

16 de marzo de 2017

PJD-1-2017

Señor

Álvaro Ramos Chaves

Superintendente

Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

Con el dictamen PJD-14-2013, de 23 de agosto 2013, esta asesoría jurídica atendió varias consultas planteadas por la señora Rossy Durán Monge, Administradora del Fondo de Jubilaciones de los Empleados del Banco de Costa Rica (en adelante el Fondo de Jubilaciones del BCR), relacionadas con el reconocimiento del tiempo servido en la Administración Pública para efectos de determinar ¿en qué casos procede o no el disfrute de los beneficios de ese Fondo?

Debido a consultas posteriores que se han presentado a esta Superintendencia de Pensiones, esta División ha creído prudente reconsiderar la posición planteada en el citado dictamen, con el fin de asegurar que un posible reconocimiento de ese tiempo servido, no resulte contrario al artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador. En vista de lo anterior, de seguido se rinde un nuevo criterio jurídico sobre el particular.

I. Antecedentes

a) *Oficio SP-340-2008, de 7 de febrero de 2008*

La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) analizó una consulta planteada por un afiliado, respecto de la aplicación del artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador. En la consulta se indicó que el afiliado había laborado para el Banco de Costa Rica desde marzo de 1979 hasta diciembre de 2001, y reingresó a su servicio a partir de julio de 2003. Lo consultado se refería, por tanto, a si el período laborado anteriormente en el BCR, le otorgaba el derecho a que se le entregara el ahorro que había acumulado en el Fondo de Jubilaciones, generado luego de su reingreso al servicio de esa entidad. Mediante el oficio SP-340-2008 de 7 de febrero de 2008, se contestó lo siguiente:

Así las cosas, se desprende que al 18 de febrero del año 2000 usted era funcionario del Banco de Costa Rica y por ende ya se encontraba cubierto por el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados de dicha Institución. Ahora bien, dado el retiro temporal de la Institución y su reingreso a la misma, se puede decir que existió una suspensión de la relación de servicio, y luego de cumplir con lo ordenado por el artículo 586 del Código de Trabajo, se considera por el Banco

PJD-1-2017

Página 2

el día 16 de marzo de 1979 como su fecha de ingreso a la Institución para todos los efectos laborales.

b) *Criterio legal PJD-14-2013, de 23 de agosto de 2013*

Con el criterio legal PJD-14-2013, del 23 de agosto de 2013, la Superintendencia respondió varias consultas planteadas por la señora Rossy Durán Monge, Presidenta de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones del BCR, relacionadas con el reconocimiento del tiempo servido en la Administración Pública, para efectos de determinar en qué casos procede o no el disfrute de los beneficios de ese Fondo.

En primer lugar, el criterio legal hizo mención al oficio SP-340-2008, como sigue:

Mediante oficio SP-340-2008 de 7 de febrero de 2008, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) analizó una consulta planteada por el [...], respecto de la aplicación del artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador a su caso particular. En su consulta, el [...] indicó que había laborado para el Banco de Costa Rica desde marzo de 1979 hasta diciembre de 2001, y luego de un año y siete de meses de haber salido del Banco, reingresó a su servicio a partir de julio de 2003. En su criterio, y para efecto de determinar si en su caso procedía o no el disfrute de los beneficios del Fondo de Jubilaciones de los Empleados del Banco de Costa Rica, se debía tomar como fecha de ingreso a esa entidad el 16 de marzo de 1979.

Lo consultado se refería, por tanto, a si el periodo laborado anteriormente en el BCR, le otorgaba el derecho a que se le entregara el acumulado del Fondo de Jubilaciones generado luego de su reingreso al servicio de esa entidad.

En relación con esta consulta SUPEN señaló lo siguiente:

‘La teoría del Estado como patrono único parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente del ente u organismo específico en el cual desarrolla su actividad productiva el trabajador, por lo que al trasladarse el empleado de un lugar a otro dentro del Estado, se mantiene su relación de empleo para efectos del reconocimiento de un mínimo de beneficios que la ley contempla para cada caso en particular, con mayor razón si se trata de una misma Institución...’ [El subrayado no es del original].

Y más adelante señaló que:

Así las cosas, se desprende que al 18 de febrero del año 2000 usted era funcionario del Banco de Costa Rica y por ende ya se encontraba cubierto por el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los

PJD-1-2017

Página 3

Empleados de dicha Institución. Ahora bien, dado el retiro temporal de la Institución y su reingreso a la misma, se puede decir que existió una suspensión de la relación de servicio, y luego de cumplir con lo ordenado por el artículo 586 del Código de Trabajo, se considera por el Banco el día 16 de marzo de 1979 como su fecha de ingreso a la Institución para todos los efectos laborales. ...

