

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE COMISIONES**

**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA
DE ASUNTOS ECONÓMICOS**

**“REFORMA DE LA LEY N° 7673, FONDO DE BENEFICIO SOCIAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL”**

EXPEDIENTE N.º 18. 577

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

**TERCERA LEGISLATURA
(1º de mayo 2012 al 30 de abril 2013)**

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
(1º de mayo al 31 de julio 2012)**

**“REFORMA DE LA LEY N° 7673, FONDO DE BENEFICIO SOCIAL DE
LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL”**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

EXPEDIENTE N° 18.577

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el proyecto de ley: “**REFORMA DE LA LEY N.º 7673, FONDO DE BENEFICIO SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL**”, expediente N° 18.577, publicado en el Alcance N° 151 a La Gaceta N° 196 de 10 de octubre de 2012, sobre la base de las consideraciones que se detallan:

a) Sobre la tramitación del proyecto.

- Se presentó el 14 de setiembre de 2012, por la diputada Yolanda Acuña Castro y el diputado Claudio Monge Pereira.
- Se asignó a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 19 de setiembre de 2012.
- Se publicó en el Diario Oficial La Gaceta N° 196 Alcance N° 151 del 10 de octubre de 2012.
- Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 23 de octubre de 2012.
- Se consultó a la Contraloría General de la República, a la Superintendencia de Pensiones, a la Universidad Nacional y a la Caja Costarricense del Seguro Social, en la sesión N° 36 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuada el 23 de octubre de 2012.
- Se asignó a subcomisión el 23 de octubre de 2012. No obstante, el 27 de febrero de 2013, venció el plazo de la misma, sin la presentación del informe respectivo.
- Se recibió en audiencia a los representantes del Fondo de Beneficio Social y a la Asociación Solidarista, ambos de la Universidad Nacional, en sesiones ordinarias N° 47 y N° 49 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuadas el 13 y 20 de febrero de 2013
- Se acogió como base de discusión un texto sustitutivo, en sesión ordinaria N° 51 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuada el 06 de marzo de 2013.

- Se dictaminó el proyecto en la sesión ordinaria N° 51 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuada el 06 de marzo de 2013.
- Se aprobó moción para consultar el texto dictaminado en la sesión ordinaria N° 51 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuada el 06 de marzo de 2013. Preceptivamente, se consultó a la Universidad Nacional; facultativamente, se consultó a la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Superintendencia General de Entidades Financieras, Fondo de Beneficio Social de los Trabajadores de la Universidad Nacional, Asociación Solidarista de Empleados de la Universidad Nacional, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional y Cooperativa de empleados de la Universidad Nacional. A la fecha de presentación del presente dictamen, no constan en el expediente respuesta a las consultas realizadas.
- Se aprobó moción para publicar el texto dictaminado en el Diario Oficial La Gaceta, a la fecha de presentación del presente dictamen, el proyecto se encuentra en trámite de publicación.

b) Sobre el objeto del proyecto de ley

Dentro de la propuesta, se establecen los siguientes elementos sustanciales:

- Que los trabajadores serán los beneficiarios directos y únicos propietarios de los recursos que la Universidad Nacional traslade al Fondo de Beneficio Social por concepto de la administración de la reserva de cesantía.
- Igualmente, que los réditos generados pasan a ser propiedad exclusiva del trabajador y serán distribuidos anualmente a los trabajadores o bien, en caso de que éste lo disponga, serán capitalizados en su cuenta individual.
- Se indica que los recursos de la cesantía deben contemplarse en estados contables separados, que incluyan tanto los estados de cuenta individuales de cada trabajador y el doble ingreso al Fondo que en calidad de aporte de cesantía deben realizar patrono y trabajador. Se propone que dichos recursos deberán ser invertidos solamente en préstamos para los trabajadores afiliados al fondo o en títulos valores del Estado, incluyendo las emisiones del Banco Central, así como de Bancos Públicos, instituciones públicas no financieras e instituciones públicas no estatales.
- Los propietarios exclusivos de los fondos destinados al pago del auxilio de cesantía, serán siempre los trabajadores asociados, aun en caso de disolución o liquidación del Fondo de Beneficio Social.
- El Fondo de Beneficio Social y su Junta Directiva mantendrá la responsabilidad del pago del auxilio de cesantía a cada uno de los

trabajadores depositantes, ante una eventual pérdida, sustracción o distracción de estos fondos.

c) Sobre los criterios de las instituciones consultadas

En lo medular las instituciones señalaron:

- **Superintendencia de Pensiones, oficio N° SP-2109-2012 de fecha 13 de diciembre de 2010.**

“Artículo 4 Supervisión: De la redacción de la norma no queda claro si se hace referencia únicamente a los recursos indicados en el artículo 3 del proyecto o bien o a todos los recursos con los que se financia el fondo. Asimismo la ley que se pretende reformar dispone ya de una norma de supervisión (artículo 8), titulada de igual manera que el artículo propuesto, dichas normas establecen distintos responsables de la supervisión, lo cual generará problemas de interpretación...”

“Artículo 5 Estados Contables: En dicho artículo al mencionarse “el doble ingreso al fondo que en calidad de aporte de cesantía deben realizar patrono y trabajador...”, no queda claro si se hace referencia a los recursos indicados en los incisos a y b del artículo 2, o bien si se refiere a los incisos b y c...”

“Artículo 6 Renuncia al Fondo: ...no queda claro que quiere decirse con entidad autorizada y si se equipara dicho término a la definición establecida en la Ley N° 7983...”

“Artículo 8 Importe legal de Auxilio de cesantía: la redacción del artículo, deja abierta la posibilidad para que el patrono decida unilateralmente si realiza o no el aporte por auxilio de cesantía, sin indicar qué sucede en dicho caso. Igualmente, no indica que sucede con los aportes del trabajador de darse esa circunstancia.”

