



P·P·O

• LEGAL & TAX •

## CONTEXTO ACTUAL DE LAS MULTAS Y SANCIONES APLICADAS POR LAS CAJAS DE SALUD

### Introducción

El Código de Seguridad Social, sus reglamentos, modificaciones y normas complementarias, imponen a las personas naturales o jurídicas que empleen trabajadores sujetos al régimen de la seguridad social, una serie de deberes y obligaciones administrativas cuyo incumplimiento está sujeto a la aplicación de multas y sanciones.

Las Cajas de Salud, como administradoras y gestoras de la Seguridad Social de Corto Plazo, tienen la potestad de verificar el cumplimiento de estas obligaciones y de aplicar las sanciones que fueren correspondientes, por lo general esto se realiza a través de los procesos de fiscalización de empresas, pero también de forma rutinaria en el marco de los procedimientos internos de los Entes Gestores<sup>1</sup>.

El Decreto Supremo 5315 que reglamenta el Código de Seguridad Social, en su artículo 592 enumera los actos u omisiones que se consideran como infracciones de los empleadores a las normas de seguridad social<sup>2</sup>, entre las más relevantes tenemos:

- a) Incumplimiento o retraso en la afiliación de la empresa a través de la presentación del Formulario de Aviso de Afiliación del Empleador.
- b) Incumplimiento o retraso en la afiliación de los dependientes a través de la presentación del Formulario de Aviso de Afiliación del Trabajador.
- c) No realizar la programación de los exámenes pre y post ocupacionales.
- d) Incumplimiento o retraso en la presentación de los Formularios de denuncias de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- e) Incumplimiento o retraso en la presentación de planillas de pago de cotizaciones.

El mismo reglamento en su artículo 593, establecía inicialmente las sanciones aplicables a los empleadores por incurrir en estas infracciones, algunas de carácter económico y otras de carácter personal<sup>3</sup>, sanciones que como veremos más adelante, quedaron desfazadas por las modificaciones, ajustes y complementaciones que se aplicaron a las normas de seguridad social, con motivo de la volatilidad social y económica que se vivió principalmente a finales de la década del 70 e inicios de los 80s.

Esta situación de volatilidad terminó afectando también al régimen de sanciones a las normas de seguridad social por aspectos como la dispersión y la falta de claridad respecto de la vigencia de

---

<sup>1</sup> Artículo 224 del Código de Seguridad Social concordante con los artículos 573 y 577 del Decreto Supremo 5315 Reglamento del Código de Seguridad Social.

<sup>2</sup> Artículo 592 del Decreto Supremo 5315 Reglamento del Código de Seguridad Social

<sup>3</sup> Inciso a) del Artículo 593 del Decreto Supremo 5315 Reglamento del Código de Seguridad Social

determinadas normas, generándose a consecuencia una situación de inseguridad jurídica que aún en nuestros días aparenta no haberse superado.

En este artículo buscamos exponer y clarificar el contexto legal actual de las multas y sanciones que aplican las Cajas de Salud a los empleadores, por omisiones o incumplimiento de obligaciones formales y administrativas a las normas que regulan la Seguridad Social de Corto Plazo, identificando qué infracciones son efectivamente sancionables en el marco de las normas vigentes y qué otras no lo son.

### **1. Modificaciones al régimen de sanciones por infracciones contra la Seguridad Social de Corto Plazo.**

El artículo 593 del Decreto Supremo 5315 que reglamenta el Código de Seguridad Social estableció inicialmente cuatro tipos de sanciones a los empleadores que incurrieran en infracciones a las normas de seguridad social: a) Multas de doscientos mil a cien millones de bolivianos de acuerdo a la gravedad de la infracción; b) Apremio hasta el cumplimiento forzoso de la obligación; c) Arresto de uno a treinta días de acuerdo a la gravedad de la falta o el desacato y d) Intervención o cierre definitivo de la empresa. Respecto de estas sanciones cabe señalar que:

- Las sanciones de apremio o arresto fue regulado por la Ley 1602, estableciéndose que el apremio sólo podía ser determinado por un Juez Competente y en el marco de un proceso de naturaleza laboral o coactiva social, aunque ello también resulta discutible.
- Respecto de la intervención o cierre de la empresa como sanción, no se llegaron a establecer criterios o lineamientos jurídicos que permitiesen su aplicación, como por ejemplo en qué situaciones correspondían este tipo de sanciones y si su determinación estaba sujeta a la discrecionalidad del Ente Gesto, en tal escenario, estas sanciones no se aplican en los hechos.
- Por último, sobre la sanción económica prevista por el inciso a) del artículo 593 que establece multas de doscientos mil a cien millones de bolivianos dependiendo de la gravedad de la infracción, debemos considerar que tal cuantía fue establecida sobre una moneda que hoy se encuentra en desuso (Antiguo Boliviano)<sup>4</sup> y que por tanto no podría aplicarse sobre la base de nuestra actual moneda.

