

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL CÓDIGO DE TRABAJO Y DE LA LEY DE ASOCIACIONES
SOLIDARISTAS PARA PROHIBIR EL AUXILIO DE CESANTÍA ALTOS
JERARCAS Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS EN LA
ADMINISTRACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS**

MARTA EUGENIA ESQUIVEL RODRÍGUEZ

EXPEDIENTE N.º25.863

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL CÓDIGO DE TRABAJO Y DE LA LEY DE ASOCIACIONES SOLIDARISTAS PARA PROHIBIR EL AUXILIO DE CESANTÍA ALTOS JERARCAS Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS EN LA ADMINISTRACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS

Expediente N.º25.863

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El ejercicio de las más altas responsabilidades públicas exige que las condiciones económicas del cargo estén definidas con claridad. Al concluir un nombramiento, la Administración debe saber cuáles obligaciones le corresponde atender y cuáles carecen de fundamento legal. Esa certeza interesa a quienes ejercen la función y a la ciudadanía, que tiene derecho a conocer el destino de los recursos públicos.

El artículo 683 del Código de Trabajo, Ley n.º 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas, contiene una enumeración de autoridades sujetas a un tratamiento particular en materia de prestaciones. El artículo 684 remite a sus regímenes especiales y permite, con las excepciones allí previstas, reconocer cesantía por jubilación, pensión o fallecimiento en el cargo con derecho jubilatorio, cuando el beneficio de pensión se adquiere por primera vez.

La presente iniciativa tiene como finalidad fortalecer la transparencia, prevenir el reconocimiento de beneficios de cesantía que no correspondan a la naturaleza jurídica de determinados cargos públicos y establecer mecanismos para evitar conflictos de interés en la administración de fondos destinados a los trabajadores.

Este proyecto propone que las personas enumeradas en los incisos del artículo 683 no generen, por el ejercicio de esos cargos, el derecho a recibir auxilio de cesantía con cargo a recursos públicos. La prohibición comprende el cese por jubilación o pensión y el fallecimiento durante el ejercicio del cargo. Para despejar cualquier duda, el articulado menciona a las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones. La regla alcanzará a quienes se encuentren en funciones desde la entrada en vigencia de la ley.

La delimitación se apoya en la enumeración que ya contiene el Código de Trabajo. El artículo 63 de la Constitución Política reconoce la protección indemnizatoria de las personas trabajadoras despedidas sin justa causa, cuando no se encuentren cubiertas por un seguro de desocupación.

Esta garantía constituye uno de los fundamentos del auxilio de cesantía y responde a una finalidad de protección social frente a determinadas consecuencias de la terminación de la relación laboral.

La distinción propuesta atiende a las facultades superiores de gobierno, dirección o decisión que caracterizan los cargos enumerados, y no a la mera condición de servidor público. Se busca evitar que la finalización ordinaria de su ejercicio produzca una obligación adicional de cesantía para el erario, sin trasladar esa exclusión al resto del personal.

La finalidad de la reforma es suprimir, hacia el futuro, esta prestación económica asociada al desempeño de los cargos indicados. La decisión legislativa recae sobre una prestación específica y debe guardar correspondencia con la naturaleza de las funciones, el régimen de cada cargo y las garantías constitucionales aplicables.

En la sentencia n.º 2024-012393, de las nueve horas treinta minutos del ocho de mayo de dos mil veinticuatro, la Sala Constitucional declaró sin lugar una acción contra el inciso 8) del artículo 683, relativo a presidencias ejecutivas y gerencias de instituciones autónomas y semiautónomas. El pronunciamiento examinó ese supuesto particular y la remisión del artículo 684 a los regímenes especiales.¹

La prohibición no autoriza a desconocer salarios, vacaciones, aguinaldo, pensiones ni las cotizaciones obligatorias de seguridad social. También deja a salvo las indemnizaciones que deban reconocerse por un acto ilícito, de conformidad con la Constitución y el régimen aplicable. Se evita así que la supresión de la cesantía se utilice como fundamento para eximir al Estado de responsabilidad por una actuación contraria a derecho. Esta distinción resulta necesaria a la luz de los artículos 33 y 63 de la Constitución Política.

La afiliación a una asociación solidarista plantea una cuestión diferente. El dictamen C-110-2019, de 25 de abril de 2019, de la Procuraduría General de la República, distingue entre quienes mantienen una relación de empleo y quienes se vinculan con el Estado mediante una relación de gobierno. Además, explica que el aporte patronal solidarista responde a un régimen especial. Por tanto, eliminar únicamente el pago de cesantía en el Código de Trabajo no resuelve, por sí solo, el tratamiento de los nuevos aportes a esos fondos.²

Para atender ese punto se adiciona el artículo 18 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley n.º 6970, de 7 de noviembre de 1984, y sus reformas. La institución pública no podrá efectuar nuevos aportes patronales destinados a financiar la cesantía

¹ Sala Constitucional, sentencia n.º 2024-012393, de 8 de mayo de 2024, 9:30 horas. Expediente 22-021838-0007-CO. Nexus del Poder Judicial, documento sen-1-0007-1280400.

² Procuraduría General de la República, dictamen C-110-2019, de 25 de abril de 2019, apartados II, III y IV. Sistema Costarricense de Información Jurídica.

por los períodos de desempeño de los cargos comprendidos en la prohibición, a partir de la publicación de la ley.

En el caso de los artículos 25 y 64 de la Constitución Política obligan a tratar con cuidado la libertad de asociación y el régimen solidarista. Por eso, la iniciativa no establece nuevas prohibiciones para afiliarse, permanecer en la organización o integrar sus órganos. Las incompatibilidades que ya contiene la legislación conservan su aplicación. La reforma se concentra en el destino de los recursos patronales públicos para financiar la prestación que se propone suprimir.

El ahorro de la persona asociada y los recursos que ya se hayan incorporado legítimamente a su patrimonio merecen un tratamiento distinto. En la sentencia n.º 14787-2008, de las diez horas veinte minutos del tres de octubre de dos mil ocho, la Sala Constitucional examinó el régimen especial de los aportes solidaristas frente a una exigencia de reintegro por reingreso al servicio público.³

En consecuencia, la reforma preserva los derechos patrimoniales legítimamente adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas y los aportes devengados antes de la vigencia, aunque su transferencia se encuentre pendiente. También mantiene las reglas de administración y entrega de los fondos ya constituidos y de sus rendimientos.

Si una planilla comprende días anteriores y posteriores a esa fecha, la institución deberá separar ambos períodos. En ese sentido, el proyecto pretende fortalecer los controles sobre el reconocimiento de estas prestaciones y prevenir erogaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, las asociaciones solidaristas desempeñan una función reconocida por el ordenamiento jurídico costarricense como instrumentos de ahorro, protección económica y bienestar de las personas trabajadoras.

Su importancia social debe preservarse, al igual que la autonomía que les corresponde en la administración de sus recursos.

No obstante, cuando estas organizaciones administran aportes patronales procedentes de fondos públicos, resulta indispensable establecer mecanismos que prevengan la intervención indebida de autoridades con capacidad para influir en decisiones financieras o administrativas.

La Ley N.º 6970, Ley de Asociaciones Solidaristas, contempla disposiciones relacionadas con la integración de sus órganos directivos y establece restricciones para quienes ostenten la condición de representantes patronales.

³ Sala Constitucional, sentencia n.º 14787-2008, de 3 de octubre de 2008, 10:20 horas. Expediente 08-011159-0007-CO. Nexus del Poder Judicial, documento sen-1-0007-424790.

A partir de estos principios, la presente iniciativa procura reforzar la prevención de conflictos de interés y evitar que quienes ejercen determinadas funciones de alta dirección intervengan, en beneficio propio, en decisiones relacionadas con aportes patronales, fondos de cesantía u otros recursos administrados por organizaciones vinculadas con la institución a la que pertenecen.