- **Contraloría General de la República, oficio N° 12904 de 28 de noviembre de 2012.**

“Artículo 4: se presenta de manera confusa respecto de lo que establece la exposición de motivos y el mismo artículo 3 analizado y el origen de los recursos previsto en el inciso c) del artículo 2 de la Ley. Lo anterior, presenta mayor confusión al establecer una participación de la administración universitaria, el sindicato y el mismo FBS en el manejo de los fondos cuya naturaleza no se plantea de manera clara en el proyecto...”

“... la Contraloría no actúa como órgano de supervisión, sino como órgano de fiscalización y control de la Hacienda Pública. En el tanto asuma este rol está

en la posibilidad de coordinar sus acciones fiscalizadoras con la misma Contraloría Universitaria, esta última como órgano de control interno de la UNA, por lo que se recomienda precisar el alcance de la participación de este órgano contralor y de la Contraloría Universitaria”.

“Artículo 5: este artículo es confuso pues pareciera que no obstante lo indicado en el artículo 3, considera la coexistencia de varios fondos de los trabajadores. No se sabe a ciencia cierta si el artículo está considerando lo establecido en el artículo 2 inciso c vigente de la ley, o bien lo establecido en el artículo 3.”

- **Universidad Nacional, oficio N° SCU-2416 de 28 del 6 de diciembre de 2012.**

“Artículo 2 y 3: con la modificación legal se variaría el sentido y la naturaleza de los fondos regulados en el artículo 2 de la ley, por lo que esta norma no podría mantener la redacción actual, puesto que dispone que los recursos de cesantía quedan a disposición de la Universidad...”.

“Artículo 4: se mantiene una redacción confusa en cuanto al ámbito de responsabilidades de las autoridades institucionales y el Fondo de Beneficio Social...”.

“Artículo 5: se reitera la necesidad de que se disponga que el fondo de cesantía no solo debe estar separado contablemente, sino también se debe reflejar la existencia de cuentas corrientes e inversiones independientes...”.

“Artículo 6: ...las devoluciones deberán realizarse dentro del plazo de 15 días hábiles...”.

“Artículo 8: se debe reiterar que la norma no se incluye la renuncia dentro de las causales de pago de cesantía”.

“Artículo 10: se debe distinguir dos situaciones distintas. Por un lado, la responsabilidad de la Universidad con respecto al pago de la cesantía de los trabajadores. Por otra parte, la del fondo y su Junta Directiva, con respecto a la Universidad...”.

- **Caja Costarricense del Seguro Social**

A la fecha de elaboración del presente dictamen, en el expediente del proyecto no consta respuesta de la Caja Costarricense del Seguro Social. Al respecto es menester señalar que el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa señala que: “...si transcurridos los ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta planteada, se tendrá por entendido que el organismo

consultado no tiene objeción que hacer al proyecto". En consecuencia, esta presume la no oposición de la Caja Costarricense del Seguro Social al proyecto en cuestión.

d) Sobre el informe del Departamento de Servicios Técnicos, oficio N° ST.025-2013 de fecha 18 de febrero de 2013.

En lo medular el informe del Departamento de Servicios Técnicos señala:

“Artículo 3.-

Dada la reforma propuesta que otorga a la propiedad de los recursos a los trabajadores, se recomienda a las diputadas y diputados aclarar en la norma –artículo 2 de la ley vigente y nuevo artículo 3- la naturaleza de dichos recursos. Lo anterior en consideración a la última jurisprudencia emitida por la Contraloría General de la República, que en su criterio DFOE-ED-0370 (DJ-2231) del 7 de junio del 2010 la Contraloría deja de considerar este tipo de aportes, como fondos privados de origen público y los categoriza como recursos netamente privados, pues se trata del pago adelantado de un derecho siendo que los recursos pasan a pertenecer a los trabajadores; inclusive dejan de estar sometidos a su supervisión y al de las auditorías internas.

En concordancia con lo que se determine se tendría que modificar el artículo 2 de la Ley Vigente dado que indica que los recursos se mantendrán a disposición de la Universidad, lo cual afectaría la intención de convertir la cesantía en un derecho real. Igualmente se debería revisar la redacción del artículo 4 propuesto que justifica la supervisión de los recursos por parte de la Contraloría bajo el criterio del origen público de los recursos.

En adición a lo indicado, cabe tener en consideración que en el caso de las asociaciones solidaritas la Sala Segunda y la Constitucional han hecho énfasis en que al trasladarse los recursos a la asociación, la cesantía se convierte en un derecho real, pues ya no depende de la situación en que se encuentre el empleador al momento de la separación laboral, en ese sentido hacemos la observación de que si se mantiene la disposición de que los recursos se deben estar a disposición de la UNA y ésta como empleador eventualmente decidiera disponer de esos recursos y no pagar la cesantía, se violentaría el carácter de derecho real. Consecuentemente, se recomienda a las señoras y señores diputados que una vez que determinen la naturaleza de dichos recursos se proceda a ajustar el artículo 2 inciso ch) de la ley vigente para que presente congruencia con lo que finalmente se disponga al efecto”.

“Artículo 4.-

Según lo indicado en el artículo 8 de la Ley vigente, el Fondo de Beneficio Social y sus operaciones, es supervisado por la Contraloría de la Universidad

Nacional, la Superintendencia General de Entidades Financieras u otra instancia que determine la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, N° 7107, del 4 de noviembre de 1988.

