

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FORTALECER EL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL

**LESLYE BOJORGES LEÓN
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 23.524

PROYECTO DE LEY
“LEY PARA FORTALECER EL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL”

Expediente N°23.524

ASAMBLEA LEGISLATIVA.

El Fondo de Capitalización Laboral (en adelante FCL) es un fondo de ahorro creado como parte del auxilio de cesantía, con la intención de atender las necesidades inmediatas de los trabajadores —asalariados— ante una situación donde se concluya la relación laboral. El FCL actualmente está compuesto por las contribuciones de los patronos (el equivalente al 1,5% del salario mensual de cada trabajador) y sus rendimientos.

Bajo una política permanente de solidaridad nacional, la cual se desprende del artículo 74 de la Constitución Política, el legislador entendió que el espíritu para promulgar la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 del 16/02/2000, debía orientarse en gran medida a fortalecer los sistemas de ahorro, pensiones y jubilaciones de los costarricenses. Fue así como se concibió el Fondo de Capitalización Laboral y el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.

Respecto a la naturaleza jurídica del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, el abogado laboralista Dr. Fernando Bolaños Céspedes afirmó:

“A propósito de la promulgación de la llamada Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 del 16 de febrero del año 2000, se planteó la duda constitucional de si esta ley podría crear como “segundo pilar” de la seguridad social, un sistema de jubilación complementario obligatorio, mediante capitalización individual, administrado por entidades públicas o privadas, distintas de la Caja Costarricense de Seguro Social”.¹

¹ Fernando Bolaños Céspedes, Constitución Política y Derecho Laboral (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S. A., 2018), p. 167-168.

Bajo el pensamiento de Bolaños Céspedes, las contingencias sociales que son objeto de la protección del Régimen obligatorio de pensiones complementarias, se asocian al sistema de jubilaciones y pensiones costarricenses, protegidas también por el “primer pilar” de la seguridad social (Régimen IVM). No sucede lo mismo con el Fondo de Capitalización Laboral, creado también por la Ley N° 7983.

El Fondo de Capitalización Laboral, por otro lado, compone el sistema de indemnización por terminación del contrato de trabajo en el ordenamiento jurídico costarricense. Tiene distinta naturaleza jurídica, ya que el mismo constituye parte importante del derecho fundamental protegido en los artículos 29 del Código de Trabajo, Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943, y 63 de la Constitución Política, el cual contiene fundamento constitucional del auxilio de cesantía.

Sobre los elementos constitutivos del auxilio de cesantía, la doctrina nacional ha referido lo siguiente:

“El auxilio de cesantía en el caso de Costa Rica fue conceptualizado como una ayuda temporal para las personas cesantes por despido involuntario y está dividido en dos fracciones. La primera de ellas es un derecho discutible y necesariamente implica que el despido haya sido realizado con responsabilidad para el empleador. La cuantía de ese resarcimiento se obtiene con base en la duración del contrato y el promedio de salarios recibidos durante los últimos seis meses de relación laboral sin que puedan ser indemnizados más de ocho años de antigüedad (art. 29 C.T.R) (...)

La segunda fracción del auxilio de cesantía es un derecho indiscutible y se regula por medio de la llamada Ley de Protección al Trabajador. Ese cuerpo normativo creó la figura del Fondo de Capitalización laboral que se llena con aporte mensual que hace el empresario (...). Dicho fondo estará disponible cuando exista finalización de la relación laboral sin importar su causa

*(despido o renuncia), fallecimiento del servidor, o bien cada vez que se cumpla un lustro de relación laboral”.*²

A lo largo de la historia el FCL ha venido a representar un importante elemento de ayuda pronta frente a las necesidades que sobrevienen ante la vida de los costarricense cuando el ciclo de vida de una relación laboral se extingue. No sucede lo mismo con el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (en adelante ROPC), concebido para darle soporte adicional a los seguros sociales administrados por la CCSS contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. El FCL constituye una de las dos fracciones en las cuales se divide el auxilio de cesantía, conceptualizado como una ayuda temporal para las personas cesantes.

En el año 2020 se aprobó la Ley para Resguardar el Derecho de los Trabajadores a Retirar los Recursos de la Pensión Complementaria, Ley N° 9906 del 05 de octubre de 2020. Dicha ley estableció en su primer artículo fortalecer el ROPC al 3% con la consecuencia de disponer que el Fondo de Capitalización Laboral fuera disminuido al 1,5% del salario mensual de cada trabajador (ver artículo 3 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000, y artículo 1 de la Ley para Resguardar el Derecho de los Trabajadores a Retirar los Recursos de la Pensión Complementaria, Ley N° 9906 del 05 de octubre de 2020).

