



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU - 232 -2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO, PARA DIGNIFICAR
LAS PENSIONES DE LA POBLACIÓN VULNERABLE**

EXPEDIENTE N° 21.271

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE AREA**

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

24 DE SETIEMBRE DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	ANÁLISIS DE FONDO	3
2.1.	Sobre la Seguridad Social en Costa Rica	3
2.2.	Sobre las pensiones del régimen no contributivo	6
2.3.	Sobre las pensiones del régimen no contributivo de la CCSS	7
2.4.	Sobre los alcances de la autonomía de la CCSS.....	10
2.5.	Cuadro sobre la línea de pobreza según el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC 12	
III.-	ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO ÚNICO	13
	Artículo Único que reforma el artículo 4 de la Ley N° 5662	13
	Sobre la prohibición y el principio de autonomía de la Caja	14
	Sobre lo indicado en el Reglamento del Programa no Contributivo de Pensiones, de la Caja Costarricense de Seguro Social	17
	Sobre ampliar en la ley que relaciona FODESAF con la CCSS obligaciones de otros operadores no vinculados	18
	Sobre la determinación de la línea de pobreza referenciada en el proyecto.....	19
	Sobre cambio en los montos y sus efectos.....	19
	No se afectan las pensiones mínimas contributivas del IVM	21
	Sobre regímenes RNC con cargo al presupuesto nacional	23
IV.-	ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO	24
	Votación.....	24
	Delegación	24
	Consultas	24
	Obligatorias.....	24
	Facultativas.....	24
V.-	FUENTES CONSULTADAS	24



**AL-DEST- IJU - 232 -2019
INFORME JURÍDICO¹**

**MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO, PARA DIGNIFICAR
LAS PENSIONES DE LA POBLACIÓN VULNERABLE**

Expediente N. 21.271

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto adicionar un párrafo final al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N. ° 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas; en el sentido de prohibirle a la Caja Costarricense de Seguro Social, y a cualquier otro operador, otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

II. ANALISIS DE FONDO

Para una mejor comprensión del análisis de la presente iniciativa, se exponen algunas consideraciones jurídicas en torno al tema en estudio.

2.1. Sobre la Seguridad Social en Costa Rica

Dado que el proyecto de ley toca de manera directa el tema de las pensiones del régimen contributivo, y no contributivo de la CCSS; y siendo éstas consecuentemente parte del bloque de la seguridad social costarricense, consideramos importante ofrecer algunas consideraciones en torno al derecho a la seguridad social en nuestro país. En principio es importante señalar que, este derecho se encuentra constitucionalmente establecido en nuestra Carta Magna en el capítulo de Derechos y Garantías Sociales, concretamente en lo dispuesto en los numerales 50 y 73:

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...”

¹ Elaborado por: **Lic. Alexis Zamora Ovares**, Asesor Parlamentario, Supervisado por: **Dr. Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Social. Revisión final y autorización a cargo del **Msc. Fernando Campos Martínez**, Director, a.i., del Departamento de Servicios Técnicos.

“ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine...”²

Sobre los alcances de los citados artículos constitucionales, la Sala Constitucional se ha referido en la Resolución N° 5594-2012, del 2 de mayo de 2012, en donde manifestó que:

*“VI. **Sobre el Principio de Solidaridad Social.** En otras oportunidades este Tribunal Constitucional ha dicho que el principio de solidaridad social, del que está imbuido nuestra Constitución Política, permite un gravamen soportado por todos en favor de todos, inclusive de unos pocos en favor de muchos (sentencia número 5141 de las dieciocho horas seis minutos del siete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro), entendiéndose así que en un Estado Social de Derecho como el que disfrutamos (artículo 50 constitucional), al lado de los derechos se enuncian deberes y prohibiciones para las personas, a favor de los demás miembros de la comunidad y del mismo Estado. Entre los deberes constitucionales implícitos se tienen los que derivan de los principios de solidaridad y justicia social, presentes en nuestra Constitución Política, con ocasión de los cuales surgen obligaciones para unas personas en favor de las demás, que se constituyen en un medio para resolver la cuestión social y proteger a los que menos tienen; así por ejemplo, hay una tutela constitucional del trabajo y del trabajador. Ahora bien, de ninguna manera podrían considerarse estos deberes como inconstitucionales, puesto que se desprenden de normas y principios de rango fundamental, en el entendido que los deberes constitucionales, al igual que los derechos de ese rango, no son absolutos, por lo que su regulación debe responder a topes y pautas de proporcionalidad y razonabilidad, y por ello deben tener ciertas características, tales como la generalidad, es decir, ser iguales para todos los que se encuentren en la misma situación y además, ser determinados, sea, corresponder a un servicio concreto, pero sobre todo, no deben superar lo que requieran la solidaridad y la justicia social.”³*

Al referirnos al derecho de las pensiones del régimen no contributivo y contributivo, resulta relevante tener presente que dicho derecho, no solo es un derecho derivado del artículo 73 constitucional y las leyes ulteriores dictadas, sino, que es un derecho por antonomasia humano fundamental, amparado en la existencia de diversos convenios y normas internacionales que lo reconocen y declaran como tal. Al

² Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

³ Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución N° 5594-2012, del 2 de mayo de 2012.

respecto el Tribunal Contencioso Administrativo en su Resolución 89-2014-IV se ha referido a varios de estos convenios de carácter internacional, en los siguientes términos:

“... el desarrollo de un derecho a la calidad de vida, es más que un simple acceso a bienes de consumo, habida cuenta que abarca el bienestar del individuo como sujeto social e individual y que se manifiesta la confluencia de condiciones que garanticen el acceso a salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, ocio y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, entre otros. En este orden de ideas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, señala: “Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Todo lo anterior, redundando en un bienestar físico y espiritual del sujeto, no necesariamente cuantificable, más si perceptible por él. Ya en el año 1949, la Declaración Universal de los Derechos Humanos indicó lo siguiente: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad...”

