

17 de agosto de 2023
PJD-8-2023

Señora
Patricia Abarca Rodríguez, directora
División de Supervisión de Regímenes de Capitalización Individual
Superintendencia de Pensiones

Estimada señora:

Mediante tarea que consta en el Sistema de Trámites, el pasado 3 de julio de 2023 se consultó a esta División de Asesoría Jurídica sobre la correcta interpretación de varias disposiciones contenidas en el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador. Para atender dicha consulta, se elaboró el siguiente criterio jurídico:

I. Antecedentes

Las consultas planteadas son las siguientes:

Para los efectos correspondientes, el artículo 77 de la Ley 9906 indica:

*... Si los **recursos** del Régimen Complementario de Pensiones no han sido retirados por los beneficiarios en un plazo de diez años, contado a partir del fallecimiento del afiliado o pensionado, el derecho sobre tales recursos prescribirá y serán girados por las operadoras de pensiones a favor del Régimen No Contributivo (RNC) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).*

*Igual destino se les dará a los **aportes** que realicen los patronos y trabajadores para los fondos de capitalización laboral y cualquiera de los regímenes complementarios de pensiones, cuando estos no hayan podido asignarse a una cuenta individual en un plazo de diez años, contado a partir del momento en que los recursos ingresen a la operadora de pensiones complementarias.*

El subrayado y resaltado no pertenecen al original

*La pregunta en concreto es: cuando en el texto anterior, se dice **aportes** estos incluyen también los rendimientos generados en la cuenta individual o solamente los aportes realizados?. La duda surge porque en algunas partes del artículo habla de **recursos** y da a entender que son el saldo de la cuenta individual o sea el resultado de los aportes más los rendimientos generados; sin embargo en el párrafo segundo apostado en este correo, dice aportes y de ahí la duda.*

Adicionalmente se consulta si en el caso de los fondos del ICT y del Fondo de empleados del BCR, se incluyen como parte de los fondos complementarios de pensiones que van a estar sujetos al traslado al RNC.

PJD-8-2023

Página 2

II. Normativa aplicable

La Ley de Protección al Trabajador dispone en el numeral 77:

Artículo 77- Financiamiento permanente al Régimen no Contributivo de la CCSS. Cuando el financiamiento del Régimen no Contributivo de la CCSS, previsto en el artículo 45 de la Ley 7395, Ley de Lotería, de 3 de mayo de 1994, no alcance la suma anual de tres mil millones de colones (3 000 000 000), el Poder Ejecutivo deberá incluir en el presupuesto nacional de la República la transferencia al Régimen no Contributivo de la CCSS, para cubrir la diferencia entre lo girado por la Junta de Protección Social de San José y el monto aquí definido.

El monto anual definido en el párrafo anterior deberá ajustarse anualmente conforme a la variación del índice de precios del consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Si los recursos del Régimen Complementario de Pensiones no han sido retirados por los beneficiarios en un plazo de diez años, contado a partir del fallecimiento del afiliado o pensionado, el derecho sobre tales recursos prescribirá y serán girados por las operadoras de pensiones a favor del Régimen No Contributivo (RNC) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Igual destino se les dará a los aportes que realicen los patronos y trabajadores para los fondos de capitalización laboral y cualquiera de los regímenes complementarios de pensiones, cuando estos no hayan podido asignarse a una cuenta individual en un plazo de diez años, contado a partir del momento en que los recursos ingresen a la operadora de pensiones complementarias.

Una vez ingresados y destinados a los fines de ese Régimen, no cabe ningún tipo de reclamo posterior ni procesos oponibles en relación con estos recursos.

III. Análisis de fondo

Para atender las consultas planteadas, es necesario formular las siguientes consideraciones:

Si bien es correcto afirmar que existe una diferencia conceptual entre los términos “aportes” y “rendimientos”, incluir únicamente los aportes en el traslado al Régimen No Contributivo (en adelante RNC) sería contrario al fin que se persigue con el artículo 77 de la LPT, el cual es, fundamentalmente, liquidar las cuentas de los denominados registros “*erróneos y aportes sin asignar*”, sacándolos de un estado de incertidumbre jurídica en cuanto a su origen y titularidad y asignándolos a un destino específico expresamente consignado por la ley.