Seguidamente se procede a dar respuesta a las preguntas realizadas en el oficio N° FEBCR-013-2013 del 27 de junio, según su orden de presentación:

‘1) El criterio de la SUPEN arriba referido, ¿es aplicable a todos los servidores afiliados actualmente al Fondo que habían iniciado una relación laboral con el Banco antes del 18 de febrero del 2000 y la finalizaron antes de esa fecha, pero reingresaron al servicio del Banco posteriormente a la entrada de vigencia de la Ley de Protección del Trabajador? A los empleados que se encuentran en esas condiciones, se les ha reconocido el tiempo servido anteriormente en el Banco para un mínimo de derechos’.

Sobre el particular, cabe indicar que tal y como se señaló en el oficio SP-340-2008 de 7 de febrero de 2008, en el supuesto de aquellos servidores que iniciaron una relación laboral con el Banco de Costa Rica antes del 18 de febrero de 2000, y finalizaron su relación laboral antes o después de esa fecha, pero reingresaron al servicio del Banco posteriormente a la entrada de vigencia de la Ley de Protección del Trabajador, y se afiliaron nuevamente al FJEBRCR, se les debe reconocer el tiempo servido de previo de conformidad con la teoría del Estado como patrono único y centro de imputación de derechos laborales.

No obstante, en este punto se debe aclarar que la teoría del Estado como patrono único se aplica únicamente cuando el trabajador ha continuado trabajando con el Estado (situación que se presenta cuando el traslado del trabajador es a otra institución pública). Por consiguiente, en los casos en los que se dé una extinción de la relación laboral para pasar a laborar al sector privado, ya no se aplica la referida teoría.

Y continúa el citado dictamen:

En línea con lo anterior, tal como lo interpreta la División Jurídica del Banco de Costa Rica, si un ex servidor del Banco de Costa Rica reingresa a laborar en dicha entidad, y se afilia nuevamente al Fondo de Jubilaciones, bajo la teoría indicada resulta conducente afirmar que la afiliación anterior y la nueva se deben tener como una sola para los efectos de aplicación de lo indicado en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador y, por ende, tiene derecho a que se le entregue el patrimonio acumulado en su cuenta individual al finalizar su relación laboral actual. Es decir, se le debe reconocer el tiempo servido de previo en el Banco para todos los efectos legales, teniendo por consiguiente derecho a que se le entregue el patrimonio acumulado del Fondo de Jubilaciones generado con su reingreso.

PJD-1-2017

Página 4

‘2) Algunos de esos servidores no debieron reintegrar parte de la cesantía que recibieron en su momento porque al reingresar ya había transcurrido el plazo correspondiente al número de meses cancelados por ese concepto. ¿Siempre se les aplicara el criterio de SUPEN?’

Este órgano omite referirse a esta consulta, por cuanto escapa a las competencias de la Superintendencia de Pensiones pronunciarse sobre el tema de la cesantía.

‘3) El criterio de SUPEN ¿es aplicable a empleados que ingresaron a partir del 18 de febrero del 2000, pero que antes de esa fecha laboraban para una entidad pública y se encuentran cubiertos por la teoría del Estado patrono único? A esos empleados se les ha reconocido el tiempo servido en la Administración Pública para el reconocimiento de un mínimo de derechos laborales.’

En relación con esta pregunta, el escenario que se plantea es el de aquellos servidores que ingresaron a trabajar al Banco de Costa Rica a partir del 18 de febrero de 2000, y que antes laboraban para otra institución pública.

Al respecto, es necesario indicar que en el caso de dichos funcionarios no resulta aplicable lo dispuesto en el oficio SP-340-2008, pues al laborar para otra institución pública, no tenían una afiliación al fondo especial de pensiones complementarias (FJEBCCR). Por consiguiente, tal y como se indica en el criterio del asesor jurídico del Fondo: ‘... no existía una afiliación previa al Fondo de Jubilaciones que cubra el beneficio de aplicación de dicha teoría para los efectos de los beneficios del Fondo de Jubilaciones, a la luz de lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador...’.

Asimismo, cabe recordar que, tal y como se explicó en el oficio SP-340-2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador, el traslado de recursos al régimen obligatorio de pensiones complementarias rige para los nuevos trabajadores afiliados, es decir, para aquellos que se afilien al sistema con posterioridad a la fecha de vigencia de la ley de marras.

El dictamen PJD-14-2013 concluye:

1. En el supuesto de aquellos servidores que iniciaron una relación laboral con el Banco de Costa Rica antes del 18 de febrero de 2000, y finalizaron dicha relación antes o después de esa fecha para pasar al servicio de otra institución pública, pero reingresaron al servicio del Banco posteriormente a la entrada de vigencia de la Ley de Protección al Trabajador, y en ambos momentos estuvieron afiliados al FJEBCCR, se les debe reconocer el tiempo servido de previo, de conformidad con la teoría del Estado como patrono único y centro de imputación de derechos laborales.