*(...) el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado comúnmente “Protocolo de San Salvador”, señaló: “Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. **Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.** En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.”⁴ (el resaltado no es del original)*

En efecto, está siendo reconocido como un derecho fundamental de todo ser humano, tanto por el derecho internacional, como por nuestro ordenamiento, pues el Estado ha tomado a lo largo de las décadas las medidas necesarias para asegurar el derecho a una pensión que permita una calidad de vida en condiciones de dignas para las personas, inclusive a las personas que no reúnan las condiciones que los diferentes regímenes de pensiones existentes solicitan para su afiliación, creándose con este objetivo, el denominado régimen no contributivo de

⁴ Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Resolución No. 89- 2014-IV. del veintiuno de octubre del año dos mil catorce.

pensiones, el cual, para ser justos, sigue siendo limitado en montos respecto del costo real de vida.

Sobre el tema también se ha referido la Procuraduría General de la Republica, exponiendo lo siguiente:

*“Lo anterior motivó la creación de un sistema multipilar de pensiones. Dicho sistema - descrito de una manera muy general- está conformado por un primer pilar consistente en el actual régimen de invalidez, vejez y muerte, o por los ‘regímenes públicos sustitutos’, constituidos bajo el sistema de regímenes de reparto. El segundo pilar está conformado por un régimen obligatorio de pensiones complementarias, administrado por una operadora privada, ya no bajo el sistema de reparto, sino mediante la apertura de una cuenta individual a nombre de cada trabajador, régimen que se financia con aportes obreros y patronales que sumados llegan a un 4.25% del salario del trabajador. El tercer pilar lo conforman los planes de pensión complementaria de carácter voluntario, los cuales se incentivan mediante el otorgamiento de algunos beneficios fiscales. **El cuarto y último pilar, lo constituye el régimen no contributivo** de pensiones, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya finalidad es otorgar pensiones a las personas de más bajos recursos que no tengan acceso a los otros regímenes...”⁵ (el subrayado no es del original).*

2.2. Sobre las pensiones del régimen no contributivo

El Sistema Nacional de Pensiones costarricense está sostenido sobre la base de cuatro pilares que determinan la forma en como las personas pueden obtener su pensión; los cuales se especifican de la siguiente manera:

- Pilar 1: Pensión Contributiva Básica
- Pilar 2: Pensión Complementaria Obligatoria
- Pilar 3: Pensión Complementaria Voluntaria
- Pilar 4: Pensión No Contributiva

En este análisis nos interesa referirnos al pilar 4⁶, es decir el de la Pensión No Contributiva, la cual es una asistencia concedida por la seguridad social a aquellas personas que no han contribuido o cotizado a ningún régimen y cumplen con los requisitos que la normativa establece para ese segmento etario de la población, de suyo, mayor de sesenta y cinco años o en condiciones especiales. Y es que la Ley

⁵ Procuraduría General de la Republica. Dictamen C-078-2002 del 21 de marzo de 2002.

⁶ Datos tomados de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Unidad de Análisis Prospectivo. “Costa Rica: Estado de las pensiones.

N° 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000, y sus reformas, estableció la universalización de este régimen a toda la población adulta mayor de 65 años en estado de pobreza.

Además de las personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad y pobreza también cubre a personas con discapacidad⁷, personas viudas en desamparo⁸, huérfanos⁹ e indigentes¹⁰:

Este pilar tiene dos componentes principales: varios regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones y el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS.

Los regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones DNP, tienen cargo al presupuesto nacional y son los siguientes: Beneméritos, de Derecho Guardia Civil, Pensiones de Gracia y Ley General de Pensiones, Premios Magón, de Expresidentes, de Guerra Excombatientes, Prejubilados INCOP y de Prejubilados INCOFER.

2.3. Sobre las pensiones del régimen no contributivo de la CCSS

El régimen de pensiones no contributivo es un programa de asistencia social del Estado, administrado por la CCSS a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. El mismo está en funcionamiento desde el 1 de junio de 1975, y tiene como objetivo general, proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno

⁷ Son aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general.

⁸ Son aquellas personas que debido a la defunción de su cónyuge o compañero (a) de hecho con el que estuvieran conviviendo al momento del deceso hubiesen quedado en desamparo económico, no hayan establecido unión de hecho con posterioridad a la defunción y cumplan al menos una de las siguientes condiciones: i) con al menos 55 años de edad y menores de 65 años, ii) menores de 55 años con hijos menores de 18 años o con hijos entre 18 y 21 años siempre y cuando éstos: se encuentren estudiando en educación formal o técnica (lo cual deberá acreditarse semestralmente); no laboren, e integren grupo familiar con la persona viuda.

⁹ Aquellos menores de 18 años de edad, cuyos padres han fallecido. En el caso de huérfanos no reconocidos legalmente por el padre, cumplirán este requisito con sólo acreditar el fallecimiento de la madre. O aquellos huérfanos entre 18 y 21 años siempre y cuando: se encuentren estudiando en educación formal o técnica, lo cual deberán acreditar semestralmente y no laboren.

¹⁰ Son aquellas personas que por razones culturales y sociales, se les imposibilite incorporarse a un trabajo remunerado y quienes no cuentan con redes de apoyo familiares, soporte económico de otras Instituciones, ni medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia.

de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, mediante el otorgamiento de un subsidio económico mensual para sus beneficiarios.

Este programa está dirigido a aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad¹¹ que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no se encuentren cubiertos por los regímenes de pensiones existentes en el país. Dentro de los componentes del RNC de la CCSS se encuentran: la pensión Ordinaria, para personas con 65 años o más, de edad, y la pensión por la Ley 8769, esta ley reforma los artículos 1 y 2 de la ley de pensiones vitalicia, para las personas que padecen parálisis cerebral profunda. (Incluye otro tipo de padecimientos), más las otras tipologías que listamos líneas arriba.

Además de la pensión, a las personas beneficiarias se les otorga el seguro de salud y el aguinaldo que corresponde al treceavo mes, y se realiza de forma proporcional al tiempo que han disfrutado del beneficio. El beneficio se entrega de forma mensual.

Respecto de los antecedentes y consideraciones generales del denominado “*Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico*”, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución N° 01544 del año 2018 señaló, que el mismo fue creado por el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformado por el inciso 14, del numeral 14, de la Ley N° 7018 del 20 de diciembre de 1985, que dispone lo siguiente:

“Del Fondo se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. / Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución”.

