

EL PUEBLO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**PROYECTO
CONVOCATORIA A REFERÉNDUM CIUDADANO
LEY DE DEVOLUCION PLENA DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO
DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS**

**(Art. 102, inciso 9),105, 123, 129)
CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

2026

PROYECTO

CONVOCATORIA A REFERÉNDUM CIUDADANO
LEY DE DEVOLUCIÓN PLENA DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO DE PENSIONES
COMPLEMENTARIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, conocido como ROPC o ROP, fue creado por la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983, como un régimen de ahorro individual obligatorio y capitalizable. Mediante este régimen se acumulan, en una cuenta personal del trabajador, determinados aportes obrero-patronales, junto con los rendimientos que estos generen, bajo la administración de una operadora de pensiones complementarias.

Aunque su denominación legal lo vincula al sistema de pensiones, el ROPC *presenta características jurídicas y económicas que lo distinguen de una pensión propia en sentido técnico*. Se trata de un patrimonio individual del trabajador, pues no funciona como un régimen solidario, no existe una obligación de pago vitalicio independiente del saldo acumulado, no hay riesgo actuarial compartido entre afiliados y, en caso de fallecimiento del titular, el saldo no consumido puede transmitirse a sus beneficiarios o herederos.

Por ello, desde la perspectiva que sustenta este proyecto, el ROPC debe entenderse como un ahorro laboral diferido, de titularidad individual, nacido de recursos vinculados históricamente a la cesantía del trabajador. Su naturaleza no es la de una pensión solidaria, sino la de un ahorro individual capitalizable, integrado por aportes y rendimientos que pertenecen al afiliado.

El presente proyecto de ley tiene por *objeto* reconocer y garantizar el derecho de toda persona afiliada al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias a disponer plenamente del saldo acumulado en su cuenta individual, ya sea al adquirir la condición de pensionada por vejez o invalidez en cualquiera de los regímenes legalmente establecidos, o al cumplir los 65 años, lo que ocurra primero.

Para tal efecto, se propone regular el ejercicio del derecho de retiro total de dichos recursos, con independencia del número de cuotas cotizadas y de la situación laboral de la persona afiliada al momento de presentar la solicitud, *sin afectar el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social ni los regímenes especiales contributivos vigentes*.

La iniciativa parte de una premisa jurídica central: *el ROPC constituye un ahorro individual capitalizable, de naturaleza laboral y patrimonial*. Por tanto, corresponde someter a conocimiento y aprobación ciudadana la decisión sobre la forma en que sus titulares podrán ejercer el derecho de disposición sobre esos recursos.

I. Argumentos a favor de la devolución del ROPC

La devolución plena del ROPC se justifica en un conjunto de razones jurídicas, patrimoniales, sociales y democráticas. Entre las principales pueden señalarse las siguientes:

1. **El ROPC es propiedad individual del trabajador.** El ROPC funciona mediante cuentas individuales, integradas por aportes y rendimientos que pertenecen al afiliado. Por ello, cumplidos los requisitos legales, la persona debe poder disponer plenamente de su propio patrimonio.
2. **El ROPC no es una pensión en sentido técnico, sino un ahorro individual capitalizable.** A diferencia del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, el ROPC no opera como un régimen solidario, no garantiza pagos vitalicios independientes del saldo y no distribuye riesgos entre afiliados. Cada persona recibe lo que acumuló en su propia cuenta.
3. **El ROPC nació de recursos vinculados a la cesantía.** Los recursos que alimentan el ROPC provienen históricamente de una redirección de parte de la cesantía del trabajador. Por eso se sostiene que conserva una naturaleza laboral-patrimonial, semejante al salario diferido.
4. **El saldo del ROPC se hereda.** Si el afiliado fallece sin haber agotado su saldo, esos recursos pasan a sus beneficiarios o herederos. Esta característica refuerza la tesis de que se trata de un patrimonio individual y no de una pensión solidaria.
5. **La devolución no afecta el régimen básico de pensiones de la CCSS.** El IVM y el ROPC son regímenes distintos. La devolución del ROPC no compromete las reservas del IVM ni altera las obligaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social.
6. **El retiro individual no perjudica a los demás afiliados.**
Como cada cuenta es individual, la entrega del saldo a un afiliado no disminuye el saldo de otros trabajadores. Se trata de devolverle a cada persona lo que ya le pertenece.
7. **Las comisiones pueden erosionar el patrimonio acumulado.** Mantener los fondos bajo administración durante muchos años adicionales puede generar una transferencia patrimonial significativa hacia las operadoras, especialmente en la etapa de retiro, cuando el afiliado ya cumplió los requisitos para disponer de sus recursos.
8. **La libertad de retiro no elimina otras opciones.** Autorizar el retiro total no obliga a todos los afiliados a retirar su dinero. Quien lo desee podrá mantener las modalidades actuales, como retiro programado, renta permanente, renta temporal o renta vitalicia. La reforma simplemente incorpora una opción adicional de libertad.
9. **Las modalidades actuales pueden resultar poco proporcionales al ahorro acumulado.** Los pagos mensuales derivados de las modalidades vigentes suelen ser bajos en comparación con el capital acumulado durante años de trabajo, lo que genera

una percepción de desproporción entre el esfuerzo de ahorro y el beneficio efectivamente recibido.

10. **La devolución refuerza la autonomía y dignidad del trabajador adulto mayor.** Una persona que ha trabajado y ahorrado durante décadas debe ser tratada como capaz de decidir responsablemente qué hacer con su patrimonio.

En síntesis, **el argumento central es que el ROPC debe ser devuelto porque constituye un ahorro individual, patrimonial y capitalizable del trabajador, no una pensión solidaria.** Por tanto, cumplidos los requisitos legales, corresponde reconocer al afiliado el derecho a disponer plenamente de esos recursos.