PJD-8-2023

Página 3

Al igual que el caso de los beneficios sin reclamar de trabajadores fallecidos (párrafo anterior al que se analiza) el artículo establece un plazo de prescripción para reclamar un derecho sobre los registros erróneos y aportes sin asignar y, al transcurrir dicho plazo, la ley es expresa en cuanto a que dichos recursos deben ser trasladados al Régimen No Contributivo que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS).

Sobre la naturaleza del plazo establecido en el artículo 77 de la LPT, en su dictamen C-258-2021 la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) se pronunció como sigue:

Originalmente, la Ley de Protección al Trabajador no establecía un plazo de prescripción para que los beneficiarios retiraran los recursos provenientes del Régimen Complementario de Pensiones ante la muerte de un afiliado o pensionado. Fue hace poco tiempo, con la aprobación de la Ley n.º 9906 citada, que se reformó el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador con la finalidad de fijar un plazo de diez años para hacer ese retiro. La intención de dicha reforma fue fortalecer el Régimen No Contributivo de la CCSS, de manera tal que una vez transcurrido el citado lapso, los dineros del Régimen Complementario de Pensiones no retirados por sus titulares sean entregados a la CCSS para engrosar el Régimen No Contributivo. Asimismo, el artículo 77 citado dispuso que ese plazo de diez años aplicaría también para trasladar al Régimen No Contributivo los dineros aportados por los patronos y por los trabajadores a los diferentes regímenes complementarios de pensiones, cuando no haya sido posible asignar esos dineros a una cuenta individual específica. [Lo resaltado no es del original].

Se trata entonces de un plazo de prescripción que, en lo que se refiere al tema en consulta, aplica a los dineros aportados por los patronos y por los trabajadores a los diferentes regímenes complementarios de pensiones, cuando no haya sido posible asignar esos dineros a una cuenta individual específica en un plazo de diez años, contado a partir del momento en que los recursos ingresen a la operadora de pensiones complementarias.

Ahora bien, y en relación con la primera consulta formulada, es importante señalar que en una situación que se puede tipificar como análoga, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia estableció en su jurisprudencia, en relación con la prescripción de deudas, que el plazo aplicable al monto principal debe ser aplicado de la misma manera a las multas e intereses, haciendo uso del aforismo “*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*”. Esta posición la recoge la PGR en el criterio C-104-2013 de 18 de junio de 2013, en el cual expresa:

...aclaramos entonces que por el tratamiento que las resoluciones judiciales han dado al tema de interés, considerando el pago total de las obligaciones derivadas de la Ley N° 5662, como un solo adeudo, y siendo que nos encontramos en presencia del pago de intereses y multas sobre la obligación principal que carecen de entidad autónoma y que, por tanto, no pueden ser cobrados separadamente de la obligación principal (Véase entre

PJD-8-2023

Página 4

*otras la resolución N° 0000868-F-S1-12 de las 09:25 hrs. del 26 de julio de 2012, Sala Primera, así como las N°s 1480-2010 de las 08:00 hrs. del 26 de abril de 2010, 037-2011-VI de las 08:30 hrs. del 16 de febrero de 2011 y 141-2012-VI de las 11:40 hrs. del 19 de julio de 2012, todas del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Sexta y 030-2010-IX de las 12:00 hrs. del 26 de marzo de 2010 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Novena), haciendo uso del aforismo “lo accesorio sigue la suerte de o principal”, es fácil **inferir que el plazo de prescripción del derecho principal es el mismo para sus accesorios (art. 867 del CC), de modo que la prescripción del cobro de intereses y multas estaba sometida igualmente al plazo decenal establecido con anterioridad a la reforma legal operada por la Ley N° 8783 e igual suerte corren tales derechos accesorios al principal**, luego de aquella reforma legal; esto con base en lo dispuesto en los artículos 51 párrafo primero y 55 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, según los cuales el pago del principal y los intereses prescribe en igual término –aquel previsto por la norma tributaria-. [Lo resaltado no es del original].*

