

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
MINISTERIO PÚBLICO DE COSTA RICA  
PODER JUDICIAL

**CIRCULAR  
ADMINISTRATIVA  
08-ADM-2025**

DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 1, 13, 14 Y 25 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO, SE PONEN EN CONOCIMIENTO DE LAS FISCALAS Y LOS FISCALES LAS SIGUIENTES INSTRUCCIONES DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA, LAS CUALES DEBEN SER ACATADAS DE INMEDIATO, A EFECTO DE CREAR Y MANTENER LA UNIDAD DE ACCIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE CONTROL INTERNO Y LA CIRCULAR FGR N° 10-ADM-2006, ES RESPONSABILIDAD DE LAS FISCALAS ADJUNTAS Y LOS FISCALES ADJUNTOS QUE LAS MISMAS SEAN CONOCIDAS Y APLICADAS POR LAS FISCALAS Y LOS FISCALES ADSCRITOS A SU FISCALÍA.

**ASUNTO: Lineamientos para la investigación de casos denunciados por la CCSS por el delito de Retención indebida de cuotas obreras.**

## **I.- Generalidades**

### **1.1 Antecedentes y regulación actual.**

Actualmente el delito de retención indebida de cuotas obreras se prevé y sanciona conforme el ordinal 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) el cual establece:

*“Artículo 45.- Constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, a quien no entregue a la Caja el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley (Así reformado por el artículo 112, inciso ch) de la Ley N° 7135 de 11 de octubre de 1989 y posteriormente reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)”.*

Este artículo ha tenido varias modificaciones en el tiempo, y se puede verificar en la jurisprudencia que se ha dictado sobre dicha figura. Su redacción actual fue establecida con la promulgación de la N° 7983 del 16 de febrero del 2000 denominada Ley de Protección al Trabajador.

Es reiterada la línea jurisprudencial en el sentido que, según lo refiere la misma ley citada, puede apreciarse que la figura de la prevención como elemento objetivo del tipo que se encuentra prevista para el delito de retención indebida previsto en el Código Penal fue eliminada. De allí, que se afirme que a partir de esta última reforma -contenida en la No. 7983 de Protección al Trabajador, el delito regulado en el numeral 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social es una figura autónoma y, por ende, no comparte la prevención de devolución o entrega que anteriormente contenía.

### 1.2 Elementos del tipo: tipicidad objetiva

Según se ha establecido, para que la conducta sea ilícita requiere la concurrencia de los siguientes elementos del tipo penal (**tipicidad objetiva**): El verbo o la acción que debe llevar a cabo el agente activo consiste en no entregar, de ahí que dicha acción de acuerdo con la Real Academia Española se define de la siguiente forma: “1.tr. Dar algo a alguien, o hacer que pase a tenerlo.” (Ver, La Real Academia Española, Ídem), siendo que de acuerdo con la acepción negativa dispuesta por el legislador en la norma, debe entenderse como: no dar algo a alguien o no hacer que pase a tenerlo; un elemento objetivo consistente en el objeto del delito que en este caso concreto, se refiere al monto correspondiente a las cuotas obreras que se tiene bajo poder del agente activo gracias a un título, conferido por ley al instituir al patrono como un agente retenedor (artículos 22 y 30 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro social) y por tanto, no le otorga propiedad alguna sobre las referidas cuotas, sino la obligación de entregarlas dentro del plazo dispuesto en el numeral 31 de la Ley Constitutiva mencionada y que establece que: “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.” (Ver Voto 128-2019 Sala

Tercera de las 10:26 horas del 8 de febrero de 2019).

### 1.3 Elementos del tipo: tipicidad subjetiva (dolo)

La presencia del elemento subjetivo, el cual se aprecia con la resolución inobjetable del agente de no entregar el valor descrito en la norma, a sabiendas de que éste le es ajeno (dolo).

La persona imputada debe tener pleno conocimiento de su obligación de entregar dichos montos dinerarios en la sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social, puesto que se encuentra inscrito como patrona o patrono, mediante la inscripción patronal u otro documento que acredite su actuación como patrono ante la Caja Costarricense de Seguro Social.

En el caso de que haya cuotas adeudadas y posterior a ello se da un cambio en la conformación de los representantes legales de la personería jurídica o bien un cambio de patrono físico, el antiguo patrono seguirá siendo responsable de las cuotas obreras adeudadas durante el periodo en el que ejerció esta condición y el nuevo patrono será responsable de las cuotas obreras que se adeuden a partir del momento en que adquirió la representación de la empresa.

