que, según el numeral 154 de la Ley General de Aviación Civil, los certificados de explotación 'tienen carácter de concesión para la explotación de servicios públicos' y en este mismo sentido, el Estado 'debe sujetarse a una serie de principios fundamentales del servicio público para asegurar su continuidad, su eficiencia su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad que satisfacen', y con mayor razón cuando estas concesiones comprometen el cumplimiento de los convenios internacionales sobre aviación civil, que nuestro país ha suscrito con otros Estados y en los cuales ha designado a una línea aérea nacional, para cumplir el compromiso suscrito.

5.- La utilización de aeronaves bajo modalidades contractuales como el fletamento o el arrendamiento, son hoy la generalidad y no la excepción, ya que el alto precio de las aeronaves y los impuestos que deben sufragar por su nacionalización, hace en nuestro país que las líneas aéreas sean arrendatarias y fletadoras de aeronaves y cada vez (sic) menos propietarias de las mismas.

6.- La aviación sin aeronaves es un contrasentido, por lo que si se niega a una empresa la autorización para operar aeronaves que han sido adquiridas bajo las modalidades contractuales citadas, se estaría desmejorando el servicio público concesionario.

7.- No es posible denegar la inscripción o el permiso para que operen aeronaves bajo las modalidades contractuales del arrendamiento y el fletamento, hasta tanto la Caja Costarricense de Seguro Social remita a esta dependencia administrativa, la información que nos permita verificar cuáles de las empresas que son concesionarias o permisionarias de actividades aeronáuticas o conexas, se encuentran morosas ante dicha entidad. La anterior información, no solo porque el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja así lo dice textualmente, sino también, porque el artículo 10 de la Ley General de Administración Pública, obliga a interpretar la norma administrativa '...en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige...' y en este sentido se garantiza la continuidad y la eficiencia del servicio público. Estamos convencidos que el rechazar la inscripción de un contrato de arrendamiento o fletamento por la presunción de que una empresa se encuentra morosa con la Caja, traería un grave perjuicio para el servicio público y un incumplimiento de la Administración del deber de garantizar su continuidad y eficiencia."

B.- Criterio de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Este despacho, mediante oficio n.º PC-028-2000 del 6 de diciembre del 2000, dio audiencia de la presente consulta a la Caja

Costarricense de Seguro Social. La Dirección Jurídica de la entidad aseguradora, a través del oficio D.J. 3717-00 de 22 de diciembre del 2000, suscrito por los licenciados Rodrigo Cordero Fernández e Ileana Badilla Chaves, concluyen lo siguiente:

"a) La Dirección General de Aviación Pública [ debe ser Civil] es parte de la Administración Pública y como tal se encuentra sometida al principio de legalidad.

Que el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja reformada por la Ley N°. 7983 se encuentra vigente y no ha sido cuestionada su constitucionalidad.

Que la citada norma es de orden público y por tanto de acatamiento obligatorio para la Administración Pública.

Que la inadmisión de una gestión por no cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja, no implica la suspensión de un servicio público.

Que el incumplimiento de lo establecido en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja, por cualquier dependencia de la Administración Pública, haría nugatorio sus efectos y ello devendría altamente perjudicial para la seguridad social de este país."

### III.- SOBRE EL FONDO.

Antes de entrar al análisis puntual sobre los alcances del segundo párrafo del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, debemos recordar que el sistema de seguridad social en nuestro país es un pilar fundamental del Estado social de Derecho y un derecho constitucional de toda persona. Sobre el particular, en el dictamen C-217-2000 del 13 de setiembre del 2000 expresamos lo siguiente:

"En nuestro medio, la seguridad social goza de una doble condición. Por un lado, es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho. Por el otro, constituye un derecho fundamental de los habitantes de la República.

Como es bien sabido, Costa Rica se ha caracterizado no solo por su vocación pacifista y su apego a las instituciones democráticas, sino por su postura a favor de la justicia y la solidaridad social. Basta con hacer un recorrido rápido por nuestra historia para comprobar lo que venimos afirmando. La red de instituciones sociales que se crearon en la década de los cuarenta, las cuales en su mayoría fueron recogidas en la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 ( Universidad de Costa Rica, Caja Costarricense del Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, el Título de las Garantías Sociales, etc.), la que fue

ampliada en la década de los setenta ( con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social y el Programa de Asignaciones Familiares), ha jugado un papel trascendental en la consolidación del Estado social de Derecho. Este se nos presenta hoy no solo como una realidad jurídica, sino como un hecho constatable, pese a los embates de que ha sido objeto a causa de la crisis económica de la década de los ochenta y a la nueva concepción que se puso en boga en el mundo después de la caída del bloque socialista: la idealización del mercado y sus leyes. En ese sentido, conviene traer a cuenta las importantes resoluciones que el Tribunal Constitucional ha emitido en esta materia. Al respecto ha señalado, en los votos número 550-95, 3120-95 y 311-97, respectivamente, lo siguiente:

“- El Estado moderno ha asumido una serie de responsabilidades en todos los ámbitos del desarrollo socio-económico, que implica un mayor dinamismo de su actuar, de acuerdo con las necesidades de cada comunidad y frente a los diferentes problemas e inquietudes sociales de todos sus integrantes. Con lo anterior aspira a ser a la vez que Estado de Derecho un Estado Social. Ello significa un cambio, una ampliación del poder en beneficio de la igualdad, sin perjuicio de la propiedad y de la libertad. Se trata entonces de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos. El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población. La transformación del Estado en la Segunda Postguerra Mundial, ciertamente, ha dado dimensiones nuevas a sus responsabilidades en materia económica, que han venido a autorizarlo para intervenir en la actividad económica, e inclusive, para ser propietario de medios de producción, mientras no se invadan o menoscaben las libertades derivadas de la misma formulación del modelo económico establecido el cual, por ende, impediría la estatización de la economía y la eliminación o la grave obstaculización de la iniciativa privada (ésta, fundamentada en el principio y sistema de la libertad, en función, entre otros, de los artículos 28, 45 y 46 de la Constitución, tal como fueron declarados por esta Sala, por ejemplo, en sus sentencias # 3495-92 y # 3550-92, de 19 y 24 de noviembre de 1992, atemperados por principios de justicia social que aseguren a todos los individuos una existencia digna y provechosa en la colectividad). La Constitución vigente, en su artículo 50, consagra un criterio importante en esta materia, dando fundamento constitucional a un

cierto grado de intervención del Estado en la economía, en el tanto no resulte incompatible con el espíritu y condiciones del modelo de "economía social de mercado" establecido constitucionalmente, es decir, se postula en esa norma, y en su contexto constitucional, la libertad económica pero con un cierto grado, razonable, proporcionado y no discriminatorio de intervención estatal, permitiéndose al Estado, dentro de tales límites, organizar y estimular la producción, así como asegurar un "adecuado" reparto de la riqueza. Esta Sala en su sentencia #1441-92, de las 15:45 horas del 2 de junio de 1992, dispuso:

"El principio general básico de la Constitución Política está plasmado en el artículo 50, al disponer que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza" lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibídem, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado Social de Derecho" (550-95).

En otro voto, el número 5058-93, también expresó:

'V).- Una de las connotaciones básicas del Estado costarricense y, en general, de todo Estado "social" de Derecho, lo constituye la intervención -cada vez más frecuente- de los gobernantes, para dar solución a la problemática social.- La propia Constitución Política obliga al Estado a participar activamente, no sólo en los procesos de producción (Artículo 50), sino también en los relativos al desarrollo de derechos fundamentales del individuo (vivienda, educación, vestido, alimentación, etc.) que les garantice una existencia digna y útil para la sociedad'.

Por otra parte, la seguridad social se nos presenta como un derecho constitucional. En efecto, el artículo 73 de la Constitución Política, en lo que interesa, crea 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 estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

Tal y como se estableció en la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, el régimen de la seguridad social tiene una aplicación de carácter general.

Por su parte, el artículo 74 de Carta Fundamental, expresa que los derechos sociales que se encuentran consagrados en el Título V, Capítulo Unico, son irrenunciables. Además agrega, que su

enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social.

En este artículo se consagra el derecho de los habitantes de la República a la seguridad social. Este contiene una serie de componentes, entre ellos: el derecho a la salud preventiva y curativa y el derecho a la pensión.

Como bien lo ha afirmado la Sala Constitucional, este derecho

"... supone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los habitantes en el más alto rango, de manera que garantice la asistencia y brinde las prestaciones sociales suficientes en 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 obligatorio. 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 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 los trabajadores, patronos y el Estado". (Véase la resolución número 7393-98 de la Sala Constitucional).

Tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional, la administración y el gobierno de los seguros sociales corresponden a la CCSS. Institución Autónoma que tiene un grado de autonomía distinto y superior a las que poseen las demás instituciones autónomas en virtud del artículo 188 de la Constitución Política(1)8 Al otorgarle un grado de autonomía tan importante la Carta Fundamental a esta entidad - la administración y el gobierno de los seguros sociales-, es necesario y lógico que las normas secundarias que desarrollan estos principios y normas constitucionales, le concedan importantes potestades a la entidad aseguradora con el fin de garantizarle a todos los habitantes de la República el derecho a la seguridad social, entre ellos: la facultad a la Junta Directiva de realizar las inversiones de los fondos que se han creado en los diversos regímenes, la facultad legal para compeler a las partes al pago de las sumas que se le

deben, la potestad de emitir certificaciones con carácter de títulos ejecutivos, medios efectivos de coerción, a fin de que 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(2) y la facultad de dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización que le permitan cumplir, de la mejor forma, sus fines."

(1) Véase la resolución n.º 3403-94 de la Sala Constitucional.

(2) Véase la resolución n.º 7393-98 de la Sala Constitucional.

La norma que estamos analizado (segundo párrafo del artículo 74) se ubica dentro de los instrumentos que le dio el legislador a la CCSS para combatir la morosidad y la evasión de las cuotas obrero-patronales. Al respecto, conviene citar lo que indicó el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto de ley de Protección al Trabajador, el cual se tramitó bajo el expediente legislativo n.º 13.691. Al respecto manifestó lo siguiente:

"La evasión y la morosidad son dos problemas que han contribuido a debilitar los regímenes de pensiones contributivas. A ello se ha sumado el rendimiento negativo en términos reales de las inversiones experimentado especialmente a inicios de los 80, que discutiremos en el apartado siguiente.

La evasión ha asumido dos formas: el no aseguramiento de muchos trabajadores y la subdeclaración de los ingresos de los que sí están asegurados.

En cuanto al primer problema, cerca del 40% de los trabajadores asalariados del sector privado no están asegurados, a pesar de que por ley deberían estarlo el 100%.

En cuanto al segundo problema lo que sucede es que como las pensiones se calculan con base en los 48 mejores sueldos recibidos en los cinco años previos a la pensión, algunos trabajadores y patrones declaran ingresos bajos por muchos años, y los elevan en el período final de empleo. Así la CCSS se ve obligada a pagar pensiones altas, sin que en realidad haya recibido contribuciones adecuadas para financiarlas.

La morosidad consiste en el pago atrasado de las cuotas a la Caja, y han incurrido en ella tanto el Gobierno como las Instituciones Autónomas y la empresa privada. Los montos adeudados son de gran magnitud y el costo financiero para el Régimen de IVM es muy grande.

En este punto, es preciso reconocer que la CCSS ha venido desarrollando un programa sistemático para mejorar su gestión de cobro, modernizando sus sistemas de información y capacitando a su personal. Sin embargo, el marco legal vigente le brinda a la Caja instrumentos muy débiles para castigar a los evasores y realizar el cobro coactivo, por lo que los resultados obtenidos han sido limitados. Esto cambiará con la reforma propuesta en este Proyecto de Ley (3)."

(Lo que está subrayado no corresponde al original) (4).

(3) Véase el Alcance n.º 56 a La Gaceta n.º 152 de 6 de agosto de 1999.

(4) Véase el dictamen C-217 del 13 de setiembre del 2000.

Como puede constatarse en el expediente legislativo n.º 13.691, la norma que estamos glosando se encontraba en el proyecto que presentó el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa y, sin mayores modificaciones, fue aprobada por el Parlamento.

El párrafo segundo del artículo 74, a nuestro modo de ver, es una norma clara y precisa, por lo que, en términos generales, los operadores jurídicos no deberían tener problemas graves a la hora de su aplicación. En efecto, en él se establece un requisito general para realizar los trámites administrativos que ahí se indican: estar al día en el pago de las obligaciones que se establecen en el artículo 31 de la ley orgánica de la CCSS(5). El incumplimiento este deber trae una serie de consecuencias, entre ellas: la inadmisibilidad de la gestión administrativa, la no inscripción de los documentos en los registros que ahí se indican, la imposibilidad de participar en procesos de contratación administrativa o, eventualmente, el incurrir en un incumplimiento contractual, la imposibilidad de obtener los beneficios dispuestos en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República(6) y, por último, la imposibilidad de disfrutar de exoneraciones e incentivos fiscales o perder los existentes.

(5) En artículo 31 de la ley orgánica de la CCSS se crea el Sistema Centralizado de Recaudación. A través de él, además de los seguros sociales, se debe recaudar las cotizaciones para las pensiones complementarias, el fondo de capitalización laboral. Asimismo, se autoriza al INS para recolectar por medio de este sistema las primas del seguro de riesgo de trabajo y, al Poder Ejecutivo, la recolección del impuesto sobre la renta establecido sobre los salarios.

(6) Este numeral dispone lo siguiente: "ARTICULO 5.- CONTROL SOBRE FONDOS Y ACTIVIDADES PRIVADOS

Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.

Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido." ( Ley n.º 7428 de 9 de setiembre 1994).

Para efectos del asunto que estamos abordando, dando los términos de la consulta y, en especial, de acuerdo con el análisis jurídico que hace del tema la asesoría jurídica del órgano consultante, abordaremos dos aspectos específicos: el de las autorizaciones, permisos, concesiones y licencias y el de los registros, es decir, limitaremos nuestro estudio a dos de los cinco supuestos que prevé el numeral que estamos comentando.

En relación con el primer aspecto, el cual está referido a lo que DROMI denomina como los medios genéricos de la actividad administrativa del Estado(7) debemos indicar que la norma que estamos analizando es clara y contundente al ordenar que para la admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorización, así como para las solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias, se debe cumplir con el requisito de estar al día en el pago de las obligaciones que señala el artículo 31 de la ley de la CCSS. Más aún, en la forma que está redactada la norma, el funcionario público, ante el incumplimiento de este requisito, debe rechazar "ad portas" o de "plano" la respectiva solicitud. Estamos, pues, frente a un requisito de admisibilidad sin lugar a dudas.

(7) DROMI (Jorge Alberto) Derecho Administrativo Económico, Astrea, Buenos Aires-Argentina, segunda reimpresión de la primera edición, 1983, páginas 3 y 4.

Por otra parte, también la norma es precisa al indicar que este requisito debe ser cumplido en todas las solicitudes que se presenten ante los diversos órganos o entes que conforman la Administración Pública. En este sentido, tampoco existe la menor duda, toda vez que el legislador recurrió a dos artículos claves

de nuestro ordenamiento jurídico, al primero de la Ley General de la Administración Pública y al primero de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para fijar un concepto amplio de la Administración Pública y, de esa forma, evitar que quedara fuera de él un determinado órgano o ente o, dicho en forma positiva, para incluir en él a todos los órganos y entes públicos existentes.

Así las cosas, siendo el Consejo Técnico y la Dirección General de Aviación Civil parte de la Administración Pública, la consecuencia lógica es que cualquier solicitud de autorización que se presente ante ellos, así como cualquier solicitud de permisos, concesiones, licencias u otras gestiones que necesariamente caen dentro del concepto genérico de la autorización, como podrían ser las prórrogas, la renovaciones, etc., deben cumplir con el requisito de estar al día en el pago de las obligaciones que se indican en el artículo 31 de la ley de la CCSS para su admisibilidad. En este sentido, el ordenamiento jurídico no deja otra alternativa.

