DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -127-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE LOS PENSIONADOS DE LUJO

EXPEDIENTE Nº 21.537

INFORME JURÍDICO

ELABORACIÓN
ANNETTE ZELEDON FALLAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVICIÓN
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

3 DE JUNIO DE 2020

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LAS PENSIONES Y JUBILACIONES 4
III. LAS LEYES 9383 Y 9796 6
IV. ANALISIS DEL ARTÍCULO 1 (QUE ES ÚNICO) Y VIGENCIA 12
Artículo 1. 12
Vigencia de la ley 16
V. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA 17
VI. ASPECTOS DE TRÁMITE 18
Votación 18
Delegación 18
Consultas 18
Preceptivas 18
Facultativas 19
VII. ANTECEDENTES 19

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -127-2020
INFORME JURÍDICO[1]

LEY PARA LA CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE LOS PENSIONADOS DE LUJO

EXPEDIENTE Nº 21.537

I. RESUMEN DEL PROYECTO[2]

La presente iniciativa de ley tiene por objeto la creación de una nueva contribución especial, solidaria y redistributiva a cargo de aquellas personas que se encuentren pensionadas bajo regímenes especiales y que reciban una o más pensiones y que el monto mensual de estas supere el límite máximo fijado por la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, para los pensionados por el Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, FIVM

Este proyecto de ley está compuesto por un artículo único, mismo que se subdivide en ocho incisos, los cuales especifican los diferentes rangos en que se dividiría esta contribución especial, y por lo tanto los escalafones de pago de los mismos.

En la Exposición de Motivos se hace referencia a que esta iniciativa de ley encuentra su principal antecedente legislativo en el Expediente Nº 20.927, Ley de Justicia, Solidaridad y Solidez de las Jubilaciones en Costa Rica, señalando lo siguiente:

> *Un comentario recurrente, a la hora de recibir retroalimentación en la tramitación del proyecto para darle más viabilidad política, ha sido la posibilidad de separar el proyecto en tres: uno enfocado en la contribución solidaria, otro enfocado la unificación de los regímenes y un tercero enfocado en la supervisión que debe realizar la SUPEN al fondo del IVM.*

En el caso que nos compete en el expediente legislativo en análisis, como se ha señalado, se hace referencia específica a la necesidad de que en nuestro país se desarrolle legislación referente a la contribución solidaria de las personas que reciben montos de una o más pensiones que en su totalidad sean mayores al límite máximo fijado por la Caja Costarricense del Seguro Social para los pensionados del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte.

---

[1] Elaborado por ***Annette Zeledón Fallas***, Asesora Parlamentaria, supervisado por ***Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico-Social, revisión y autorización final ***Fernando Campos Martínez***, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

[2] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de ley en análisis.

II. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LAS PENSIONES Y JUBILACIONES

Antes de llevar a cabo el análisis específico de la propuesta de ley, esta asesoría considera importante, hacer referencia a algunos conceptos generales relacionados con el régimen de pensiones en nuestro país.

Tal como ya hemos señalado, este proyecto de ley reitera lo planteado en el proyecto de "Ley de justicia, solidaridad y solidez de las jubilaciones en Costa Rica", expediente legislativo Nº 20.927, de tal forma que tenía por objeto lo siguiente[3]:

> *"Las pensiones fueron ideadas como un seguro social para una etapa de vulnerabilidad laboral, sea por vejez, incapacidad o muerte. Originalmente las pensiones se concibieron como un mecanismo del Estado para mantener fuera de la pobreza a las personas en estado de vulnerabilidad. Con el pasar de los años eso cambió y se comenzaron a implementar mecanismos mediante los cuales los trabajadores ahorrarían durante su vida productiva para tener recursos suficientes para una vejez digna.*
>
> *Una investigación reciente del Semanario Universidad evidenció que la condición económica de algunos multipensionados mejora cuando se pensionan o muere su cónyuge, lo cual es contradictorio con el principio de protección a la vulnerabilidad que genera no estar empleado. […]*

Se considera que parte de las situaciones de desigualad que se presentan en los actuales regímenes de pensiones, se encuentran relacionadas con el irrespeto a la Constitución Política, que es muy clara al consignar el artículo 73 lo que en su literalidad dice[4]:

> ***ARTICULO 73-*** *Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales o intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patrones y trabajadores, a fin de proteger éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.*
> *La administración y gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense del Seguro Social.*
> *No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.*

---

[3] Proyecto de Ley Nº 20927, "Ley de justicia, solidaridad y solidez de las jubilaciones en Costa Rica", Asamblea Legislativa.