En suma, las sanciones determinadas por el artículo 593 del Reglamento del Código de Seguridad Social, quedaron desfazadas e inaplicables a la realidad nacional, tal situación generó la necesidad de actualizar y clarificar el régimen de sanciones a infracciones a normas de la seguridad social de corto plazo, con esta finalidad, el gobierno nacional emitió las siguientes disposiciones modificatorias y complementarias:

---

<sup>4</sup> El “antiguo boliviano”, estuvo en uso hasta 1963 para ser reemplazada por el “peso boliviano”. El peso boliviano a su vez, a consecuencia de la hiperinflación que atravesó el país en 1987, fue también reemplazado por el “Boliviano” que es la moneda de curso legal actual.



- a) **La Resolución Administrativa No. 03-058-91 de 31 de octubre de 1991 emitida por el extinto Instituto Boliviano de la Seguridad Social IBSS:** Por la que se modificó el contenido del inciso a) del artículo 593 del Reglamento del Código de Seguridad Social estableciendo que la multa por infracciones a las normas de seguridad social sería de un monto entre el 5% y el 10% del total de la planilla salarial del empleador.
- b) **El Decreto Supremo No. 25714 de 23 de marzo de 2000:** Norma que fija la multa por incumplimiento en la presentación de Planillas de Pago de cotizaciones en 1% del monto total de la planilla del mes correspondiente.
- c) **El Decreto Supremo No. 3008 de 9 de diciembre de 2016:** Que fijó la multa por incumplimiento en la presentación del Aviso de Baja del asegurado en un equivalente al 5% del total ganado del trabajador.
- d) **La Resolución Administrativa No. 038/2022 emitida por la Autoridad de Supervisión de la Seguridad Social de Corto Plazo:** Que uniforma el criterio de aplicación de multas por incumplimiento en la presentación del Aviso de Novedades del Empleador, en un monto del 1% del total de la planilla mensual.

## 2. Contexto actual de las multas y sanciones por infracciones a las normas de la seguridad social.

De las disposiciones citadas en el punto previo podría recogerse que las infracciones por incumplimiento o retraso: i) En la presentación de planillas; ii) En la presentación del Formulario de Aviso de Baja del Asegurado y iii) en la presentación del Formulario de Aviso de Novedades del Empleador cuentan con una sanción expresamente determinada por Ley, esto genera una interrogante respecto de la sanción que sería aplicable por las otras infracciones previstas por el artículo 592 del Reglamento del Código de Seguridad Social por ejemplo: i) El aviso de afiliación del empleador; ii) El aviso de afiliación del Trabajador y otros.

Desde la puesta en vigencia de la Resolución Administrativa No. 03-058-91 de 31 de octubre de 1991, las Cajas de Salud aplicaron esta disposición para aplicar sanciones de entre el 5% y el 10% de las planillas salariales para sancionar a los empleadores por incurrir en otras sanciones a las normas de seguridad social que no contaban con una sanción expresa, incluso en el presente, las Cajas de Salud continúan aplicando las sanciones porcentuales sobre la base de esta disposición situación que como veremos a continuación carece de sustento legal.

Al respecto, la Resolución Administrativa No. 039/2020 de 29 de junio de 2020 emitida por la ASUSS constituya una norma de vital relevancia para entender la situación actual del régimen de sanciones de la Seguridad Social de Corto Plazo y curiosamente es una norma que pasó casi desapercibida pese a sus importantes efectos y lineamientos legales:

- a) Esta disposición en principio, determina que la Resolución Administrativa 03-058-91 de 31 de octubre de 1991 emitida por el Ex IBSS, no resulta aplicable a la Seguridad Social de

Corto Plazo y en consecuencia: i) La deja sin efecto para la seguridad social de Corto Plazo; ii) Instruye a las Cajas de Salud dejar sin efecto cualquier sanción que se hubiese impuesto a los empleadores sobre la base de esta Resolución (excepto las que cuentan con sentencia ejecutoriada)<sup>5</sup>.

- b)** Más allá de estos efectos legales, en su apartado considerativo la Resolución Administrativa 039/2020 casi sin quererlo clarificó que hasta el año 2020, las únicas infracciones que contaban con un marco sancionatorio expreso, eran: i) El incumplimiento o retraso en la presentación de planillas de pago de cotizaciones y ii) El incumplimiento o retraso en la presentación del Aviso de Baja del Asegurado<sup>6</sup>.

Si se considera que de forma posterior a la emisión de la Resolución Administrativa No. 039/2020, se emitió la Resolución Administrativa No. 038/2022 que aprueba el Reglamento de Afiliación, Desafiliación y Reafiliación y que en su Disposición Adicional Primera fija el monto de la sanción por incumplimiento en el Aviso de Novedades del Empleador, el régimen de Sanciones de la Seguridad Social de Corto Plazo queda conformado de la siguiente forma:

No.	Infracción	Sanción	Disposición normativa
1	Incumplimiento o retraso en la presentación del aviso de baja del asegurado	5% del ingreso cotizable del trabajador	Decreto Supremo No. 3008 de 9 de diciembre de 2023.
2	Incumplimiento o retraso en la presentación de planillas de cotizaciones	1% del monto total de la planilla	Decreto Supremo No. 25714 de 23 de marzo de 2000 (Parágrafo II del artículo 2)
3	Incumplimiento o retraso en la presentación del formulario de Aviso de Novedades del Empleador	1% del total de la Planilla	Resolución Administrativa No. 038/2022 (Disposición adicional primera)
4	Incumplimiento o retraso en la presentación del aviso de afiliación del empleador, aviso de afiliación de trabajadores, programación de exámenes ocupacionales, presentación de formularios de denuncia de accidentes de trabajo y otras previstas por el artículo 592 del Reglamento del Código de Seguridad Social	No cuentan con una sanción aplicable y expresamente establecida.	Las sanciones previstas en el art. 593 del Reglamento del Código de Seguridad Social son inaplicables en el contexto actual. La R.A. 03-058-91 ha sido dejada sin efecto para la Seguridad Social de Corto Plazo.