### Bien jurídico tutelado: la Seguridad Social

Si bien es cierto, los dineros deducidos del salario del empleado implican su contribución para el régimen de seguridad social, nuestro régimen es de reparto y no

de capitalización individual, lo que implica que los dineros aportados por el trabajador no se reflejarán directamente en una cuenta individual, sino que, pasan a ser utilizados de conformidad con el sistema, bajo los principios de la seguridad social, principalmente el de solidaridad. Dando como resultado, que las cuotas obreras no pertenecen ni al trabajador, ni al patrono, sino forman parte del financiamiento de la Seguridad Social, ante lo cual estamos en presencia de un Bien Jurídico, con carácter colectivo (Ver Voto 2015-12948 Sala Constitucional del 19 de agosto del 2015).

## II. Plazo de prescripción

Se ha debatido cuál es la ley aplicable a efectos de computar la prescripción de la acción penal para el delito establecido en el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la CCSS, es decir, el delito de retención indebida de las cuotas obreras por parte del patrono y en esas circunstancias se nos presentan dos escenarios o dos posibilidades:

Una que es la del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la CCSS que establece que la acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta ley prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la Institución tenga conocimiento de la falta.

El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios erogados a la CCSS sea que se ejecute por la vía de sentencia de ejecución penal o por la vía civil prescribirá en el término de diez años.

Otro escenario que se nos presenta es el régimen de prescripción establecido en el CPP del artículo 31 al 33

En este particular, se desprende de la jurisprudencia de Tribunales de Apelación de Sentencia Penal, para el delito previsto en el numeral 45 de la Ley Constitutiva, de la CCSS, es que se relaciona con los numerales 31 a 33 del CPP y por tanto, rige en un plazo de prescripción de tres años.

Así, se ha establecido que: ( ... ) *“para esta Cámara el régimen de la prescripción aplicable es el contenido en el Código Procesal Penal y no el plazo del último numeral indicado (artículo 56 de Ley Orgánica de CCCS). . A partir de la entrada en vigor del Código Procesal Penal se establecieron las pautas que en lo sucesivo serían aplicadas para determinar la extinción de la acción penal por prescripción, contemplando las causales que interrumpen y suspenden la misma, así como los plazos mínimos y máximos que se prevén, según los que la prescripción no puede ser inferior a tres años en los delitos sancionables con pena de prisión. Así, estando ante dos cuerpos normativos vigentes de igual rango, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y Código Procesal Penal, nos encontramos ante una antinomia que debe ser resuelta aplicando el principio de lex posterior derogat priori o criterio cronológico, pues si bien la Ley Constitutiva de la CCSS es ley especial porque regula no solo el funcionamiento de un ente estatal, sino que contiene disposiciones de derecho de fondo o sustantivo en materia penal -tipo penal de retención indebida-, como de índole procesal -prescripción de la acción penal-.*

De ahí que, al ser el Código Procesal Penal ley posterior que regula un tema procesal de manera más específica como lo es la prescripción, estableciendo las causales interruptoras y suspensivas de su cómputo, así como las excepciones de aplicación, debe primar este sobre la ley anterior que contempla el mismo campo de aplicación. Nótese, incluso, que el numeral 56 resulta anacrónico al utilizar el término "faltas", cuando lo que se discute acá es la prescripción de la acción penal del delito de retención indebida, aspecto que es superado en el Código Procesal Penal al distinguir los parámetros de prescripción en los delitos de manera distinta a las faltas o contravenciones, además de que el Código Procesal Penal incluye como plazo mínimo de prescripción tres años, tema sobre el cual la Ley de la CCSS no contiene regulación alguna por lo que tampoco podría considerarse que se trata de un tema regulado por ley especial. Partiendo de lo anterior, el cómputo de la prescripción debe hacerse de conformidad con los parámetros del Código Procesal Penal (el subrayado y lo puesto entre paréntesis no pertenece al texto original).

Ver voto 547-2020 de 11:50 horas del 17 de setiembre de 2020 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de Cartago.

En similar sentido: i Resolución N° 00178 - 2017 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José, emitida el 14 de febrero del 2017, y Resolución N° 00040 - 2017 Tribunal de Apelación de Sentencia Penal III Circuito Judicial de Alajuela San Ramón, emitida el 24 de Enero del 2017 a las 15:28

### **III. Competencia: Fiscalía que tramitará la causa**

El delito de retención de cuotas obreras de la Caja Costarricense de Seguro Social es un delito de omisión propia, que consiste en no entregar a dicha institución el monto de las cuotas.

