



3 de junio de 2025
AL-DEST-IJU-200-2025

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Sociales -Área II.
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.786

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.786** Proyecto de ley: **LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**".

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 3-5-2025



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-200-2025

INFORME DE PROYECTO DE LEY

**LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE
PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

INFORME JURÍDICO

EXPEDIENTE N°24786

**ELABORADO POR_
BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL**

**AUTORIZADO POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE**

3 DE JUNIO DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES.....	7
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	7
IV. ESTUDIOS ACTUARIALES EN EL EXPEDIENTE	7
V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	14
Artículo 1- Objeto.....	14
Artículo 2- Definiciones	20
Artículo 3- Tope de la pensión	21
Artículo 4- Postergación	31
Artículo 5- Ámbito de aplicación	35
Artículo 6- Alcance.....	44
Artículo 7- Procedimiento de aplicación del tope	44
Artículo 8- Deducciones y contribuciones legales	46
Artículo 9.- Condiciones para la aplicación	47
Artículo 10, reformas a otras leyes	56
1- Reforma del artículo 224 de la “Ley Orgánica del Poder Judicial”, Ley N.º856	
2- Reforma de los artículos 6 y 7 de la Ley “Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)”, Ley N.º7302	61
3- Reforma del artículo 9 de la Ley “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N.º7268.....	66
4- Reforma de los artículos 44 y 45 de la Ley “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, Ley N.º7531	69
Artículo 11, adición de un artículo 1 bis a la “Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N.º2248	75
Transitorio Único.	79
Rige.	80
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	80
VII. CONSIDERACIONES FINALES	81
VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	86
Votación	86
Delegación	86
Consultas	86
IX. FUENTES.....	87
ANEXOS.....	92
Anexo 1. Antecedentes de Proyectos de Ley similares a la materia	92
Anexo 2. Cita de Leyes, jurisprudencia administrativa y judicial, informes actuariales y otros	105



AL-DEST-IJU-200-2025

INFORME JURÍDICO¹

**PROYECTO DE LEY:
LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE
PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

EXPEDIENTE N. 24.786

I. RESUMEN DEL PROYECTO

Se indica en la exposición de motivos que el proyecto está basado en un estudio actuarial realizado por la actuaria consultora Kemly Arias Sandí, que revela las profundas desigualdades y privilegios existentes en los distintos regímenes de pensiones, estudio denominado *“Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”*, destacando la necesidad de establecer límites a los montos de pensiones, tanto para tratar de equilibrar los beneficios otorgados con las contribuciones realizadas, así como para buscar una mayor sostenibilidad de los regímenes de pensión.

El presente proyecto de ley hace referencia únicamente a los regímenes contributivos del primer pilar de protección que son con cargo al Presupuesto Nacional, tanto aquellos administrados por la DNP, regímenes especiales, como el RTR del Magisterio Nacional, y, también, el régimen del Poder Judicial -FJPPJ-.

Se pretende imponer limitación al monto de las pensiones, al fijar un tope máximo a las pensiones en curso de pago, como las pensiones futuras, otorgado por medio de los regímenes de pensiones y jubilaciones contributivos que ya hemos mencionado, siendo homologado, según el tope sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones del Régimen de IVM, que actualmente asciende a un monto de un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones (CRC 1,765,859.00).

¹ Elaborado por **Dr. Bernal Arias Ramírez**, Jefe del Área Jurídico Social. Revisión y autorización final a cargo del **Msc. Fernando Campos Martínez**, Gerente, Departamento de Servicios Técnicos.



El expediente busca una limitación al monto de pensión y no una deducción adicional al monto bruto de la misma. Ciertamente, la aplicación del tope, indica la justificación, debe considerar lo dispuesto en la Ley N.º4736 del 29 de marzo de 1971, que ratificó el Convenio N.º102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, pues en cuanto al cálculo del monto de pensión, el Convenio N.º102 de la OIT, en sus artículos 65 y 67, establece que las autoridades competentes podrán establecer un máximo, siempre y cuando ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado, lo que, según el Poder Ejecutivo, constituye el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad del tope de la pensión, aunque, agregamos, difiere de la Sala Constitucional, que lo decretó en un mínimo del 50% de las prestaciones.

Pretende, entonces, que las jubilaciones que superan un monto considerado razonable en el contexto de un sistema de seguridad social, que no guardan una relación proporcional con las contribuciones realizadas por el beneficiario durante su vida laboral, sean topadas. Para efectos de la presente iniciativa de ley, algunos de los criterios para considerar una pensión como “de lujo” son: Monto elevado de la pensión, irrazonable y desproporcionado, negativo impacto en las finanzas públicas y desproporción con las contribuciones realizadas.