<sup>5</sup> Disposición resolutive primera, numerales 1, 2 y 3 de la Resolución Administrativa No. 039/2020 de 29 de junio de 2020.

<sup>6</sup> Considerando final de la Resolución Administrativa No. 039/2020 de 29 de junio de 2020.

### 3. Conclusiones

La Constitución Política del Estado y la Ley 2341 consagran el principio de legalidad en lo referente a la aplicación de sanciones administrativas, bajo este lineamiento legal, las entidades de derecho público (entre las que se encuentran las Cajas de Salud) sólo pueden aplicar las sanciones administrativas que se encuentren expresamente previstas en una norma o disposición vigente, lineamiento que por supuesto tiene por objeto resguardar los intereses y derechos de los administrados, en este caso, de las empresas afiliadas a las Cajas de Salud.

En otros términos, si bien el artículo 592 del Reglamento del Código de Seguridad Social enumera una serie de actos u omisiones que constituyen infracciones de los empleadores a las normas de seguridad social, en ausencia de una disposición vigente y aplicable que determine una sanción expresa a estas infracciones, las Cajas de Salud sólo pueden aplicar sanciones y multas por incumplimiento o retraso en: i) la presentación de planillas de pago de cotizaciones; ii) formularios de aviso de baja de los asegurados y/o; iii) formularios de aviso de novedades del empleador.

Por lo mismo, las Cajas de Salud no pueden sancionar o multar a los empleadores por: i) Incumplimiento en la afiliación del empleador; ii) Presentación del Aviso de Afiliación del Trabajador; iii) Programación de exámenes ocupacionales; iv) Denunciar los accidentes de trabajo y presentar los formularios de denuncia y otras previstas por el art. 592 del Reglamento del Código de Seguridad Social (Salvo en los tres casos antes mencionados), considerando que:

- a) No existe una disposición normativa vigente y aplicable que permita a las Cajas de Salud sancionara a los empleadores por estas infracciones;
- b) Las sanciones previstas en el artículo 593 del Reglamento del Código de Seguridad Social son inaplicables a nuestra realidad.
- c) La Resolución Administrativa No. 03-058-91 emitida por el Ex IBSS fue expresamente dejada sin efecto para la Seguridad Social de Corto Plazo.

### 4. Comentarios finales

La problemática de la imposición de multas y sanciones por parte de las Cajas de Salud no se presenta primero, dentro de los procesos de fiscalización de empresa en los que lamentablemente continuamos viendo Comunicaciones de Adeudos o Notas de Cargo que pretenden aplicar el criterio porcentual del 5% al 10% sobre infracciones no sancionables, y por otro lado se presenta también en el día a día, muchas empresas se han quejado de que las Cajas de Salud condicionan por ejemplo la recepción de planillas de pago de cotizaciones o la realización de otros trámites administrativos al pago de este tipo de sanciones no tipificadas y por tanto ilegales y arbitrarias.

En muchos casos, las empresas por evitarse perjuicios, optan por ceder a la presión de las Cajas de Salud, situación que por supuesto es completamente desaconsejable ya que no sólo

generamos un precedente negativo, sino que incentivamos a las Cajas de Salud a continuar ejerciendo este tipo de presiones en contra de los empleadores. En caso de que su empresa estuviese en alguna de estas situaciones, existen mecanismos legales de defensa por los que es posible frenar este tipo de arbitrariedades, por lo que, en todo caso, nuestra recomendación para las empresas será siempre, asumir defensa legal y agotar todas las instancias legales respectivas para proteger sus derechos e intereses.

Queda por último exhortar a la ASUSS, en su rol de control y fiscalización de los Entes Gestores de la Seguridad Social de Corto Plazo, a tomar cartas en el asunto y a proteger los derechos de los empleadores y de sus dependientes frente a este tipo de abusos y arbitrariedades.



Raúl Ernesto García Herrera  
Asociado PPO Abogados

#### SANTA CRUZ

Av. San Martín N.º 155  
Ambassador Business Center  
Piso 18

#### SUCRE

Calle Bolívar N.º 326

#### LA PAZ

Av. Ballivián 555. Edif. El Dorial,  
Piso 14

#### COBIJA

Avenida 16 de Julio N.º 149

#### COCHABAMBA

Edificio Empresarial Torre 42,  
Piso 6. Calle Papa Paulo N.º 604

#### TELF.

(+591) 620 02 020