[4] Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y regirán por disposiciones especiales.

En este sentido, queda en claro que la intención del constituyente, hace referencia a una clara disposición para que en nuestro país se dé un régimen unificado de pensiones, de tal forma de afianzar un sistema de pensiones básicas que sea congruente con el principio de unidad de la seguridad social en materia de pensiones y conteste con los principios de igualdad, solidaridad y dignidad humana, lo cual constituye un derecho humano fundamental.

Con respecto al derecho de jubilación o pensión que tiene todo trabajador o trabajadora en nuestro país, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sido clara y reiterativa en establecer este como un derecho fundamental, debidamente consolidado en el texto de nuestra Carta Magna, y lo ha expresado en los siguientes términos:

> *En reiterados fallos se ha reconocido en la pensión o jubilación un derecho fundamental a favor del trabajador. Véase por todas el pronunciamiento de esta Sala número 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, en el que se estableció:*
>
> > *"En primer lugar, esta Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; derecho que, como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución Política".*[5]

Como se ha señalado, se da una clara manifestación en la norma 73 constitucional transcrita, de instituir a la Caja Costarricense de Seguro Social como la Institución de la Seguridad Social del país, razón por la cual el mismo legislador la dotó de la autonomía administrativa reforzada y de gobierno necesaria para que cumpliera su cometido de administrar y gobernar los seguros sociales, con total independencia de cualquier poder, institución u organismo externo.

El Diccionario de Procedimiento Parlamentario, con respecto a la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, señala lo siguiente[6]:

---

[5] Sala Constitucional, Resolución Nº 19485 – 2018, del 21 de noviembre, 2018.

[6] CONEJO Trejos, Juan Bautista, Diccionario de Procedimiento Parlamentario Costarricense, Asamblea Legislativa, 2019.

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. (…) La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades : a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 idem; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido. Como se vio en los considerandos anteriores, la Asamblea Nacional Constituyente optó por dejar las cosas, en cuanto a esta institución, tal y como estaban en la Constitución de 1871, "con plena autonomía para independizarla así del Poder Ejecutivo". (RSCCSJ. 6256-1994)

Tal como se señala, es claro que en nuestro país existe una institución autónoma, la CCSS, la cual ha sido creada con la intención justamente de ser el ente rector de los seguros sociales.

III. LAS LEYES 9383 Y 9796

3.1. Ley N° 9383

Esta iniciativa guarda estrecha relación con algunas leyes dictadas y que han sido objeto de reformas en los últimos años. Una de estas leyes fue la que se tramitó bajo el Expediente N° 19.254, el cual fue aprobado dando origen a la Ley N° 9383 **"Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones".**

El objeto de la ley (art. 1) indica que la contribución solidaria y redistributiva aplica a los regímenes de pensiones, los cuales están citados en el artículo 2 del mismo cuerpo legal. Evidentemente lista todos los regímenes cuyos montos son pagados con cargo al presupuesto nacional. Asimismo, siempre que el monto de pensión exceda diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Así pues, dicho artículo 2 despliega los siguientes regímenes y sus leyes de referencia:

"ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación
Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:
a) Ley N.° 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.° 7092, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992.
b) Ley N.° 4, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Comunicaciones (correos, telégrafos y radios nacionales), de 23 de setiembre de 1940.
c) Ley N.° 19, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas y Transportes, de 4 de noviembre de 1944.
d) Ley N.° 5, Régimen de Pensiones del Registro Nacional, de 16 de setiembre de 1935.
e) Ley N.° 264, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, de 23 de agosto de 1939.
f) Ley N.° 15, Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, de 5 de diciembre de 1935.
g) Ley N.° 148, Ley sobre Jubilaciones y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y sus Dependencias, de 23 de agosto de 1943.
h) Ley N.° 4513, Inamovilidad del Personal de Telecomunicaciones, de 2 de enero de 1970.
i) Ley N. º 313, Ley de Pensiones para Expresidentes, de 23 de agosto de 1939.[7]
Esta ley no será aplicable a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), ni a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial."