Por su parte, en la inclusión propuesta en el artículo 4 se hace referencia específicamente a los fondos correspondientes al traslado del auxilio de cesantía, indicándose que deben ser supervisados por la Contraloría Universitaria y en lo que corresponda, por la Contraloría General de la República.

Al respecto, si los recursos trasladados dejan de considerarse fondos públicos, o fondos privados de origen público, y en razón de su propiedad pasan a considerarse fondos privados, como en el caso de las asociaciones solidaristas, según lo mencionado líneas atrás en relación con el criterio DFOE-ED-0370, del 07 de junio del 2010, tanto la Contraloría General como las auditorías internas carecerían de competencia de fiscalización sobre esos recursos. Es importante definir claramente en la Ley la naturaleza de los recursos pues sería un contrasentido obligar a estos entes a supervisar recursos privados”.

“Adicionalmente el artículo 4 que se adiciona establece que, son corresponsables de la sana administración y correcto destino de los recursos, la administración universitaria por medio del rector, del SITUN y de sus representantes en la Junta Directiva del Fondo de Beneficio Social de los Trabajadores de la Universidad Nacional así como, la administración del Fondo de Beneficio Social y su Contraloría Interna.

Al respecto, y salvo lo que se indica adelante en lo relativo la participación del sindicato –Situn-, esta asesoría recomienda establecer en el texto de este proyecto un régimen de responsabilidades y sanciones sobre los sujetos administradores y custodios de los recursos propios del auxilio de cesantía, normas que podrían establecerse en forma expresa o bien mediante remisión o aplicación supletoria de las regulaciones establecidas al efecto para las asociaciones solidaristas y cooperativas que administran este tipo de recursos.

En relación con la participación del Situn, se debe tomar en cuenta que el artículo 8 de la Ley de Asociaciones Solidaristas N°6970, establece que los sindicatos no podrán realizar actividades propias de las asociaciones solidaristas ni de las asociaciones cooperativas, siendo que la administración de los recursos de cesantía es una función propia de las organizaciones solidaristas. Recíprocamente el mencionado artículo señala que a las asociaciones solidaristas, les está absolutamente prohibido realizar cualquier clase de actividad tendiente a combatir o, de alguna manera, a entorpecer la

formación y el funcionamiento de las organizaciones sindicales y cooperativas, celebrar convenciones colectivas o arreglos directos de carácter laboral o participar en contrataciones y convenciones colectivas laborales.

Considerando lo anterior la administración o supervisión del fondo de cesantía no podría estar a cargo del sindicato o sus representantes, elemento que genera roces de legalidad y de constitucionalidad y requiere ser subsanado”.

“Artículo 5.-

Este artículo establece que el FBS deberá crear un fondo con estados contables separados de los recursos a que se refiere el artículo 3, el cual deberá contemplar tanto los estados de cuenta individuales de cada trabajador y el doble ingreso al Fondo que en calidad de aporte de cesantía deben realizar patrono y trabajador. Los recursos deberán invertirse solamente en préstamos para los trabajadores participantes, o en títulos valores del Estado.

Como un primer aspecto se señala que al aporte de cesantía lo realiza únicamente el patrono, no el trabajador, éste realiza un aporte voluntario (inciso b) del artículo 2), que no estaría cubierto por este artículo que se refiere a los recursos del artículo 3. Por otra parte, conviene aclarar lo que se entenderá por títulos valores del Estado, si incluiría las emisiones del Banco Central y los bancos públicos, los títulos emitidos por instituciones estatales no financieras como el ICE o las municipalidades y las emitidas por entes públicos no estatales como las mutuales o el Banco Popular (este último no cuenta con garantía del Estado). Eventualmente esta disposición podría limitar la inversión de los recursos, y la generación de rendimientos”.

“Artículo 10.-

Según la propuesta, la pérdida, sustracción o distracción de estos fondos, no exime a la Universidad Nacional de la responsabilidad o el pago del auxilio de cesantía que corresponda a cada uno de los trabajadores depositantes, según las disposiciones de la IV Convención Colectiva de trabajo UNA-SITUN. Cabe señalar que una disposición como esta puede conllevar a la existencia de un riesgo moral.

Tal como se indicó en nuestras observaciones sobre el artículo 4 del proyecto, esta asesoría recomienda establecer un régimen de responsabilidades y sanciones sobre los sujetos administradores y custodios de los recursos propios del auxilio de cesantía, normas que podrían establecerse en forma expresa o bien mediante remisión o aplicación supletoria de las regulaciones establecidas al efecto para las asociaciones solidaristas y cooperativas que administran este tipo de recursos”.

e) Sobre el criterio del Departamento de Servicios Técnicos, oficio N° CON.014-2013 de fecha 5 de marzo de 2013.

“Artículo 8.-

No obstante ese artículo 8, agrega una frase que indica que, en la eventualidad de que el trabajador exceda el tiempo laboral contemplado en la convención colectiva, que en este momento es de veinte años, para el pago de hasta ese tope por auxilio de cesantía, podrá la parte patronal continuar depositando el importe de cesantía, que se interpretaría que por ejemplo, pienso yo, si una persona trabajó treinta y cinco años en la Universidad Nacional, entonces ya no correspondería a solamente al pago de veinte años, que establece la convención colectiva que es ley, es una ley entre las partes, fue homologada por el Ministerio de Trabajo, ha cumplido todas las formalidades correspondientes y establece que son veinte años.

La norma, al adicionar esta frase, podría interpretarse que se le estaría permitiendo al patrono, continuar depositando más allá del tope de esos veinte años. Eso es lo que genera una serie de inquietud por vicios de legalidad y de constitucionalidad, que no los declara por supuesto, el Departamento de Servicios Técnicos porque no tenemos la competencia, pero que sí consideramos que es nuestra responsabilidad señalarlos a ustedes, para que se tomen las consideraciones y las prevenciones del caso, respetando en primer término la misma convención que fue establecida entre los empleados y la Universidad que es una autónoma”.