II. El ROPC como ahorro individual capitalizable: naturaleza jurídica, fundamento patrimonial y viabilidad constitucional de su devolución mediante referéndum

1. La cuestión jurídica preliminar

Toda propuesta orientada a someter a referéndum ciudadano la devolución plena del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias debe enfrentar, de previo, una cuestión constitucional esencial: determinar si la materia que se pretende consultar está comprendida dentro de la prohibición establecida en el artículo 105 de la Constitución Política y en el artículo 2 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, Ley N.º 8492.

El artículo 105 constitucional dispone que el pueblo puede ejercer la potestad legislativa mediante referéndum para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución; sin embargo, excluye expresamente de ese mecanismo los proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

A primera vista, podría pensarse que cualquier regulación relacionada con el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se encuentra automáticamente excluida del referéndum por contener la expresión “pensiones” en su denominación legal. Sin embargo, esa conclusión sería jurídicamente insuficiente, porque atiende únicamente al nombre formal del régimen y no a su verdadera naturaleza jurídica.

La cuestión decisiva no consiste en determinar cómo se llama el ROPC, sino qué es jurídicamente, es decir, cuál es su naturaleza jurídica. Desde esa perspectiva, la respuesta es clara: *el ROPC no constituye una pensión propia en sentido técnico-constitucional, sino un ahorro individual capitalizable, de naturaleza patrimonial y laboral, formado por aportes y rendimientos que pertenecen al trabajador.*

Por ello, la propuesta de devolución plena no versa sobre materia de pensiones en el sentido prohibido por el artículo 105 constitucional, sino sobre el ejercicio del derecho de propiedad del afiliado respecto de un ahorro individual acumulado en su cuenta personal.

2. El ROPC no es una pensión propia, sino un ahorro individual capitalizable

En sentido técnico-jurídico, una pensión es una prestación periódica, con vocación de permanencia, generalmente calculada sobre una base contributiva solidaria o sobre una asignación presupuestaria, que un régimen previsional paga a una persona por razones de vejez, invalidez o supervivencia. En estos regímenes existe una obligación jurídica de pago mientras subsista el derecho del beneficiario, con independencia de la existencia de un saldo individual específico, porque el sistema se apoya en principios de solidaridad financiera, mutualización del riesgo demográfico y garantía colectiva del beneficio.

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social responde a esa lógica. En él, las cotizaciones de los trabajadores activos contribuyen al financiamiento de las pensiones de los jubilados actuales; existe una reserva actuarial común; el riesgo demográfico se distribuye entre los afiliados; y el régimen asume una obligación de pago vitalicio una vez consolidado el derecho correspondiente.

El ROPC, en cambio, no presenta esos elementos estructurales. En este régimen no existe una bolsa común destinada a financiar solidariamente prestaciones de otros afiliados. Cada aporte se registra en una cuenta individual del trabajador. Tampoco existe riesgo actuarial compartido: si el saldo se agota, la operadora no asume una obligación vitalicia de pago; y si el afiliado fallece sin haber consumido la totalidad de los recursos, el saldo restante no se incorpora a un fondo común, sino que se transmite a sus beneficiarios o herederos.

Esta característica es determinante. En los regímenes propiamente pensionales, la muerte del titular puede generar pensiones derivadas en favor de determinadas personas, conforme a reglas y requisitos propios del régimen. Pero no se transmite, como tal, un saldo individual no consumido. En el ROPC ocurre lo contrario: el saldo acumulado conserva su naturaleza patrimonial y puede heredarse. Esta sola circunstancia revela que no estamos ante una pensión propia, sino ante un ahorro individual perteneciente al afiliado.

La diferencia, por tanto, no es meramente nominal ni secundaria. Es una diferencia de naturaleza jurídica. Una pensión solidaria y un ahorro individual capitalizable responden a estructuras, principios y consecuencias jurídicas distintas. La primera se apoya en la solidaridad, el riesgo compartido y la obligación vitalicia del régimen; el segundo descansa en la titularidad individual, la capitalización de aportes y rendimientos, y la disposición patrimonial del saldo acumulado.

3. El origen del ROPC confirma su naturaleza patrimonial y laboral

La naturaleza jurídica del ROPC también se confirma al examinar el origen de los recursos que lo integran. Antes de la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983, los recursos que hoy alimentan parcialmente el ROPC estaban vinculados al régimen de cesantía del trabajador costarricense, regulado en el Código de Trabajo.

La cesantía ha sido tradicionalmente concebida como un derecho laboral de contenido patrimonial. Constituye una forma de salario diferido, esto es, una prestación derivada del trabajo

realizado que se acumula para ser entregada al trabajador en determinadas circunstancias. No se trata de una contribución solidaria destinada a financiar prestaciones de terceros, sino de un derecho individual del trabajador, protegido por el ordenamiento jurídico.

La Ley N.º 7983 modificó la forma de administración y el momento de entrega de parte de esos recursos, al redirigirlos hacia el nuevo Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Sin embargo, esa operación legislativa no transformó su naturaleza sustancial. Lo que antes era patrimonio laboral del trabajador no dejó de serlo por el solo hecho de acumularse en una cuenta individual administrada por una operadora de pensiones complementarias.

En otras palabras, la ley cambió el vehículo institucional de administración, pero no la titularidad esencial del recurso. Antes de la reforma, esos recursos formaban parte del patrimonio laboral del trabajador; después de la reforma, continuaron siendo recursos individualizados, acumulados a nombre del trabajador, capitalizados con sus respectivos rendimientos y sujetos a entrega bajo las condiciones previstas por la ley.