Asimismo, se manifiesta que el presente proyecto de ley responde a la necesidad de revisar aquellos regímenes de pensiones con normas que ya no corresponden con la realidad económica y social actual de Costa Rica, bajo los principios de igualdad, equidad o uniformidad de trato, responsabilidad, eficiencia y sostenibilidad financiera.

Se cita, a su vez, a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N.º00720-2007, la cual determinó que “(...) *En materia de prevención social, sea jubilaciones, no rige el principio "pro operario", sino el principio "pro fondo", el cual sostiene que en caso de duda, se debe estar a favor de la interpretación que permita la preservación y mantenimiento del acervo de recursos del fondo, en orden a su sostenibilidad financiera, para la protección de la masa de los pensionados actuales y futuros.*” Y en sentencias clave, la Sala Constitucional ha reiterado que la fijación de un tope es válida siempre que cumpla con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y no resulte arbitrario.



En defensa de topar las pensiones o jubilaciones en curso de pago, el Poder Ejecutivo cita la sentencia N°11961-2021, de la Sala Constitucional, cuando señaló “(...) *aquellas pensiones que han sido declaradas y se encuentran debidamente otorgadas, para los beneficiarios será razonable el reconocimiento a la pensión como una situación jurídica consolidada, que exige el respeto a las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, **salvo situaciones financieras como debacles económicas y/o del fondo de pensiones que ameriten la adopción de medidas que recorten déficits y se logre un equilibrio financiero del Estado***”.

Y, sobre las pensiones y jubilaciones en curso de pago, se menciona la sentencia N°19030-2018, de ese mismo órgano judicial, el cual determinó que “(...) **Es necesario aclarar que el monto mensual de las jubilaciones o pensión en curso que recibe la persona no es un elemento que no se pueda afectar, pues el legislador, en ejercicio de la potestad tributaria, puede gravarlas, (...)**

Desde la perspectiva del Ejecutivo, en lo fundamental, el monto mensual de las pensiones en curso de pago y futuras no es un elemento que no se pueda afectar o que sea invariable, pues las limitaciones a dichos montos constituyen una facultad del legislador, siempre que estas sean razonables y proporcionales.

Finalmente, en este breve resumen, el Poder Ejecutivo menciona jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 28 de febrero de 2003, Caso “Cinco Pensionistas” VS Perú, donde admitió que los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social, por lo que, en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos por la vía legal adecuada con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, lo que da a entender que las restricciones o limitaciones pueden comprender válidamente a las pensiones existentes -o en curso de pago- y no solo las futuras que se acusen a partir de la vigencia de una nueva ley.



II. ANTECEDENTES²

En los Anexos a este Informe se pueden observar los antecedentes relativos a proyectos de ley similares que han estado en la corriente legislativa. También se menciona, un compendio de leyes, de jurisprudencia administrativa y judicial, así como, referencias a estudios actuariales de los regímenes de pensión involucrados en la iniciativa que se analiza.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE³

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en el **ODS 10** “Reducción de Desigualdades”.

Lo anterior, por cuanto las pretensiones se asocian a la meta de proponer medidas para contribuir al logro progresivo de mayor igualdad, al pretender eliminar privilegios desmedidos en los regímenes de pensiones.

No obstante, no se determina la afectación sobre la Agenda 2030 ya que la viabilidad de la iniciativa deberá determinarla los respectivos informes jurídico y económico en aspectos como, por ejemplo, la aplicación retroactiva de las medidas a actuales personas pensionadas y jubiladas; la proporcionalidad de establecer iguales medidas en regímenes y fondos con distintas características en su financiamiento y sostenibilidad, o bien, si lo pretendido en el proyecto ya se encuentra contemplado en normativa vigente, como por ejemplo en la Ley N° 9796.

IV. ESTUDIOS ACTUARIALES EN EL EXPEDIENTE

Esta parte la hemos considerado en el Informe Departamental pues son los hallazgos encontrados por la actuaría consultora Kemly Arias Sandí, dentro del proyecto de cooperación técnica reducción del gasto público, contrato marco de consultoría N° 033/2024-ORCR firmado por el Gobierno con el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, el cual está anejo al expediente legislativo a partir del folio 72 del Tomo I, y hasta el folio 570 del Tomo II.

² Sección elaborada por el señor **Tonatiuh Solano Herrera**, jefe del AIGD, elaborada el 3 de febrero de 2025.

³ Sección elaborada el 3 de febrero de 2025, por el señor **Tonatiuh Solano Herrera**, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.



El estudio actuarial consolidado⁴ de los regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones del Poder Judicial está dividido en etapas:

- Etapa 1, Investigación sobre datos y fuentes, marzo 2024.
- Etapa 2, estudio actuarial de regímenes contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, julio 2024.
- Etapa 3, estudio actuarial del régimen transitorio de reparto administrados por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, setiembre 2024.
- Etapa 4, estudio actuarial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, octubre de 2024.
- Etapa 5, estudio actuarial de los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, noviembre 2024.

La iniciativa basa las reformas en esa contratación, **documentos que a priori cumplen con el Convenio N° 102 de la OIT, pues se hace llegar a las y los legisladores información financiera y actuarial esencial específica por tipo de régimen para la toma de decisión. Ciertamente el instrumento internacional exige que los estudios deben ser objetivos, justos, formales y técnicos, para que cumplan con el artículo 71.3⁵ de dicho convenio.**

Todo lo siguiente es una reproducción de, parte de la exposición de motivos, y lo traemos aquí a cuenta, por la importancia que merece la parte conclusiva. A todas luces, se puede complementar con los detalles, análisis y cuadros ofrecidos por el Ministerio de la Presidencia, producto de la ya dicha consultoría.

⁴ El estudio tiene como fecha de corte el 30 de junio de 2022, que corresponde al límite de las bases de datos analizadas.

⁵ ARTICULO 71.

(...)

3.- El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.



“Sin restarle mérito a la totalidad del estudio actuarial realizado por la actuaria, el cual se adjunta a este proyecto de ley (sic) como un insumo técnico y el cual debe ser analizado de manera integral con la presente iniciativa, se considera que dicho informe respalda de forma técnica la viabilidad y necesidad de los cambios pretendidos.

A continuación, se citan de manera textual las conclusiones proporcionadas en el estudio actuarial:

“1- Con base en el análisis efectuado se concluye que, al 30 de junio de 2022, hay un total de 63.985 pensiones en los Regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, con el siguiente desglose:

-Se cuenta con 12.968 pensiones en los Regímenes contributivos administrados por la DNP, asociadas con 12.837 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. El régimen con más pensiones corresponde al Régimen de Hacienda con 5.745 casos, seguido por el Régimen General que tiene 3.784 pensiones.

-En el Régimen Transitorio de Reparto, hay 46.801 pensiones, asociadas con 45.461 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión.

-El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial cuenta con 4.216 pensiones, asociadas con 4.193 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión.

2- Al 30 de junio de 2022, un 9,3% de las pensiones netas otorgadas por los Regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, supera el monto del tope sin postergación del IVM lo que corresponde a un total de 5.978 pensiones. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es el que tiene el mayor porcentaje, ya que un 27,3% del total de pensiones netas supera el tope sin postergación del IVM.

3- Para cubrir el gasto anual neto en pensiones, el régimen del IVM debe desembolsar aproximadamente CRC3,6 millones por pensionado, mientras que en los Regímenes contributivos administrados por la DNP el monto del gasto anual neto por pensionado es de CRC8,6 millones, en el Régimen Transitorio de Reparto corresponde a CRC12,6 millones y en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial el monto es de CRC15,0 millones por pensionado.

4- Un 62,5% de las pensiones brutas por vejez del IVM son inferiores a CRC300 mil, mientras que en los Regímenes contributivos administrados por la DNP este porcentaje es de 8,23%, en el Régimen Transitorio de Reparto el



porcentaje es de 1,8% y en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tan solo un 0,3% de las pensiones brutas es inferior a CRC300 mil.

5- Las pensiones brutas por vejez que superan CRC1,5 millones representan el 21,2% de los casos en los Regímenes contributivos administrados por la DNP, un 22,2% en el Régimen Transitorio de Reparto y un 46,4% en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, en comparación con tan solo un 3,8% que representan en el IVM.

6- Al determinar el porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por los Regímenes contributivos administrados por la DNP, considerando todos los regímenes en conjunto, se obtiene una prima sobre los salarios de 42,27%, con las siguientes características:

- Las primas más altas son las del Régimen de Comunicaciones y el Régimen de Hacienda con porcentajes de 56,87% y 54,31%, respectivamente, mientras que la prima más baja es la del Régimen General, la cual corresponde a 37,48%.

- A menor edad de retiro se observa una mayor prima, dado que, el período sobre el que se cotiza disminuye y el período cubierto por la pensión se incrementa.

- Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos representan porcentajes elevados de los salarios se encuentran las bajas edades de retiro, las revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en los últimos salarios devengados los cuales son más altos que los salarios percibidos a lo largo de la vida laboral y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.

- Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero y el aporte del Estado.

7- El porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por el Régimen Transitorio de Reparto, considerando las diferentes leyes en conjunto, corresponde a una prima sobre los salarios de 36,03%, asumiendo que los pensionados cotizaron y cotizarán lo que indica la normativa. Las siguientes son las algunas consideraciones, en relación con la prima del RTR:

- Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos para los pensionados bajo la Ley 2248 y la Ley 7268, representan porcentajes elevados de los salarios, se encuentran las bajas edades de retiro, las



revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en el mejor salario y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.

- Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados bajo la Ley 2248 y la Ley 7268, muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, patronal y el aporte del Estado.

- Los pensionados analizados cubiertos por la Ley 7531 tienen un déficit de tan solo CRC66 mil millones, lo que significa que con los aportes efectuados y considerando la creación de una reserva para la inversión de dichos fondos, se hubiese logrado financiar el 93,85% de los beneficios asociados con esta población.

8- Al determinar el porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, a los pensionados en curso de pago por vejez e invalidez, se obtiene una prima sobre los salarios de 39,15%, asumiendo que los pensionados cotizan lo que indica la normativa. Las siguientes son las algunas consideraciones, en relación con la prima del FJPPJ:

- Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos representan porcentajes elevados de los salarios, se encuentran las bajas edades de retiro, las revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en el mejor salario y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.

- Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados a los pensionados en curso de pago muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, patronal y el aporte del Estado.

- Si la población de afiliados activos actuales, junto con las nuevas generaciones, hubiesen sido poblaciones separadas, cotizando sobre su masa salarial para financiar sus propios beneficios, la prima que hubiesen tenido que pagar por sus beneficios corresponde a un 15,44%.

- La prima que se paga sobre los salarios de los activos y las nuevas generaciones es superior a lo que se requeriría para financiar los beneficios que les son otorgados (sobreprima de 13,33%). No obstante, el FJPPJ no puede subsistir sin este aporte adicional ya que esta sobreprima se utiliza para financiar los beneficios que fueron otorgados a los jubilados y pensionados



actuales, en condiciones mucho más favorables y pagando primas menores que las que se pagan actualmente.

9- Para establecer un tope que permita equilibrar el costo de los beneficios con lo efectivamente cotizado para los Regímenes contributivos administrados por la DNP, los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto bajo la Ley 2248 y la Ley 7268 y los pensionados en curso de pago del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, sería necesario establecer montos de tope que superen a las pensiones netas, es decir, teóricamente tendría que cobrarse a los pensionados, el costo que ya fue pagado en exceso en relación con lo cotizado.

10- Para los Regímenes contributivos administrados por la DNP, los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto bajo la Ley 2248 y la Ley 7268 y los pensionados en curso de pago del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, cualquier tope a las pensiones netas que se establezca puede contribuir a disminuir la brecha entre los beneficios otorgados y los aportes efectuados, no obstante, no es posible establecer un tope que equilibre los beneficios y los aportes para estas poblaciones.

11- Para los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto analizados cubiertos por la Ley 7531, cualquier tope a las pensiones netas que se establezca puede contribuir a disminuir la brecha entre los beneficios otorgados y los aportes efectuados, no obstante, debe ser igual o mayor a un monto de CRC1.150.000 al 2022, que corresponde al valor obtenido en el modelo actuarial como tope de equilibrio.

12- Con base en los resultados del análisis para la determinación de un tope de equilibrio, se concluye que, el tope máximo sin postergación del IVM es mayor que el tope de equilibrio necesario para cerrar los déficits asociados con los pensionados en curso de pago de los regímenes analizados. De manera que, actuarialmente se justifica utilizar el tope máximo sin postergación del IVM como tope a las pensiones netas en curso de pago de los regímenes de pensiones analizados, o cualquier otro monto menor (en el caso del RTR bajo la Ley 7531 no debe ser menor a CRC1.150.000). La posibilidad de que se establezca el tope de IVM para todos los regímenes de pensiones se deriva de un análisis actuarial, sin considerar su viabilidad a nivel legal ya que no corresponde al área de especialidad del presente estudio.

13- Con base en los resultados de las proyecciones actuariales de los Regímenes contributivos administrados por la DNP, se determina que, al 30 de junio de 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones corresponde a CRC2,0 billones, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones es de CRC1,7 billones, con las siguientes consideraciones:



- El costo actuarial del Régimen General, al 30 de junio de 2022, representa el 62% del costo actuarial total de estos regímenes, seguido por el Régimen de Hacienda que corresponde a un 31%.