Consecuencia de la aprobación de esta norma, después del mes de mayo de 2020, se debilitó considerablemente el contenido del Fondo de Capitalización Laboral, ya que antes de aprobada esta ley, el FCL se constituía por el equivalente al 3% del salario mensual de cada trabajador, con la ventaja de que este fondo sí está configurado para que los costarricense puedan retirar -en un solo momento- todo su saldo acumulado (dispuesto así por el artículo 6.a de la Ley N° 7983) dando mayor liquidez a los costarricenses, lo cual representa una ayuda más inmediata para la liquidez del trabajador cesado. Mientras que la forma de retirar el ROPC es

² Adrián Calderón Chacón, “La extinción de la relación laboral”, en Curso de Derecho Laboral, tomo I (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2020), p. 446-447.

de manera progresiva, según lo establecido en el Transitorio XIX de la Ley de Protección al Trabajador.

En los últimos meses se ha hecho de conocimiento público que los rendimientos del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias han tenido pérdidas contables significativas, y graves defectos en su administración. Así lo han advertido medios nacionales. Por ejemplo en el artículo **“CCSS, BCR y Vida Plena invierten más de ₡11 mil millones del ROP en conglomerado culpable de fraude en pensiones de EE. UU”**³ se observa que las principales operadoras de pensiones de Costa Rica tienen el 85,4% de los activos del ROPC asociados a un conglomerado financiero señalado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos de haber engañado *“a los inversores para creer que los fondos estaban protegidos de una caída repentina del mercado de valores con coberturas particulares”*.⁴ Sumado a esto, investigaciones del mismo Semanario Universidad han revelado que operadoras como Vida Plena, Popular Pensiones, BN Vital, Banco de Costa Rica (BCR), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS-OPC) y BAC han invertido ₡79.544 millones del ROPC en fondos inmobiliarios de más de 124 edificios gestionados por importantes grupos financieros.⁵

Cabe señalar que todas estas operadoras cobran un 0,35% de comisión por administrar los fondos que aporta cada persona trabajadora para el ROPC, según lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento de apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y ahorro voluntario previstos en la Ley de Protección al Trabajador (aprobado en la sesión No. 216-2001, celebrada el 19 de marzo del 2001, del CONASSIF),⁶ así también como en el párrafo primero del artículo 50 del

³ Natalia Díaz Zeledón, “CCSS, BCR y Vida Plena invierten más de ₡11 mil millones del ROP en conglomerado culpable de fraude en pensiones de EE. UU”, *Semanario Universidad*, 15 de junio 2022.

⁴ *Ibid.*

⁵ Natalia Díaz Zeledón, “ROP de 2,9 millones de trabajadores está en Zonas Francas de familia Garnier, U Latina, oficinas del Grupo Q, malls y otros caros edificios”. *Semanario Universidad*, 10 de agosto 2022.

⁶ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), y Superintendencia de Pensiones “Acuerdo SUPEN 1-01: Reglamento de apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el

Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual, aprobado en el artículo 10 de la sesión No. 842-2010, celebrada el 26 de marzo del 2010, del CONASSIF (Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero).⁷

Medios como La Nación denuncian que *“ahora (...) las pérdidas del ROP aparecen en los informes mensuales recibidos por los ahorrantes. El deterioro obedece a una multiplicidad de factores nacionales e internacionales, pero los expertos coinciden en vaticinar una recuperación cuya fecha es incierta”*.⁸

Las deficiencias en la administración del ROPC son de tal magnitud que cada vez más es frecuente que los costarricenses afiliados a estas operadores reporten pérdidas en sus pensiones complementarias.⁹ Por consecuencia, los ciudadanos que durante años han estado dando aportes a estos fondos se encuentran frente a un sistema que no les está dando rendimientos, sino que más bien se los está quitando.

La legislación actual no parece tener una fórmula ventajosa ante la imperante realidad que afecta el sistema de pensiones. Lo anterior por cuanto desde el 2020, en el anterior gobierno, se extralimitó el contenido del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Se aumentó mucho el porcentaje del ROPC y se disminuyó considerablemente los contenidos del Fondo de Capitalización Laboral.

El FCL ha demostrado ser una ayuda más rápida que el ROPC, con la ventaja de que el trabajador tiene fácil dominio sobre sus ahorros, además de acceso a trámites ágiles y sencillos para retirarlo.

funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y ahorro voluntario previstos en la Ley de Protección al Trabajador; 19 de marzo, 2001.

⁷ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), y Superintendencia de Pensiones “Acuerdo SUPEN-3-10: Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual; 26 de marzo, 2010”.