Frente a la contundencia de la norma que estamos glosando no es de recibo el argumento de que, ante el peligro de la paralización de un servicio público, se tenga que eximir a un determinado concesionario o permisionario del requisito que establece el párrafo segundo del numeral 74. En primer lugar, porque el cumplimiento de las obligaciones que se señalan en el artículo 31 de la ley de la CCSS es un asunto que corresponde, en forma exclusiva, al concesionario o permisionario. Basta con que él se ponga al día para que su solicitud o gestión administrativa resulte admisible. No estamos frente a un obstáculo insalvable que el ordenamiento jurídico le exige al administrado con el fin de excluirlo de la prestación de un determinado servicio público. Más aún, y tal y como lo sostuvimos en el dictamen C-217-2000 del 13 de setiembre del 2000, estamos frente a un deber constitucional que el Derecho de la Constitución le impone a los habitantes de la República frente al cual no cabe eximentes.

En segundo término, el requisito que establece el legislador no es irracional y desproporcionado. Todo lo contrario, tiene un fin o propósito acorde con el Derecho de la Constitución: fortalecer el régimen de seguridad social del país y garantizar a todos los habitantes de la República su acceso a él. Desde esta perspectiva, la norma que estamos comentando encuentra un sólido respaldo en el Derecho de la Constitución, por lo que, salvo que ese mismo derecho lo autorice, frente a ella no se pueden argumentar razones de otra índole para impedir su aplicación.

Por otra parte, si admitiéramos que se debe exceptuar el requisito que establece el párrafo segundo del artículo 74, debido a que

está de por medio el principio de continuidad del servicio público, vaciaríamos de contenido la norma. Con ello se estaría dando una autorización para que los diversos concesionarios o permisionarios dejen de cumplir sus obligaciones, ya que ante el peligro de la paralización del servicio público no se le podría exigir este requisito a ninguno de ellos. Esta interpretación, además de peligrosa, debido a que no solo se aplicaría al servicio público de la aviación civil sino a todos los demás, no es lógica, fundamentalmente, porque el cumplimiento del requisito es un asunto que está ubicado en la esfera del administrado y no en el de la Administración Pública. Dicho de otra forma, no existe una relación de causalidad entre la eventual paralización del servicio público y una actividad desplegada propiamente por la Administración Pública. Es más bien el administrado (concesionario o permisionario) quien por propia decisión se coloca en una posición que le impide prestar el servicio público, situación que también puede ser resuelta por él, mediante el cumplimiento del deber constitucional y legal que le impone el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, tampoco podemos dejar de lado el argumento de que en las tarifas que se les cobran a los usuarios de los servicios públicos se encuentran incluidos los costos de la seguridad social en que incurren los concesionarios o permisionarios, por lo que el incumplimiento de pago de las obligaciones que se indican en el numeral 31 de la ley de la CCSS, en cierta medida, representa un enriquecimiento ilícito a favor del concesionario o permisionario, toda vez que con ello amplía el margen de utilidad que la Administración Pública le ha garantizado y que él ha aceptado al no impugnar el acto de aprobación de tarifas. Como es bien sabido, de conformidad con los numerales 162 al 165 de la Ley 5150 de 14 de mayo de 1973 y sus reformas, es al Consejo Técnico de Aviación Civil a quien le corresponde aprobar las tarifas para el transporte de personas o mercancías, dentro o fuera del país, de las empresas que tienen certificados de explotación de servicios aéreos conforme a la ley. Desde esta óptica, la exigibilidad del requisito que estamos comentando también constituye un instrumento útil a favor de la Administración Pública para verificar si un costo de operación que se incluyó en el momento de aprobar la tarifa efectivamente se está dando o no. Esta es una razón adicional para justificar la exigibilidad del requisito que estamos comentando.

Por último, si la Administración Pública no exige el requisito que estamos comentando, eventualmente se estaría vulnerando el principio de la inderogabilidad singular de la norma, ya que sin la autorización del ordenamiento jurídico se estaría exceptuando

una norma para un caso concreto. Debemos recordar que el Tribunal Constitucional, en la opinión consultiva n.º 2005-95, estableció claramente que este principio tiene rango constitucional.