“Artículo 10.-

Según la propuesta, la pérdida, sustracción o distracción de estos fondos, no exime a la Universidad Nacional de la responsabilidad o el pago del auxilio de cesantía que corresponda a cada uno de los trabajadores depositantes, según las disposiciones de la IV Convención Colectiva de trabajo UNA-SITUN. Cabe señalar que una disposición como esta puede conllevar a la existencia de un riesgo moral.”

f) Sobre las audiencias recibidas en el pleno de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, en sesiones ordinarias 47 y 49 del 13 y 20 de febrero de 2013.

- **Sra. Fresia Sancho Fallas, Presidenta, Asociación Solidarista de la Universidad Nacional**

“...Tal vez estamos aquí, no porque el Fondo necesite autorización para repartir réditos, sino porque no está facultado para administrar cesantía, o sea, los dineros que en el Fondo están, corresponden a la partida institucional de reserva de cesantía, que por procesos de sistema como nosotros pedimos una individualización de cuentas para la Asociación llega así a todos los demás,

pero que efectivamente según la norma, porque aquí nosotros hemos sido un poco defensores de dos cosas, de una filosofía solidarista, un principio de creación y además la norma que nos cobija.

...O sea, son dos cosas diferentes, perdonen señores, pero con la viabilidad de este proyecto lo que se está es habilitando al fondo de beneficio social a administrar cesantía, en ningún momento, si lo quiero dejar claro, nunca hemos dicho aquí que dudamos de la administración o no los recursos del fondo, porque no tenemos ningún antecedente que nos diga eso. Ni que tampoco no tiene o tiene la capacidad para hacerlo...

El Fondo, de acuerdo con su Ley, no fue creado para administrar cesantía y en principio, no hay ninguna norma que lo habilite para administrar cesantía a los trabajadores de la Universidad”.

- **Señor Enrique Alvarado Peñaranda, Asesor legal Representantes del Fondo de Beneficio Social de los trabajadores de la Universidad Nacional.**

“...El Fondo fue la primera organización en la Universidad Nacional que tuvo la potestad de administrar cesantía. Lo único que no se estableció fue la forma en la cual se podía administrar por la razón histórica que les acabo de comentar.

Ahora bien, todo este asunto de cesantía, probablemente careció de mayor importancia hasta el año 2007, 2006 perdón, setiembre del año 2006, que es cuando la Universidad Nacional crea el fondo institucional de auxilio de cesantía.

...Cuando se da esta creación del fondo de cesantía por parte del Consejo Universitario, se establece que por parte de las autoridades universitarias, que dicho fondo va a poder ser administrado por aquellas organizaciones o entidades que ostenten el marco legal correspondiente para poderlo hacer.

En la Universidad confluimos tres organizaciones que tenemos la potestad de administrar cesantía: La Asociación Solidarista, la Cooperativa Universitaria, Coopeuna; y el Fondo de Beneficio Social....

Estos mismos argumentos que vinieron a exponer hace poco los compañeros de la Asociación Solidarista, desde el año 2007 generaron que la Universidad o que las autoridades universitarias consultaran a la Procuraduría General de la República y a la Contraloría General de la República para ver si efectivamente el Fondo de Beneficio Social estaba legitimado para la administración de la cesantía y ambas organizaciones, eh, ambas instituciones gubernamentales establecieron claramente que sí, que el Fondo de Beneficio Social puede administrar cesantía.

¿Cuál es el problema? Y tenemos que devolvemos nuevamente a 1981. El problema está en que nosotros tenemos la norma convencional y tenemos la norma legal de la Ley 7673 donde se establece que el Fondo puede administrar

cesantía pero no establece la forma de administración de la cesantía, por consiguiente, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República establecieron que el Fondo puede administrar cesantía. Dicho sea de paso, desde el año 2007 nosotros recibimos los recursos de los más de 1500 funcionarios universitarios que nos han elegido a nosotros para la administración de cesantía y la Procuraduría lo que manifestó fue que a falta de una norma expresa que estableciera cómo se puede establecer la cesantía, o sea, no es discusión si el Fondo puede o no administrar, ya administramos, sino que a falta de una norma específica que establezca la forma de administración de cesantía, dichos fondos se girarán a la organización individualizados para cada funcionario universitario...”

g) Sobre el texto dictaminado

Aunque la exposición de motivos es clara respecto a la intención del proyecto, su texto base tenía serias inconsistencias técnicas, las cuales fueron señaladas acertadamente por las instituciones consultadas y por el Departamento de Servicios Técnicos. Tomando en consideración tales observaciones esta Comisión acogió como base de discusión un texto sustitutivo, en sesión ordinaria Nº 51 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, efectuada el 06 de marzo de 2013.

Dicho texto sustitutivo está conformado por dos artículos. Un primer artículo que reforma los numerales 2, 5 y 8 de la Ley Nº 7673 de 19 de junio de 1997, los cuales vienen establecer respectivamente: 1) Dentro de los recursos que financia el Fondo de Beneficio Social, incorpora el aporte mensual que por concepto de auxilio de cesantía gire la Universidad Nacional a favor de los trabajadores que hayan elegido dicho Fondo para la administración de los mismos; 2) Establece un régimen de responsabilidades para los directivos del Fondo de Beneficio Social, de modo que respondan personalmente y ante terceros por sus actuaciones en condición de tales, salvo que hayan estado ausentes o hayan hecho constar su disconformidad en el momento mismo de tomarse el respectivo acuerdo; 3) Incorpora y delimita la fiscalización de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Universitaria para los recursos públicos el Fondo de Beneficio Social.