Pero es el artículo 3 el que fija lo concerniente a la contribución solidaria para las personas pensionada o jubiladas en los regímenes previamente citados y lo hace de la siguiente forma:

*"**Artículo 3- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados.** Además de la cotización a que se refiere el artículo 11 de la Ley **N.º** 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley **N.º** 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, de 8 de julio de 1992, los pensionados y jubilados cubiertos por el artículo 2 de la presente ley, exceptuando al régimen del Magisterio Nacional, el régimen del Poder Judicial y el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, cuyas prestaciones superen la suma resultante de ocho veces el salario base más*

[7] *Mediante el artículo 9° de la Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, N° 9796 del 5 de diciembre de 2019, se adicionará este inciso i). Dicha modificación entrará a regir 6 meses después de su publicación, es decir, el 21 de junio de 2020.*

bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, según se detalla a continuación:[8]

a) Sobre el exceso del monto resultante de ocho veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.[9]

b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.

c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.

d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cincuenta y cinco por ciento (55%) de tal exceso.

e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un sesenta y cinco por ciento (65%).

f) Sobre el exceso del margen anterior contribuirán con un setenta y cinco por ciento (75%).

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.

Por reforma reciente a la Ley Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), N° 9836 del 26 de marzo del 2020, el destino de los recursos que se obtengan con la contribución especial, solidaria y redistributiva, ingresarán a la caja única del Estado, siendo que el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional y para

[8] Mediante el artículo 8° de la Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, N° 9796 del 5 de diciembre de 2019, se reformó este párrafo. Y de conformidad con el numeral 9° de la norma antes referida, dicha modificación entrará a regir 6 meses después de su publicación, es decir el 21 de junio de 2020.

[9] *Mediante el artículo 8° de la Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, N° 9796 del 5 de diciembre de 2019, se reformó el inciso a), ello de conformidad con el numeral 9° de la norma antes referida. Dicha modificación entrará a regir 6 meses después de su publicación, es decir el 21 de junio de 2020.*

el financiamiento directo del Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Indica la norma que afectó la ley 9383, en su párrafo segundo, que *el monto destinado al Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), no podrá ser inferior a la suma equivalente al aumento en la recaudación por concepto de contribución especial en los regímenes con cargo al presupuesto nacional, según la reforma establecida en la Ley 9796, Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria, de 5 de diciembre de 2019.*

Respecto de este tipo de reformas, la Sala Constitucional ha determinado la validez de las contribuciones especiales solidarias, por considerar los señores y señoras magistradas que el fundamento de estas se encuentra en la naturaleza social del derecho a la jubilación, circunscrita a su vez dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos por el artículo 50 de la Carta Política. Esta validez, según el órgano judicial está determinada por la condición que esta sea progresiva y proporcional. Al respecto ha señalado[10]:

