

PJD-005

31 de mayo de 2006

Marjorie Jiménez Varela
Directora
División de Regímenes de Capitalización Individual

Estimada señora:

En atención a su consulta, sobre las potestades de SUPEN para requerir al Banco Popular y de Desarrollo Comunal de una metodología de cálculo de los intereses del ahorro obligatorio, acorde con la técnica y la necesidad de que atiendan nuestros cuestionamientos o al menos se refieran a ellos, me permito indicarle lo siguiente.

1) Normativa aplicable

El artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador establece:

“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 Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351, del 11 de julio de 1969, luego de transcurrido el plazo fijado por el Artículo 8 de esa Ley.*
- b) El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) del Artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351, del 11 de julio de 1969, luego de transcurrido el plazo fijado por el Artículo 8 de esa misma Ley.*
- c) Un aporte de los patronos del uno coma cinco por ciento (1,5%) mensual sobre los sueldos y salarios pagados, suma que se depositará en la cuenta individual del trabajador en la operadora de su elección.*
- d) Los aportes provenientes del Fondo de Capitalización Laboral, según lo establecido en el Artículo 3 de esta Ley.*

Sobre los recursos referidos en el inciso a) del presente Artículo, el Banco

Popular y de Desarrollo Comunal reconocerá una tasa de interés fijada por su Junta Directiva Nacional. Dicha tasa no podrá ser inferior a la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor, ni mayor que la tasa activa para préstamos de vivienda de interés social del Banco”.

Por su parte, el numeral 38 inciso q) de la Ley 7523, establece como atribución del Superintendente:

“Comprobar la imputación correcta y oportuna de los aportes en las cuentas de los afiliados”.

2) Naturaleza del ahorro obligatorio

En relación con la naturaleza de este ahorro la Procuraduría General de la República ha señalado, mediante el la opinión **OJ-045-95**, lo siguiente:

“Dicho ‘ahorro obligatorio’, entonces, constituye un depósito compulsivo de dinero, proporcional a las remuneraciones que obtenga el trabajador, con la particularidad adicional de que legalmente se autorizan limitaciones temporales al derecho del interesado para reclamar la restitución del depósito.

Independientemente de esto último y no obstante que el ahorro particular pasa a integrar el fondo de trabajo de la institución, las respectivas sumas de dinero, aunque depositadas y retenidas por algún tiempo ante el Banco, nunca dejan de ser propiedad del trabajador, por lo que deben quedar registradas en cuentas individuales. Sea, los ahorros del trabajador "... por su propia definición forman parte de su patrimonio" (voto N° 3628-95, de las 14 hrs. del 12 de julio, de la Sala Constitucional).

Ahora bien, las autoridades del Banco gozan de la prerrogativa de adoptar libremente las decisiones concernientes a la custodia, administración o inversión de dichos recursos privados, quedando desautorizada cualquier intervención externa en este aspecto que no goce de respaldo legal, expreso y específico.

De lo hasta aquí expuesto, se colige que queda reservado a la órbita decisoria del Banco el modo de gestionar financieramente el fondo de trabajo con que cuenta, que incluye el ahorro individual, aunque ello desde luego sujeto al tipo de operaciones que le están legalmente autorizadas.

Empero lo anterior, no puede el Banco transformar el carácter de depósito que tienen dichos ahorros ni, en forma directa o indirecta, hacer nugatoria la

propiedad que sobre los mismos tienen los trabajadores; su poder de disposición se limita, según lo analizado, a la gestión financiera temporal de recursos ajenos.

Ahora bien, nada impide que el legislador modifique la naturaleza o destino de la contribución de los trabajadores, sin que quepa oponer con éxito frente al mismo lo estatuido en el artículo 4° de la Ley Orgánica; disposición que, conforme hemos insistido, sólo protege a la institución frente a las imposiciones que arbitrariamente pretendan realizar otros entes u órganos de la Administración Pública”.

3) El ahorro obligatorio de los trabajadores debe estar en cuentas individualizadas

Según el artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el ahorro está constituido por a) Un aporte del ½ % **mensual** sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos que deben pagar los patronos, los Poderes del Estado y todas las instituciones públicas; y b) Un aporte del 1% **mensual** sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos que deben pagar los trabajadores.

