DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -124-2020

INFORME JURIDICO DE:

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA UNIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES

EXPEDIENTE Nº 21.539

ELABORACIÓN
ANNETTE ZELEDON FALLAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVICIÓN
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

01 DE JUNIO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. ANALISIS JURIDICO DE FONDO 3
III. ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO PROPUESTO 9
IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA..... 13
V. ASPECTOS DE TRÁMITE 13
Votación 13
Delegación 13
Consultas 13
VI. ANTECEDENTES 14

AL-DEST- IJU -124-2020

INFORME JURÍDICO[1]

LEY PARA LA UNIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES

EXPEDIENTE Nº 21.539

I. RESUMEN DEL PROYECTO[2]

La presente iniciativa tiene por objeto la creación de una nueva ley, compuesta de un artículo único, en la que se pretende la unificación de todos los regímenes de pensiones de las y los trabajadores del sector público y del sector privado.

Esta modificación de régimen único de pensiones, se aplicará a las y los trabajadores que sean contratados después de la entrada en vigencia, caso de convertirse en Ley de la República.

En este sentido las personas trabajadoras cotizarán para el régimen de pensiones administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS.

En síntesis, la situación que motiva la propuesta de esta iniciativa de ley es equiparar las condiciones de las y los trabajadores del sector público y privado de nuestro país, de tal forma que se eliminen paulatinamente las actuales diferencias entre los distintos regímenes de pensiones.

II. ANALISIS JURIDICO DE FONDO

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 la propuesta de ley.

[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, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

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

Partimos de lo dispuesto en la Constitución Política, que es muy clara al consignar en el artículo 73 lo siguiente[3]:

> ***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.*
> *Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y regirán por disposiciones especiales. (los resaltados no son del original)*

Se observa que el Constituyente adopta en la redacción anterior los **principios de unidad, de seguridad social, y de igualdad** respecto, en este caso de un sistema de invalidez, vejez y muerte uniforme que ha sido franqueado sin un verdadero control de constitucionalidad, pues ha aplicado a lo largo del tiempo una especie de derogabilidad singular de este precepto constitucional, al coexistir varios regímenes de pensiones y no uno solo como vendría a ser el IVM de la CCSS.

En este sentido, queda en claro que la intención del Constituyente hace referencia a que en nuestro país se dé un régimen unificado de pensiones, que sea congruente, además de los principios ya señalados con los de solidaridad y dignidad humana, los cuales son sustantivos al derecho humano fundamental de una vejez digna y justa. Y ese derecho inicia con las cotizaciones que hace la fuerza laboral nacional.

Con respecto al derecho de jubilación o pensión que tiene todo trabajador o trabajadora en nuestro país, la Sala Constitucional ha sido reiterativa en establecer el derecho, como un derecho fundamental. Así lo indicó en el pronunciamiento N° 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, veamos:

> *"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*

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

de igualdad y sin discriminación alguna de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución Política".[4]

Por otra parte, se da una clara manifestación en la norma constitucional de instituir a la Caja Costarricense de Seguro Social como la Institución de Seguridad Social del país, razón por la cual el mismo constituyente la dotó de la autonomía administrativa y de gobierno necesaria para que cumpliera el cometido de administrar y gobernar los seguros sociales, con total independencia de cualquier organismo o ente externo.

Con respecto a la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, se tiene lo siguiente[5]:

> *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 de ser el ente rector de los seguros sociales y de la dirección y manejo del Régimen de Pensiones de invalidez, vejez y muerte, general y unitario.

En esta misma línea, la Asamblea hizo un primer intento de unificación, nos referimos al dictado de la Ley N°7302 "Régimen General de Pensiones con Cargo

---

[4] Reiterado por la Sala Constitucional mediante Resolución Nº 19485 – 2018, del 21 de noviembre, 2018.

[5] Conejo Trejos, Juan Bautista, Diccionario de Procedimiento Parlamentario Costarricense, Asamblea Legislativa, 2019.

al Presupuesto Nacional (Ley Marco)" del 08 de julio de 1992, la cual establece en su artículo 38 una disposición similar a la intención de esta iniciativa de ley, por cuanto señala lo siguiente:

> *"Articulo 38.- A partir de la vigencia de esta Ley, todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de que puedan acogerse a sistemas complementarios de pensiones. Se exceptúa de esta disposición a los funcionarios que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional, en el Poder Judicial y a los Presidentes de la República, quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones"*