> *"…la contribución que se fija a cargo de los pensionados del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional en el artículo 12, y la exclusión que de dicha contribución se hace como derecho adquirido en el transitorio I ambos de la Ley número 7268, no lesionan el artículo 34 de la Constitución Política, por formar parte del elenco de limitaciones que válidamente han formado parte el derecho fundamental a la jubilación que ostenta el accionante desde su ingreso y de las cuales no puede sustraerse porque las adquirió junto con él. (…) La forma en que el artículo 12 de la Ley 7268 regula la contribución a cargo de los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional, no contraviene el artículo 45 de la Constitución Política, primero, porque respeta el principio de progresividad (única falta que se hizo notar al evacuar en su oportunidad la Consulta Legislativa y que el Parlamento se encargó de enmendar) con lo que deja prácticamente intacto un monto suficiente a juicio de la Sala para garantizar el efectivo disfrute del derecho a la jubilación, y segundo, porque los montos que se cobran por los distintos excesos que ocurran en casos concretos tienen un claro fin "protectivo" y uniformador en beneficio del grupo de personas para quienes fue establecido el régimen; es decir, están dirigidas al bienestar social de todos o bien de la gran mayoría de los miembros para los cuales se concibió el régimen. Ello puede conllevar que en algunos sistemas jubilatorios existan normas redistributivas para aquellos casos que pueden llamarse si se quiere, extraños a la razón de ser del régimen y que deben por lo tanto, sufrir un proceso de "uniformación" para asimilar los beneficios percibidos (en la medida de lo necesario y posible) a los que reciben la mayoría de los beneficiados del régimen, teniendo que hacer, en consecuencia, −si es su*

[10] Sala Constitucional en su sentencia N° 3250-96 de las 15:27 horas del 2 de julio de 1996.

deseo seguir disfrutando de los beneficios del sistema− un mayor aporte por recibir una mayor contraprestación en relación con las personas que fueron tomadas en consideración al diseñarse el sistema −en este caso, los maestros−, quienes perciben un salario sustancialmente menor y, en consecuencia, lo es también su jubilación o pensión. Justo es pues −por el carácter solidario del régimen− fijar un monto máximo suficientemente alto que permita incluir los salarios superiores de los beneficiarios propios del fondo y someter a mayor exigencia participativa a los que estén por encima de él, por provenir siempre de obligaciones no contempladas dentro de las tomadas en consideración al fijar las bases del sistema."

Partiendo de lo anterior, es claro que nada se opone, dentro del marco constitucional, a que el legislador ordinario imponga una contribución, siempre que sea razonable, no confiscatoria, y progresiva y proporcional.

3.2. Ley N° 9796

La Asamblea Legislativa, el año anterior 2019, dictó la Ley N° 9796 Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, de fecha 05/12/2019, que entrará a regir el 21 de junio de este año 2020.

Esta ley vino a apuntalar la Ley N.º 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016, de anterior comentario. Ciertamente tiene como intención contribuir con las finanzas públicas del país aplicando un rediseño de la contribución especial solidaria establecida sobre los regímenes de pensiones especiales, pero abarcando no solo los regímenes especiales de hacienda (cargo al presupuesto nacional) de la ley 9383 ya mencionada, sino que amplió dicha contribución mediante reforma al artículo 236 bis[11] de la Ley **N.º** 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 29 de noviembre de 1937 y, en el artículo 71[12] de la Ley **N.º** 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del

[11] Artículo 236 bis- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados
Además de la cotización común establecida en el artículo anterior, los pensionados y los jubilados, cuyas prestaciones superen los montos que se fijarán, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla:
a) Sobre el exceso del monto de seis (6) salarios base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.
[...] .

[12] Artículo 71- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados
[...]

Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958, que contemplan los regímenes del Poder Judicial y el Magisterio Nacional, respectivamente. Es decir, que fuera IVM de la CCSS, con está ley se afectaron todos los regímenes de pensiones y jubilaciones que se administran, sea por medio de Ministerio de Trabajo, DND; el Poder Judicial o JUPEMA.

En efecto, el artículo 2 de este cuerpo legal indica:

> *"ARTÍCULO 2- Ámbito de aplicación. Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:*
> *a) Todos los regímenes comprendidos en el artículo 2 de Ley N.º 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016.*
> *b) Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992.*
> *c) La Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, 5 de setiembre de 1958.*
> *d) La Ley N.º 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 29 de noviembre de 1937. Esta ley no será aplicable a las personas cubiertas por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)."*

¿Cómo quedó la aplicación de la contribución especial solidaria? Se expresa con suma claridad en el artículo 4 siguiente, el cual dice:

> *"ARTÍCULO 4- Pensión máxima universal exenta de la contribución especial solidaria. Todas aquellas jubilaciones,* ***pensiones unitarias o las multipensiones derivadas de los regímenes contributivos y no contributivos incluidos en el artículo 2 de esta ley****, salvo las complementarias que están reguladas en la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000 y cualquier otra complementaria que exista en la Administración Pública, conferidas a una misma persona por causas legales distintas, que superen los montos que se dirán, según el régimen salarial público al que pertenezcan, estarán sujetas a la contribución especial solidaria creada mediante las leyes indicadas en los artículos 1 y 2 de la presente ley.*

---

a) Sobre el exceso del monto de ocho (8) salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.
[...]

Los montos exentos de la contribución especial solidaria son los siguientes:
*a) Hasta los **ocho (8) salarios base** del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil, para el caso de las pensiones y jubilaciones contempladas en la Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958 y la Ley N.º 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016.*
*b) Hasta los **seis (6) salarios base** del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial para el caso de las pensiones y jubilaciones contempladas en la Ley N. º 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 29 de noviembre de 1937."*

Esta ley cumple 9796 cumple con el principio de contribución progresiva, pues se emplea cumpliendo con la escalerilla de contribución progresiva establecida en cada una de las leyes citadas en 2.

Ahora bien, cuando se discutió, y para que no fuese inconstitucional se determino que para el caso de las deducciones que se deban aplicar a las multipensiones solo podrán ser consideradas, para los efectos de la contribución especial solidaria, aquellas que se paguen dentro de un mismo régimen de pensiones no pudiéndose aplicar las sumatorias de montos de pensión entre regímenes distintos.

Otra cuestión esencial que dicta esta ley, en ningún caso, la suma de la contribución solidaria y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por esta ley, **podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, que por derecho le correspondan al beneficiario.** Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de las pensiones.

IV. ANALISIS DEL ARTÍCULO 1 (QUE ES ÚNICO) Y VIGENCIA

Artículo 1.

El artículo propuesto dice literalmente así:

ARTÍCULO 1- Las personas que se encuentren pensionadas bajo regímenes básicos especiales, que reciban una o más pensiones, y que devenguen un monto total de pensiones superior al límite máximo fijado por la Caja Costarricense de Seguro Social para los pensionados por el Fondo de

Invalidez, Vejez y Muerte, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva según la siguiente escala:

a) Desde el monto límite máximo fijado por la Caja Costarricense de Seguro Social para los pensionados por el Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, y hasta el doble del monto límite máximo fijado por la Caja Costarricense de Seguro Social para los pensionados por el Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, contribuirán con el diez por ciento (10%).

b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) más adicional del margen anterior, contribuirán con el veinte por ciento (20%) de tal exceso.

c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el treinta por ciento (30%) de tal exceso.

d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el cuarenta por ciento (40%) de tal exceso.

e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el cincuenta por ciento (50%) de tal exceso.

f)Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el sesenta por ciento (60%) de tal exceso.

g) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el setenta por ciento (70%) de tal exceso.

h) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un treinta por ciento (30%) adicional del margen anterior, contribuirán con el ochenta por ciento (80%) de tal exceso.

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, que por derecho le correspondan al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de las pensiones.

Esta propuesta presenta los siguientes problemas de legalidad y constitucionalidad:

Primero. Sin reformar o derogar el andamiaje legal vigente, cambia todo el sistema de aplicación de las constribuciones especiales solidarias. Ya hemos planteado que hay leyes de la República en vigor bajo un esquema distinto al que contiene el artículo de análisis.

Segundo. El proyecto de ley tiene como intención que, para cualquier régimen de los vigentes, se utilizaría como parámetro de indexación el monto de la CCSS (no dice claramente que es el monto de pensión con postergación o sin postergación, que son distintos) y a partir de él, la aplicación de la escalerilla de los incisos a) al h). Esto podría ser inconstitucional, pues mientras no se deroguen los regímenes como el de Magisterio, Poder Judicial, y todos aquellos que son con cargo al presupuesto nacional (en cuenta todo el elenco de leyes que los respaldan), no se podría usar un parámetro común como es el Régimen de la Caja. Véase que el proyecto de ley no contiene normas transitorias ni disposiciones que deroguen o reformen otras leyes. Es decir, este modo simple de presentar una problemática altamente compleja, no aplica de la forma escueta, lacónica y anti técnica en que está diseñada la iniciativa de ley.