Consecuentemente, se ha entendido que el hecho se debe tener por cometido en el lugar en que se debió realizar la acción omitida (la entrega del monto de las cuotas). Es así como esa entrega debe realizarse en la sucursal en la que el patrono está inscrito como tal -la que a su vez se encarga de cobrar administrativamente, en caso de incumplimiento-, **siendo el sitio donde se encuentra esta sucursal el que determina la competencia del órgano jurisdiccional.**

Sobre el particular, ha dicho el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de II Circuito Judicial de San José:

*"II.- Se resuelve y se declara competente al Juzgado Penal de Hatillo, por lo siguiente: Se ha determinado que, conforme lo señaló el Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José, si la retención de la cuota obrero-patronal y la omisión de pago a la Caja Costarricense del Seguro Social se dio por parte de una empresa que desarrolla su actividad económica en Alajuelita, el despacho competente para conocer de este proceso, conforme la distribución de competencias territoriales y de lo dispuesto en el artículo 20 párrafo final, del Código Penal, es el Juzgado Penal de Hatillo y eventualmente el Tribunal Penal del Tercer Circuito Judicial de San José, sede suroeste, que es el sitio donde se efectuó la acción omitida conforme lo*

*establece el numeral 20 in fine del Código Penal. A esto debe agregarse que, por los avances tecnológicos y la descentralización institucional, las personas no se trasladarán físicamente a pagar a la sede central, cuando hay formas electrónicas de hacer los pagos o bien, existen sucursales de la Caja Costarricense del Seguro Social en diferentes partes del país, todas habilitadas para recibir pagos y hacer trámites relacionados con el tema aquí discutido. Así las cosas, se declara competente el Juzgado Penal de Hatillo para continuar con el trámite de este proceso.... ( ... ) (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José, Resolución Nº 1550 – 2018). (Lo subrayado no pertenece al texto original)*

Así las cosas, y aplicando este criterio jurisprudencial en lo que nos concierne, la fiscalía que investigará y tramitará los casos de retención indebida de cuotas obreras, será el despacho fiscal que por competencia territorial le corresponda indagar los hechos ilícitos acaecidos en el lugar que tenga asiento la Sucursal de la CCSS donde está inscrito el patrono y en ausencia de esa inscripción, el lugar donde esté domiciliada la empresa.

#### **IV.- Guía y lineamientos para tramitación y resolución de los casos denunciados por los representantes de la Caja Costarricense de Seguro, en torno a delito de Retención indebida de cuotas obrero-patronales (artículo 45 de la Ley Constitutiva de CCSS)**

En consecuencia, y efecto de mantener una unidad de acción e interpretación de las leyes en el Ministerio Público, así como

el acatamiento de las directrices emanadas de la Fiscalía General de la República y de los órganos jerárquicos del Poder Judicial, se establecen los presentes lineamientos para la debida investigación, tramitación y resolución de los casos denunciados por los representantes de la Caja Costarricense de Seguro, en torno a delito de Retención indebida de cuotas obreras, previsto y sancionado por el numeral 45 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Sin perjuicio del cumplimiento de las diligencias y actuaciones, previstas en el Código Procesal Penal, y de las leyes especiales, eventualmente aplicables, según el caso, los fiscales y las fiscalas del Ministerio Público, han de tomar en cuenta estos lineamientos o puntos de interés.

#### **i.-Examen y escrutinio de la denuncia**

La denuncia que presenta la Caja Costarricense del Seguro Social deberá contar con los elementos de prueba que permitan ligar a la persona denunciada con el delito de retención indebida, para ello deberá aportar obligatoriamente:

1.- El certificado de retención indebida, en el cual se va a indicar los periodos y los montos adeudados por concepto de cuota obrera.

2.-El estado de cuenta, que permite acreditar cual es el monto adeudado por concepto de cuota con sus respectivos intereses al momento de la interposición de la denuncia.

3.-Las planillas de los meses denunciados, que permite acreditar los trabajadores afectados y los salarios devengados por los mismo, con base en los cuales se calcula el monto correspondiente a cuota obrera.

3.-La certificación de personería jurídica (en el caso de patrono jurídico), con la cual se debe de verificar que la persona denunciada ostente la representación judicial y extrajudicial. En este punto es importante verificar que no existan movimientos pendientes de anotar, que modifiquen la representación jurídica.

4.- La certificación del registro nacional en el cual se le otorga el poder a la denunciante para denunciar en representación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

5.-La inscripción patronal debidamente certificada o algún otro documento que acredite actuaciones como patrono de la persona imputada ante la CCSS. En caso de que haya más de una persona que realizó actuaciones como patrono, éstos serían coimputados.

En caso de que la fiscalía o el fiscal auxiliar que tramita un caso de retención indebida verifique que no se cuenta con esta información, deberá prevenir a la abogada o el abogado de la CCSS que presentó la denuncia para que en el plazo de 5 días hábiles aporte dicho documento. el ingreso consentido de morada.