PJD-1-2017

Página 5

2. En dichos casos, la afiliación anterior y la nueva se deben tener como una sola para los efectos de aplicación de lo indicado en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador y, por ende, tienen derecho a que se les entregue el patrimonio acumulado en su cuenta individual al finalizar su relación laboral actual. Es decir, se les debe reconocer el tiempo servido de previo en el Banco, teniendo por consiguiente derecho a que se le entregue el patrimonio acumulado del Fondo de Jubilaciones generado con su reingreso.

3. La teoría del Estado como patrono único se aplica únicamente cuando el trabajador ha continuado trabajando con el Estado (situación que se presenta cuando el traslado del trabajador es a otra institución pública). Por consiguiente, en los casos en los que se dé una extinción de la relación laboral para pasar a laborar al sector privado, ya no se aplica la referida teoría.

4. Con respecto a los funcionarios del BCR que ingresaron a trabajar al Banco a partir del 18 de febrero de 2000, y que antes laboraban para otra institución pública, no les aplica lo dispuesto en el oficio SP-340-2008, ya que no existía una afiliación previa al Fondo de Jubilaciones que dé lugar a la aplicación de dicha teoría para efectos de disfrutar de sus beneficios, a la luz de lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador.

II. Normativa aplicable y análisis de Fondo

El artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador dispone:

ARTÍCULO 75.- Sistemas de pensiones vigentes. Las instituciones o empresas públicas estatales y las empresas privadas que, a la fecha de vigencia de esta ley, mantengan sistemas de pensiones que operen al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios a los ofrecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, continuarán realizando los aportes ordenados, pero quedarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, con base en el artículo 36 de la Ley No.7523, de 7 de julio de 1995, y los incisos b) y r) del artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, No. 7732, de 17 de diciembre de 1997.

Todo trabajador afiliado a esos regímenes tendrá derecho únicamente a que se le acredite, en su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias, los recursos referidos en los incisos a), b) y d) del artículo 13 de la presente ley.

En el caso de los nuevos trabajadores afiliados a los sistemas referidos en este artículo que, con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, dejen de pertenecer al régimen por un motivo diferente de los establecidos en el artículo 20 de la presente ley, los fondos acumulados deberán trasladarse a su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias.

PJD-1-2017

Página 6

[...] [El subrayado no es del original].

En lo que interesa, se desprenden de este artículo los siguientes elementos:

1. Las instituciones o empresas públicas estatales y las empresas privadas que, a la fecha de vigencia de la Ley de Protección al Trabajador, mantenían sistemas de pensiones que operen al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas, y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios a los ofrecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, continuarán realizando los aportes ordenados, pero quedarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones.
2. Todo trabajador afiliado a esos regímenes tendrá derecho, únicamente, a que se le acredite en su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias, los recursos referidos en los incisos a), b) y d) del artículo 13 de la Ley 7983.
3. En el caso de los nuevos trabajadores afiliados a estos sistemas que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 7983 dejen de pertenecer al régimen por un motivo diferente de los establecidos en el artículo 20 de dicha Ley, los fondos acumulados deberán trasladarse a su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias.
4. A contrario sensu, los trabajadores afiliados a esos sistemas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 7983, que dejen de pertenecer al régimen por un motivo diferente de los establecidos en el artículo 20 de dicha Ley, tiene derecho a que se les entregue el patrimonio acumulado en el Fondo al finalizar su relación laboral.

En relación con los sistemas de pensiones complementarios a que se refiere el artículo 75 de la Ley 7983, es importante tener presente lo indicado por la Sala Constitucional en el voto N°. 4636-99, de las 15:39 horas del 16 de junio de 1999, en el cual dicho Tribunal calificó el establecimiento de esos regímenes como un asunto de alto interés público, porque concretizan los principios constitucionales de solidaridad nacional y justicia social.

De acuerdo con la Sala, bajo los regímenes de pensiones complementarias se garantiza que el trabajador reciba un beneficio adicional, la pensión complementaria, la que adquirirá cuando se jubile bajo el régimen general de pensiones (régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS o los regímenes públicos sustitutos), por ese motivo es necesario resguardar que los recursos se trasladen al régimen obligatorio de pensiones complementarias, precisamente para preservar esa finalidad y mejorar el ingreso económico del afiliado en la etapa de retiro.

PJD-1-2017

Página 7

De esta forma, las pensiones complementarias elevan los mínimos a los que normalmente tiene derecho el trabajador con su pertenencia al régimen general de pensiones, por lo que se presentan como un instrumento orientado a elevar el nivel de vida de los trabajadores, de ahí la necesidad de salvaguardar su objetivo.