El segundo artículo adiciona un nuevo capítulo a la Ley Nº 7673 de 19 de junio de 1997, el cual, incorpora siete nuevos artículos a la referida ley, con el propósito de establecer la naturaleza de los dineros que por concepto de auxilio de cesantía administra y custodia el Fondo de Beneficio Social y las reglas para su administración. Particularmente, señala que los recursos por concepto de cesantía que la Universidad Nacional traslade -a solicitud del trabajador interesado- en custodia y administración al Fondo de Beneficio

Social, en calidad de reserva de auxilio de cesantía, constituirán un derecho real a favor del trabajador solicitante.

Asimismo, el capítulo adicionado a la Ley Nº 7673, establece los parámetros de administración de la reserva de auxilio de cesantía por parte del Fondo de Beneficio Social. En lo sustancial, señala que los réditos pueden ser entregados a los trabajadores anualmente. Igualmente, incorpora la obligación del Fondo de Beneficio Social de llevar estados contables separados de cada trabajador por concepto de aporte patronal de cesantía. Adicionalmente, señala que los recursos que por concepto de cesantía administra el Fondo de Beneficio Social solamente podrán invertirse en préstamos para los trabajadores afiliados al fondo o en títulos valores del Estado, incluyendo las emisiones del Banco Central, así como de Bancos Públicos, instituciones públicas no financieras e instituciones públicas no estatales. Y finalmente, señala que la pérdida, sustracción o distracción de estos fondos, no exime al Fondo de Beneficio Social y su Junta Directiva de la responsabilidad del pago del auxilio de cesantía que corresponda a cada uno de los trabajadores depositantes, por lo que deberán responder ante los trabajadores depositantes en tales circunstancias.

h) Sobre las consideraciones de la Comisión

El Fondo de Beneficio Social surgió en 1982, con la Segunda Convención Colectiva de Trabajo, pactada entre la Universidad Nacional y el Sindicato de Trabajadores de la UNA (SITUN)¹; su propósito es la administración, los ahorros de sus afiliados, además desarrolla múltiples programas sociales, tales como proyectos de vivienda, recreación, deportes, salud, educación, el manejo y mantenimiento del Centro Infantil de la Universidad Nacional, así como el Centro de Recreo.

Mediante la Ley Fondo de Beneficio Social de la Universidad Nacional, Nº 7673 del 3 de junio de 1997, se otorga rango legal al Fondo, constituyéndose, según el artículo 1 y 4, como una organización social con personalidad jurídica sin fines de lucro subjetivo, orientada a la consecución del bienestar socioeconómico tanto de los trabajadores de la Universidad Nacional afiliados a él, como de sus familias.

Valga indicar que la Universidad Nacional, por medio del acuerdo del Consejo Universitario SCU-1158-2006 del 14 de setiembre del 2006, aprueba la constitución del fondo institucional de auxilio de cesantía como reserva para enfrentar las obligaciones derivadas del pago de prestaciones legales. Le

¹ Tiene sus orígenes en la I Convención Colectiva suscrita en 1978 entre la Universidad Nacional y el Sindicato de Trabajadores de dicho ente.

otorga recursos a dicho fondo y autoriza al Rector a suscribir los compromisos y acuerdos con las organizaciones interesadas, vinculadas con la Universidad Nacional, autorizadas por la normativa vigente para ejecutar esta administración. Finalmente, establece que cada trabajador, en forma voluntaria, definirá la organización de su preferencia, para depositar y administrar dicho fondo².

Al respecto, desde el año 2007 el Fondo de Beneficio Social por medio de convenios aprobados se constituye en administrador de la reserva de cesantía, la cual, le es trasladada por la Universidad Nacional, a solicitud voluntaria de los trabajadores.

Nuestra legislación es clara en relación a cuáles organizaciones ostentan la facultad de administrar fondos de cesantía, ellas son: las asociaciones solidaristas, las cooperativas y aquellas facultadas por leyes especiales, normas, contratos colectivos de trabajo o convenciones colectivas a la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador N° 7849 de 20 de noviembre de 1998.³

Precisamente, el Fondo de Beneficio Social encuentra asidero para poder administrar el fondo de cesantía de la Universidad Nacional, tanto por poseer una ley especial que lo ampara y lo acredita, como por provenir su creación de una negociación mediante Convención Colectiva.

Al respecto, la Sala Constitucional en la resolución N° 2004-10049 de las catorce horas con cuarenta y nueve minutos del día trece de setiembre del año dos mil cuatro, en lo conducente señaló:

"...En el caso en estudio, es claro que la obligación impuesta a la Universidad Nacional por las disposiciones impugnadas, no afectan negativamente la autonomía de dicha casa de formación superior, ni le impide cumplir con los altos fines para los que fue constituida. De entender la Sala que lleva razón el actor en sus argumentos, tendría que concluir que cualquier incentivo salarial o beneficio de cualquier naturaleza que una Universidad Pública de a sus funcionarios, es per se, inconstitucional por mutilar su presupuesto, impidiéndole dedicarlo a otros rubros. Sostener una tesis como la mencionada es olvidar que precisamente para cumplir con sus deberes para con la

² Según consta en el oficio R-0416-2013, enviado por la Sra Sandra León Coto, Rectora de la Universidad Nacional, de fecha 11 de febrero del 2013.