Igualmente, mediante reformas a la Ley N° 2248, y por forcejeos legislativos con el los gremios de educadores, básicamente se limitó el alcance de la materia jubilatoria de esta ley, y dividió a los educadores en dos grupos, los que se pensionan o jubilan por Magisterio propiamente dicho (incisos a) y b) del artículo 1), y aquellos que se pensionan bajo las reglas del IVM de la CCSS (incisos c) y de) del artículo 1). Veamos los rangos temporarios en que se dimensionó lo antes dicho, y para ello hemos de observar lo que dice el artículo 2 de dicha Ley:

> ***Artículo 2.- Derechos adquiridos****. Las pensiones y las jubilaciones otorgadas por los regímenes mencionados en los incisos a) y b) del artículo anterior[6], continuarán reguladas por las normas vigentes en el momento de su adquisición, en todos sus elementos, salvo en lo referente a las cotizaciones a*

[6] *"**Artículo 1.- Campo de aplicación.** Esta Ley regula lo relativo a las pensiones y jubilaciones correspondientes a los funcionarios del Magisterio Nacional.*
El Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional está compuesto por los siguientes regímenes:
***a)** El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la Ley Nº 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, excepto la reforma integral realizada mediante la Ley Nº 7268, de 14 de noviembre de 1991.*
***b)** El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la reforma introducida por la Ley Nº 7268, de 14 de noviembre de 1991.*
***c)** El Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II de esta Ley.*
***d)** El Régimen transitorio de reparto, regulado en el título III de la presente Ley."*

cargo de los pensionados, lo cual queda sujeto a lo dispuesto en los artículos 70 y 71[7] de la presente ley.
Las pensiones y las jubilaciones cuyos derechos se adquieran durante la vigencia de esta ley, se regirán por lo dispuesto para el Régimen transitorio de reparto o para el Régimen de capitalización, según el caso.
*Los funcionarios que cumplan con los requisitos para adquirir el derecho a la pensión ordinaria según lo establecía el texto anterior, consagrado por la Ley No. 7268, del **14 de noviembre de 1991, dentro de los dieciocho meses posteriores** a la promulgación de la presente ley, podrán pensionarse al amparo de las disposiciones establecidas en el mencionado texto.*
Quienes al 13 de enero de 1997 hayan servido durante diez años consecutivos o quince alternos en zona incómoda e insalubre, con horario alterno, en

[7] Nos interesa reproducir el artículo 70 de la ley 2248 en virtud que muestra cotizaciones distintas para este grupo de funcionarios respecto de lo que aprueba la Junta Directiva para el Régimen Pensiones de la CCSS. Es decir, si esta propuesta de Ley 21539 prosperara, tendría que hacer alusión a que todas las cotizaciones que tienen los otros regímenes que se cerrarían se avienen a lo que el Régimen de IVM tiene aprobado a la fecha en que se dicte la ley. Para ilustrar, obsérvese lo que hoy rige para los educadores:

> ***Artículo 70.-*** *Cotizaciones básicas de los funcionarios activos y de los pensionados:*
> ***1.-*** *Todos los funcionarios activos cubiertos por este régimen cotizarán lo siguiente:*
> *a) Hasta dos veces la base cotizable, con el ocho punto setenta y cinco por ciento (8.75%) de su salario.*
> *b) Sobre el exceso de los establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de ese exceso.*
> *c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.*
> *d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.*
> ***2.-*** *Todos los pensionados cubiertos por este régimen, sea que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores, sean estas la Ley N° 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, o la Ley N° 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, cotizarán según lo siguiente:*
> *a) Hasta tres veces la base cotizable, exento.*
> *b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con un doce por ciento (12%) de ese exceso.*
> *c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.*
> *d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.*
> *Para los efectos de este artículo, debe entenderse por base cotizable el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.*

enseñanza especial o educación de adultos, en primaria y secundaria, tendrán como derecho adquirido cuatro meses por cada año laborado en tales condiciones, sin exceder de cinco años, a efecto de completar el tiempo necesario para jubilarse.
Quienes, al 18 de mayo de 1993 o al 13 de enero de 1997, hayan servido al menos durante veinte años en el Magisterio Nacional, mantendrán el derecho de pensionarse o jubilarse al amparo de la Ley Nº 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, y a tenor de la Ley Nº 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, respectivamente.
Asimismo, quienes a las fechas referidas en el párrafo anterior no alcancen los veinte años de servicio y hayan operado su traslado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, no podrán obtener los beneficios establecidos en el presente artículo.

