

San José, viernes 26 de setiembre de 2025
OFICIO N° 11036-2025-DHR

Para: Sra. Daniella Agüero Bermúdez
Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos
Asamblea Legislativa
area-comisiones-vii@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2025.09.26 11:31:09
-06'00'

Asunto: Criterio sobre el Proyecto de ley "Reforma de la Ley de protección al trabajador N° 7983, de 16 de febrero del 2000, y sus reformas". Expediente Legislativo N° 25003.

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada sobre el texto del Proyecto de Ley denominado "Reforma de la Ley de protección al trabajador N° 7983, de 16 de febrero de 2000, y sus reformas", del expediente legislativo N° 25.003, y de conformidad con el análisis realizado por la Dirección de Asuntos Laborales, la Defensoría de los Habitantes de la República expresa su **conformidad parcial** con respecto al texto consultado y presenta las siguientes consideraciones.

Resumen Ejecutivo

Este proyecto de ley propone reformar el transitorio XIX de la Ley de Protección al Trabajador, con el fin de extender el beneficio de retiro flexible para pensionados entre el 2021 al 2030, beneficios establecidos en la ley para el retiro del ROPC -Ley N° 9906, y que beneficiaba únicamente a aquellas personas que hubiesen adquirido el derecho a la pensión antes del 1 de enero del 2021.

El criterio emitido por la Defensoría de los Habitantes no es de oposición, sino más bien, pretende señalar que, antes de aprobar un proyecto como el presente, se deben implementar y garantizar técnicas y medidas que aseguren la sostenibilidad de largo plazo: límites claros a los retiros, mecanismos de focalización y un fortalecimiento de la supervisión a cargo de la SUPEN. Solo bajo tales ajustes será posible armonizar el derecho inmediato a disponer de recursos con la obligación estatal de garantizar la seguridad social progresiva y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Norma jurídica vigente sujeta de análisis y propuesta

Texto actual Ley N° 7983 Ley de Protección al Trabajador	Propuesta	Observaciones
TRANSITORIO XIX- Los afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, que hayan adquirido el derecho a la pensión antes del 1 de enero de 2021, podrán optar, al momento de pensionarse, por: a) Solicitar el pago de una mensualidad, durante treinta meses, hasta agotar el saldo acumulado del ROP. b) Optar por un plan de beneficios de conformidad con el artículo 22 de la presente ley. En este caso, podrán solicitar un retiro acelerado de los	TRANSITORIO XIX- Las personas afiliadas al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, que hayan adquirido el derecho a la pensión entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 18 de febrero del 2030, podrán optar, al momento de pensionarse, por: a) Solicitar el pago de una mensualidad, durante treinta meses, hasta agotar el saldo acumulado del ROP. b) Optar por un plan de beneficios de conformidad con el artículo 22 de la presente ley. En este caso, podrán solicitar un retiro acelerado de los	Se mantiene el contenido del artículo, sin embargo, se amplía el beneficio hasta el 18 de febrero de 2030. Respecto al plazo de la normativa vigente, tal y como se señala en los motivos del proyecto, ya feneció en razón de que se aplicaba a las personas que adquirieron el derecho antes de enero de 2021

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

recursos acumulados, de acuerdo con las siguientes reglas: 1) Al cabo de sesenta días de realizada la solicitud del retiro acelerado se le entregará un monto igual a un veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y se continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, para los siguientes nueve meses. 2) Una vez cumplido el período de nueve meses anterior, se le entregará el veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, por los siguientes nueve meses. 3) Una vez cumplido el período de nueve meses anterior, se le entregará el veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, por los siguientes nueve meses. 4) Al finalizar el cuarto período se le entregará al pensionado el saldo de su cuenta. 5) Los pensionados que se acojan a esta modalidad disfrutarán de la prestación mensual otorgada, la cual se mantendrá invariable durante todo el período de desacumulación. La entidad administradora del régimen básico que corresponda deberá entregar al afiliado una certificación o constancia donde figure la fecha en que adquirió el derecho a la pensión, independientemente de la fecha en que se acoja al beneficio.	recursos acumulados, de acuerdo con las siguientes reglas: 1- Al cabo de sesenta días de realizada la solicitud del retiro acelerado se le entregará un monto igual a un veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y se continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, para los siguientes nueve meses. 2- Una vez cumplido el período de nueve meses anterior, se le entregará el veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, por los siguientes nueve meses. 3) Una vez cumplido el período de nueve meses anterior, se le entregará el veinticinco por ciento (25%) del saldo acumulado en su cuenta individual y continuará con el pago de la pensión, de acuerdo con la modalidad escogida, por los siguientes nueve meses. 4) Al finalizar el cuarto período se le entregará al pensionado el saldo de su cuenta. 5) Los pensionados que se acojan a esta modalidad disfrutarán de la prestación mensual otorgada, la cual se mantendrá invariable durante todo el período de desacumulación. La entidad administradora del régimen básico que corresponda deberá entregar al afiliado una certificación o constancia donde figure la fecha en que adquirió el derecho a la pensión, independientemente de la fecha en que se acoja al beneficio. Las personas afiliadas al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario, que se pensionen entre el 1 de enero de 2021 y hasta el	
---	---	--

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

	18 de febrero del 2030, podrán optar por las siguientes condiciones de retiro: i) Podrán retirar los fondos acumulados en sus cuentas individuales en rentas temporales, por un plazo equivalente a la cantidad de cuotas aportadas a este régimen. ii) En aquellos casos en que el monto de la pensión sea menor a un veinte por ciento (20%) de la pensión mínima del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la pensión otorgada por el Régimen Obligatorio de Pensiones será ese monto, el cual se seguirá abonando hasta que se agote el saldo acumulado, sin importarla cantidad de cuotas aportadas a este régimen.	
--	---	--

Análisis del contenido del proyecto

El adelanto de retiros del ROPC ofrece beneficios inmediatos en términos de liquidez y alivio financiero para pensionados en un contexto de alto endeudamiento y rezago salarial. Desde la óptica actuarial responde a una necesidad coyuntural de liquidez, pero con un costo implícito en la reducción de saldos acumulados y en el debilitamiento del flujo de ingresos futuros, que puede comprometer la suficiencia de las pensiones y generar mayor presión sobre regímenes de asistencia como RNC y FODESAF.

El balance actuarial del segundo pilar se vería amenazado por la descapitalización temprana y por un potencial aumento de la dependencia hacia recursos fiscales.

Bajo un enfoque de derechos humanos, la iniciativa confronta dos valores: la autonomía individual en el uso de los recursos propios frente a la obligación estatal de garantizar pensiones suficientes y sostenibles en la vejez. La tesis balanceada radica en reconocer que los beneficios de corto plazo —equidad intergeneracional, flexibilidad financiera y estímulo al consumo— deben ser ponderados con los riesgos de largo plazo que afectan la progresividad y universalidad del derecho a la seguridad social.

Con esta iniciativa legislativa se pretende que las personas que adquirieron su derecho a pensión posterior al 1 de enero del 2021 y hasta el 18 de febrero del 2030, cuenten con los beneficios que en un principio otorgó el transitorio XIX antes del 1 de enero del 2021, velando con ello la igualdad de condiciones para las personas pensionadas, así como a las futuras que se acogerán a este derecho/disfrute.

Así mismo, se reconoce que el proyecto de ley incorpora elementos positivos al promover la equidad intergeneracional y otorgar a las personas pensionadas una mayor flexibilidad financiera, en consonancia con los principios de dignidad y autonomía consagrados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Tales disposiciones responden a un contexto socioeconómico

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

marcado por el endeudamiento de los hogares y la erosión del poder adquisitivo, por lo que la medida podría generar beneficios inmediatos en términos de liquidez y consumo, con efectos positivos en el bienestar individual y en la demanda agregada.

Si bien el planteamiento reconoce la tensión entre liquidez inmediata y estabilidad del sistema, es crucial advertir que una flexibilización excesiva podría debilitar la función estructural del ROPC como segundo pilar de protección social. En ausencia de medidas compensatorias, se corre el riesgo de comprometer la sostenibilidad financiera del sistema multipilar, aumentar la presión sobre el primer pilar (IVM–CCSS) y trasladar los costos a generaciones futuras.

Desde un enfoque de derechos humanos, cualquier reforma debe ser evaluada bajo el principio de no regresividad, asegurando que los beneficios actuales no erosionen el derecho de las personas jóvenes y futuras a contar con pensiones suficientes.

El proyecto, plantea que la pensión no solo es un ingreso económico, sino un mecanismo de inclusión social, estabilidad económica y reducción de desigualdades. La reforma busca reforzar el rol del ROPC como pilar complementario y brindar mayor liquidez a los pensionados en la década 2021–2030. Incorporando la figura del retiro acelerado y condiciones adicionales para proteger a quienes tengan pensiones bajas. La propuesta se justifica en principios de equidad, flexibilidad financiera y sostenibilidad del sistema multipilar.

El proyecto genera beneficios relevantes, entre los cuales destaca la equidad intergeneracional, al homologar las condiciones de retiro entre distintos grupos de pensionados y evitar discriminaciones derivadas de la fecha de adquisición del derecho; asimismo, aporta flexibilidad financiera a las personas afiliadas al permitirles disponer de liquidez inmediata para atender deudas, enfrentar el alto costo de la vida y cubrir gastos imprevistos, en respuesta a un contexto socioeconómico caracterizado por el endeudamiento creciente y el rezago salarial.

De igual forma, contribuye al fortalecimiento del derecho a la seguridad social, al conectar con principios de dignidad, autonomía y libre disposición de los recursos propios, en concordancia con la Constitución Política y diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Finalmente, se prevé un impacto macroeconómico positivo en el corto plazo, dado que la disponibilidad de recursos para los pensionados se traduciría en una inyección de liquidez al consumo interno, con posibles efectos dinamizadores en la demanda agregada.

No obstante, existen diversos factores que generan riesgos para el sistema de pensiones complementarias, tales como: el riesgo de descapitalización individual, que constituye uno de los aspectos más sensibles de la reforma, dado que la posibilidad de optar por un retiro acelerado de los fondos puede comprometer la estabilidad financiera de las personas en su etapa de vejez. Si bien esta opción brinda liquidez inmediata, también reduce el flujo constante de ingresos que caracteriza a una pensión y, en

2025–2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

consecuencia, expone a los pensionados a una mayor vulnerabilidad futura, particularmente en el caso de quienes poseen saldos acumulados bajos en sus cuentas individuales.

Desde la perspectiva de derechos humanos, este riesgo se conecta con el principio de suficiencia de las pensiones, reconocido en el artículo 9 del PIDESC y en las observaciones generales del Comité DESC. La liquidez inmediata no puede anteponerse a la obligación del Estado de garantizar ingresos adecuados y sostenibles durante toda la vejez. Una reforma sin salvaguardas podría colocar a miles de personas en situación de pobreza en la etapa más vulnerable de su vida.

A lo anterior se suma la desnaturalización del objetivo del ROPC, el cual fue concebido como un complemento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) para asegurar ingresos sostenidos tras la jubilación. El uso intensivo de retiros parciales o acelerados podría transformar al régimen en un instrumento meramente financiero de corto plazo, debilitando su función previsional de largo aliento y comprometiendo la lógica multipilar que sustenta al sistema costarricense de pensiones.

Desnaturalizar el rol del segundo pilar no solo erosiona la sostenibilidad del sistema, sino que contradice el mandato de progresividad en seguridad social. El enfoque multipilar se diseñó para diversificar riesgos y ampliar coberturas; usar el ROPC como “caja de liquidez” de corto plazo invierte esa lógica y genera inequidades estructurales.

Asimismo, se identifica un riesgo de presión política sobre el sistema, en la medida en que la aprobación de este tipo de mecanismos crea precedentes que pueden derivar en nuevas solicitudes de ampliación de plazos, flexibilización de modalidades o incluso apertura de otras excepciones. Esta dinámica puede desencadenar un efecto “bola de nieve” que, con el tiempo, comprometa la sostenibilidad del modelo multipilar, al someterlo a constantes modificaciones que responden más a coyunturas de corto plazo que a criterios técnicos de sostenibilidad.

El principio de estabilidad normativa es esencial para proteger derechos adquiridos y evitar que presiones coyunturales deterioren la confianza en el sistema. La volatilidad regulatoria genera incertidumbre para afiliados y operadoras, y puede debilitar la credibilidad en la institucionalidad previsional, lo cual impacta la garantía del derecho humano a la seguridad social.

En paralelo, se advierte un impacto fiscal y distributivo indirecto, pues el agotamiento acelerado de las pensiones complementarias aumentará la dependencia de la población adulta mayor en los programas públicos de asistencia, como el Régimen No Contributivo (RNC) o las transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Esto trasladaría presión adicional al Estado y a las finanzas públicas, con el riesgo de generar tensiones distributivas. Además, la medida podría tener efectos regresivos, dado que los mayores beneficios del retiro acelerado serían captados por los afiliados con saldos más altos —generalmente personas de mayores ingresos—, mientras que los trabajadores con acumulaciones bajas podrían ver agotados sus recursos en plazos muy cortos.

Este efecto regresivo contradice el principio de igualdad y no discriminación en derechos sociales. Las personas con menor capacidad contributiva —mujeres, trabajadores informales o personas con trayectorias laborales interrumpidas— serían quienes más rápido agotarían sus fondos, ampliando las brechas socioeconómicas en la vejez.

Finalmente, desde una perspectiva operativa, surgen desafíos en materia de gestión administrativa y supervisión. La implementación de modalidades de retiro más complejas implica mayores cargas para las operadoras de pensiones, que deberán realizar procesos de certificación y cálculos escalonados con precisión.

Esto exige fortalecer el papel de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), para garantizar una supervisión efectiva de la liquidez y de la sostenibilidad de los fondos, evitando que las nuevas reglas comprometan la estabilidad del sistema financiero y previsional en el mediano y largo plazo.

El derecho a la seguridad social exige que las autoridades reguladoras cuenten con capacidad institucional para prevenir fraudes, abusos o desequilibrios. Sin un refuerzo de la SUPEN en recursos, facultades y tecnología, cualquier flexibilización del ROPC puede generar un vacío de control que erosione la confianza pública y exponga a la población a riesgos de incumplimiento en sus pensiones.

En síntesis, la propuesta de adelantar retiros en el ROPC ofrece beneficios inmediatos en términos de liquidez y alivio financiero para pensionados en un contexto de alto endeudamiento y rezago salarial. Desde la óptica actuarial, esta medida responde a una necesidad coyuntural de liquidez, pero conlleva un costo implícito en la reducción de saldos acumulados y en el debilitamiento del flujo de ingresos futuros, lo cual puede comprometer la suficiencia de las pensiones y generar mayor presión sobre regímenes de asistencia como el RNC y el FODESAF. El balance actuarial del segundo pilar se vería amenazado por la descapitalización temprana y por un potencial aumento de la dependencia hacia recursos fiscales.

Bajo un enfoque de derechos humanos, la iniciativa confronta dos valores: la autonomía individual en el uso de los recursos propios frente a la obligación estatal de garantizar pensiones suficientes y sostenibles en la vejez. La tesis balanceada radica en reconocer que los beneficios de corto plazo —equidad intergeneracional, flexibilidad financiera y estímulo al consumo— deben ser ponderados con los riesgos de largo plazo que afectan la progresividad y universalidad del derecho a la seguridad social. Por ello, cualquier reforma debería acompañarse de salvaguardas técnicas y regulatorias que preserven la sostenibilidad actuarial del sistema, evitando que una medida de liquidez inmediata erosione los cimientos del modelo multipilar costarricense.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que el proyecto de ley incorpora elementos positivos al promover la equidad intergeneracional y otorgar a las personas pensionadas una mayor flexibilidad financiera, en consonancia con los principios de dignidad y autonomía consagrados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Tales disposiciones responden a un contexto socioeconómico marcado por el endeudamiento de los hogares y la erosión del poder adquisitivo,

por lo que la medida podría generar beneficios inmediatos en términos de liquidez y consumo, con efectos positivos en el bienestar individual y en la demanda agregada.

No obstante, desde una perspectiva actuarial y de sostenibilidad, se advierte que la aprobación de retiros acelerados conlleva riesgos significativos: la descapitalización de cuentas individuales, la presión adicional sobre regímenes públicos como el IVM y el RNC, y la eventual desnaturalización del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias como segundo pilar del sistema multipilar.

Para la Defensoría de los Habitantes de la República es importante introducir salvaguardas técnicas que aseguren la sostenibilidad de largo plazo: límites claros a los retiros, mecanismos de focalización, y un fortalecimiento de la supervisión a cargo de la SUPEN. Solo bajo tales ajustes será posible armonizar el derecho inmediato a disponer de recursos con la obligación estatal de garantizar la seguridad social progresiva y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

La Defensoría de los Habitantes expresa la conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las observaciones expresadas en el presente criterio.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

GBR/HOQ/AKZL/APG