³ 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 N.º 7849, de 20 de noviembre de 1998, 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 de lo dispuesto por el artículo 3 de esta ley y estarán regulados por todas sus disposiciones...".

sociedad, las instituciones de educación superior deben emplear buena parte de su presupuesto en el pago de sus planillas, sin que ello le impida prestar sus importantes servicios a la colectividad, caracterizados por implicar una gran mayoría de prestaciones intangibles. Es claro entonces que la obligación de aportar al Fondo de Beneficio Social una cantidad igual al 2.5% del total de su planilla en nada impide a la Universidad Nacional cumplir con sus restantes deberes. Por otra parte, tampoco estamos ante una disposición del legislador sino que las obligaciones referidas fueron asumidas voluntariamente por la Universidad Nacional en su Convención Colectiva, de modo que en el inciso a) del artículo 2 de la Ley número 7673 del diecinueve de junio de mil novecientos noventa y siete no hace sino reproducir un deber libremente aceptado por la Universidad en su condición de patrono....”.

En este mismo orden de ideas, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen N° C-078-2007 del 15 de marzo de 2007, el cual fue ampliado con el dictamen N° C-158-2007 del 24 de mayo de 2007, refirió la capacidad del Fondo de Beneficio Social de administrar los fondos de cesantía.

En específico el dictamen C-078-2007 del 15 de marzo de 2007 establece, respecto del inciso c) del artículo 2 de la Ley de Creación del Fondo de Beneficio Social de la Universidad Nacional, N° 7673 del 19 de junio de 1997⁴ que:

“Dado el fin social del Fondo, de creación de bienestar socioeconómico y protección al trabajador, reafirmado a lo largo de la ley 7673, no está permitido considerar que ese ente tiene como único objeto colocar financieramente los recursos de la Universidad, recursos considerados anualmente. Nota la Procuraduría que ni en la Ley N° 7673 ni en la IV Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad, se ha dispuesto que se trata exclusivamente del traslado de los recursos que corresponda a funcionarios cuya relación laboral pueda terminar en el año de que se trate. Por el contrario, los términos de las normas en cuestión -que están vigentes- permiten considerar que el traslado de recursos se autoriza para constituir un fondo de cesantía que corresponda a los

⁴ ARTÍCULO 2.- Recursos. El Fondo será financiado con los siguientes recursos:

a) El monto correspondiente al dos y medio por ciento (2.5%) mensual que aportará la Universidad Nacional del total de salarios pagados mensualmente a sus trabajadores.

b) El aporte voluntario mínimo del dos y medio por ciento (2.5%) mensual del salario total afiliado.

c) El monto que la UNA presupueste anualmente para preaviso y auxilio de cesantía. Esta partida estará a disposición de la Universidad, cada vez que deba efectuar erogaciones por dichos conceptos.

d) Las donaciones u otros ingresos que el Fondo logre.

e) Las actividades comerciales sin fines de lucro, que estén reguladas y amparadas por el ordenamiento jurídico, y se orienten a fomentar y consolidar el bienestar socioeconómico de los afiliados y sus familias.

funcionarios con nombramiento a plazo indefinido y que los aportes se harán hasta que finalice la relación de servicio de dichos trabajadores. En ese sentido, la Universidad presupuesta cada año recursos para el pago del auxilio de cesantía y de preaviso y que estos recursos son administrados por el Fondo, el cual en caso de ser necesario deberá tenerlos a la disposición de la Universidad.

Observa la Procuraduría que a la época en que se adopta la Convención Colectiva que nos ocupa, se crearon diversos fondos dirigidos a promover el bienestar de los trabajadores. Algunos de estos fondos tienen origen en una Ley, sin embargo en muchos casos el legislador se limitaba a autorizar el aporte de la entidad pública, sin establecer otras normas más detalladas de la administración de esos recursos, permitiendo, empero, que parte de esos recursos se destinara a cesantía. Incluso en el caso del Fondo Patrimonios y Jubilaciones Universidad de Costa Rica, Ley N° 2076 de 15 de noviembre de 1956, reformada por la N° 4273 de 6 de diciembre de 1968, el legislador no establece que el aporte de la Universidad tendrá como objeto la constitución de un fondo de cesantía. No obstante, del Transitorio I se deriva que uno de los objetos del Fondo era la cesantía. Ello por cuanto se dispone que si el servidor no quiere cotizar para el Fondo, puede solicitar la devolución del capital aportado por él. El aporte de la Universidad queda hasta que termine el contrato de trabajo y se aplicará al pago de las prestaciones sociales, sea la cesantía. La regulación de otros fondos del sector público, producto en varios casos de normas distintas de la ley, tampoco presentan la rigurosidad técnica que se encuentra en la Leyes 6970 y 7391, pero eso no impide considerar que el aporte del ente público concernido no tenía como objeto el reconocimiento de cesantía”.

Partiendo de lo anterior, es importante para esta subcomisión dejar claro que el proyecto en estudio no pretende autorizar al Fondo de Beneficio Social para que administre y custodie la reserva por auxilio de cesantía, lo cual hace válidamente desde hace varios años. Lo que pretende, es establecer la naturaleza privada de los recursos que por concepto de auxilio de cesantía gire la Universidad Nacional a favor de los trabajadores que hayan elegido dicho Fondo para la administración de los mismos y la normas que regularán tal administración.

Lo anterior, dado que la inexistencia de una norma que expresamente establezca la naturaleza y los mecanismos de administración de dichos recursos, ha hecho presumir a la Procuraduría General de la República la naturaleza pública de dichos fondos, tal y como se colige en el criterio dictamen C-078-2007 antes citado, al respecto señala:

“(...)tal y como se estableció en el dictamen C-78-2007, la facultad que actualmente asiste al Fondo de Beneficio Social y que le permite administrar los recursos de cesantía de sus afiliados, tiene su fundamento en el artículo 2, inciso c), de la Ley N° 7673 de 3 de junio de 1997.