## **ii.- Trámite inicial y ubicación de la persona imputada (patrono)**

Una vez asignado el expediente a la fiscalía o el fiscal auxiliar, se procederá a la ubicación de la persona imputada para realizar la indagatoria. Para esto se deben agotar todos los medios de citación disponibles en el expediente, entre ellos, la dirección que consta en la denuncia, en la personería jurídica, en la inscripción patronal, documentos que acrediten su actuación como patrono ante la CCSS y demás documentos que se aportan.

En caso de requerirse, se debe solicitar información adicional a la persona apoderada de la CCSS.

Además, se deberá verificar en la Plataforma de Información Policial (PIP) si existen otras direcciones.

También, se sugiere citar a los correos electrónicos y números de teléfono que consten en el expediente y que se encuentren en la PIP.

En caso de que en la PIP aparezcan varios números telefónicos (celulares), se debe remitir mensaje de texto a todos los números con la información precisa del expediente, tal como número de la sumaria penal y despacho fiscal, fecha en que debe presentarse la persona, número de teléfono del despacho y el nombre de la persona o personas por contactar en la Fiscalía.

En conjunto con el envío de citas de la persona imputada, se recomienda corroborar con el Ministerio de Justicia y Paz que no esté detenida en algún centro penal.

Se debe gestionar en conjunto con lo anterior, la consulta de movimientos

migratorios ante la Dirección de Migración y Extranjería, con el fin de conocer si la persona requerida se encuentra en el país

### **iii. Otras coordinaciones con personal de la CCSS**

Deberá verificarse con la abogada o el abogado de la CCSS que interpuso la denuncia, utilizando el número de informe de certificación de retención indebida, si se ha realizado o no el pago. Dicha consulta se puede realizar por medio correo electrónico y deberá quedar consignado en el expediente previo a realizar cualquier requerimiento conclusivo.

Si la persona denunciada aporta recibos de pago, debe verificarse con la abogada o el abogado de la CCSS que efectivamente esa cancelación corresponde a las cuotas obreras referidas específicamente en la denuncia. En caso de que se haya dado una cancelación de la totalidad de las cuotas obreras denunciadas, el abogado de la CCSS deberá remitir a la mayor brevedad posible el oficio de terminación, en el cual se verifique la deuda quedó cancelada.

Durante la tramitación del expediente, se debe instar a la persona denunciada a que realice el pago de las cuotas obreras retenidas y los intereses

### **iv. Requerimiento conclusivo en caso de pago. Fundamento.**

En caso de pago de las cuotas obreras denunciadas, se archiva el expediente con desestimación o sobreseimiento

definitivo, según el caso, **por ausencia de antijuridicidad material.**

Al respecto, según ha establecido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

*“...esta Sala valora que el objeto de protección de la legislación señalada, lo es la seguridad social, ya que el no pago de las cuotas obrero por parte del patrono o su representante legal, impide otorgar la protección que brinda el seguro de salud a los ciudadanos costarricenses. Protección, que, en este caso en estudio, la entidad de salud no se vio impedida de ofrecer, pues el perjuicio económico que se pudo haber ocasionado a la cobertura social de los trabajadores de la empresa, sus familias y restantes asegurados, ya fue restituido, mediante la cancelación de las cuotas obreros patronales adeudadas y los intereses generados por éstas, por parte de la encartada... Tal criterio es conforme al emitido por esta Cámara en un asunto análogo, al exponer que: “...Si bien es cierto, el ilícito de retención indebida, según los artículos 30 y 45 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, es de acción pública, cabe mencionar que en la especie fáctica propuesta se ha descartado la afectación a la seguridad social, que constituye precisamente el bien jurídico tutelado, porque el perjuicio (sic) económico que eventualmente hubiese vulnerado la cobertura social de los trabajadores de dicho partido, sus familias y restantes asegurados, fue restituido según la propia denunciante. En resumen, no existe antijuridicidad material (preceptos 28 y 39 de la Constitución Política).”*

Voto 128-2019 Sala Tercera de las 10:26 horas del 8 de febrero de 2019.

Por otra parte, una vez que ya haya sido formulada la acusación y la persona denunciada pague las cuotas adeudadas, de previo a la realización de la audiencia preliminar, se debe solicitar una enmienda jerárquica al Fiscal (a) Adjunto (a), para solicitar el Sobreseimiento Definitivo.

#### **V. Derogaciones**

Se deroga la circular administrativa 26-ADM-2020 de la Fiscalía General de la República de diciembre de 2020 (que establecía la fiscalía competente para conocer de los casos de retención indebida de cuotas obrero patronales, previsto en el artículo 45 de la Ley Constitutiva de la CCSS).

Las presentes disposiciones rigen a partir de su comunicación oficial.

**Carlo Israel Díaz Sánchez**  
**Fiscal General de la República**