A partir de lo expuesto, es razonable concluir que los rendimientos son igualmente un elemento accesorio a los aportes, debido a que los últimos no pudieron haberse generado sin existir antes los primeros. En este caso, al igual que como sucede con las multas e intereses, los cuales prescriben en conjunto con la deuda principal, en el caso de los rendimientos debería operar el mismo plazo de prescripción establecido de manera expresa para los aportes en el artículo 77 de la LPT, de tal manera que, una vez transcurrido dicho plazo, estos también deben ser trasladados al RNC.

Conviene agregar que el plazo de prescripción por el que se consulta fue incorporado en el artículo 77 de la LPT por la Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria, N°9906 del 5 de octubre de 2020. De interés para este criterio, en el expediente legislativo donde se tramitó esta última consta lo siguiente:

- En el Acta 8 del 24 de junio de 2020 (discusión en comisión), y en relación con los beneficios de las propuestas contenidas en el proyecto de ley, la Superintendente Rocío Aguilar manifestó lo siguiente: “[...] Luego, utilizar los registros erróneos, los veintiún millones de colones, para trasladarlos al Régimen No Contributivo de Pensiones, sobre todo en un momento que tienen un desajuste, es algo muy importante.”
- En el oficio SP-965-2020 del 14 de julio de 2020, remitido por este órgano en respuesta a consulta formulada por la comisión legislativa que tramitó este proyecto, se indica:

Para esta Superintendencia de Pensiones, la reforma que se propone para el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador reviste de la mayor importancia, dado que permitirá dotar de nuevos recursos al Régimen No Contributivo de Pensiones, el cual resulta fundamental para proteger a todas aquellas personas que se encuentran en

PJD-8-2023

Página 5

necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos de pensiones.

Estos recursos estarían proviniendo, una vez que opere la prescripción decenal correspondiente, de un fondo en el que se administran los registros erróneos, el cual en la actualidad cuenta con 21 mil millones de colones.

También se estarían trasladando al RNC los recursos del ROP que no hayan sido retirados en un plazo de 10 años, contados a partir del fallecimiento del afiliado o pensionado.

En relación con este último punto, y para contribuir con la mejora del texto en discusión, se sugiere valorar que en el párrafo tercero que se adiciona al artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador, se hable de Régimen Complementario de Pensiones, para que también se puedan trasladar al RNC los recursos del Régimen Voluntario de Pensiones que se encuentren en las mismas condiciones.

- En el oficio ACOP-036-2020 del 4 de julio del 2020, el Lic. Danilo Ugalde Vargas, director ejecutivo de la Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones (ACOP) señaló:

Como se aprecia se fortalece también el Régimen de Pensiones no Contributivas, en beneficio de las personas de menores ingresos del país, al establecer que los recursos del ROPC, que se pudieron asignar a una cuenta personal después de 10 años, o los fondos no hayan sido retirados 10 años después de la muerte del beneficiario, pasen a fortalecer el régimen no contributivo. Eso significa que con la aprobación de la nueva ley se trasladarían inicialmente cerca de 21.000 millones de colones que se encuentran en esta situación.

Para ACOP, fortalecer el IV Pilar de la reforma introducida es indispensable sobre todo considerando que Costa Rica, hay más de 840 mil adultos mayores que representan un 8,9% del total de la población, de los cuales, más del 24% se encuentra en pobreza y pobreza extrema, y normalmente hay más de 20 mil personas requiriendo pensiones de este importante régimen no contributivo y de cada 3 adultos mayores 1 vive sin pensión, dependiendo de su trabajo o del aporte de familiares.