Esto implica que toda interpretación de la normativa que rige los regímenes de pensiones complementarias debe ser restrictiva, y apegada en todo momento al fin último que el legislador pretendió con su creación, como es la de mejorar el ingreso económico del afiliado en la etapa de retiro, mediante el otorgamiento de pensiones complementarias a la de los regímenes básicos al que pertenecen los asegurados.

En el oficio SP-340-2008 y en el criterio legal PJD-14-2013, se utilizó para la solución de los casos planteados la teoría del Estado como patrono único, teoría que se aplica para resolver algunos extremos del Derecho Laboral y que en estos casos tuvo como efecto que la normativa que rige la materia se interpretara de una manera contraria al alto interés público que caracteriza a los sistemas de pensiones complementarios a que se refiere el artículo 75 de la Ley 7983.

Es importante tener presente, además, que las pensiones y jubilaciones son institutos que buscan proteger al trabajador, asegurándole condiciones de vida digna en la etapa de retiro.

En vista de lo anterior, es criterio de esta Asesoría Jurídica que debe reconsiderarse lo indicado en el criterio legal PJD-14-2013 como sigue: en el supuesto de aquellos servidores que iniciaron una relación laboral con el Banco de Costa Rica antes del 18 de febrero de 2000, y finalizaron dicha relación antes o después de esa fecha, para pasar al servicio de otra institución pública, pero reingresaron al servicio del Banco con posterioridad a la entrada de vigencia de la Ley de Protección al Trabajador, y en ambos momentos estuvieron afiliados al Fondo de Jubilaciones de ese Banco, no procede el reconocimiento del tiempo de servicio bajo la aplicación de la teoría del Estado como patrono único, como fundamento para acceder nuevamente al patrimonio acumulado en el Fondo al finalizar su relación laboral.

La incorporación de los trabajadores al Fondo de jubilaciones del BCR con posterioridad a la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, implica un nuevo ingreso al Fondo, pues en este supuesto el servidor empieza a cotizar como un nuevo agremiado, aunque haya laborado con anterioridad para el Banco. Tanto es así, que al finalizar su relación previa el trabajador pudo hacer retiro de los recursos acumulados a su favor hasta ese momento en el Fondo.

PJD-1-2017

Página 8

Desde ese punto de vista, para aquellos trabajadores que laboraron para el Banco de Costa Rica, se retiraron para prestar servicios en el sector público o privado, luego regresaron a laborar con posterioridad a la promulgación de la Ley N° 7983 y ahora quieren retirarse de la institución, **no procede la devolución de los ahorros acumulados en el fondo de jubilaciones, ya que se consideran trabajadores de nuevo ingreso y debe aplicarse lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador**, que establece que los ahorros deben trasladarse al régimen obligatorio de pensiones complementarias en caso de que el trabajador deje de pertenecer al sistema por motivo diferente al establecido en el artículo 20 de la Ley.

Los fondos de pensiones complementarios creados por leyes especiales, como el Fondo de jubilaciones de los empleados del Banco de Costa Rica, fueron creados con la finalidad de complementar la pensión que los trabajadores van a recibir del régimen básico y para mejorar su ingreso en la etapa de retiro. Esa intención ha quedado plasmada en la Ley de Protección al Trabajador, al establecer expresamente la obligación de trasladar los recursos acumulados en esos fondos al régimen obligatorio de pensiones, en caso de que los trabajadores se retiren de la institución por un motivo diferente a la pensión o jubilación.

Una interpretación distinta, implica desconocer el interés público del cual revisten los sistemas complementarios de pensiones, y pone en entredicho el fin último para el cual fueron creados, a saber: mejorar el ingreso económico del afiliado en la etapa de retiro.

III. Conclusiones

Con fundamento en lo expuesto, se reconsidera lo dispuesto en el dictamen PDJ- 14-2013, de 23 de agosto de 2013, en el siguiente sentido:

Respecto a los servidores que iniciaron una relación laboral con el Banco de Costa Rica antes del 18 de febrero de 2000, y finalizaron dicha relación antes o después de esa fecha, para pasar al servicio de otra institución pública, pero reingresaron al servicio de ese Banco con posterioridad a la entrada de vigencia de la Ley de Protección al Trabajador:

- Estos deben considerarse como de primer ingreso al Fondo de jubilaciones de los empleados de esa institución, y en caso de dejar de pertenecer a ese Fondo, por motivos diferentes a los establecidos en el artículo 20 de la Ley 7983, los recursos acumulados deberán trasladarse a su cuenta individual del ROP, según lo señalado en el párrafo tercero del artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador.

PJD-1-2017

Página 9

- No resulta aplicable en este caso la teoría del Estado como patrono único.

Elaborado por: *Ana Matilde Rojas Rivas*
Ana Matilde Rojas Rivas

Revisado por: *Jenory Díaz Molina*
Jenory Díaz Molina

Aprobado por: *Nelly Vargas Hernández*
Nelly Vargas Hernández

División de Asesoría Jurídica