Como se observa, una buena parte de los educadores del sector público de nuestro país ya pasaron o son un grupo importante de los que se pensionan o jubilan bajo la sombrilla del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, esto pareciera no lo considera la propuesta de ley, como tampoco consideró que muchos regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al presupuesto nacional también habían sido cerrados con la ley Marco antes citada, siendo que hay un remanente pequeño de personas que se pensionan por las leyes anteriores, ello de acuerdo con las normas de fondo y los transitorios correspondientes. Incluso con las cargas tributarias de reciente data, nos referimos a impuestos y contribución especial solidaria no es un aliciente pesionarse por un régimen de hacienda, pues las condiciones no son tan favorables, y más bien, muchas personas han optado por acogerse a la jubilación del IVM de la CCSS aun teniendo el derecho a otro distinto.

Pero el asunto no queda ahí, al aprobarse la Ley de Protección al Trabajador, Ley Nº 7983 del 16 de febrero de 2000, las y los legisladores, tomaron la disposición de crear un sistema de pensiones “mixto” para nuestro país. Este se basa en un régimen básico, conocido como el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Esta ley reconoció también los regímenes públicos adicionales al IVM, a saber: el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, el Régimen de Pensiones del Poder Judicial, y los Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, los cuales serían complementados con el siguiente pilar, que sería el complementario, es decir, de cuenta individual obligatorio, y un último pilar que serian de ahorro voluntario, que podían ser administrados por entidades públicas o privadas, las llamadas OPC (Operadoras de Pensiones Complementarias).

Sobre el destino de estos fondos el proyecto de ley sub examine no indica absolutamente nada. Es decir, tiene como intención unificar todo en uno solo, lo

que supondría que estaría también afectando el alcance del régimen de pensiones complementarias, puesto que no se hace ningún tipo de excepción en el artículo único.

III. ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO PROPUESTO

El artículo único con profunda simpleza dice:

> *"ARTÍCULO ÚNICO- Todos los trabajadores del sector público o privado, que sean contratados después de la entrada en vigencia de esta ley, cotizarán para el régimen de pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social."*

Y señala su rige que los efectos serian a partir de su publicación.

El proyecto de ley podría tener viabilidad técnica, porque la viabilidad constitucional ya la tiene, siempre y cuando, y con todo respeto, se le presente una moción de texto sustitutivo. El mismo debería contener al menos lo siguiente:

Primero: Que reconozca lo avanzado en esta materia respecto de la ley Marco de Pensiones, Ley N°7302 y sus reformas, en cuyo cuerpo legal ya hizo la tarea en los años noventa de pasar un buen número de funcionarios del Estado que se pensionaban o jubilaban por hacienda al IVM de la CCSS. Véase que el artículo único sería contraproducente, pues abriría los portillos antes cerrados.

Segundo: De igual forma que lo señalado anteriormente, que reconozca en la normativa de fondo que en el ámbito de los educadores se dé el cierre paulatino del régimen, de modo que cada vez sean menos los que queden con jubilación de Magisterio y sean los más los que detenten el derecho por IVM. Así pues, se reitera lo indicado en el punto primero anterior, en virtud que artículo único también sería contraproducente, pues abriría los portillos antes cerrados o digamos, semi abiertos. Y es que la norma dice que los contratados antes de la vigencia de la ley, les aplicaría el régimen de la Caja, esto es matizable cuando del gremio de educadores se trata, y para ello el legislador proponente y la Comisión que dictamine tiene que estudiar a fondo la Ley N° 2248 y sus alcances.

De suyo, el uno de los transitorios en ese cuerpo legal indica: *"Los funcionarios del régimen de capitalización que, antes de entrar en vigencia esta ley, hayan gestionado trasladarse al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al amparo del artículo 3 de la Ley de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, según el*

texto aprobado por la Ley No. 7531 aquí modificada, se regirán por las disposiciones de los artículos 4, 5 y 6 de la ley citada."