Entonces, la Sala Segunda desarrolla que el régimen –RNCP- se nutre del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y que tiene como beneficiarias a

¹¹ Cubre a extranjeros menores de edad independientemente si su condición es regular o irregular (Ley N° 5662 modificada en octubre de 2009, mediante la Ley N° 8783).

personas en estado de pobreza o pobreza extrema; y su finalidad es la protección social de quienes no puedan obtener una pensión de alguno de los regímenes contributivos existentes y que, por cualquier condición, carezcan de la posibilidad de asegurarse ingresos económicos suficientes para velar por sus necesidades o las de sus dependientes y, por ello, se encuentren en necesidad de amparo económico inmediato.¹²

De acuerdo con el Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones, aprobado en la sesión N° 8278, del 28 de agosto de 2008, publicado en el diario oficial La Gaceta n.° 186, del 26 de setiembre de 2008 y reformas publicadas en el citado diario N° 95 del 19 de mayo de 2009, entre otras, los beneficios contemplados en sus disposiciones están dirigidos a personas que se encuentren en los supuestos de los artículos 2 y 3. En lo de interés, el referido numeral 2 dispone:

“Beneficiarios del Régimen No Contributivo. De conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 5662 reformada por la Ley N° 8783, este Régimen tiene por objeto proteger a todos los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, según las condiciones que se establecen en este Reglamento.”

Por otra parte, tenemos que la Sala Segunda¹³, determinó favorablemente que los elementos a los que se refiere artículo 3 del Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones, aprobado en la sesión N° 8278, el cual se refiere a los requisitos para ser beneficiario de Pensión del RNC, así como cualesquiera otro que se considere relevante para definir la situación económica del solicitante, serán valorados por la administración, siguiendo la metodología establecida en el ‘Instructivo Programa Régimen No Contributivo para el Trámite y Control de las Pensiones por Vejez, Invalidez, Viudez, Orfandad e Indigencia’¹⁴.

Finalmente, es importante indicar que el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018¹⁵ del gobierno de Costa Rica, “*Alberto Cañas Escalante*”, en su objetivo número 4.1, había propuesto “*Adjudicar pensiones del RNC a los ciudadanos en situación de*

¹² Véanse, en sentido similar, los votos números 226, de las 9:30 horas, del 30 de setiembre de 1992; 876, de las 10 horas, del 11 de octubre de 2000; 359, de las 16 horas, del 17 de julio de 2002; 468, de las 15:40 horas, del 26 de agosto de 2003; 349, de las 10 horas, del 12 de mayo de 2004 y 864, de las 10:05 horas, del 14 de noviembre de 2007.

¹³ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 01544 del año 2018.

¹⁴ Sala Segunda de la Corte. Resolución N° 01544 - 2018

¹⁵ <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>

pobreza, con énfasis en extrema pobreza y en función de los recursos previstos por ley”, con el fin de mejorar las condiciones de los ciudadanos en dichas condiciones.

2.4. Sobre los alcances de la autonomía de la CCSS

Dado que el proyecto pretende adicionar un párrafo final al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, en el sentido de prohibirle a la Caja Costarricense de Seguro Social y a cualquier otro operador, otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); consideramos importante tener presente lo relativo al principio de la autonomía que rige a la CCSS.

La Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS), fue creada mediante Ley N° 17, del 22 de octubre de 1943, como institución autónoma encargada del gobierno y administración de los seguros sociales. Posteriormente, su reconocimiento fue incorporado por el Constituyente de 1949, en el artículo 73¹⁶ de la Constitución Política.

De dicha norma constitucional deriva que en materia de seguros sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, puesto que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente. Sobre el particular, el artículo 1 de la Ley Constitutiva de la Caja establece:

“Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.

La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos

¹⁶ “ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. (La negrita no forma parte del original)

seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente.

*Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la **Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas.*** (Así reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000) (La negrita no es del original)

Así lo señala el voto de la Sala Constitucional N° 6256-1994:

“La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”. En conclusión, el constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado (...).”

En este mismo sentido, conviene recordar lo que expresó el Tribunal Constitucional mediante Resolución N° 12973-2008, de las quince horas y veinte minutos del veintisiete de agosto del dos mil ocho, cuando expresó:

“(...) La Caja goza de autonomía administrativa y de gobierno. Su autonomía va más allá de la previsión del artículo 188 constitucional, porque también está regulada en el numeral 73 de la Ley Fundamental, que prevé no solo la autonomía administrativa sino también la de gobierno. La Sala Constitucional ha indicado que se trata de un “...grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188”¹⁷

Como se ve, la autonomía que posee la CCSS es reforzada, lo cual implica que las decisiones a lo interno no deben ser modificadas por el legislador común, salvo que tengan la aquiescencia de la Junta Directiva. Esto hace que los fondos confiados a la CCSS por el Estado, por patronos y trabajadores sean intangibles, lo que significa que nadie más que los jerarcas de la CCSS pueden disponer de dichos fondos. Obviamente este proyecto de ley trata sobre fondos producto de otras leyes, pero que tocan a quien administra el RNC que es justamente la CCSS, y además imponiéndole el legislador ordinario prohibiciones que luego analizaremos.

En otras palabras, y de acuerdo con la Procuraduría, la Ley Ordinaria no puede afectar las competencias constitucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, pues en criterio de ese órgano goza de autonomía administrativa lo que

¹⁷ Sala Constitucional Resolución Voto 6256-1994.

supone no sujeción a otro ente; mientras que la política o de gobierno, consiste en la aptitud de señalarse o fijarse a sí misma sus propios objetivos o directrices (capacidad de autogobernarse o autodirigirse políticamente).

En otra Sentencia N° 6345-1997, la Sala Constitucional manifestó que:

(“...”) la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas (...)”¹⁸

Así las cosas, esta Institución cuenta con facultad constitucional para autodefinir los modelos de organización más convenientes para alcanzar los objetivos que le han sido encomendados legal y constitucionalmente, en cuenta la Administración del Régimen No Contributivo que administra. Pero con este régimen tenemos la particularidad que no son fondos propios de la Caja; en ese sentido, sí estaría la Institución sujeta a lo dispuesto por el legislador, salvo en el tema de la prohibición, forma de lenguaje o redacción del artículo único, el cual pronto será examinado.