Propiamente, dicha norma permite al Fondo de Beneficio Social administrar los recursos de cesantía que le traslade la Universidad Nacional. No obstante, la norma es clara en señalar que dichos recursos deben permanecer a disposición de la Universidad. Esto con el propósito de que la Universidad pueda disponer, en cualquier momento, de dichos recursos para cancelar las prestaciones por preaviso y cesantía que correspondan. Se establece un límite en orden a la administración de los citados recursos de cesantía. En efecto, a pesar de la facultad que se otorga al Fondo de Beneficio Social para administrar los recursos de cesantía, la propia disposición impide que los recursos que así se administren salgan del dominio de la Universidad Nacional o que pierdan su carácter de fondos públicos...”

Este criterio que presume la naturaleza pública de los recursos que administra el Fondo de Beneficio Social por concepto de auxilio de cesantía fue acogido por la Contraloría General de la República en el dictamen N° 11416 del 28 de setiembre de 2007, al señalar:

“De importancia para evacuar la consulta planteada, esta Contraloría General de la República coincide con las siguientes dos aseveraciones realizadas por la Procuraduría General de la República. La primera consiste en que el FBS puede manejar fondos de cesantía, y la segunda es que esos fondos son públicos pues, de acuerdo a la Ley del FBS, su titular es la Universidad Nacional.

De acuerdo a lo anterior, y analizada la Ley N° 7673 del 3 de junio de 1997, se echa de menos regulación respecto de cómo administrar los recursos del fondo de cesantía, razón por la cual esta Contraloría General considera que en ejercicio de la hermenéutica jurídica y siendo que los fondos que la Universidad Nacional traslada al FBS son fondos públicos, ellos deben administrarse en apego con el bloque de legalidad de la Hacienda Pública. Es decir aquellas normas -de carácter general- aplicables siempre que existan fondos públicos de por medio. Nos referimos pues a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre de 2001; la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio de 2002; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 del 26 de agosto de 1994, entre otras; así como aquellas normas técnicas, lineamientos, circulares y jurisprudencia generada por este órgano de fiscalización superior”.

Presumir la naturaleza pública de los recursos que administra el Fondo de Beneficio Social por concepto de auxilio de cesantía, imposibilita la distribución de los rendimientos que estos recursos generen a los trabajadores que los hayan dado en administración al Fondo de Beneficio Social. Lo cual, genera un perjuicio para estos trabajadores y les coloca en franca desventaja respecto de aquellos que han optado por la Asociación Solidarista y la Cooperativa de la Universidad Nacional.

Ahora bien, establecer claramente que los recursos que traslade la Universidad Nacional al Fondo de Beneficio Social, en calidad de reserva de auxilio de cesantía, constituirán un derecho real a favor del trabajador solicitante, nos lleva a clarificar también las reglas de administración que le aplican en razón de dicha naturaleza.

Primeramente, se excluye la fiscalización de estos recursos por parte de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Universitaria, al no tratarse de recursos públicos. Además, el Fondo de Beneficio Social deberá llevar estados contables de cada trabajador depositante por concepto de aporte patronal de cesantía. También, se posibilita que los rendimientos generados deban entregarse anualmente al trabajador depositante o que cuando este lo disponga se capitalicen en su cuenta individual.

Asimismo, establece que indistintamente de las causas de la ruptura de la relación laboral, cuando el trabajador deje de laborar para la Universidad Nacional, recibirá el auxilio de cesantía depositado a su favor, así como, los rendimientos financieros correspondientes. Igualmente, en caso de disolución o liquidación del Fondo de Beneficio Social, los únicos dueños serán los trabajadores depositantes. Y finalmente, el que la pérdida, sustracción o distracción de estos fondos, no exime al Fondo de Beneficio Social y su Junta Directiva de la responsabilidad del pago del auxilio de cesantía que corresponda a cada uno de los trabajadores depositantes, por lo que deberán responder ante los trabajadores depositantes en tales circunstancias; situación que excluye el riesgo moral de la Universidad Nacional sobre los recursos que entrega a dicho Fondo por concepto de aporte patronal de cesantía.

En razón de lo expuesto, esta Comisión presenta dictamen afirmativo de mayoría sobre el proyecto de ley: **“REFORMA DE LA LEY N.º 7673, FONDO DE BENEFICIO SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL”**, en consecuencia, solicita al Plenario Legislativo su aprobación para que se convierta en ley de la República.

El texto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:****REFORMA DE LA LEY N.º 7673, FONDO DE BENEFICIO SOCIAL DE
LOS TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 1.- Los artículos que corren de la numeración 1 a 8 de la Ley Fondo de Beneficio Social de los Trabajadores de la Universidad Nacional N° 7673 del 03 de junio de 1997, se incorporarán en un “Capítulo I” denominado “Disposiciones Generales”. Asimismo, refórmense los artículos 2, 5 y 8 de la referida Ley N° 7673, los cuales en adelante se lean de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Recursos

El Fondo será financiado con los siguientes recursos:

- a) El monto correspondiente al dos y medio por ciento (2,5%) mensual que aportará la Universidad Nacional del total de salarios pagados mensualmente a sus trabajadores.
- b) El aporte voluntario mínimo del dos y medio por ciento (2,5%) mensual del salario total del afiliado.
- c) El monto que la Universidad Nacional presupueste anualmente para preaviso. Esta partida estará a disposición de la Universidad, cada vez que deba efectuar erogaciones por dicho concepto.
- d) El aporte mensual que por concepto de auxilio de cesantía gire la Universidad Nacional a favor de los trabajadores que hayan elegido al

Fondo de Beneficio Social para la administración y custodia de dichos recursos.