Esta trazabilidad histórica permite sostener que el ROPC conserva una naturaleza laboral-patrimonial. No nació como una pensión solidaria ni como una carga fiscal del Estado, sino como una forma de ahorro obligatorio individual, alimentado por recursos vinculados históricamente a la cesantía y pertenecientes al trabajador.

4. La devolución del ROPC no afecta el régimen básico de pensiones

Otro aspecto fundamental consiste en precisar que la devolución plena del ROPC no compromete el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, ni los regímenes especiales contributivos vigentes.

El IVM y el ROPC son instituciones distintas. El primero es un régimen básico, solidario y contributivo, cuya finalidad es otorgar una pensión de carácter vitalicio conforme a reglas actuariales propias. El segundo es un régimen de capitalización individual, integrado por cuentas personales, cuyos saldos dependen de los aportes realizados y de los rendimientos obtenidos.

Por ello, reconocer y garantizar el derecho de toda persona afiliada al ROPC a disponer plenamente del saldo acumulado en su cuenta individual, ya sea al adquirir la condición de pensionada por vejez o invalidez en cualquiera de los regímenes legalmente establecidos, o al cumplir los 65 años, lo que ocurra primero, no supone debilitar la seguridad social ni afectar las reservas del IVM. Tampoco implica trasladar cargas al Estado ni alterar la sostenibilidad de los regímenes solidarios. Lo que se propone es reconocer al afiliado la posibilidad de disponer de un patrimonio individual que ya le pertenece, sin tocar los fondos, reservas ni obligaciones propias del régimen básico de pensiones.

5. La materia sometida a consulta es laboral-patrimonial, no previsional

A partir de lo anterior, la cuestión sometida a conocimiento y aprobación ciudadana no consiste en reformar una pensión solidaria ni en modificar el régimen básico de seguridad social. Lo que se propone es regular la forma en que el titular de una cuenta individual del ROPC puede ejercer su derecho de disposición sobre el saldo acumulado al cumplir los requisitos previstos en esta ley.

La materia, por tanto, no es previsional en el sentido estricto excluido por el artículo 105 constitucional. Es una materia laboral-patrimonial, relacionada con la titularidad, administración y disposición de recursos individualizados pertenecientes al trabajador. Su núcleo jurídico no es la sostenibilidad actuarial de un régimen solidario, sino el alcance del derecho de propiedad sobre un ahorro laboral diferido.

Esta distinción resulta decisiva para efectos de la viabilidad constitucional del referéndum. Las limitaciones al derecho de los trabajadores a disponer de su ahorro individual, así como las restricciones al derecho del pueblo a decidir directamente mediante referéndum, deben interpretarse de manera restrictiva. En caso de duda, no debe ampliarse una prohibición constitucional más allá de su sentido propio.

Tabla comparativa entre el IVM y el ROPC

Característica jurídica	Pensión propia (IVM)	ROPC
Naturaleza jurídica del recurso	Prestación previsional contributiva	Ahorro individual capitalizable
Titularidad del recurso	Régimen solidario (olla común)	Trabajador individual (cuenta nominal)
Solidaridad financiera entre afiliados	Sí, esencial al sistema	No existe
Riesgo actuarial compartido	Sí, principio estructural	No, riesgo es individual
Obligación de pago vitalicio	Sí, mientras viva el titular y subsista el derecho	No existe; se paga hasta agotar el saldo o conforme a la modalidad escogida
Fallecimiento del titular	Puede generar pensiones derivadas según reglas del régimen: pensión a viudo/huérfanos	El saldo no consumido se transmite a beneficiarios o herederos

Característica jurídica	Pensión propia (IVM)	ROPC
Cálculo del beneficio	Fórmula actuarial sobre base solidaria	Saldo acumulado más rendimientos individuales
Reserva técnica	Reserva común actuarial (CCSS)	No existe; son cuentas individuales administradas por operadoras

Creación propia

La diferencia no es de grado, sino de naturaleza. Una pensión propia y un ahorro individual capitalizable son instituciones jurídicas de categoría distinta, regidas por principios distintos y sometidas a controles distintos. Por ello, la exclusión de la “materia de pensiones” del artículo 105 constitucional alcanza a las primeras, no a los segundos.

7. Viabilidad constitucional de la consulta ciudadana

En consecuencia, la devolución plena del ROPC puede ser sometida a referéndum porque no incide sobre una pensión solidaria, no compromete recursos públicos, no afecta obligaciones actuariales del Estado y no altera el régimen básico de la seguridad social. **La consulta ciudadana se refiere, más bien, a la disposición de un ahorro individual capitalizable, de titularidad patrimonial del trabajador.**

Esta conclusión permite superar la objeción preliminar derivada del artículo 105 de la Constitución Política. La exclusión constitucional de la materia de pensiones protege, razonablemente, la estabilidad de los regímenes solidarios, las obligaciones previsionales de largo plazo y la sostenibilidad financiera de sistemas que descansan en la mutualización del riesgo. Pero esa razón no se presenta en el caso del ROPC, donde cada afiliado posee una cuenta individual, donde no existe solidaridad financiera entre cuentas, donde el saldo puede heredarse y donde la devolución a un titular no disminuye el patrimonio de los demás afiliados.

Por ello, el presente proyecto se fundamenta en una tesis jurídica clara: el ROPC es un ahorro individual capitalizable, de origen laboral y naturaleza patrimonial. Su devolución plena no constituye una reforma de una pensión solidaria, sino el reconocimiento efectivo del derecho del trabajador a disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual. En consecuencia, la materia puede ser válidamente sometida al conocimiento y aprobación directa de la ciudadanía mediante referéndum.

8. Síntesis de los argumentos y respuesta anticipada ante el Tribunal Supremo de Elecciones

Los argumentos desarrollados en esta sección se refuerzan mutuamente y conforman una misma línea de razonamiento jurídico. El primero demuestra que el ROPC, por su estructura actual, no responde a la categoría jurídica de una pensión propia. En efecto, se trata de un régimen de capitalización individual, sin solidaridad financiera entre cuentas, sin riesgo actuarial compartido,

sin obligación vitalicia de pago por parte del Estado o del régimen, y con posibilidad de transmisión hereditaria del saldo no consumido.

El segundo argumento confirma esa conclusión desde la perspectiva histórica y constitutiva del recurso. El ROPC nació de recursos vinculados a la cesantía del trabajador, redirigidos por la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983. Esa ley modificó la forma de administración y el momento de entrega de dichos recursos, pero no transformó su naturaleza jurídica sustancial. Lo que era patrimonio laboral del trabajador continuó siéndolo, aunque bajo una modalidad distinta de acumulación y administración.

Tomados conjuntamente, ambos argumentos permiten sostener una proposición central: el ROPC es un ahorro individual capitalizable, de origen laboral, nacido de recursos vinculados a la cesantía. No es una pensión propia en sentido técnico-constitucional. En consecuencia, la materia que se propone someter a consulta popular no es materia previsional, sino materia laboral-patrimonial, referida al derecho del afiliado de disponer del saldo acumulado en su cuenta individual al cumplir los requisitos previstos en esta ley. *Por ello, la exclusión contenida en el artículo 105 de la Constitución Política respecto de la "materia de pensiones" no resulta aplicable a este proyecto.*

Ante un eventual cuestionamiento de admisibilidad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, la defensa de la viabilidad constitucional del referéndum puede apoyarse en tres pilares fundamentales.

El **primer pilar** consiste en que las limitaciones al derecho de los trabajadores a disponer de su ahorro individual, y las restricciones al derecho del pueblo a decidir directamente mediante referéndum, **deben interpretarse de manera restrictiva**. En caso de duda, no debe ampliarse una prohibición constitucional más allá de su sentido propio. Una lectura amplia o meramente nominal de la expresión "materia de pensiones", que incluyera cualquier régimen que contenga la palabra "pensiones" en su denominación legal, vaciaría injustificadamente el derecho ciudadano reconocido en el artículo 105 constitucional. La interpretación correcta debe atender a la naturaleza jurídica sustancial del régimen y no únicamente a su nombre formal.

El **segundo pilar** se refiere a la finalidad constitucional de la exclusión. La razón de excluir la materia de pensiones del referéndum es proteger la sostenibilidad actuarial de los regímenes solidarios, así como evitar que decisiones coyunturales comprometan obligaciones previsionales intergeneracionales o responsabilidades fiscales del Estado. Ninguno de esos riesgos se presenta en una ley que regula la disposición del saldo individual del ROPC, **pues este régimen no compromete las finanzas públicas, no afecta la reserva del IVM y no altera obligaciones propias de un sistema solidario de pensiones.**

El **tercer pilar** se encuentra en la propia Ley N.º 7983. **El origen normativo del ROPC revela que no se creó una pensión propia, sino un mecanismo de ahorro obligatorio individual, alimentado por recursos laborales previamente vinculados a la cesantía.** El legislador no transformó esos recursos en una pensión solidaria, sino que los canalizó hacia un

régimen complementario de capitalización individual. Esta calificación originaria refuerza la tesis de que el ROPC conserva una naturaleza patrimonial y laboral.

En suma, la devolución plena del ROPC no supone reformar una pensión solidaria ni alterar el régimen básico de seguridad social. Supone reconocer, mediante decisión ciudadana directa, el derecho del trabajador a disponer de un ahorro individual que le pertenece. Esa es la razón por la cual el proyecto puede ser válidamente sometido al conocimiento y aprobación de la ciudadanía mediante referéndum.

Cuadro síntesis sobre la trazabilidad histórica del recurso que hoy llamamos ROPC

Período	Forma jurídica del recurso	Naturaleza patrimonial del recurso
Antes del año 2000	Cesantía del trabajador (Código de Trabajo, arts. 28-29)	Salario diferido, patrimonio del trabajador y derecho laboral.
Ley 7983 (febrero 2000)	Redirección de tres puntos porcentuales de la cesantía hacia el ROPC	Mismo recurso, distinta forma de administración.
2001 - presente	Existencia del ROPC como cuenta individual administrada por operadora de pensiones complementarias	Salario diferido, capitalización individual y propiedad privada del trabajador (art. 45 CP).

Creación propia

III. El ROPC en cifras: la magnitud económica y social de lo que está en juego

Antes de desarrollar los argumentos sustantivos que justifican la devolución plena del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, resulta necesario dimensionar la magnitud económica, social y patrimonial del asunto sometido a conocimiento ciudadano. No se trata de una cuestión marginal ni de un debate limitado a un pequeño grupo de afiliados. *El ROPC constituye hoy uno de los principales acervos financieros del país y representa una parte significativa del ahorro acumulado por millones de personas trabajadoras costarricenses.*

Según datos de la Superintendencia de Pensiones correspondientes al primer semestre de 2026, el ROPC reúne aproximadamente 3,21 millones de afiliados, cifra que representa a una proporción mayoritaria de la población económicamente activa del país. De ese total, cerca de 1,40 millones de personas realizan aportes activos mensuales al sistema mediante el SICERE. Esto evidencia que el régimen no solo involucra a quienes ya se encuentran próximos al retiro, sino también a trabajadores jóvenes y de mediana edad que continúan acumulando recursos en sus cuentas individuales.

Desde el punto de vista financiero, el ROPC administra activos aproximados de entre ₡14,1 y ₡14,3 billones, equivalentes a cerca del 27 % o 28 % del Producto Interno Bruto nacional. Esta cifra permite comprender la relevancia sistémica del régimen y la importancia de discutir, con

plena transparencia democrática, quién debe ejercer el control final sobre esos recursos: las operadoras que los administran o los trabajadores que los han generado mediante años de cotización.

La dimensión humana del asunto también es considerable. Actualmente, alrededor de 90.000 personas reciben pagos mensuales del ROPC bajo las modalidades vigentes. Además, existe una población próxima a pensionarse, ubicada entre los 59 y los 100 años, integrada por aproximadamente 462.380 personas, con un saldo conjunto acumulado cercano a ₡2,08 billones. Ese monto equivale a un saldo promedio aproximado de ₡4,5 millones por afiliado, suma que para muchas familias representa un recurso decisivo para enfrentar la vejez, atender necesidades de salud, cancelar deudas, mejorar su vivienda, apoyar a su familia o reorganizar su vida económica al final de la etapa laboral.

También debe destacarse el comportamiento histórico del valor cuota. Desde el valor inicial de ₡1.000 en el año 2001, el valor cuota promedio del sistema supera actualmente los ₡14.000, lo cual refleja una multiplicación significativa del capital administrado. A su vez, se estima que, en el caso de un afiliado joven que complete el ciclo de acumulación hasta el retiro, aproximadamente un 78 % del saldo final corresponderá a rendimientos acumulados y un 22 % a aportes obrero-patronales. Este dato confirma el carácter capitalizable del régimen y la importancia de proteger íntegramente los frutos generados por el ahorro individual del trabajador.

Sin embargo, mientras esos recursos permanezcan bajo administración de las operadoras, continúan sujetos al cobro de comisiones. La comisión anual vigente, equivalente al 0,35 % sobre el saldo administrado, se cobra durante toda la vida del afiliado, tanto en la etapa de acumulación como en la etapa de retiro. Por ello, la discusión sobre la devolución del ROPC no solo se refiere al acceso al capital acumulado, sino también a la protección del patrimonio del trabajador frente a costos de administración prolongados en el tiempo.

En suma, el ROPC constituye uno de los fondos institucionales más grandes de Costa Rica, incluso superior al fondo de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. **Lo que se somete a consulta popular no es, por tanto, una cuestión secundaria.** Se trata de decidir si millones de trabajadores costarricenses podrán disponer efectivamente de una parte sustancial de la riqueza que han acumulado durante más de veinticinco años de aportes disciplinados. La magnitud de las cifras demuestra que el debate tiene una profunda relevancia económica, social, jurídica y democrática.

IV. La dimensión humana del ROPC: adultos mayores, vulnerabilidad y disposición efectiva del ahorro propio

La discusión sobre la devolución plena del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias no puede reducirse a una cuestión financiera, actuarial o administrativa. **Detrás de las cifras existen personas concretas:** trabajadores que durante décadas contribuyeron a la construcción de este ahorro individual y que, al llegar a la vejez, enfrentan necesidades reales de

salud, vivienda, alimentación, endeudamiento, apoyo familiar, dependencia, soledad o pérdida de ingresos. Por ello, el debate sobre el ROPC tiene también una profunda dimensión humana.

La vejez es una etapa de la vida que merece especial protección jurídica y social. No porque la persona adulta mayor pierda su autonomía, sino precisamente porque conserva su dignidad, su libertad y su derecho a decidir sobre su propio proyecto de vida. En muchos casos, el saldo acumulado en el ROPC puede representar un recurso decisivo para afrontar enfermedades, adaptar la vivienda, cancelar deudas, financiar cuidados, apoyar al cónyuge, emprender una actividad productiva o simplemente vivir con mayor tranquilidad.

Negar de manera rígida la disposición plena de ese ahorro puede convertir un instrumento creado para proteger al trabajador en un mecanismo que limita injustificadamente su libertad patrimonial en una etapa especialmente sensible de la existencia.

Desde esta perspectiva, la retención obligatoria y prolongada del saldo acumulado merece ser examinada también a la luz del **derecho de la persona adulta mayor a vivir con dignidad, autonomía y seguridad económica.** La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor reconoce una especial protección a esta población y comprende dentro de la violencia contra las personas adultas mayores aquellas acciones u omisiones que puedan producir menoscabo de su integridad patrimonial.

En ese marco, sin afirmar de manera categórica que el régimen vigente constituya por sí mismo un supuesto sancionable de violencia patrimonial, sí resulta jurídicamente razonable preguntarse si la imposibilidad legal de disponer plenamente de un ahorro individual propio, construido durante años de trabajo y especialmente necesario en la vejez, puede producir un menoscabo patrimonial injustificado para la persona adulta mayor.

Cuando el ordenamiento reconoce que **la afectación patrimonial puede ser una forma de violencia contra las personas adultas mayores**, la legislación debe evitar soluciones excesivamente paternalistas que, bajo el argumento de protegerlas, terminen restringiendo desproporcionadamente su derecho a decidir sobre recursos que les pertenecen.

Por ello, la devolución plena del ROPC al cumplir los requisitos establecidos en esta ley no debe entenderse como una concesión graciosa del Estado ni como una ruptura del sistema de seguridad social. Debe comprenderse, más bien, como **una medida de reconocimiento de la dignidad, autonomía y responsabilidad de la persona trabajadora adulta mayor.** Permitirle disponer de su ahorro individual es reconocerla como sujeto de derechos, capaz de decidir sobre su patrimonio y de orientar esos recursos hacia las necesidades concretas de su vida.

V. ¿Por qué acudir al referéndum y no limitarse a un proyecto de ley ordinario?

Una pregunta legítima que debe responder esta exposición de motivos es por qué se propone acudir al mecanismo del referéndum ciudadano, si la Asamblea Legislativa tiene competencia para aprobar una ley que autorice la devolución plena del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.

La respuesta no desconoce la función legislativa ordinaria, sino que parte de una constatación política e institucional: cuando una materia afecta directamente el patrimonio de millones de trabajadores y el proceso legislativo no logra canalizar eficazmente esa demanda social, **la democracia directa puede operar como un mecanismo legítimo de decisión ciudadana.**

1. Insuficiencia del proceso legislativo ordinario

Durante los últimos años se han presentado en la Asamblea Legislativa diversas iniciativas orientadas a permitir el retiro total o más amplio del ROPC. Sin embargo, pese a la relevancia social del tema y al interés ciudadano que ha suscitado, esas propuestas no han logrado convertirse en ley. Esta circunstancia demuestra que el cauce legislativo ordinario ha resultado insuficiente para resolver una cuestión que afecta directamente a millones de afiliados.

La dificultad no obedece únicamente a la complejidad técnica del tema. También responde a la existencia de intereses institucionales, financieros y sectoriales que inciden de manera significativa en la discusión pública y legislativa. Las operadoras de pensiones, los órganos reguladores y otros actores vinculados al sistema han sostenido una posición contraria a la devolución plena, lo que ha contribuido a mantener el régimen actual pese al reclamo de amplios sectores ciudadanos.

En ese contexto, el referéndum no aparece como una vía de confrontación contra la Asamblea Legislativa, sino como un mecanismo constitucional complementario, previsto precisamente para permitir que el pueblo decida directamente sobre asuntos de alta relevancia pública cuando el debate institucional ordinario no logra producir una respuesta satisfactoria.

2. Urgencia social para la población próxima al retiro

La vía del referéndum también se justifica por razones de **urgencia social**. La población próxima para pensionarse no puede esperar indefinidamente nuevos ciclos legislativos, dictámenes, negociaciones políticas o eventuales archivos parlamentarios. Para muchas personas que ya alcanzaron o están cerca de alcanzar la edad de retiro, cada año adicional bajo el régimen vigente significa continuar recibiendo su propio ahorro de manera fragmentada, limitada y sometida a costos de administración.

Esta situación afecta especialmente a quienes se encuentran en la etapa final de su vida laboral o ya han ingresado a la etapa de retiro. Se trata de personas que acumularon durante años recursos en sus cuentas individuales y que, al llegar a la edad legal prevista, aspiran razonablemente a disponer de ellos para atender necesidades propias de la vejez: salud, vivienda, deudas, apoyo familiar, emprendimientos, seguridad económica o simplemente una mejor calidad de vida.

Desde esta perspectiva, la devolución plena del ROPC no es una discusión abstracta sobre modelos financieros. Es una decisión concreta sobre el acceso oportuno de los trabajadores a

recursos que les pertenecen y que pueden resultar decisivos en una etapa particularmente vulnerable de la vida.

3. Necesidad de una legitimidad democrática reforzada

La magnitud económica y social del ROPC exige una legitimidad democrática especialmente fuerte. No se trata de un fondo menor ni de una regulación administrativa secundaria. El ROPC comprende a millones de afiliados y administra un volumen de recursos que representa una proporción significativa de la riqueza acumulada por los trabajadores costarricenses durante más de dos décadas.

Una decisión de esta naturaleza, que incide directamente sobre la forma en que los titulares pueden disponer de su ahorro individual, **debe contar con el mayor respaldo democrático posible.** El referéndum permite que sean los propios afiliados, junto con el resto de la ciudadanía convocada constitucionalmente al ejercicio del sufragio, quienes definan si desean mantener el régimen actual de retiro gradual o reconocer el derecho a disponer plenamente del saldo acumulado en su cuenta individual.

Esa legitimidad directa tiene una fuerza política y jurídica particular. Una ley aprobada mediante referéndum expresa de manera inmediata la voluntad popular y reduce el riesgo de que la decisión sea capturada, postergada o revertida por presiones sectoriales o cálculos parlamentarios circunstanciales.

4. La democracia directa como complemento de la democracia representativa

El referéndum no debe entenderse como una sustitución de la democracia representativa, sino como uno de sus instrumentos complementarios. La Constitución Política dispone que la soberanía reside exclusivamente en la Nación, reconoce que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable, y establece que el pueblo puede ejercer la potestad legislativa no solo por medio de la Asamblea Legislativa, sino también directamente mediante el referéndum, conforme a los artículos 2, 9 y 105 constitucionales.

Esta concepción se armoniza, además, con el **derecho de participación política** reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Por ello, acudir al referéndum para resolver una cuestión patrimonial-laboral de alta relevancia nacional no debilita la democracia representativa; por el contrario, la fortalece. Cuando una decisión afecta de manera directa el patrimonio de millones de trabajadores y la materia es jurídicamente consultable, la participación ciudadana directa constituye una expresión legítima

de la soberanía popular y un mecanismo democrático idóneo para devolver la decisión a sus verdaderos titulares.

VI. Respuesta a las principales objeciones previsibles

Toda iniciativa legislativa de esta trascendencia debe anticipar y responder las principales objeciones que previsiblemente podrían formularse durante el debate público o en el examen de admisibilidad del proyecto. A continuación, se exponen las más relevantes y las razones por las cuales no desvirtúan la procedencia de la propuesta.

1. Objeción: la devolución del ROPC dejaría a muchas personas sin recursos en la última etapa de su vida

Esta objeción parte de una premisa discutible: asumir que el ROPC constituye el mecanismo principal de protección frente al riesgo de longevidad. En realidad, esa función corresponde al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, cuyo propósito es garantizar una pensión vitalicia mientras subsista el derecho del beneficiario, con independencia del comportamiento de los mercados financieros o del saldo individual acumulado.

El ROPC fue concebido como un régimen complementario de capitalización individual y no como un sustituto del IVM. En consecuencia, reconocer al trabajador la posibilidad de disponer del saldo acumulado al cumplir los requisitos legales no elimina la protección que continúa brindando el régimen básico de pensiones.

Además, las proyecciones de esperanza de vida corresponden a promedios estadísticos y no pueden convertirse, por sí solas, en fundamento suficiente para restringir indefinidamente el ejercicio del derecho de disposición sobre un patrimonio individual. Diseñar un régimen obligatorio exclusivamente para cubrir los escenarios de mayor longevidad puede implicar una limitación desproporcionada para la mayoría de los afiliados.

2. Objeción: la devolución del ROPC provocaría inestabilidad en el mercado financiero

La propuesta no contempla un retiro simultáneo de todos los recursos administrados por el sistema. Los retiros se producirían gradualmente, conforme cada afiliado cumpla los requisitos legales y ejerza voluntariamente su derecho de disposición.

Por esa razón, el sistema conservaría un flujo permanente de nuevos aportes, mientras las operadoras continuarían administrando un volumen considerable de recursos durante todo el proceso de transición. En consecuencia, la devolución individual de los saldos no supone, por sí misma, ventas masivas o forzadas de activos, ni un riesgo sistémico inevitable para el mercado financiero.

3. Objeción: el proyecto versa sobre materia de pensiones y, por tanto, no puede someterse a referéndum

Esta constituye la objeción jurídica más importante, razón por la cual fue desarrollada ampliamente en esta exposición de motivos.

En síntesis, la propuesta no modifica un régimen previsional solidario ni altera el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. **Lo que regula es el ejercicio del derecho de disposición sobre un ahorro individual acumulado en una cuenta personal.**

Como se ha demostrado, el ROPC carece de los elementos característicos de una pensión propia: no existe solidaridad financiera entre afiliados, no hay riesgo actuarial compartido, no existe obligación vitalicia de pago independiente del saldo y los recursos remanentes son transmisibles por sucesión. Asimismo, el origen histórico del régimen confirma que los recursos provienen de una reorganización de la cesantía operada por la Ley N.º 7983, conservando su naturaleza laboral y patrimonial.

Por ello, la materia objeto de esta iniciativa no es previsional en sentido estricto, sino laboral-patrimonial, circunstancia que permite sostener su viabilidad constitucional como objeto de referéndum.

4. Objeción: los trabajadores podrían administrar inadecuadamente los recursos recibidos

Esta objeción parte de una presunción que no encuentra respaldo suficiente en la experiencia ni en el ordenamiento jurídico.

El sistema jurídico costarricense reconoce plenamente la capacidad de las personas para administrar su salario, sus prestaciones laborales, su cesantía, sus ahorros, sus bienes y demás derechos patrimoniales. No existe razón objetiva para presumir que esa capacidad desaparece precisamente cuando el trabajador alcanza la edad de retiro.

Por el contrario, el respeto a la autonomía personal y al derecho de propiedad supone reconocer que corresponde al propio titular decidir el destino de un patrimonio que le pertenece, sin perjuicio de que el ordenamiento continúe ofreciendo modalidades voluntarias de administración para quienes deseen mantenerlas.

En consecuencia, la devolución plena del ROPC no elimina opciones; simplemente incorpora una alternativa adicional, respetando la libertad de elección de cada afiliado.

VII. Conclusión

El presente proyecto de ley parte de una premisa jurídica sencilla, pero de profundas consecuencias constitucionales: **el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias constituye un ahorro individual capitalizable, de naturaleza laboral y patrimonial, cuya titularidad corresponde al trabajador.** En consecuencia, el reconocimiento del derecho a disponer plenamente de ese ahorro no representa una modificación del régimen básico de seguridad social, sino el ejercicio legítimo del derecho de propiedad sobre un patrimonio individual.

Los argumentos desarrollados a lo largo de esta exposición de motivos permiten concluir que **el ROPC no reúne las características jurídicas de una pensión solidaria**; que su origen histórico se encuentra en recursos vinculados a la cesantía; que su devolución no compromete la sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte; y que la materia objeto de esta iniciativa pertenece al ámbito laboral-patrimonial y no al de las pensiones en sentido técnico-constitucional.

Asimismo, se ha demostrado que **la vía del referéndum constituye un mecanismo constitucional idóneo para someter esta cuestión a la decisión directa de la ciudadanía**. Lejos de debilitar la democracia representativa, el referéndum la complementa, permitiendo que el pueblo ejerza directamente la potestad legislativa en una materia que afecta el patrimonio de millones de trabajadores costarricenses.

En definitiva, la discusión no gira alrededor de la existencia del ROPC ni de la continuidad del régimen básico de pensiones. **La verdadera cuestión** consiste en determinar si, una vez cumplidas las condiciones legales, el trabajador debe conservar únicamente una titularidad formal sobre los recursos acumulados en su cuenta individual, o si el ordenamiento jurídico debe reconocerle plenamente el derecho de disponer de ellos.

Este proyecto de ley opta por esta última solución. Lo hace porque considera que ella es la que mejor armoniza con el derecho de propiedad, con la naturaleza jurídica del ROPC, con los principios de autonomía personal y libertad patrimonial, y con el ejercicio efectivo de la soberanía popular y el derecho a la participación política mediante el mecanismo constitucional del referéndum.