La prevención de conflictos de interés debe proteger la independencia de las decisiones administrativas y financieras, evitar la utilización de posiciones jerárquicas para obtener beneficios indebidos y resguardar la finalidad social de los recursos, mediante la aplicación de las incompatibilidades y los deberes establecidos en el ordenamiento vigente.

La reforma no establece prohibiciones de afiliación ni obliga a las personas comprendidas a desafiliarse o a renunciar a cargos en las asociaciones. Se mantienen los requisitos de afiliación y las incompatibilidades previstos en la legislación vigente.

Por ello, la iniciativa contempla disposiciones destinadas a establecer consecuencias frente a actuaciones que puedan ocasionar una utilización indebida de recursos públicos. La determinación de responsabilidades debe comprender tanto a quienes intervengan en la aprobación o liquidación de pagos ilegales como a quienes reciban recursos en contravención de una prohibición legal, siempre de conformidad con los presupuestos de responsabilidad aplicables a cada caso.

El reintegro de sumas indebidamente percibidas, cuando jurídicamente corresponda, constituye un mecanismo de protección del patrimonio público.

Del mismo modo, la imposición de sanciones administrativas debe sujetarse al debido proceso, la comprobación de los hechos, el análisis de culpabilidad y los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran determinar las autoridades competentes.

De esta manera, la regulación busca contribuir a un ejercicio más responsable de las funciones públicas y establecer mecanismos efectivos para corregir las actuaciones que contravengan las prohibiciones legales.

La regulación de las prestaciones económicas en la función pública debe desarrollarse respetando el marco constitucional vigente.

En particular, resulta indispensable garantizar la protección de los derechos patrimoniales adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas conforme al artículo 34 de la Constitución Política, así como el ejercicio legítimo de los derechos laborales y de asociación que correspondan.

La definición precisa de los cargos comprendidos, de las prestaciones objeto de restricción y de los efectos temporales de la reforma permitirá dotar de mayor certeza a las instituciones públicas y a las personas destinatarias de la normativa.

Asimismo, resulta necesario diferenciar el auxilio de cesantía de otros derechos económicos y mecanismos de ahorro laboral o previsional que cuentan con regulación propia, para evitar interpretaciones extensivas que excedan el propósito de la iniciativa.

La transparencia y la responsabilidad en el ejercicio de la función pública deben desarrollarse en armonía con el principio de legalidad y con las garantías constitucionales que rigen la actuación del Estado.

Por ello, el proyecto define las personas comprendidas, identifica la prestación que se suprime y regula sus efectos en el tiempo. Con respeto a los límites de los artículos 34 y 45 de la Constitución Política, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA DEL CÓDIGO DE TRABAJO Y DE LA LEY DE ASOCIACIONES
SOLIDARISTAS PARA PROHIBIR EL AUXILIO DE CESANTÍA ALTOS JERARCAS
Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS EN LA ADMINISTRACIÓN DE
FONDOS PÚBLICOS**

ARTÍCULO 1- Reforma del artículo 684 del Código de Trabajo

Se reforma el artículo 684 del Código de Trabajo, Ley n.º 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 684-

Las personas exceptuadas en el artículo anterior no se regirán por las disposiciones de este Código, sino por las que establezcan leyes, decretos o acuerdos especiales, con sujeción a la prohibición establecida en este artículo.

Se prohíbe reconocer y pagar, con cargo a recursos públicos, auxilio de cesantía por el ejercicio o la terminación de los cargos enumerados en los incisos del artículo 683. La prohibición comprende la jubilación, la pensión y el fallecimiento durante el ejercicio del cargo, aun cuando el beneficio de pensión se adquiriera por primera vez.

Quedan expresamente comprendidas las personas que ejerzan magistraturas de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Supremo de Elecciones. En las magistraturas suplentes, la prohibición se aplicará por los períodos de ejercicio remunerado de la suplencia. La sola designación como suplente no afectará los derechos correspondientes a un puesto distinto.

La prohibición comprende las prestaciones que, cualquiera que sea su denominación, sustituyan el auxilio de cesantía por el desempeño de esos cargos. No podrán destinarse recursos públicos a constituir, incrementar o financiar fondos de cesantía en beneficio de sus titulares por períodos de servicio a partir de la entrada en vigencia de la reforma que establece esta prohibición. Los convenios, reglamentos o acuerdos no podrán autorizar los pagos o aportes prohibidos.

La presente prohibición no afectará los derechos patrimoniales legítimamente adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley ni las prestaciones de naturaleza distinta reguladas expresamente por el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 2- Adición al artículo 18 de la Ley de Asociaciones Solidaristas

Se adicionan tres párrafos finales al artículo 18 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley n.º 6970, de 7 de noviembre de 1984, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 18-

[...]

En el sector público, no se efectuarán aportes patronales destinados al fondo económico del auxilio de cesantía a favor de las personas que desempeñen los cargos enumerados en los incisos del artículo 683 y del Código de Trabajo, por los períodos de ejercicio de esos cargos a partir de la entrada en vigencia de la reforma que establece esta prohibición. Esta prohibición comprende a quienes ejerzan magistraturas de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Supremo de Elecciones y se aplicará en concordancia con el artículo 684 del mismo Código.

La prohibición del párrafo anterior no modifica los requisitos legales de afiliación, no obliga a desafilarse ni incorpora nuevas incompatibilidades para integrar los órganos de las asociaciones. Se conservarán el ahorro personal, obligatorio y voluntario, y los derechos sobre los fondos y sus rendimientos constituidos antes de la vigencia de la prohibición, de conformidad con el ordenamiento. Las reglas de administración y entrega de esos recursos continuarán aplicándose conforme a esta ley.

La institución pública empleadora identificará los períodos de servicio y los montos necesarios para cumplir la prohibición, y comunicará a la asociación los ajustes que correspondan. Si un período de planilla comprende días anteriores y posteriores a la entrada en vigencia, se calculará separadamente el aporte correspondiente a los días anteriores. La prohibición no eximirá del traslado de los aportes devengados antes de esa fecha ni de los aportes obligatorios al Fondo de Capitalización Laboral, al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y a los demás regímenes de seguridad social.

ARTÍCULO 3.- Régimen sancionatorio, nulidad y responsabilidad personal

A) Nulidad absoluta: Cualquier acto administrativo, acuerdo, convención o nombramiento que, en contravención de esta ley, apruebe la erogación, liquidación o pago de cesantía a favor de los cargos señalados en el artículo 1 será absolutamente nulo en los extremos que infrinjan esta normativa.

B) Responsabilidad por cobro e indemnización indebida: La persona que perciba indebidamente sumas por concepto de cesantía en contravención de esta ley estará obligada a reintegrar el cien por ciento (100 %) de los montos recibidos más los intereses legales correspondientes, previa determinación de la improcedencia del pago

conforme al procedimiento aplicable y sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran corresponder, incluidos los delitos de peculado o enriquecimiento ilícito, cuando los hechos acreditados configuren sus respectivos elementos legales.

C) Responsabilidad de los ordenadores del gasto: Los funcionarios públicos que autoricen, aprueben o liquiden pagos por cesantía a favor de los cargos señalados en esta ley, actuando con dolo o culpa grave, incurrirán en falta grave a los deberes de la función pública y estarán sujetos a la sanción de destitución sin responsabilidad patronal, cuando esta resulte procedente y proporcional, previa sustanciación del procedimiento correspondiente y con respeto al derecho de defensa.

Lo anterior se aplicará de conformidad con el régimen de responsabilidad correspondiente al cargo y sin perjuicio de las demás responsabilidades previstas en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N.º 8422, y demás normativa aplicable.

TRANSITORIO ÚNICO-

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Estado y las instituciones públicas cesarán de forma inmediata cualquier transferencia o aporte patronal por concepto de cesantía a favor de los cargos contemplados en el artículo 683 del Código de Trabajo.

Esta disposición se aplicará a los aportes correspondientes a períodos posteriores a la entrada en vigencia de la ley, sin afectar los derechos patrimoniales legítimamente adquiridos ni las sumas válidamente depositadas con anterioridad.

Rige a partir de su publicación.

Marta Esquivel Rodríguez
Diputada