⁸ La Nación, “Editorial: El empobrecimiento del ROP”, 30 de octubre, 2022.

⁹ Al respecto puede verse el artículo de Luis Valverde, “Rendimientos reales en pensiones han caído hasta 30 puntos este año: así está cada operadora”, *Crhoy.com*, 19 de octubre de 2022.

Por tales motivos, se propone mediante esta iniciativa bajar los aportes del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias del 3% al 2,25%. Al mismo tiempo, se propone igualar el FCL del 1,5% al 2,25%. Lo anterior en aras de buscar un equilibrio entre ambas figuras, atendiendo a los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable Asamblea Legislativa, el presente proyecto de Ley.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA**

LEY PARA FORTALECER EL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL

Artículo 1.- Se reforman los artículos 3, 8 y 13 de la ley N° 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000 y sus reformas, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Creación del fondo de capitalización laboral.

Todo patrono, público o privado, aportará a un fondo de capitalización laboral el equivalente al dos coma veinticinco por ciento (2.25%) calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral, sin límite de años, y será administrado por las entidades autorizadas como un ahorro laboral conforme a esta ley.

Para el debido cumplimiento de esta obligación por parte de la Administración Pública, ningún presupuesto público, ordinario o extraordinario, ni modificación presupuestaria alguna podrá ser aprobada por la Contraloría General de la República, si no se encuentra debidamente presupuestado el aporte aquí previsto. El ministro de Hacienda estará obligado a incluir, en los proyectos de ley de presupuesto nacional de la República, los aportes previstos en este artículo. Se prohíbe la sub-ejecución del presupuesto en esta materia.”

“Artículo 8.- Aportes de cesantía en casos especiales.

Los aportes de cesantía realizados por los patronos a asociaciones solidaristas o cooperativas de ahorro y crédito, regulados por lo dispuesto en la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, N.° 7391, 20 de noviembre de 1998, y su reformas, así como los anteriores a la vigencia de esta ley que se otorgan en virtud de leyes especiales, normas, contratos colectivos de trabajo o convenciones colectivas, se considerarán realizados en cumplimiento del

aporte del dos coma veinticinco por ciento (2.25%) previsto en el artículo 3, más la tercera parte del aporte previsto en el inciso c) del artículo 13 de esta ley y estarán regulados por todas sus disposiciones. Si los aportes son insuficientes para cubrir estos porcentajes, el patrono deberá realizar el ajuste correspondiente.

El aporte patronal depositado en una asociación solidarista, en cuanto supere el tres por ciento (3%) a que se refiere el párrafo anterior, mantendrá la naturaleza y la regulación indicadas en el inciso b) del artículo 18 de la Ley 6970, Ley de Asociaciones Solidaristas, de 7 de noviembre de 1984. El aporte patronal depositado en una cooperativa de ahorro y crédito se regulará por lo dispuesto en la Ley 7849, cuando supere dicho tres por ciento (3%). En los demás casos, los aportes que superen el tres por ciento por ciento (3%) referido continuarán rigiéndose por las condiciones pactadas por las partes.

Los empleadores que antes de la vigencia de esta ley tengan la práctica de pagar anualmente o durante la relación laboral el auxilio de cesantía, podrá continuar pagándolo conforme al artículo 29 de la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, pero deberán cumplir con los aportes previstos en esta ley.”

“Artículo 13.- Recursos del Régimen

El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se financiará con los siguientes recursos:

- a) El uno por ciento (1%) establecido en el inciso b) del artículo 5 de la Ley 4351, Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, de 11 de julio de 1969, luego de transcurrido un plazo de dieciocho meses desde su ingreso al banco.
- b) El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) del artículo 5 de la Ley 4351, Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, de 11 de julio de 1969, luego de transcurrido un plazo de dieciocho meses desde su ingreso al banco.
- c) Un aporte de los patronos del dos coma veinticinco por ciento (2.25%) mensual sobre los sueldos, los salarios y las remuneraciones de los trabajadores.

- d) Los aportes realizados por los afiliados o los patronos, en virtud de convenios de aportación o convenios colectivos.
- e) Los aportes extraordinarios realizados por los afiliados o los patronos.

Sobre los recursos referidos en los incisos a) y b) del presente artículo, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal reconocerá una tasa de interés anual igual a la tasa básica pasiva definida por el Banco Central de Costa Rica, más ciento sesenta puntos base. Corresponderá a la Superintendencia vigilar el pago efectivo de este rendimiento.”

Rige a partir de su publicación.

Leslye Bojorges León y Otros Diputados

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada