ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE CREACIÓN DE SEGURO OBLIGATORIO DE PENSIONES ALIMENTARIAS (SOPA)

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 20.866

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY DE CREACIÓN DE SEGURO OBLIGATORIO DE PENSIONES ALIMENTARIAS (SOPA)

"Asegurando el Bienestar de los Menores y la Libertad y el Derecho al Trabajo de los Proveedores Alimentarios"

Expediente N.º 20.866

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los seguros por desempleo tienen rango de derecho humano fundamental, pues es la forma más adecuada y razonable de asegurar el derecho a la subsistencia propia de la persona y su familia. Así el artículo 25 de la Constitución dice lo siguiente:

1- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

2- Tiene asimismo derecho **a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia** por circunstancias independientes de su voluntad.

Así mismo, la Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 72 señala:

El Estado mantendrá, mientras no exista seguro de desocupación un sistema técnico y permanente de **protección a los desocupados involuntarios y procurará la reintegración de los mismos al trabajo.**

Así, los seguros de desempleo son básicos para el bienestar social de nuestro país, máxime si se considera que el caso de pensiones alimentarias no solo está en riesgo la subsistencia del desempleado y los alimentos de sus acreedores alimentarios, sino también la libertad del obligado.

Se propone la creación de un "seguro de desempleo parcial por pensión alimentaria" de tal forma que este mecanismo, que, si bien no asegura la subsistencia, por lo menos garantiza la libertad del desempleado por un tiempo prudencial para que pueda reincorporarse al mercado laboral, además de que representa una garantía de que el suministro de los alimentos no se vea interrumpido abruptamente por eventos fortuitos, tales como un despido o un accidente que pueda sufrir el alimentante.

Este último aspecto, es de gran relevancia, pues los alimentos son un derecho humano, y el Estado debe velar por que los alimentos no se vean interrumpidos por eventos fuera del control del alimentante, tales como un accidente que produzca discapacidad temporal o permanente, o incluso la muerte, o un despido inesperado. El seguro ha de cubrir esos alimentos para los beneficiarios durante algún tiempo, de modo que la transición no sea tan abrupta, y el obligado alimentario pueda reincorporarse al mercado laboral, cuando ello sea posible.

Los seguros obligatorios y solidarios en Costa Rica son creados por ley para promover el bienestar y la paz social de la sociedad en su conjunto. Su efectividad y su valioso aporte al bienestar de la sociedad costarricense ha sido comprobada históricamente. Ejemplos de estos seguros sociales son el de la CCSS y el Seguro Obligatorio Automotor (SOA). Todos tienen en común tres características:

1- Obligatorios: son pagos impuestos que aplican a todos los cotizantes independientemente de su aceptación y su posterior uso o desuso.

2- Solidarios: se crea un Fondo Común sin fines de lucro, solamente para cubrir los eventos asegurables y gastos administrativos de la entidad aseguradora.

3- Pueden ser contributivos (se autofinancian con aportes de los beneficiarios), asistenciales (el Estado aporta los fondos, caso del Régimen No Contributivo de la CCSS), o una combinación de ambos (una parte es autofinanciable y otra la aporta el Estado): el SOPA sería de tipo mixto: los asegurados contribuyen con la mayor parte del costo, y el Estado aporta una fracción de este costo.

Estos seguros solidarios, al ser masivos (cubren cientos de miles y hasta más de un millón de asegurados), son de muy bajo costo y protegen intereses comunes de la sociedad como un todo, por ejemplo, la atención medica en el caso de la CCSS y las discapacidades por accidentes de tránsito, en el caso del SOA.

Evidentemente las pensiones alimentarias son un asunto de interés público y prioridad del Estado en función del mejor interés de los menores. En Costa Rica existen aproximadamente 241.000 pensiones inscritas judicialmente, que cubren a unos 500.000 menores, que, junto con sus madres y proveedores alimentarios tiene efectos que se reflejan en la vida de más de 1.000.000 de costarricenses.

Es importante entonces, sobre todo que la Asamblea Legislativa promulgue leyes que fortalezcan la efectiva atención de los menores dependientes y faciliten a sus progenitores el cumplimiento de sus obligaciones, en este caso alimentarias.

1- Seguro Obligatorio de Pensiones Alimentarias (SOPA) propuesto:

El derecho alimentario es pieza vital del bienestar social de cualquier sociedad.

Todos los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, europeos, nórdicos, etc.) implementan los subsidios por desempleo como práctica general. El caso de pensiones alimentarias, el desempleo y la imposibilidad de pago que acarrea puede tener inclusive penas de cárcel para el alimentante.

Cuando ocurre un evento de desempleo en los países del primer mundo, **las obligaciones alimentarias se deducen de los subsidios correspondientes en forma preferente, asegurando así la manutención de los dependientes** y dándole un tiempo prudencial al alimentante de insertarse de nuevo en el mercado laboral.

En Costa Rica, la manutención de los menores ha sido una preocupación constante del legislador desde que se creó la Ley de Pensiones Alimentarias en 1996.

Así en 1998 el Poder Ejecutivo planteó la creación de un fondo de pensiones alimentarias (proyecto 13.235) para subsidiar a los menores si su progenitor era encarcelado. En el 2003 el proyecto 15.314 también habla de subsidios. En el 2007 el proyecto 16.627 sugiere un fondo de ahorro para pensiones alimentarias y en ese mismo año el 16.827 indica un fondo de pensiones no cumplidas.

En el 2013 el 18.935 retoma ese fondo de pensiones no cumplidas. En el 2015 el 19.501 menciona un ahorro del 5% del monto de la pensión. Este mismo año 2017 (proyecto 20.238) el diputado Humberto Vargas Corrales retoma el fondo de pensiones no cumplidas.

Así **tenemos al menos 7 proyectos presentados a lo largo de casi 20 años en donde de una u otra forma se sugiere la creación de un fondo de pensiones que cubra el impago** de esta obligación.

El **SOPA propuesto agrupa todas estas propuestas en una sola, de forma práctica y financieramente factible, siguiendo un modelo utilizado por los países de primer mundo.**

La seguridad alimentaria de los menores de edad está garantizada según la legislación de Costa Rica **por tres actores, a saber los dos progenitores en forma solidaria y proporcional (art 35 del Código de Familia y Convención de los Derechos del Niño) y el Estado costarricense (art. 51 de la Constitución y el art. 38 Código de la Niñez y Adolescencia). La creación de un Seguro de Desempleo tiene rango constitucional y está consagrada en el art. 72 de la Constitución Política** (el SOPA sería un seguro de desempleo).

2- Estructura financiera del seguro de pensiones alimentarias propuesto:

Se propone la creación de **un seguro tripartito (aporte del alimentante, fracción no retirada por el beneficiario y aporte estatal)**

En cuanto al tiempo de duración del desempleo se tienen las siguientes referencias (ver "*Análisis dinámico del desempleo en Costa Rica para el periodo 2010-2011"):*

Transición de "desocupado" a "ocupado" por trimestre: 60%

Transición de "desocupado" a "ocupado" por semestre: 84%

Se observa que el 60% de los desempleados obtiene un trabajo en tres meses. En seis meses, el 84% de los desempleados obtiene otro empleo. Como tiempo de cobertura del seguro se realizan las siguientes sugerencias:

a) Tres meses cobertura total

b) Otros tres meses de cobertura parcial (50%) reembolsables en cuotas mensuales (dieciocho a veinticuatro meses) cuando la persona encuentre trabajo.

En cuanto al número de eventos anuales, **se considera que (lógicamente, y al igual que en otros países) la inmensa mayoría de las capturas por pensión son causadas por el desempleo.** En Costa Rica se realizan unas 20.000 capturas anuales por causa de apremio corporal, por lo tanto se supone ese número de eventos de desempleo.

En el siguiente cuadro (ver tabla 1) se muestra el cálculo de las primas estimadas bajo los supuestos enunciados:

Inicialmente se nutriría con un 4.0 % del valor mensual de todas las pensiones alimentarias inscritas judicialmente en Costa Rica), este aporte se distribuiría de la siguiente forma:

2% aportado por el alimentante, mediante un incremento del monto de pensión (promedio mensual de 1835 colones), **1%** rebajado de la pensión (promedio mensual de 917 colones), como aporte del beneficiario de la pensión y **1%** aporte estatal de recursos de ayuda social.

Tabla 1. Estimación de primas por contribuyente, en relación con los supuestos de eventos descritos en cantidad y duración anual

ITEM	CANTIDAD
Eventos cubiertos por año:	20000
Duracion de cada evento (meses cubiertos):	4.5
Valor promedio de pension alimentaria	₡ 91,736
COSTO ANUAL ESTIMADO DE EVENTOS:	₡ 8,256,218,521
MONTO MENSUAL DE PENSIONES INSCRITAS	₡22,485,168,992
MONTO ANUALIZADO DE PENSIONES INSCRITAS (12 mas aguinaldo)	₡292,307,196,893

PARTICIPANTE	Aporte	Total anual
1. Aporte Proveedor alimentario	2.0%	₡5,846,143,938
1. Aporte NO RETIRADO beneficiario	1.0%	₡2,923,071,969
1. Aporte ESTATAL	1.0%	₡2,923,071,969
		₡11,692,287,876

CUBRIMIENTO: COBERTURA APORTES/EVENTOS ANUALIZADOS	142%

PARTICIPANTE	Aporte	PROMEDIO APORTE MENSUAL
1. Aporte Proveedor alimentario	2.0%	₡1,835
1. Aporte NO RETIRADO beneficiario	1.0%	₡917

3- Carencias y garantías del seguro:

Como en todo seguro, deben tomarse las **medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad en forma indefinida y evitar las estafas, usos abusivos, etc. El INS deberá elaborar el respectivo reglamento.** Los **periodos de carencia (número de cuotas para que aplique el seguro), el número y monto de cuotas máximas a cubrir (tiempo promedio de desempleo en Costa Rica**) y otros factores deberán ser determinados por el análisis de riesgo del mercado de este seguro, considerando **siempre su función no lucrativa. La razonabilidad de los montos de pensión asegurados será evaluada científicamente mediante las encuestas de INGRESOS/GASTOS de hogares del INEC.**

4- Ampliaciones a otros eventos de cobertura del seguro:

El SOPA puede y debería de cubrir eventos como enfermedad, accidentes y restricción migratoria (salidas del país), pues los "siniestros" en estos casos son muy pocos en comparación con el gran volumen de "cotizantes". De esta manera se reforzaría la función social de este seguro sin afectar en modo alguno su sostenibilidad ni estabilidad financiera. Estos otros eventos deben estar contemplados en el respectivo reglamento.

Para que cumpla sus funciones sociales se deberán realizar las siguientes modificaciones a la Ley de Pensiones vigente:

1- No procederá apremio corporal durante el tiempo de cobertura del SOPA, en caso de evento.

2- El INS definirá un proceso expedito para otorgar el beneficio y garantizar la manutención de los dependientes.

Por las razones antes expuestas es que se somete a consideración de esta Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE CREACIÓN DE SEGURO OBLIGATORIO DE PENSIONES ALIMENTARIAS (SOPA)

ARTÍCULO 1- Creación y fines del seguro obligatorio de pensiones alimentarias

Se crea el “Seguro Obligatorio de Pensiones Alimentarias”. El fin de este seguro es garantizar la continuidad del suministro de alimentos a los beneficiarios de una pensión alimentaria en sede judicial, ya sea por resolución que la ordene o por homologación de convenio entre partes.

ARTÍCULO 2- Porcentaje a agregar a cuotas alimentarias por concepto de seguro obligatorio para obligados alimentarios

Los jueces que fijen pensiones alimentarias agregarán, a cargo del alimentante, por encima del monto de la cuota, un dos por ciento del monto de la cuota provisional o definitiva, que será destinado al Seguro Obligatorio de Pensiones Alimentarias. El Estado aportará, además, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), un uno por ciento del monto de la cuota, como aporte solidario para el seguro obligatorio para obligados alimentarios.

ARTÍCULO 3- Obligatoriedad del pago de la prima

Toda persona obligada a dar una pensión alimentaria en forma provisional o definitiva deberá abonar un porcentaje adicional del dos por ciento del monto vigente de la cuota alimentaria que le haya sido fijada o que haya sido homologada, mismo que será automáticamente añadido al monto de pensión impuesto y se considerará, en todos sus extremos, parte integral del canon alimentario.

ARTÍCULO 4- Eventos a cubrir

Para efectos de esta ley, el seguro obligatorio para obligados alimentarios ha de cubrir la totalidad de la cuota alimentaria a favor de las partes beneficiarias durante un máximo de seis meses, a partir de alguno de los siguientes eventos: a) muerte del alimentante, b) despido con responsabilidad patronal, c) accidente que cause discapacidad temporal o permanente, d) orden judicial de prisión preventiva.

ARTÍCULO 5- No corre apremio corporal durante cobertura del seguro

Durante el tiempo de la cobertura del seguro obligatorio para obligados alimentarios, no procederá el dictado de orden de apremio corporal contra el alimentante asegurado.

TRANSITORIO ÚNICO- El Instituto Nacional de Seguros reglamentará el seguro mencionado en el artículo 1 de la presente ley, dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de esta ley, y realizará los estudios actuariales que acrediten montos asegurables, primas y condiciones del mismo, de manera que cualquier obligado, dentro de los parámetros de esta ley, pueda suscribir y utilizar un seguro de pensión alimentaria.

Rige a partir de su publicación.

Harllan Hoepelman Páez

Ignacio Alberto Alpízar Castro

Marulin Raquel Azofeifa Trejos

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández

Jonathan Prendas Rodríguez

Giovanni Alberto Gómez Obando

Floria María Segreda Sagot

Eduardo Newton Cruickshank Smith

Carmen Irene Chan Mora

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Melvin Ángel Núñez Piña

Carlos Luis Avendaño Calvo

Mileidy Alvarado Arias

Diputados y diputadas

23 de julio de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de la Mujer.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.