También el artículo 4 de la Ley 2248 señala *"Derecho de opción. La opción de traspaso a que se refiere el párrafo segundo del artículo anterior podrá ser ejercida por una sola vez, de manera que no procederá incluir de nuevo en el Régimen del Magisterio, a los funcionarios que hayan optado por pasarse al seguro obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte*." Y el siguiente*: "Artículo 5.- Trámite. El interesado deberá dirigir la solicitud de traspaso al departamento de personal o de recursos humanos de la institución donde preste servicio, el cual hará efectiva la exclusión a partir del primer día del mes siguiente al recibo de la solicitud. /…/ Del acto de exclusión, se enviará copia a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, para que proceda a la liquidación actuarial respectiva y entere, a la Caja Costarricense de Seguro Social, el aporte correspondiente al solicitante."*

Lo anterior significa que muchas personas optaron por el traslado y quedaron en IVM, lo que tendría que hacer el presente proyecto de ley es señalar claramente que aquellas personas educadoras que ya están en IVM continuarían allí, y que en adelante todas las personas contratadas entrarían al Régimen IVM. Pero también se podría indicar, para no cerrar la posibilidad, que aun aquellos que tienen derecho a pensionarse por el régimen de capitalización de la Ley 2248 podrían trasladarse al IVM de la CCSS.

Tercero: El único Régimen que no tiene las condiciones anteriores y que nunca ha sido afectado en su Ley Orgánica bajo estos propósitos, es un régimen exclusivo del Poder Judicial; hasta el momento allí no hay posibilidad de pensionarse por CCSS. Pero qué pasa con este régimen, y aquí tenemos que referirnos a los fondos de pensiones. En el caso de los pensionados con cargo al presupuesto nacional nunca se generó un fondo de capitalización, por lo que es solamente reparto, y valga la redundancia, el pago sale de los presupuestos públicos. En el caso de los educadores públicos tienen su fondo administrado por JUPEMA, el cual es robusto hasta la fecha, tomando en cuenta que las cuotas son bastante altas para ese gremio, y que una buena parte de los educadores tendrían el derecho de pertenencia por traslado voluntario en esa oportunidad al Régimen IVM.

Volviendo al caso del Poder Judicial es un fondo[8] que se nutre de los aportes de sus funcionarios activos y jubilados, del Estado y del Poder Judicial. Y es el artículo 236 de la Ley 8, la que lo determina:

[8] Ley N° 8, Artículo 235- Con las cotizaciones de los servidores judiciales, el Estado y el Poder Judicial, la Junta conformará un Fondo, el cual se incrementará con los réditos producidos por sus

Artículo 236- El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tendrá los siguientes ingresos:
*1) **Un aporte obrero** de un **trece por ciento (13%)** de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo, porcentaje que se retendrá en el pago periódico correspondiente.*
*2) **Un aporte patronal del Poder Judicial** de un catorce coma treinta y seis por ciento **(14,36%) sobre los sueldos y los salarios de sus servidores.***
*3) **Un aporte del Estado** que será un porcentaje sobre los sueldos y los salarios igual al establecido para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).*
*4) Los **rendimientos y demás beneficios** que produzca o pueda llegar a generar, obtener el Fondo.*
(…)".

Es decir, la propuesta de ley 21539 tiene que analizar a profundidad lo que significa la tasa de reemplazo, es decir, quienes nutren al fondo del Poder Judicial son mayoritariamente los funcionarios activos, ya que estos sostienen en buena medida las pensiones o jubilaciones de los que ya detentan el derecho. En caso que la ley (aprobación del Exp.21539) aplique para los funcionarios del Poder Judicial, todos aquellos nuevos que ingresen a partir de la fecha del rige pasarían a IVM por lo que a partir de la fecha de vigencia no harían aportes el fondo de pensiones del Poder Judicial, se quedaría ese fondo con la inyección de recursos de los aportes de funcionarios activos que vayan quedando y de los jubilados que tienen actualmente y los que vayan ingresando (exceptuados los del IVM). En nuestra opinión, probablemente colapsaría el fondo por los altos niveles de monto que tienen algunos de sus beneficiarios, pero esto es parte del ESTUDIO ACTUARIAL obligatorio para este proyecto de ley. En otras palabras, si el estudio actuarial determina que no se podría sostener a futuro el fondo, el legislador responsablemente tendría que incluir en la propuesta de ley alternativas técnicas al posible hueco que se produzca.

Cuarto. En una norma que podría ser transitoria debería indicarse que se estarían cerrando los regímenes distintos al del IVM de la CCSS, pero que las leyes respectivas aplicarían hasta tanto no quede totalmente cerrado, ello por el principio de seguridad jurídica y por el tema de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, en caso de haberlas.

inversiones. Ese Fondo debe mantenerse separado física y contablemente, y es independiente del patrimonio de la Junta Administrativa y del patrimonio del Poder Judicial.