2.5. Cuadro sobre la línea de pobreza según el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC

Para empezar, el siguiente cuadro actualizado a agosto de 2019, enviado por el INEC a esta asesoría, nos muestra los límites en colones corrientes sobre los que se mueven las líneas de pobreza y pobreza extrema:

¹⁸ Sala Constitucional Sentencia N° 6345-1997.

COSTA RICA: LÍNEAS DE POBREZA								
Límites de extrema pobreza y pobreza total Por: mes Según: zona y línea de pobreza Enero 2004 - Agosto 2019 (Colones corrientes)								
Zona	ene-19	feb-19	mar-19	abr-19	may-19	jun-19	jul-19	ago-19
Total país								
Línea de extrema pobreza (Costo de la CBA)	47 382	46 874	46 802	46 832	46 970	47 370	48 463	48 211
Línea de pobreza	101 792	101 505	101 310	101 749	101 938	102 398	103 766	103 526
Zona urbana								
Línea de extrema pobreza (Costo de la CBA)	50 650	50 106	50 007	50 029	50 188	50 618	51 759	51 494
Línea de pobreza	111 656	111 361	111 124	111 604	111 822	112 317	113 767	113 515
Zona rural								
Línea de extrema pobreza (Costo de la CBA)	42 097	41 645	41 617	41 660	41 762	42 117	43 132	42 900
Línea de pobreza	85 835	85 561	85 435	85 806	85 950	86 353	87 589	87 366

Nota 1: el cálculo de la CBA 2011 inició en enero de 2011, para ello se

Nota 2: los valores de las líneas que se usan para la medición de pobreza

Fuente: INEC, Unidad de Índices de Precios, 2004-2019.

Fuente: BOLETÍN MENSUAL Instituto Nacional de Estadística y Censos "NUEVA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA" VOL 1 AÑO 17

Este cuadro va a ser trascendental a los efectos del análisis jurídico de la norma propuesta en este proyecto de ley.

III.- ANALISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO ÚNICO

Artículo Único que reforma el artículo 4 de la Ley N° 5662

A continuación se presenta un cuadro comparativo que nos permite observar los cambios propuestos al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N. ° 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas.

Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662	EXPEDIENTE N° 21271
	ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un párrafo final al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N. ° 5662,

<p>Artículo 4. Del Fondo se tomará al menos un diez coma treinta y cinco por ciento (10,35%) para el financiamiento del Régimen no contributivo de pensiones por el monto básico que administra la CCSS, a favor de los ciudadanos que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regimenes. Este porcentaje se girará a la CCSS, Institución a la cual se le encomendará la administración de este Régimen, a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha Institución.</p>	<p>de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas. El texto dirá:</p> <p>Artículo 4. <i>(antes del corchete debería indicarse el número de artículo)</i></p> <p>[...]</p> <p>Se prohíbe a la Caja Costarricense de Seguro Social y a cualquier otro operador otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).</p> <p>[...] <i>Este corchete sobra porque con el párrafo segundo se acaba el texto.</i></p>
---	---

Sobre la prohibición y el principio de autonomía de la Caja

El escenario planteado en la propuesta implica la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, artículo 4 que desarrolla el Fondo y el porcentaje que se debe destinar al financiamiento del Régimen no contributivo de pensiones por el monto básico que administra la CCSS. Porcentaje que se gira a la CCSS a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte.

Por tratarse de una iniciativa que pretende, mediante ley, prohibirle a la Caja Costarricense de Seguro Social otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), consideramos relevante que el legislador considere todas las resoluciones citadas de órganos judiciales que están en los apartados anteriores, y también las opiniones del órgano Procurador, no se trata aquí de repetir lo mismo, aunque quizá sea de relevancia la Resolución N° 9734-2001, de la Sala Constitucional que resolvió lo siguiente:

*“(...) se ha considerado a la CCSS –por medio de su Junta Directiva-, como una **instancia decisoria autónoma en la definición y regulación -por vía reglamentaria-** específica de las condiciones (períodos de calificación -cuotas u aportes-; requisitos de edad y tiempo cotizado) y beneficios –prestaciones médicas y económicas- de cada régimen de protección de la Seguridad Social a su cargo (IVM), así como los requisitos de ingreso de cada seguro.¹⁹ Lo anterior se traduce, según la Sala Constitucional, en la regulación de los servicios de salud asistenciales (art. 68 de la Ley Constitutiva N° 17 del 22 de octubre de 1943) y pensiones o jubilaciones a su cargo.²⁰”*

Si bien la autonomía Institucional de la Caja no se constituye en un límite infranqueable para el legislador, el cuál puede regular los aspectos atinentes a los servicios públicos (arts.105²¹ y 121.1²² de la Constitución Política), lo cierto es que

¹⁹ Sala Constitucional Resolución N° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001, Sala Constitucional. Y en sentido similar pueden consultarse las sentencias N° 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003).

²⁰ Sala Constitucional Resolución N° 2011-015655 de las 12:48 hrs. del 11 de noviembre de 2011.

²¹ ARTÍCULO 105.- La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

sólo puede legislarse respetando el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales que aquella institución tiene encomendados; identificándolo con la administración del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, en cuanto a la potestad de definir por sí misma requisitos y condiciones de ingreso, permanencia y disfrute, aportes y beneficios de los distintos regímenes, así como otros aspectos propios de la administración de aquel régimen general; lo cual se realiza normalmente con fundamento en estudios técnicos.²³ De modo que ese ámbito específico está fuera de la acción de la Ley²⁴.