Tercero. Esta iniciativa requiere obligatoriamente ESTUDIOS ACTUARIALES de órganos y entes especializados, entre ellos podríamos citar estudios actuariales de JUPEMA, Poder Judicial o la Supen, o bien concertar algun convenio o colaboración con una Escuela universitaria de Economía o Matemática que forme actuarios. Sin estudio técnico actuarial el proyecto de ley podría ser inconstitucional.

Aunque se refirió al tope, y aquí se trata de aplicación de contribución especial, se emplea el mismo principio vertido por la Sala Constitucional en la Resolución N° 019485-18, en lo que interesa indicó:

> *"Recapitulando, el establecimiento de un tope a las jubilaciones y pensiones es constitucionalmente legítimo, en el tanto y cuanto no sea arbitrario, obedezca a estudios actuariales o técnicos, sea acorde con lo que el trabajador y patrono razonablemente cotizan para el régimen, sea razonable y proporcional y busque concretizar el principio de solidaridad social o Pro Fondo".*

En este sentido cabe señalar que de la revisión efectuada al expediente legislativo[13], no se observa que el presente proyecto cuente con estudios técnicos que fundamenten los cambios pretendidos, lo cual, como resume el extracto anterior resulta de cardinal importancia para determinar la viabilidad del proyecto y la

[13] La revisión de este expediente se llevó a cabo el día 21 de abril del 2020, en razón de la situación actual del país, esta revisión se realizó en forma virtual.

razonabilidad constitucional, de tal forma que se recomienda la inclusión de estos dentro del trámite legislativo.

Cuarto. No se entiende el alcance de lo que significa "personas que se encuentren pensionados **bajo regímenes básicos especiales**". Esta asesoría no encuentra el fondo a esta frase en términos de rango de monto.

Quinto. En consecuencia, llama la atención de esta asesoría que el artículo es omiso en definir a cuáles regímenes se refiere en forma específica, esta situación es aún más extraña al considerar que este tipo de obligación ya se encuentra vigente para los regímenes contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, según lo establece el artículo tercero de la Ley N° 9383, "Ley Marco de Contribución Especial de 29 de julio de 2016), de igual forma para el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional[14] y para el del Poder Judicial, ello en lo refiere en el artículo 236 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 8 de 29 de noviembre de 1937. Todo ya reseñado líneas arriba. En este sentido, si lo que se pretende es unificar la cifra y escala a partir de las cuales hacer el cobro, pareciera más apropiado realizar la correspondiente reforma para cada uno de los regímenes, pero el problema estriba en que la forma propuesta colisiona con las leyes vigentes, habría profundas antinomias.

Sexto: El artículo del Proyecto aplica la escala de rebajos, pero no dice hacia qué destino van dirigidos los recursos que se le rebajaran a las y los pensionados o jubilados. Este yerro es muy evidente. Se trata de miles de millones de colones que no se sabe que destino tendrían, lo cual sin duda incumple toda propósito del Derecho Tributario, dentro del cual se encuentran las contribuciones especiales, y dentro de éstas las solidarias.

Sobre este particular, la Sala Constitucional[15] ha dejado entrever que las modificaciones a los regímenes de pensiones son válidas, en el tanto, sirvan para modificar su propio régimen.

Sétimo. Sobre el párrafo final del artículo único propuesto diremos que usa una copia de técnica legislativa que ya está en otras leyes vigentes. Véase, por ejemplo, que este párrafo final del Expediente 21537 está como letra de ley casi de forma idéntica en la Ley N° 8 y en la Ley N° 9383:

---

[14] Según el artículo 71 de la Ley de Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley N° 7531 de 10 de julio de 1995.