Quinto. Determinar en forma clara que todos y cada una de las personas que ingresen o por qué no, el proyecto debería dar la oportunidad del traslado de otros regímenes al Régimen del IVM de la CCSS, eso significa que les aplicaran los mismos porcentajes de cotización, como cualquier otro de IVM, obviamente esto genera reformulaciones técnicas y en sistemas informáticos, y es que cada persona tiene una cuenta individual de aportes hasta la fecha en que se de ese traslado (hablemos por ejemplo de los regímenes de pensiones complementarias), para los que ingresan nuevos no habría ningún inconveniente. Esto también debería estar regulado, es decir, la forma, el modo, y la dimensión en tiempo en que se deberán hacer los traslados, en caso que haya personas que opten por ellos. La propuesta de análisis no permite la opción de traslado, simplemente aplica para los nuevos.

Sexto. A propósito del régimen de pensiones complementarias de la Ley de Protección al trabajador, ya hemos indicado que el artículo único es absolutamente omiso, lo que significaría que también sale afectado con esta propuesta de ley, no hay un texto que lo excepcione. Pero siguiendo la lógica o base constitucional, solo la Caja debería administrar también esos fondos, si la iniciativa de ley es coherente con el postulado del artículo 73 constitucional. Esto lo indicamos, pues la uniformidad aplicaría a todo sistema o régimen. Este indudablemente es mixto.

Sétimo. Se rescata por estar bien enfocado (con las limitaciones y advertencias anteriores) que la ley sea aplicada en adelante “ex nunc” para a aquellos trabajadores y trabajadoras que ingresen a sus puestos de trabajo una vez haya sido aprobada la propuesta de ley, situación que hace que esta disposición no tenga carácter retroactivo para los nuevos ingresos como es de esperar, de tal forma que no afecta los derechos de los actuales trabajadores y trabajadoras activas.

Octavo. En lo que concierne al sector privado, esta iniciativa de ley no le afecta mayormente pues todas las personas asalariadas que trabajan de forma independiente o en la empresa, son cotizantes de IVM y se pensionan o jubilan bajo ese régimen. Es baladí incluirlos en la norma, pues ya se sabe que forman parte del Régimen administrado por la CCSS.

Por lo tanto, esta asesoría considera que la unificación de los diferentes regímenes de pensiones podría venir a reducir las disparidades o desigualdades que se presentan en la actualidad con la diversidad de regímenes que conviven en nuestro país, lo cual podría traer como consecuencia que el sistema de seguridad social sea más equitativo y solidario.

IV. 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[9], lo que también contribuye a lograr una clara identificación del objeto de la ley[10]. A este tenor, el ***título*** de la presente iniciativa debería indicar: "LEY DE UNIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES"

V. 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 un criterio adverso de la Corte Suprema de Justicia cambia el tipo de votación a 2/3 de la totalidad de los miembros de la Asamblea.

Delegación

En principio el proyecto puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena de acuerdo con el numeral 124 de la Constitución Política, salvo que el Poder Judicial se manifieste en contra de la propuesta, lo cual haría que necesariamente sea de conocimiento del Plenario Legislativo dada la votación requerida.

Consultas

Se recomienda la realización de las siguientes consultas:

---

[9] 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.

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

Preceptivas[11]

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Bancos Comerciales del Estado con operadora de pensiones
- Banco Central de Costa Rica
- Corte Suprema de Justicia
- OPC CCSS
- SUPEN
- CONASSIF – BCCR
- Junta de Protección Social
- ICT
- IMAS - FODESAF

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.

VI. ANTECEDENTES

Poder Legislativo

Constitución y leyes

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Ley de Régimen de Pensiones del Registro Nacional, Ley N° 5 de 16 de setiembre de 1939.
- ✓ Ley General de Pensiones, Nº 14 de 2 de diciembre de 1935 y sus reformas.
- ✓ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943.
- ✓ Ley General de la Administración Pública, Ley Nº 6227 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.

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

- ✓ Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley 2248, de 05 de mayo de 1958 y sus reformas
- ✓ Ley de Protección al Trabajador, Ley Nº 7983 del 16 de febrero de 2000.
- ✓ Ley de Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco) Ley Nº 7302, del 08 de julio de 1992.

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 19922, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- ✓ Informe Jurídico del Expediente Nº 21035, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Sentencia Nº 1147 - 1990, de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa.
- ✓ Sentencia Nº 19485 – 2018, de las diecisiete horas del 21 de noviembre, 2018.
- ✓ Sentencia N° 2004-03903. San José, a las quince horas con diez minutos del 12 de abril del 2018.

Poder Ejecutivo

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

- ✓ 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.