Considerando que el proyecto de ley bajo análisis busca introducir una reforma legal por la que se le pretende prohibir *a la Caja Costarricense de Seguro Social (...)*, otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), es decir, que mediante ley se incide en la determinación del monto mínimo a otorgar por pensión a las personas beneficiarias de los regímenes contributivo y no contributivo de la CCSS; asunto que sin duda, según la Sala Constitucional²⁵, forma parte del diseño y administración de los seguros sociales y del núcleo mínimo constitucionalmente reservado a esta institución autónoma, por lo cual es obligatorio el beneplácito –acuerdo positivo- de la Junta Directiva respecto del contenido de este Proyecto de Ley.

Además, nótese que el mismo artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 determina que el porcentaje del fondo:

*“(...) se girará a la CCSS, Institución a la cual se le encomendará la administración de este Régimen, a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte. **La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha Institución.(...)**” (el destacado no es del original)*

²² “ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones; (...)”

²³ Sala Constitucional Resoluciones N° 201007788 de las 14:59 hrs. del 28 de abril de 2010 y 2012017736 de las 16:20 hrs. del 12 de diciembre de 2012, Sala Constitucional; así como las N° 2016-000019 de las 10:25 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2017-001947 de las 08:05 hrs. del 13 de diciembre de 2017, ambas de la Sala Segunda. Y la N° 44-2014 de las 11:00 hrs. del 10 de junio de 2014, del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Octava.

²⁴ Sala Constitucional, resolución n.º 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003.

²⁵ Sala Constitucional. Resolución N° 5505-2000 de las 14:38 hrs. del 5 de julio de 2000.

Si analizamos la propuesta de adición al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas, a la luz de la jurisprudencia que hemos venido citando podemos concluir que existe una lesión a la autonomía consagrada en el numeral 73 constitucional en el tanto la disposición normativa propuesta evidentemente interfiere con el margen de actuación autónoma dado por la Constitución a la Caja para la administración y gobierno de los seguros Invalidez, Vejez y Muerte, en un aspecto tan trascendental como lo es, la determinación del monto a otorgar por concepto de pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, el cual, según reza la norma, no podrá ser por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

En virtud de las consideraciones expuestas, sustentadas todas por la jurisprudencia constitucional, así como por opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República, consideramos que la adición propuesta constituiría un acto de inconstitucionalidad, por violentar la disposición constitucional contenida en el artículo 73 de la Carta Magna; y en consecuencia el proyecto podría resultar inviable por ser inconstitucional. En tal sentido se hace del conocimiento de las señoras y señores diputados para que lo tengan en cuenta al momento del conocimiento de la iniciativa de ley

Sobre lo indicado en el Reglamento del Programa no Contributivo de Pensiones, de la Caja Costarricense de Seguro Social

Dado que ya se ha expresado que la medida legislativa propuesta podría resultar inconstitucional a la luz de lo que establece el artículo 73 de la Constitución Política, caso de no estar de acuerdo la Junta Directiva de la Caja que es la que administra y gobierna y define las políticas sociales encomendadas sobre este tipo de regímenes de pensión, y siendo el contenido de la propuesta de adición constituye una atribución exclusiva de esa Institución, consideramos relevante señalar lo contemplado en el Reglamento del Programa no Contributivo de Pensiones, aprobado por la Junta Directiva en el artículo 14 de la sesión N° 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008. El artículo 3 inc. c) de dicho Reglamento se refiere a los requisitos para tener por cumplido el estado de necesidad de amparo inmediato, donde se establece que, para ser pensionado del Régimen no Contributivo, se deberá cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

“(...) c. El ingreso por persona del grupo familiar del solicitante debe ser inferior o igual al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), o línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda.

El indicador de la línea de pobreza familiar ampliada (LPFA) se utilizará para aquellos casos en que el solicitante declare y demuestre, mediante prueba

fehaciente, que el grupo familiar tiene gastos por necesidades especiales. Dicho indicador se construye con el monto de la línea de pobreza total del grupo familiar vigente más los gastos por necesidades especiales. El resultado del indicador LPFA que se obtenga para cada situación particular, se comparará con el ingreso total mensual del grupo familiar. Si el resultado de este último es inferior o igual a la LPFA, se tendrá por cumplido este requisito. (...)” (el resaltado no es del original)

Sobre este particular se refirió la Sala Segunda de la Corte mediante Resolución N° 00921–2018, indicando que:

*“(...) Para ser beneficiario del Régimen no Contributivo de Pensiones, el solicitante debe demostrar que se encuentra en estado de necesidad de amparo económico inmediato. Para ello, debe cumplir todos los siguientes aspectos: a. Los ingresos deben ser inferiores o iguales a la línea de pobreza, o a la línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda La línea de pobreza: **El ingreso por persona del grupo familiar del solicitante, debe ser igual o inferior al indicador de la línea de pobreza determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).** El indicador de la línea de pobreza será ajustado cada vez que sea modificado por el INEC. (...)*”²⁶ (el resaltado no es del original).

Pareciera entonces que cualquier oportunidad para darle contenido a la norma que propone el legislador, sería necesaria darle interpretación, o complementar lo expresado en el Reglamento citado, o bien adoptar nuevos acuerdos de Junta Directiva de la Institución.

Sobre ampliar en la ley que relaciona FODESAF con la CCSS obligaciones de otros operadores no vinculados

Pero además en el artículo propuesto en la iniciativa se le prohíbe a cualquier otro operador otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, otorgar pensiones por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esto último nada tiene que ver con el contenido propiamente dicho del artículo 4 vigente, pues la Dirección Nacional de Pensiones que es otro posible operador, no está vinculado con la Ley N° 5662, en este aspecto, sino solo en relación con la CCSS. Para que otros operadores se vean obligados a la misma intención habría de modificarse las leyes específicas y los artículos asociados a esas leyes donde se incluya tal rasero mínimo.

²⁶ Sala Segunda de la Corte. Resolución N° 00921 - 2018

Sobre la determinación de la línea de pobreza referenciada en el proyecto

Esta observación es muy sencilla, el artículo propuesto solo referencia el indicador de la línea de pobreza nacional, pero resulta que hay dos, uno es el relativo a la línea de extrema pobreza, costo de la CBA, el cual se cuantifica para agosto 2019 en 48.211 colones, mientras el otro, la línea de pobreza, que, a nivel nacional para agosto de 2019, representa 103.526 colones. Y cuando se habla a nivel nacional es el promedio de la línea de pobreza o pobreza extrema rural y urbana. Se entiende, entonces, que queda excluido del parámetro de la norma propuesta, el índice de pobreza extrema el cual está muy por debajo del monto mensual que hoy se otorga a los beneficiarios del RNC.