De conformidad con el artículo 8 de esa misma ley, las cuentas del ahorro obligatorio de los trabajadores **deben estar individualizadas**, concretamente establece ese numeral: “El ahorro de los trabajadores y los intereses, premios y bonificaciones que se le apliquen, se registrarán en cuentas personales y serán propiedad de cada trabajador...” (lo subrayado no es del original). En esa misma dirección, el artículo 5 del Reglamento a la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, dispone: “Para efecto del cálculo de intereses y bonificaciones a los ahorros obligatorios de los trabajadores se estimará como fecha de ingreso de los fondos, aquella en la que el patrono realice efectivamente el depósito respectivo (el subrayado no es del original)”.

Ahora bien, tal como lo había previsto la Procuraduría en el dictamen citado, fue precisamente el artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador, la que **modificó el destino de estos ahorros**. Actualmente, una vez transcurrido el plazo fijado por el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, estos recursos son trasladados al Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria, también en forma individualizada, a las cuentas de los trabajadores en las operadoras de pensiones.

4) Determinación de la tasa

Atendiendo a la consulta planteada, es claro que las potestades de la Superintendencia de Pensiones, así como de cualquier otro órgano de la Administración Pública, son

aquellas que el ordenamiento jurídico le atribuye. Lo anterior, al amparo del **bloque de legalidad**, según el cual *“en un estado de derecho postula una forma especial vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en la que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso – para las autoridades e instituciones públicas sólo esta permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado -; así como sus corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general: el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto”* (Sala Constitucional, Voto N° 1739-92, el subrayado no es del original).

En el caso que nos ocupa, el legislador estableció expresamente que es la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el órgano al cual corresponde determinar la tasa de interés que se reconoce al ahorro obligatorio durante el tiempo que fue administrada por éste, fijación que, sin embargo, se encuentra sujeta a unos límites indicados en el numeral 13 párrafo final de la Ley de Protección al Trabajador.

Los **límites** establecidos por ese numeral son de carácter cuantitativo, no podrá ser inferior a la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor, ni mayor que la tasa activa para préstamos de vivienda de interés social del Banco. La forma de medir la inflación es mediante un índice de precios en particular, el de precios al consumidor. Un índice de precios, “es una técnica estadística que permite medir el cambio porcentual que, en promedio, han tenido los precios de un conjunto de bienes y servicios, entre dos períodos determinados”¹. En concordancia con lo establecido por el artículo 10 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que dice “El ahorro obligatorio y el ahorro voluntario que realicen los trabajadores y otras personas naturales y jurídicas devengarán intereses anuales cuya tasa fijará la Junta Directiva Nacional”, el índice de precios a utilizar para establecer la tasa, es necesariamente el que corresponde a los períodos en los cuales el ahorro permaneció en la entidad bancaria.

5) Conclusiones

- ✓ De conformidad con lo indicado, los recursos del ahorro obligatorio de los trabajadores, deben acreditarse en sus cuentas individuales en la entidad bancaria **mensualmente**, estos recursos devengarán una tasa de interés, que debe ser fijada por la Junta Directiva Nacional del Banco, dicha tasa no podrá

¹ Definición de la antigua Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, actual Instituto Nacional de Estadística y Censo.

ser inferior a la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor, ni mayor que la tasa activa para préstamos de vivienda de interés social del Banco y acreditados en forma inmediata a las cuentas.

- ✓ A pesar de no ser el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, un ente supervisado ni sujeto a la potestad sancionatoria de SUPEN, con fundamento en el artículo 38 inciso q) de la Ley 7523, constituye un deber para la Superintendencia de Pensiones velar porque esos límites establecidos por el legislador se respeten, en esa medida es un deber poner en conocimiento del Banco cualquier observación de carácter técnico relacionada con la metodología, y ellos considerarla por el principio de legalidad que les rige.

Cordialmente,



Jenory Díaz M.
Abogada Encargada



Silvia Canales C.
Directora