



[Ver aviso legal al final del documento](#)

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LEY DE PROTECCION AL TRABAJADOR Y JURISPRUDENCIA SOBRE OPERADORES DE PENSIONES Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS

ÍNDICE:

1. LEGISLACION

- a. Ley de Protección Al Trabajador. Ley 7983 del dieciséis de febrero del año dos mil.

2. JURISPRUDENCIA

- a. Sobre operadores de pensiones

- b. Sobre la naturaleza de los fondos administrados



DESARROLLO:

1. LEGISLACION

- a. Ley de Protección Al Trabajador. Ley 7983 del dieciséis de febrero del año dos mil.

NOTA: Por lo extenso del texto normativo, se hace remisión del mismo, en archivo adjunto a esta investigación.

2. JURISPRUDENCIA

a. Sobre operadores de pensiones

"II.- SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS OPERADORAS DE PENSIONES.
De previo a resolver lo que corresponda en este asunto, lo pertinente es hacer un análisis sobre la naturaleza jurídica de las Operadoras de Pensiones. A la luz de la normativa contenida en la Ley número 7983 "Ley de Protección al Trabajador", publicada en el Alcance número 11 a La Gaceta número 35 de dieciocho de febrero del dos mil, las Operadoras de Pensiones son personas jurídicas de Derecho Privado. Ello se desprende claramente del artículo 30 de dicha Ley, contenido en el Título IV, Capítulo Unico, denominado "Operadoras de Pensiones y de Capitalización Laboral", el cual, en cuanto a este punto en concreto y a la letra, dice:

"Artículo 30.- Exclusividad y naturaleza jurídica. Los fondos de pensiones, los planes respectivos y los fondos de capitalización laboral, serán administrados exclusivamente por operadoras. Estas son personas jurídicas de Derecho Privado o capital público constituidas para el efecto como sociedades anónimas, que estarán sujetas a los requisitos, las normas y los controles previstos en la presente ley y sus reglamentos.(...)"

El artículo transcrito permite la creación y funcionamiento de dos tipos de operadoras. Por una parte, las constituidas al amparo del derecho privado, con capital privado, lo que implica necesariamente que no existe participación estatal en cuanto al capital que las respalda o que constituye su patrimonio;



verbigracia, las Operadoras de Pensiones que se crean por parte de los Bancos privados o entidades financieras no estatales; y, por otra parte, aquellas de capital público constituidas al efecto como sociedades anónimas. En cuanto a éstas últimas nos encontramos, entonces, ante una Sociedad Anónima del Estado. Ahora bien, para entender los alcances de esta figura, debemos examinar su doble constitución. Sociedades de este tipo tendrán carácter público, primero por el fin que eventualmente la Ley les encomiende y, segundo, por el capital que las compone. En el caso de operadoras de pensiones cuyo capital es público, sea aportado por el Estado como socio mayoritario y único, entonces serán sociedades anónimas públicas por el patrimonio que conforma su capital social. Por otra parte, la actividad que realice, la cual no siempre será pública, determinará el fin. En este caso, las Operadoras de Pensiones constituidas como Sociedades Anónimas de capital público, realizan actividades comerciales tales como venta y colocación de planes de pensiones, actividad que le genera ingresos por comisiones por la administración de tales servicios, derivándose de ello un beneficio para la Operadora, beneficio que al fin y al cabo es igual al que obtendrán las Operadoras de derecho privado y capital privado, por lo que el giro o la actividad que desarrollan es meramente comercial y regido por el derecho privado. Tal es el caso de la recurrida, la cual para todos los efectos se reputa como Sociedad Anónima del Estado. De igual forma, las relaciones laborales que se generen entre la Sociedad Anónima del Estado y sus empleados o trabajadores, no es una relación de carácter estatutario o especial, como sí lo es la de los funcionarios públicos al estar adscritos al Régimen de Servicio Civil. De ahí que, una Operadora de Pensiones creada al amparo del artículo 30 de la Ley 7983 "Ley de Protección al Trabajador", independientemente que sea de capital público o privado, por el sólo hecho de estar constituida como sociedad anónima, su naturaleza es de persona jurídica de Derecho Privado, por lo que la relación laboral entre ésta y sus trabajadores también está sometida al Derecho Laboral común y no al régimen de servicio público."¹

b. Sobre la naturaleza de los fondos administrados

Sobre los fondos administrados, establece la Ley de Protección Al Trabajador:

“ARTÍCULO 52.- Naturaleza jurídica y propiedad

Los fondos administrados por las operadoras u organizaciones



sociales constituyen patrimonios autónomos, propiedad de los afiliados y son distintos del patrimonio de la entidad autorizada. Cada afiliado al plan respectivo es copropietario del fondo según su parte alícuota. La entidad autorizada, según los criterios de valuación que determine la Superintendencia, establecerá periódicamente el valor de la participación de cada afiliado. Los fondos estarán integrados por cuentas debidamente individualizadas, en las que deberán acreditarse todos los aportes así como los rendimientos que generen las respectivas inversiones, una vez deducida la comisión establecida en el artículo 48 de la presente ley. Los fondos tendrán como destino exclusivo y único el indicado en esta ley o los contratos respectivos."