Sobre cambio en los montos y sus efectos

Volvemos a la idea que prohíbe a la Caja Costarricense de Seguro Social y a cualquier otro operador a otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Según datos emanados por autoridades del Gobierno de Costa Rica²⁷ a partir del mes de julio del presente año 2019 se aprobó incrementar en la suma de 4000 mil colones las pensiones del régimen no contributivo que otorga la CCSS, pasando de ¢78.000 mil colones a ¢82.000 mil colones mensuales. Este incremento representó un aumento aproximado del 5.12 % en cada pensión otorgada. En ese mismo comunicado presidencial se indica que al mes de febrero del año 2019, se contaba con 119.477 beneficiarios del RNC.

Por otro lado tenemos que Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), nos muestra en el cuadro expuesto en el punto 2.5 del análisis de fondo ²⁸ el indicador de la línea de pobreza nacional al mes de agosto de 2019 el cual sería de ¢103.526 colones; lo cual representaría un aumento significativo si se aprobara el proyecto de ley, en el monto a otorgar por pensión del RNC, el cual es de alrededor de un 26.25 % en cada una de ellas. Esta consecuencia sería reflejada también en la proporción para el presupuesto global institucional que tendría que disponer la CCSS para enfrentar el pago mensual de las de las pensiones que actualmente tiene el régimen

²⁷<https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/06/aumento-de-pensiones-del-regimen-no-contributivo-se-hara-efectivo-a-partir-de-julio/> por el licenciado Ubaldo Carrillo Cubillo, Director de la Dirección de Administración de Pensiones.

²⁸ Vid. BOLETÍN MENSUAL Instituto Nacional de Estadística y Censos “NUEVA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA” VOL 1 AÑO 17.

de pensiones no contributivas de la CCSS. Lo anterior sin contar con los compromisos asumidos por el Gobierno de la República, el cual ha manifestado que aumentará hasta 20.000 pensiones nuevas de este tipo durante el cuatrienio 2018 - 2022.²⁹

La preocupación reside en si del Fondo de Asignaciones Familiares, que en su componente para el financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones equivale a (10,35%) alcanza para que se dé un incremento de tal magnitud, agregándose, por supuesto, otros ingresos que se alimentan de otras leyes³⁰. Ciertamente, tal como se muestra en la siguiente imagen³¹, la transferencia a la CCSS que proviene del Fodesaf (presupuesto ordinario 2018), para financiar las pensiones del RNC, es el más elevado de todos, pues está en orden de los ₡75.634.536.390,00. Lo cierto es, que con esta iniciativa se les aumentará de ₡82.000 colones a ₡103.526, caso de convertirse en ley de la República. En consecuencia debería manifestarse tanto el IMAS como la CCSS acerca de la capacidad de fondos para sostener el aumento, y tomando en cuenta que un aumento de esa magnitud podría relentizar la ampliación –sumatoria de beneficiarios- al programa, pues la prioridad de pago la tendrían quienes ya detentan el ingreso, que abarca seguro social y décimo tercer mes. La toma de decisión requiere sin duda un estudio especial o actuarial de modo que quede siempre fortalecido el programa.

²⁹ Noticia por Monserrat Cordero Parra del Semanario Universidad del 13 de mayo de 2019.

³⁰ Otros recursos financieros son:

- ✓ Los recursos provenientes de la Ley "Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos." número 7972 del 22 de diciembre de 1999.
- ✓ Los recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, de conformidad con el artículo 8, inciso g) de la Ley "Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales", número 8718 del 17 de febrero del año 2009.
- ✓ Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo N° 77 de la Ley de Protección al Trabajador, número 7983 del 16 de febrero del año 2000.
- ✓ El cobro de las multas establecidas por el Código de Trabajo, según su artículo 612 inciso b).
- ✓ Cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos.

³¹ En https://www.hacienda.go.cr/docs/5bf74bf64881e_DE-451-2018%20FODESAF%20dictamen%20sobre%20Presupuesto%20Ordinario%202019.pdf

Anexo N° 1

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
PRESUPUESTO DE EGRESOS 2019
EGRESOS POR SECTOR
(Colones)