- e) Las donaciones u otros ingresos que el Fondo logre.
- f) Las actividades comerciales sin fines de lucro, que estén reguladas y amparadas por el ordenamiento jurídico y se orienten a fomentar y consolidar el bienestar socioeconómico de los afiliados y sus familias”.

El Fondo de Beneficio Social deberá llevar estados contables de cada una de las fuentes de financiamiento indicadas.

“Artículo 5.- Junta Directiva

El Fondo de Beneficio Social será administrado por una Junta Directiva, integrada en la siguiente forma:

- a) Tres representantes de los trabajadores.
- b) Tres representantes de la Universidad Nacional, nombrados por el Rector.

En el ejercicio de sus cargos, los directivos responderán personalmente y ante terceros por sus actuaciones en condición de tales, salvo que hayan estado ausentes o hayan hecho constar su disconformidad en el momento mismo de tomarse el respectivo acuerdo.

Los miembros permanecerán dos años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

El Fondo tendrá su propia administración y podrá dictar sus reglamentos”.

“Artículo 8.- Supervisión y fiscalización

El Fondo de Beneficio Social y sus operaciones será supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras u otra instancia que

determine la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, N° 7107 del 4 de noviembre de 1988.

Asimismo, tratándose de recursos públicos, el Fondo de Beneficio Social y sus operaciones será fiscalizado por la Contraloría de la Universidad Nacional y la Contraloría General de la República. Sin perjuicio de lo anterior, la Junta Directiva del Fondo de Beneficio Social deberá remitir a la Contraloría de la Universidad Nacional informes anuales de los recursos públicos que mantenga bajo su custodia y administración. En caso que la Contraloría de la Universidad Nacional detecte irregularidades en la administración, de inmediato deberá ponerlas en conocimiento de las autoridades superiores universitarias”.

ARTÍCULO 2.- Adiciónese un “Capítulo II” denominado “Fondos de Cesantía” a la referida Ley N° 7673, el cual, incorporará ocho nuevos artículos, que correrán de la numeración 9 a 15. El actual artículo 9 de la Ley N° 7673 se incorporará en un “Capítulo III” denominado “Derogatorias” y se le asignará la numeración 16. El Capítulo II se leerá de la siguiente manera:

Capítulo II

Fondos de Cesantía

Artículo 9.- Rendimientos generados

Los recursos que traslade la Universidad Nacional al Fondo de Beneficio Social, en calidad de reserva de auxilio de cesantía de conformidad con el inciso d) del artículo 2 esta ley, constituyen un derecho real a favor del trabajador solicitante y estarán dirigidos a sufragar en su momento -total o parcialmente- el auxilio de cesantía de los mismos.

Los rendimientos generados deberán ser entregados anualmente al trabajador y solo en caso que este lo disponga, serán capitalizados en su cuenta individual; la entrega se efectuará mediante el mecanismo que al efecto establezca el Fondo de Beneficio Social, el cual, deberá asegurar una efectiva y cumplida distribución de los rendimientos anuales a los trabajadores.

Artículo 10.- Estados contables e inversión

El Fondo de Beneficio Social deberá llevar estados contables de cada trabajador por concepto de aporte patronal de cesantía.

Estos recursos podrán invertirse exclusivamente en préstamos para los trabajadores afiliados al fondo o en títulos valores del Estado, incluyendo las emisiones del Banco Central, así como de Bancos Públicos, instituciones públicas no financieras e instituciones públicas no estatales.

Artículo 11.- Renuncia al Fondo

Cuando un trabajador renuncie a la administración de su cesantía en el Fondo de Beneficio Social, tendrá derecho a decidir libremente en cual organización desea se le deposite el saldo acumulado y los importes mensuales futuros, debiendo el Fondo de Beneficio Social hacer el depósito de los fondos acumulados y sus réditos financieros en un plazo no mayor a treinta días naturales a la entidad autorizada en los términos de la Ley de Protección al Trabajador N° 7849 de 20 de noviembre de 1998.

Artículo 12.- Cese del trabajador

Cuando el trabajador deje de laborar para la Universidad Nacional, recibirá el auxilio de cesantía depositado a su favor, más los rendimientos financieros correspondientes.

Artículo 13.- Importe legal de auxilio faltante

Si la terminación contractual es con responsabilidad patronal, renuncia, pensión, jubilación o muerte y el aporte acumulado resulta inferior a lo que legalmente le corresponde al trabajador, según el mínimo establecido en la Convención Colectiva de Trabajo vigente, la Universidad Nacional está

obligada a completar el importe legal de auxilio de cesantía, pagando en forma directa al trabajador o su familia, el importe faltante.

Artículo 14.-Dueños de los fondos

En caso de disolución o liquidación del Fondo de Beneficio Social, ninguna persona física o jurídica, podrá alegar derechos sobre los fondos de cesantía ni sus rendimientos, pues los únicos dueños serán, en toda circunstancia, los trabajadores depositantes.

Artículo 15.-Responsabilidad

La pérdida, sustracción o distracción de estos fondos, no exime al Fondo de Beneficio Social y su Junta Directiva de la responsabilidad del pago del auxilio de cesantía que corresponda a cada uno de los trabajadores depositantes. Por lo que deberán responder ante los trabajadores depositantes en tales circunstancias”.

Rige a partir de su publicación.

DANDO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS, SAN JOSÉ, A LOS SEIS DÍAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL TRECE.

Patricia Pérez Hegg
Presidenta a.i.

Carolina Delgado Ramírez
Secretaria a.i.

Jorge Alberto Angulo Mora

Víctor Hugo Víquez Chaverri

Víctor Hernández Cerdas

Juan Carlos Mendoza García

Martín Monestel Contreras

Pilar Porras Zúñiga

José Roberto Rodríguez Quesada
Diputados (as)