- Mediante oficio SJD-1152-2020 del 10 de julio del 2020, la Junta Directiva de la CCSS manifiesta:

*El texto que se somete a consulta, -en comparación con las anteriores propuestas-, amplía el financiamiento que se le da al Régimen No Contributivo, determinado que las Operadoras de Pensiones deberán girar al RNC, aquellos recursos del Régimen Obligatorio de Pensiones que no hayan sido retirados, en un plazo de 10 años posteriores al fallecimiento del afiliado o pensionado. **El mismo destino tendrían los recursos del Fondo de Capitalización Laboral y de cualquiera de los regímenes complementarios de pensiones, que en 10 años no se puedan asignar a una cuenta individual.***

PJD-8-2023

Página 6

Por consiguiente, no se encuentran razones para manifestar criterio de oposición respecto a la reforma propuesta al artículo 77° de la Ley de Protección al Trabajador. [Lo resaltado no es del original].

- En el Acta 17 del 6 de agosto del 2020 (discusión en debate durante la tramitación del proyecto de ley, el diputado José María Villalta Flórez-Estrada expuso:

*En el dictamen se incorpora esta reforma al artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador, que por el fondo nos parece acertada, positiva. La reforma lo que busca es que, los recursos de Régimen Complementario de Pensiones, los recursos del ROP, que no han sido retirados por los beneficiarios designados o por los beneficiarios que tienen derecho a serlo, según el orden que hemos mencionado, en un plazo de diez años, contados a partir del fallecimiento del afiliado, de la persona afiliada o pensionada, pasarán a financiar, se trasladarán a financiar el Régimen No Contributivo de Pensiones. Igualmente, **los recursos de otro supuesto, que es cuando los llamados recursos no asignados a una cuenta individual, los recursos que por error en algún momento se aportaron y no se ha podido asignar a ninguna cuenta, que también después de diez años se puedan trasladar a fortalecer el Régimen No Contributivo de Pensiones, que es un Régimen con una finalidad social indiscutible.** Por el fondo, yo comparto plenamente esa propuesta. [Lo resaltado no es del original].*

De acuerdo con lo anterior, es claro que al reformarse el artículo 77 de la LPT existía la intención de trasladar la totalidad de los recursos acumulados en las cuentas de “*erróneos y aportes sin asignar*” hacia el RNC, con la intención de fortalecer este régimen y terminar con la incerteza jurídica en que se encontraban dichos recursos. De esta forma, una interpretación tendiente a trasladar únicamente los aportes tendría como consecuencia una afectación a las finanzas del RCN, y tendría como consecuencia, también, la permanencia de recursos sin titularidad ni destino específico en las cuentas de las operadoras de pensiones.

En relación con la segunda consulta: “*si en el caso de los fondos del ICT y del Fondo de empleados del BCR, se incluyen como parte de los fondos complementarios de pensiones que van a estar sujetos al traslado al RNC*”, el artículo 77 de la LPT es claro en cuanto a que el traslado aplica a los aportes sin asignar correspondientes a “*cualquiera de los regímenes complementarios de pensiones*”, de tal manera que el legislador contempló también a estos regímenes.

III. Conclusiones

En virtud de lo expuesto, se concluye que:

1. Al ser un elemento accesorio al principal, los rendimientos generados por los aportes de trabajadores o patronos que hayan sido consignados como erróneos o sin asignar

PJD-8-2023

Página 7

deberían incluirse en el traslado al RNC señalado en el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador, cuando se cumpla el plazo de prescripción previsto en esa norma.

2. El objetivo de la reforma del artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador fue terminar con la incerteza jurídica de los recursos en cuentas de erróneos y sin asignar, estipulando un destino específico para estos una vez transcurrido el plazo de prescripción y trasladándolos al Régimen No Contributivo de la CCSS para el fortalecimiento de dicho régimen.
3. El artículo estipula que el plazo de prescripción y traslado al RNC aplica a los aportes realizados a “*cualquiera de los regímenes complementarios de pensiones*” por lo que se encuentran incluidos los Fondos del Instituto Costarricense de Turismo, y de empleados del Banco de Costa Rica.

Atentamente,

Realizado por: Jorge E. Muñoz García

Revisado por: Jenory Díaz Molina

Aprobado por: Nelly Vargas Hernández

División Asesoría Jurídica