SECTOR	PROGRAMA	INSTITUCIONES		
		TRANSFERENCIAS VIA PRESUP. NACIONAL	TRANSF. LEY 5662 Y SU REFORMAS LEY 8783 ART. 3 Y TRANSITORIOS	OTRAS TRANSFERENCIAS PROGRAMAS SOCIALES
VIVIENDA 114.179.519.766,00 18,07%	- BANHVI - Fondo de Subsidio para la Vivienda (Ley 8783)	0,00	114.179.519.766,00	0,00
	TOTAL €631.873.380.000,00			
EDUCACION €120.023.392.142,96 18,99%	- Fondo Nacional de Becas (Ley 8783)	0,00	2.717.055.534,00	0,00
	- Fondo Nacional de Becas (Becas Estudiantiles)	0,00	0,00	16.016.185.301,66
SALUD NUTRICION Y SALUD 80.901.079.435,27 12,80%	- MEP - Comedores Escolares (Ley 8783)	0,00	32.731.041.084,00	0,00
	- Juntas de Educ. y Administrativas-Comedores Escolares (Pto.Ord. De la	17.738.274.829,30	0,00	0,00
PROTECCION SOCIAL €291.045.174.661,04 46,06%	- INA- Programa Becas Empleo	0,00	0,00	0,00
	- IMAS-Programa Trans.Monet.Condicionadas-AVANCEMOS (Pto.Ord. D	50.000.000.000,00	0,00	0,00
EMPLEO €12.453.308.774,00 1,97%	- Ciudad de los Niños (Ley 8783)	0,00	821.435.394,00	0,00
	- Dirección Nacional de Cen Cinal	0,00	40.000.000.000,00	0,00
CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO €7.428.612.364,00 1,18%	- OCIS - Saneamiento Básico Rural	0,00	0,00	800.000.000,00
	- Consejo Nacional de la Personal Adulta Mayor ley 9188 2%	0,00	12.637.467.600,00	3.359.040.943,27
OTROS €5.841.692.856,73 0,92%	- PANI - Promoc. Defensa, Atenc. y Protec. de los Der. de la Inf. y la Adoles	0,00	16.365.520.542,00	0,00
	- ICODER - Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	0,00	3.475.303.590,00	3.000.000.000,00
TOTAL	- ICODER - Olimpiadas Especiales	0,00	1.263.746.760,00	0,00
	- CONAPDIS - Atención a la Discapacidad	0,00	1.579.683.450,00	3.833.632.925,00
SUBTOTAL	- IMAS - Creación de Oportunidad p/ la Reducción de la Pobreza Ley N°	0,00	51.043.359.333,04	0,00
	- IMAS - Red de Cuido ley 9220 4%	0,00	25.274.935.200,00	0,00
TOTAL	- IMAS - Nutrición con Equidad (Seguridad Alimentaria)	7.177.242.240,00	0,00	0,00
	- IFA - Prevención para el Consumo de Drogas (Ley 5662)	0,00	12.000.000,00	77.715.528,00
TOTAL	- CCSS-Déficit Pres. Pensiones R.N.C. Art. 77 Ley	4.710.099.984,70	0,00	0,00
	- CCSS-Finan de las Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza	75.634.536.390,30	0,00	0,00
TOTAL	- CCSS - Régimen no Contributivo de Pensiones (Ley 8783)	0,00	65.398.894.830,00	0,00
	- CCSS - Programa Asegurados por Cuenta del Estado Indígenas	0,00	38.715.000.000,00	0,00
TOTAL	- CCSS - Pacientes Terminales (Ley 7756 - 0.5%)	0,00	3.159.366.900,00	0,00
	- INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres Ley 8783	0,00	12.637.467.600,00	0,00
TOTAL	- Programa Prestación Alimentaria (artículos 3 inciso k Ley 8783) IMAS	0,00	1.579.683.450,00	0,00
	- Programa aporte de Dinero en Efectivo como Asig. Fam. (Art. 3 inciso h)	0,00	1.579.683.450,00	0,00
TOTAL	- MTSS - Programa Pronamype	0,00	0,00	0,00
	- Subsidios Obras de Infraestructura Zonas Indígenas del país (art. 3 inciso	0,00	1.453.308.774,00	0,00
TOTAL	- Instituto de Desarrollo Rural	0,00	0,00	0,00
	- MTSS - Programa Nacional de Empleo	0,00	0,00	11.000.000.000,00
TOTAL	- Ministerio de Cultura y Juventud (Parque Desarrollo Humano Atajuelita)	0,00	0,00	0,00
	- Const. Y Equip. Torre de la Esperanza Hospital de Niños (art. 3 inciso l ley	0,00	4.928.612.364,00	0,00
TOTAL	- ICAA - Abastecimiento de Agua Potable a Sistemas Rurales	0,00	0,00	2.500.000.000,00
	- OCIS- Construcción y Mant. CEN CINAJ	0,00	0,00	0,00
TOTAL	- CCSS- Comisiones y Gastos por Serv. Financieros y Comerciales (Ser. D	0,00	3.159.366.900,00	0,00
	- MTSS- Dirección General de Desarrollo Social y Asig. Familiares (Ley 87	0,00	2.682.325.956,73	0,00
TOTAL	- Sumas sin Asignación Presupuestaria	0,00	0,00	0,00
	SUBTOTAL	155.260.153.444,30	436.026.851.857,77	40.586.574.697,93
TOTAL			631.873.380.000,00	
PORCENTAJE		24,57%	69,01%	6,42%

No se afectan las pensiones mínimas contributivas del IVM

En el punto 2.2. del análisis de fondo nos referimos en general a las pensiones del régimen contributivo, y no contributivo que existen el país. En esa oportunidad señalamos que el Modelo o Sistema Nacional de Pensiones costarricense está sostenido sobre la base de cuatro pilares que determinan la forma en como las personas pueden obtener su pensión; los cuales se especifican de la siguiente manera: Pilar 1: Pensión Contributiva Básica, Pilar 2: Pensión Complementaria Obligatoria, Pilar 3: Pensión Complementaria Voluntaria, Pilar 4: Pensión No Contributiva.

Nos interesa dejar manifiesto respecto de este punto de la propuesta de adición, dos aspectos: primero, lo relativo al Régimen de Pensión Básico (IVM), el cual es una pensión por vejez del régimen de la CCSS, en el cual el trabajador debe tener al menos 300 cotizaciones y 65 años de edad. Se puede anticipar la pensión por vejez, en el caso de las mujeres, a partir de 59 años y 11 meses de edad con 450 cuotas; en el caso de los hombres a partir de 61 años y 11 meses de edad con 462 cotizaciones. Además, si una persona no cumple con las 300 cuotas indicadas, puede optar por una pensión proporcional siempre y cuando haya cotizado para el IVM al menos con 180 cuotas y cuente con 65 años de edad.³²

Sobre este tipo de pensiones, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS³³ aprobó en el año 2018 que el monto mínimo de pensión mensual fuera de ₡136.865 (ciento treinta y seis mil ochocientos sesenta y cinco colones); con lo cual se observa que evidentemente el monto se encuentra por encima de la línea de pobreza determinado por el INEC.

Entonces, la reforma prohíbe a la Caja Costarricense de Seguro Social y a cualquier otro operador otorgar pensiones o jubilaciones de régimen contributivo por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional. Si se observa la tabla siguiente que es oficial de la Supen, en el caso de IVM contributivas, la pensión mínima, como ya se dijo, para el año 2019 es por ₡136.865,00, siendo que el dato proporcionado por el INEC a esta asesoría indica que la línea de pobreza a agosto de 2019 es por la suma de ₡103.526. En otras palabras, si se aprueba el proyecto de ley, las pensiones del RNC casi que alcanzarían la pensión mínima del Régimen contributivo IVM, la diferencia sería de ₡33.339,00. No obstante, aquellas fueron cotizadas mientras estas otras RNC son solidarias, subvenciones del Estado por condición de pobreza.