La pregunta de fondo no es si los trabajadores costarricenses son titulares de los recursos acumulados en sus cuentas individuales del ROPC. Esa titularidad se desprende de la propia naturaleza jurídica del régimen. La verdadera pregunta es si esa propiedad seguirá siendo reconocida solo formalmente, o si también será efectiva en la práctica.

Por ello, acudir al referéndum no significa sustituir a la Asamblea Legislativa, sino activar un **mecanismo constitucional de democracia directa** en una materia que afecta de manera directa el patrimonio de millones de trabajadores. Cuando una decisión de esta magnitud incide sobre el ahorro individual de la ciudadanía, resulta legítimo que el pueblo pueda pronunciarse directamente.

En consecuencia, la pregunta propuesta para la consulta ciudadana es la siguiente:

¿Aprueba usted el proyecto de Ley de Devolución Plena del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, que reconoce el derecho de toda persona afiliada a retirar la totalidad del saldo acumulado en su cuenta individual al pensionarse por vejez o invalidez, o al cumplir los 65 años, lo que ocurra primero?

SÍ () NO ()

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
EL PUEBLO DE COSTA RICA
APRUEBA:
LEY DE DEVOLUCIÓN PLENA DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO DE PENSIONES
COMPLEMENTARIAS

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, creado por la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983 del 16 de febrero del 2000, constituye un esquema de ahorro individual capitalizable y no un régimen previsional de carácter solidario o contributivo en sentido técnico-jurídico estricto.

SEGUNDO. Que los recursos que alimentan el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias provienen, en parte, de la redirección administrativa de recursos vinculados al antiguo régimen de cesantía del trabajador, operación realizada por la Ley N.º 7983, sin modificar la naturaleza jurídico-patrimonial originaria del recurso, que continúa siendo ahorro laboral diferido y propiedad individual del trabajador en los términos del artículo 45 de la Constitución Política.

TERCERO. Que el saldo acumulado en la cuenta individual del ROPC no participa de los caracteres propios de una pensión solidaria: no existe solidaridad financiera entre cuentas, no hay riesgo actuarial compartido, no hay obligación del Estado o del régimen de pago vitalicio independiente del saldo, y al fallecer el titular sin agotar los recursos acumulados, el saldo se transmite a los beneficiarios o herederos conforme a las reglas aplicables.

CUARTO. Que esta ley no afecta el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, ni los regímenes especiales contributivos vigentes, los cuales continuarán operando bajo sus propias reglas, fuentes de financiamiento y condiciones legales.

QUINTO. Que corresponde reconocer a toda persona afiliada al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias el derecho a disponer plenamente del saldo acumulado en su cuenta individual al adquirir la condición de pensionada por vejez o invalidez en cualquiera de los regímenes legalmente establecidos, o al cumplir los 65 años, lo que ocurra primero, sin perjuicio de que pueda optar voluntariamente por las demás modalidades de retiro previstas en el ordenamiento jurídico.

TÍTULO ÚNICO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de disposición plena sobre los recursos acumulados en las cuentas individuales del Régimen

Obligatorio de Pensiones Complementarias, en favor de las personas afiliadas que cumplan los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 2. Derecho al retiro pleno del saldo acumulado. Toda persona afiliada al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias tendrá derecho a retirar la totalidad del saldo acumulado en su cuenta individual al adquirir la condición de pensionada por vejez o invalidez en cualquiera de los regímenes legalmente establecidos, o al cumplir los 65 años, lo que ocurra primero, con independencia del número de cuotas cotizadas y de su situación laboral al momento de presentar la solicitud.

Artículo 3. Procedimiento para ejercer el derecho. El derecho establecido en esta ley se ejercerá mediante solicitud formal presentada ante la operadora de pensiones complementarias en la cual se encuentre registrada la cuenta individual del afiliado.

La operadora dispondrá de un plazo máximo de sesenta días naturales, contado a partir de la presentación de la solicitud completa, para hacer efectiva la entrega total del saldo acumulado.

Durante ese plazo, los rendimientos que genere la cuenta individual continuarán perteneciendo al afiliado.

Artículo 4. Conservación de modalidades alternativas. El ejercicio del derecho de retiro total no elimina ni extingue las demás modalidades previstas en la legislación vigente, tales como renta permanente, retiro programado, renta temporal hasta expectativa de vida o renta vitalicia.

El afiliado podrá optar voluntariamente por cualquiera de esas modalidades, por el retiro total del saldo acumulado o por una combinación de retiro parcial y administración del saldo restante, conforme a las condiciones que resulten aplicables.

Artículo 5. Gestión de liquidez y supervisión. Las operadoras de pensiones complementarias deberán adecuar sus modelos de gestión de liquidez a lo dispuesto en esta ley dentro del plazo establecido en el transitorio único.

La Superintendencia de Pensiones deberá supervisar el cumplimiento de esta obligación y publicar mensualmente, durante el primer año de aplicación de la ley, los indicadores generales de liquidez de cada operadora, con el fin de garantizar transparencia y adecuada información pública.

Artículo 6. No afectación del régimen básico ni de regímenes especiales. La presente ley no modifica ni afecta las disposiciones aplicables al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, ni los regímenes especiales contributivos vigentes, los cuales continuarán rigiéndose por su normativa propia.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige noventa días naturales después de su publicación, salvo el transitorio único, que regirá a partir de su publicación.

Transitorio único. Adecuación operativa. Durante el plazo comprendido entre la publicación de esta ley y la fecha en que empiece a regir, las operadoras de pensiones complementarias y la

Superintendencia de Pensiones deberán realizar las adecuaciones operativas, reglamentarias y de gestión de liquidez necesarias para garantizar su correcta aplicación.