Los pronunciamientos encontrados al respecto, corresponden a criterios externados por la Procuraduría General de la República, los cuales transcribimos en lo pertinente:

"Asimismo, para su funcionamiento, las operadoras de pensiones requieren un presupuesto que, en principio, se financia con sus propios recursos, provenientes en mucho de la comisión que se deduce del aporte del trabajador (artículo 49 de la Ley de Protección al Trabajador, comisiones por administración de fondos). Empero, al administrar el plan de pensiones, el fondo de pensiones o el fondo de capitalización, las operadoras de los entes públicos no administran recursos propios y por ende, en esa gestión no se está en presencia de fondos públicos. *Los objetivos del sistema de pensiones complementarias se alcanzan con la administración de recursos privados, que no pueden ser sometidos al régimen de los fondos públicos.* Los aportes a los planes o fondos no integran el patrimonio de la operadora. Recuérdese que uno de los principios fundamentales del sistema de pensiones complementarias, incluido en el texto original de la Ley N° 7523 es, precisamente, el de separación de patrimonios. El artículo 52 de la Ley de Protección al Trabajador retoma ese principio, diferenciando claramente entre el patrimonio de la operadora y el patrimonio de los trabajadores que ésta administra. Los fondos administrados constituyen patrimonios autónomos, distintos del patrimonio de la operadora. El trabajador afiliado es copropietario del fondo a que pertenece en su parte alícuota. Lo que justifica la obligación de integrar los fondos en cuentas debidamente individualizadas. En ejecución del principio de separación de patrimonios, se obliga a la entidad autorizada a llevar contabilidades separadas, de manera tal que los recursos de los trabajadores no se confundan con los propios de la entidad (artículo 53 de la Ley). Cabe sostener, entonces, que el



Centro de Información Jurídica en Línea



cumplimiento de los objetivos del sistema de pensiones complementarias se logra con los fondos administrados por las Operadoras, no con el patrimonio de ésta.”²

“A.- LA LEY 7983: UNA REGULACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA OPERADORA, NO DE LOS DE SU PROPIEDAD

Al contestar la audiencia otorgada, la Autoridad Presupuestaria señala que el capital de constitución y de funcionamiento de las operadoras de pensiones complementarias, de origen público, se constituye con fondos públicos. Y es con base en esa naturaleza que la Autoridad afirma su competencia para emitir directrices sobre la inversión que se realice con ese capital. Asimismo, remarca la diferencia entre los recursos administrados por las operadoras, sujetos a lo dispuesto en la Ley de Protección al Trabajador y los recursos propiedad de las operadoras. Estos últimos estarían sujetos a las directrices formuladas por la Autoridad.

Lleva razón la Autoridad Presupuestaria al señalar que los recursos que los organismos públicos autorizados para constituir operadoras de pensiones utilizan para formar el capital mínimo de constitución y de funcionamiento de estos entes, son fondos públicos. En efecto, se trata de recursos financieros propiedad de un Ente público (artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), que como tales forman parte de la Hacienda Pública. El proceso de constitución del capital de las operadoras de pensiones no modifica la naturaleza jurídica de los fondos respectivos. Estos recursos continúan siendo fondos públicos, máxime que las operadoras de pensiones así constituidas son también empresas públicas. El criterio para definir el carácter público de un fondo es orgánico: se trata de recursos, valores, bienes o derechos del Estado, entes públicos o empresas públicas.

La Procuraduría se refirió a la autorización legal de mérito en el dictamen N° 183-99 de 16 de septiembre de 1999, remarcando que el capital social de la nueva sociedad está conformado sustancialmente por fondos públicos. Una creación que procura una gestión transparente de los recursos; un imperativo cuando se está en presencia de una actividad que debe ser desplegada en un régimen de concurrencia.

El capital de las operadoras de pensiones-empresas públicas es propiedad de cada una de éstas. En ese sentido, no se subsume ni



se identifica con el capital de los fondos que la operadora simplemente administra por ser propiedad de los trabajadores.