³² Datos tomados de <https://www.supen.fi.cr/regimen-de-pension-basico> recuperado al 23 de setiembre de 2019

³³ https://www.ccss.sa.cr/noticias/pensiones_noticia?pensionados-de-ivm-recibiran-mas-junta-directiva-de-la-ccss-aprobo-incremento-del-monto-mensual recuperado al 19 de setiembre de 2019

Monto de pensión IVM
(colones costarricenses)

Pensión IVM	Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018		Año 2019
	I	II	I	II	I	II	I	II	I
Pensión mínima	₡ 129.522,00	₡ 129.620,00	₡ 129.620,00	₡ 129.620,00	₡ 130.633,00	₡ 131.378,00	₡ 133.414,00	₡ 134.169,00	₡ 136.865,00
Pensión máxima sin postergación	₡1.526.317,00	₡1.527.477,00	₡ 1.527.477,00	₡ 1.527.477,00	₡ 1.539.414,00	₡ 1.548.189,00	₡ 1.572.186,00	₡1.581.085,00	₡1.612.851,00
Pensión máxima con postergación	₡2.159.738,00	₡2.161.380,00	₡ 2.161.380,00	₡ 2.161.380,00	₡ 2.178.272,00	₡ 2.190.687,00	₡ 2.224.643,00	₡2.237.234,00	₡2.282.184,00

Fuente: <https://www.supen.fi.cr/montos-de-pension-ivm>

Sobre regímenes RNC con cargo al presupuesto nacional

Por otro lado tenemos que en el cuarto pilar³⁴, es decir el de la Pensión No Contributiva, existen además del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS, varios regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, los cuales tienen cargo al presupuesto nacional y son los siguientes:

1. Beneméritos
2. Derecho Guardia Civil
3. Pensiones de Gracia y Ley General de Pensiones
4. Premios Magón
5. Expresidentes
6. De Guerra Excombatientes
7. Prejubilados INCOP
8. Prejubilados INCOFER.

En este último caso, si existiera alguno de los regímenes citados anteriormente, cuyo monto sea inferior a lo que establece la línea de pobreza del INEC, en estos casos si podría el legislador y la legisladora reformar mediante ley para que dichos montos sean equipados con el monto fijado por el INEC como línea de pobreza. No obstante, es criterio de esta asesoría que dicha medida legislativa debe estar fundamentada en estudios actuariales que determinen los montos de erogación que deba hacer el Estado para poder hacer efectivos dichos pagos. Además, determinar mediante qué fuente de recursos deben ser cubiertos estos aumentos de pago,

³⁴ Datos tomados de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Unidad de Análisis Prospectivo. "Costa Rica: Estado de las pensiones"

según lo estipula el artículo N° 39 de la Ley de Administración Financiera de la República y presupuestos Públicos, Ley N° N° 8131, la cual establece que:

ARTÍCULO 39.- Delimitación de facultades en materia presupuestaria

La iniciativa de los presupuestos corresponde al Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Por no contemplar las excepciones previstas en el artículo 124 y en el inciso 17 de la Constitución Política, este proyecto puede ser delegado a una Comisión Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias

- Caja Costarricense de Seguro Social CCSS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC.
- Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS.

Facultativas

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Pensiones.
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor

V.- FUENTES CONSULTADAS

Leyes de la República

- ✓ Constitución Política de Costa Rica de 1949.

- ✓ Ley N° 17, Ley de creación de la Caja Costarricense del Seguro Social del 22 de octubre de 1943
- ✓ N. ° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 reformado por el inciso 14, del numeral 14, de la Ley n.° 7018 del 20 de diciembre de 1985
- ✓ Ley N ° 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, reformada por la Ley N ° 8783
- ✓ Ley 8769, Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda Ley N° 7125, de 24 de enero de 1989.
- ✓ Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 del 23 de diciembre de 1974.
- ✓ Ley N.° 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000, y sus reformas.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Resolución N° 3853-1993
- ✓ Resolución N° 6256-1994
- ✓ Resolución N° 1059-1994
- ✓ Resolución N° 6345-1997
- ✓ Resolución N° 5505-2000
- ✓ Resolución N° 9580-2001
- ✓ Resolución n.° 9734-2001
- ✓ Resolución N°10546-2001
- ✓ Resolución N° 9734-2001
- ✓ Resolución N° 2355-2003
- ✓ Resolución N° 12973-2008
- ✓ Resolución N° 07788-2010
- ✓ Resolución N° 015655-2011
- ✓ Resolución N° 5594-2012
- ✓ Resolución N° 017736- 2012
- ✓ Resolución N° 000019- 2016
- ✓ Resolución N° 01544-2018

Sala Segunda

- ✓ Resolución N° 001947-2017
- ✓ Resolución N° 00921 – 2018
- ✓ resolución N° 01544 – 2018

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

- ✓ *Resolución No. 89- 2014-IV.*
- ✓ Resolución N° 01544 - 2018
- ✓ Resolución N° 44-2014

Procuraduría General de la Republica.

- ✓ Dictamen C-078-2002
- ✓ Dictamen C-163-2018
- ✓ Opinión Jurídica: 091 - J 2018

Caja Costarricense de Seguro Social

- ✓ Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones. Aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 14 de la sesión 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008, modificado en el artículo 11 de la sesión 8343, celebrada el 30 de abril 2009.
- ✓ Reforma al reglamento, aprobada en el artículo 17 de la sesión N° 8602 de la Junta Directiva de la CCSS, celebrada el 27 de setiembre de 2012 y publicado en La Gaceta N° 214 de fecha 06 de noviembre de 2012.

Fuentes de internet

- ✓ <https://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo>
- ✓ <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>
- ✓ Plan Nacional de desarrollo 2015-2018 del Gobierno de Costa Rica, “*Alberto Cañas Escalante*”
- ✓ <https://www.supen.fi.cr/montos-de-pension-ivm>

Elaborado por: azo
/*lsch// 24-9-2019
c. archivo