[15] Resolución Nº 2018-19485, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las 12:15 minutos del 21 de noviembre de 2018.

Proyecto de ley Nº 21537	***Ley N° 8 (Poder Judicial)***	***Ley N° 9383 (pensiones con cargo al presupuesto)***
Artículo 1.- *Párrafo Final* *(…)* *En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley* ***podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%)*** *respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, que por derecho le correspondan al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de las pensiones.*	*Artículo 236 bis. -* *(…)* *En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen por ley a todos los pensionados y jubilados del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial,* ***podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%)*** *respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.*	*Artículo 3.-* *(…)* *En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley* ***podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%)*** *respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.*

En lo sustantivo, tal y como puede observarse del cuadro anterior, se reproduce la misma estructura de las normas actuales, por lo cual no tenemos mayores observaciones sobre este particular.

Octavo. Al no derogar este proyecto de ley las otras escalerillas que ya se aplican de contribución especial y injertar esta nueva escalerilla, evidentemente sería una doble imposición en este rubro, lo cual la haría en inconstitucional.

Vigencia de la ley

Al referirse a la vigencia de la presente iniciativa de ley, la misma señala, en su frase de cierre, que la misma entrará a regir a partir del momento de su publicación. Para el planteamiento que se hace es absolutamente ilusoria la vigencia *ex nunc*, pues se trata de miles de pensionados y jubilados, en distintos regímenes a los cuales se

les tendría que aplicar la ley. Para la complejidad de lo que se pretende el rango debería estar mínimo entre seis meses y máximo dieciocho meses.

Solo para ilustrar, la Sala Constitucional en varias sentencias (ver en este sentido las sentencias N° 846-92 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992 y N° 5476-93 de las 18:03 horas del 27 de octubre de 1993, como la Procuraduría General de la República en diferentes documentos, a saber, citamos lo señalado en la Opinión Jurídica, OJ-104-2017 de 16 de agosto de 2017, la cual dispuso:

> *A pesar de lo anterior, la Sala Constitucional ha validado que para proteger al eventual beneficiario de un determinado régimen especial de jubilación o pensión de cambios repentinos que puedan agravar los requisitos para obtener el reconocimiento de la prestación, si el legislador así lo estima conveniente y decide regularlo por derecho transitorio, es suficiente el plazo de al menos 18 meses para que la modificación de las condiciones específicas no afecten al administrado que cumpla los requisitos dentro de ese lapso.*

Se recomienda, en razón de que el proyecto de ley en estudio dispone su vigencia inmediata, considerar la posibilidad, por ser esto oportuno, de establecer una *vacatio legis* más acorde y consecuente con lo planteado en la norma de fondo.

En conclusión:

Con el debido respeto, esta asesoría observa que el proyecto de ley tal y como está presentado, carece de todo tecnicismo en materia de pensiones y seguridad social y en materia tributaria por lo que recomienda su archivo.

V. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

De modo general, se indica que el título de un proyecto de ley tiene como característica el identificar la ley, por lo que es necesario que sea exacto, completo, preciso, breve y conciso[16], lo que también contribuye a lograr una clara identificación del objeto de la ley[17].

---

[16] Ver en este sentido HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). "El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación", Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000, pp. 115 y 116.

[17] En ese sentido MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

El título de la presente iniciativa se consigna en forma correcta, según los parámetros señalados. Es una ley nueva, no modifica ninguna anterior, aunque colisiona o colapsa con otras leyes no derogadas o modificadas.

Con respecto al **Artículo 1**.-, del proyecto de ley, esta asesoría recomienda indicarlo como ***ARTÍCULO UNICO***, con el fin de darle una adecuada técnica legislativa al proyecto de ley.

Respecto del rige, véase aparte anterior.

VI. ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presentes. Hay que considerar que, al requerir de consultas obligatorias, entre ellas a la Corte Suprema de Justicia, un criterio adverso de ese Poder cambia el tipo de votación a 2/3 partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea.