Por otra parte, la Ley de Protección al Trabajador no tiene entre sus objetivos regular el capital propiedad de las operadoras. Sus objetivos están referidos fundamentalmente a los fondos que administran las operadoras, quizás por el hecho mismo de que se trata de recursos que no pertenecen a las operadoras y que deben ser administrados en forma que beneficie a los propietarios, sea los trabajadores. Observamos, al efecto, que el artículo 1 de la Ley establece como objetivo primordial, la creación de un marco para regular los fondos de capitalización laboral "propiedad" de los trabajadores, el establecimiento de un sistema de regulación de los intervinientes en la recaudación y administración de los programas de pensiones. Lo que busca mantener la estabilidad, solvencia y rentabilidad de éstos, de manera tal que puedan hacer frente a los derechos de los propietarios de los fondos, los trabajadores. La normativa que se establece está dirigida, entonces, a regular -para tutelar- la propiedad de los trabajadores. Por ello se dispone un "sistema de control de la correcta administración de los recursos de los trabajadores, con el fin de que estos (sic) reciban la pensión conforme a los derechos adquiridos por ellos" (artículo 1, in fine de la Ley).

En este orden de ideas, el artículo 52 de la Ley diferencia claramente entre el patrimonio de la operadora y el patrimonio de los trabajadores que ésta administra. Dispone tal norma:

"Naturaleza jurídica y propiedad. Los fondos administrados por las operadoras u organizaciones sociales constituyen patrimonios autónomos, propiedad de los afiliados y son distintos del patrimonio de la entidad autorizada. Cada afiliado al plan respectivo es copropietario del fondo según su parte alícuota. La entidad autorizada, según los criterios de valuación que determine la Superintendencia, establecerá periódicamente el valor de la participación de cada afiliado.

Los fondos estarán integrados por cuentas debidamente individualizadas, en las que deberán acreditarse todos los aportes así como los rendimientos que generen las respectivas inversiones, una vez deducida la comisión establecida en el artículo 48 de la presente ley. Los fondos tendrán como destino exclusivo y único el indicado en esta ley o los contratos respectivos".

Dada esa distinción y como consecuencia misma de que el patrimonio de la entidad autorizada es distinto del patrimonio de los trabajadores, se sigue que la disposiciones referidas al



patrimonio de los trabajadores no pueden ser interpretadas en relación con el patrimonio de la entidad autorizada, por una parte y que la regulación dirigida a uno de esos patrimonios no se extiende al otro, salvo expresa disposición en contrario, por otra parte. En ejecución del principio de separación de patrimonios, se obliga a la entidad autorizada a llevar contabilidades separadas, de manera tal que los recursos de los trabajadores no se confundan con los propios de la entidad (artículo 53 de la Ley). Lo anterior no significa, empero, que la entidad sea libre de llevar la contabilidad de sus recursos como a bien lo disponga. Por el contrario, debe sujetarse a las disposiciones que establezca la Superintendencia de Pensiones, a quien debe informar sobre sus propios estados financieros. Lo que significa que la Superintendencia no puede desatenderse de la situación financiera de la propia operadora. Lo cual se comprende dentro del objetivo de solvencia y estabilidad de los regímenes y por el hecho mismo de la responsabilidad que la Operadora asume con su patrimonio.

Como consecuencia de la diferencia entre patrimonios, la Ley de Protección al Trabajador regula esencialmente la inversión de los recursos que son propiedad de los trabajadores y de los cuales las operadoras de pensiones se limitan a su administración (artículo 59 y siguientes). Interesa recalcar que en el Título referido a la inversión no se incluyen disposiciones específicas referidas a la inversión de los recursos propios de las operadoras, por lo que no puede concluirse que desde el punto de vista legal el legislador haya tomado una decisión respecto de dichas inversiones."³

FUENTES CONSULTADAS

-
- ¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 6892 de las diecisiete horas con treinta y tres minutos del diecisiete de julio del dos mil uno.
 - ² PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta C-058-2005, dirigido al Ministro de Planificación y Política Económica, el 11 de Febrero de 2005.
 - ³ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta C-366-2003, dirigido al Superintendente de Pensiones, el 20 de Noviembre de 2003.



AVISO LEGAL

El Centro de Información Jurídica en Línea es un centro de carácter académico con fines didácticos, dentro del marco normativo de los usos honrados realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683, reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos, acuerdos municipales, reglamentos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos número 6683. Elabora compendios de obras literarias o de artículos de revistas científicas o técnicos con fines didácticos dentro de los límites estipulados en el artículo 58 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual número 8039.