En resumen, para la admisibilidad de cualquier gestión administrativa de autorización ante el Consejo Técnico o la Dirección General de Aviación Civil, así como cuando se trata de solicitudes de permisos, concesiones, licencias o de cualquier otra gestión (solicitudes de prórrogas, renovaciones, etc.), se debe exigir al solicitante el requisito de estar al día en el pago de las obligaciones que señala el artículo 31 de la ley de la CCSS.

El otro aspecto que debemos abordar, es el de la exigibilidad o no de este requisito en las gestiones que se realizan ante el Registro Aeronáutico Costarricense. La Ley General de Aviación Civil, n.º 5150, establece que la Dirección de Aviación Civil debe llevar este registro, el cual consta de dos secciones (artículo 30).

En la primera, Registro Nacional de Aeronaves, se inscriben las matrículas de las aeronaves nacionales, marca, tipo y número de serie; las escrituras ejecutorias que se refieren a actos o contratos sobre la propiedad de una aeronave y las que transfieran, modifiquen o extingan su dominio; los gravámenes y restricciones que pesen sobre las aeronaves o se decreten sobre ellas; los contratos de arrendamientos o fletamento de aeronaves que consten en escrituras públicas; los documentos autenticados que dan fe de la inutilización o pérdida de una aeronave o de los cambios sustanciales realizados en ella; los contratos de seguros constituidos sobre aeronaves y; por último, los documentos auténticos que versen sobre actos o contratos cuyo contenido afecte el régimen legal de las aeronaves (artículo 31).

En la segunda, Registro Aeronáutico Administrativo, se inscriben los comprobantes de aeronavegabilidad, la nacionalidad, matrícula de la aeronave y especificaciones adecuadas para identificarlas; los certificados de explotación para servicios de transporte aéreo, las autorizaciones para ejercer servicios de transportes aéreo no regular, los permisos de vuelo transitorios, sus cancelaciones o modificaciones; los certificados de aviación para aviación agrícola, escuelas de aviación, talleres de mantenimiento de aeronaves o de piezas o partes para ellas; las licencias del personal técnico aeronáutico y los certificados de capacidad otorgados al personal; las escrituras de constitución de las empresas costarricenses extranjeras de transporte aéreo, así como los poderes de sus representantes legales, el nombre, domicilio,

nacionalidad de los directores, apoderados y gerentes de dichas empresas y; por último, los demás documentos de trascendencia administrativa que señale la ley n.º 5150 y su reglamento. (artículo 32).

Es claro que el segundo párrafo del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja dejó por fuera el Registro Aeronáutico Costarricense, prueba de ello es que no lo menciona directa ni indirectamente. Ese numeral solo hace referencia a la inscripción de todo documento en los registros públicos mercantil, de asociaciones, de asociaciones deportivas y el Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Así las cosas, y con base en el principio de legalidad, la Administración Pública, en este caso la Dirección General de Aviación Civil, en términos generales, no puede exigir el requisito de estar al día en el pago de las obligaciones que señala el artículo 31 de la ley de la Caja para la inscripción de los documentos que deben presentarse ante este registro debido a que el ordenamiento jurídico no lo establece.

Ahora bien, debemos aclarar que si eventualmente existieran casos en los cuales la inscripción del documento produce el efecto de la autorización de un acto o el otorgamiento de una licencia, prórroga, permiso, etc., sin que sea necesario para ello un acuerdo de la Dirección General o el Consejo Técnico de Aviación Civil, situación que consideramos poco probable aunque eventualmente podría darse(8), sí se debe exigir el requisito del segundo párrafo del numeral 74, ya que no estaríamos en el supuesto de los registros, sino ante la hipótesis general que establece el ordenamiento jurídico de exigir este requisito para la admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorización, de permiso, concesión, licencia, etc. que se presenta ante una dependencia de la Administración Pública.

(8) Pareciera que para ejercer los diversos actos que comprende el servicio público de la aviación civil, en todos los casos, debe mediar un acuerdo del Consejo Técnico o de la Dirección General de Aviación Civil. Véase al respecto, entre otros, los artículos 10 y 18 de la Ley n.º 5150."

#### **FUENTES CITADAS:**

---

1 Ley Número 17. Costa Rica, 22 de octubre de 1943.

2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 004-2001, del once de enero de dos mil uno.