Delegación

El proyecto NO puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, pues regula materia tributaria, específicamente la aplicación de contribuciones especiales solidarias, que son cargas, y, además, si la Corte Suprema de Justicia se manifestase en contra de la propuesta, la hace necesariamente de conocimiento del Plenario Legislativo.

Consultas

Se recomienda la realización de las siguientes consultas:

Preceptivas[18]

- Corte Suprema de Justicia
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Bancos Comerciales del Estado con operadora de pensiones
- Banco Central de Costa Rica
- SUPEN

[18] Tomado del Informe de Consultas Obligatorias del artículo 126 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

- CONASSIF – BCCR

Facultativas

- Defensoría de los Habitantes
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República.
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Hacienda.

VII. ANTECEDENTES

Poder Legislativo

Constitución y leyes

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- ✓ Código de Trabajo, Ley Nº 2 del 26 de agosto de 1943.
- ✓ Ley N° 5, Ley de Régimen de Pensiones del Registro Nacional, de 16 de setiembre de 1939.
- ✓ Ley Nº 14, Ley General de Pensiones, de 2 de diciembre de 1935.
- ✓ Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, de 22 de octubre de 1943.
- ✓ Ley Nº 6227, Ley General de la Administración Pública, del 05 de mayo de 1978.
- ✓ Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales N° 7302 de 8 de julio de 1992.
- ✓ Ley N° 9383, “Ley Marco de Contribución Especial”, de 29 de julio de 2016.
- ✓ Ley N° 7333, “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de 5 de mayo de 1993.
- ✓ Ley N° 2248 “Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, del 5 de setiembre de 1958.
- ✓ Ley N° 7531, Ley de Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, de 10 de julio de 1995.
- ✓ Ley N° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 29 de noviembre de 1937.
- ✓ Ley N° 9836, Ley Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del 26 de marzo del 2020.
- ✓ *Ley 9796, Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria, de 5 de diciembre de 2019.*

Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 21130, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 20927, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 21035, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 21345, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 19254, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Sentencia Nº 05758 - 2018, de las catorce horas treinta y siete minutos del 23 de noviembre de 1993.
- ✓ Sentencia N° 2004-03903. San José, a las quince horas con diez minutos del 12 de abril del 2018.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2012-008742, de las 14:30 horas del 27 de junio de 2012.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2012-014891, de las 14:30 horas del 24 de octubre de 2012.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°11714-17, de las 12:05 horas del 26 de julio de 2017.
- ✓ Sala Constitucional en su sentencia N° 3250-96 de las 15:27 horas del 2 de julio de 1996.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 2018-19485, de las 12:15 minutos del 21 de noviembre de 2018.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 846-92 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 5476-93 de las 18:03 horas del 27 de octubre de 1993.
- ✓ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 1043-F-S1-2013, de las 08:55 horas, del 14 de agosto del 2013.
- ✓ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 00378-2018, del 26 de abril del 2018.
- ✓ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 2010-00225 de las 09:54 horas del 17 de febrero del 2010.

- ✓ Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Resolución N° 00183-2019, de 26 de febrero de 2019.
- ✓ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica O.J. 079-2015, de 28 de julio de 2015.

Poder Ejecutivo

- ✓ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica, OJ-104-2017 de 16 de agosto de 2017.

Decreto Ejecutivo

- ✓ Decreto Ejecutivo Nº 33080, Reglamento a la Ley N° 7302 Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N° 7092, 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, del 26 de abril de 2006 y sus reformas.

Otras Referencias Bibliográficas

- ✓ BRENES, Alberto. Tratado de las personas. De los alimentos. San José. Costa Rica. Editorial Juriscentro. Página 145.
- ✓ CONEJO Trejos, Juan Bautista, Diccionario de Procedimiento Parlamentario Costarricense, Asamblea Legislativa, 2019.
- ✓ HERNÁNDEZ Matamoros (Estrella) y TAYLOR Hernández (Mónica). El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación, Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000, pp. 115 y 116.
- ✓ MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

Elaborado por: azf
/*lsch//3-6-2020
c. archivo