- Si se analiza como porcentaje del PIB del 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones de los Regímenes contributivos administrados por la DNP representa un 5,11%, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones corresponde a un 4,40% del PIB de ese año.

- El gasto neto en pensiones de los Regímenes contributivos administrados por la DNP representa anualmente, en promedio un 0,3% del PIB. Por otra parte, si se compara el gasto neto anual en pensiones en relación con el presupuesto nacional, se observa que en promedio corresponde a 1,1% anual.

14- De los resultados de las proyecciones actuariales del Régimen Transitorio de Reparto, se determina que, al 30 de junio de 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones corresponde a CRC10,9 billones, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones es de CRC9,9 billones, con las siguientes consideraciones:

- Si se analiza como porcentaje del PIB del 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones del RTR representa un 27,9%, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones corresponde a un 25,4% del PIB de ese año.

- El gasto neto en pensiones del RTR representa anualmente, en promedio un 1,7% del PIB. Por otra parte, si se compara el gasto neto en pensiones en relación con el presupuesto nacional, se observa que en promedio corresponde a 5,6% anual.

15- Con base en los resultados de las proyecciones actuariales del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, se determina que, al 30 de junio de 2022, el déficit actuarial del régimen bajo la metodología de población abierta corresponde a CRC506.897 millones.

16- El valor presente actuarial del impacto de la aplicación del Proyecto de Ley, al 30 de junio de 2022, en los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional corresponde a CRC555.906 millones, con las siguientes consideraciones:

- El impacto de la aplicación del Proyecto de Ley sobre los Regímenes contributivos administrados por la DNP, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia, corresponde a CRC21.517 millones lo que representa un 1,25% en el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones.



- El efecto de la aplicación del Proyecto de Ley sobre el Régimen Transitorio de Reparto, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia corresponde a CRC534.389 millones lo que corresponde a una disminución de un 5,41% en el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones.

17- El valor presente actuarial del impacto de la aplicación del Proyecto de Ley para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, al 30 de junio de 2022, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia, corresponde a CRC160.502 millones que corresponde a una disminución de un 31,66% en el valor del déficit actuarial, con las siguientes consideraciones:

- Aunque la población deficitaria en el FJPPJ es la de curso de pago, el efecto del Proyecto de Ley que recae sobre esta población es de 46,9%, mientras que un 51,1% del efecto lo asumirían los afiliados activos actuales, los cuales son superavitarios.

- Si se aplicara una revalorización de las pensiones diferenciada, se obtiene un impacto similar al del Proyecto de Ley, sin embargo, la población en curso de pago absorbería un 52,3% del impacto, en comparación con la población de afiliados activos que generarían un 41,9% de la reducción del déficit."

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1- Objeto

Este artículo, junto con el numeral 3, marca el camino de lo que vendría a ser todo el proyecto de ley, manifiesta "La presente ley tiene por objeto establecer un límite al monto de pensión, general y no discriminatorio, que será igual al tope sin postergación que fije la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte."

La primer interrogante que nos hacemos es si el límite impuesto para los regímenes que se indican en el artículo 5 son razonables en las circunstancias financieras y actuariales en que se encuentra el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial que, como se verá luego, no tiene solidez suficiente, es deficitario, esto fundado en la misma fuente de origen, la Junta Administradora Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial -JUNAFO- visible en el último estudio actuarial a 2024, publicado a principio del año 2025. O bien, las condiciones de la hacienda pública, sobre la solvencia de los presupuestos públicos, los cuales siguen siendo deficitarios, financiados en buena medida con deuda interna y externa. De suyo, en el presupuesto nacional de Costa Rica para el año 2025, el 37.6% del financiamiento se cubrirá con deuda. Este monto es equivalente a ₡4.66 billones de colones.



Dados estos datos puros y duros, hay que cuestionarse si el Proyecto de Ley, este artículo primero, y las subsiguientes disposiciones y afectaciones a otras leyes son razonables. Sobre ese principio, en la Sentencia N° 00378-2001, de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 16 de enero de 2001, a propósito de un caso sobre pensión, este órgano judicial dijo:

Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a **la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación.** Es decir, que, si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a **un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer,** de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados."

Bajo ese preliminar encuadre, este Departamento solicitó⁶ a la CCSS información respecto de los montos mínimo y máximo de pensión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. El dato nos fue remitido con la siguiente respuesta:

"En tal sentido, se le informa que en Enero de 2025 en atención al acuerdo segundo del artículo 5° de la sesión N° 9229, celebrada por la Junta Directiva el 14 de diciembre de 2021, se aumentó el monto de la pensión mínima del Seguro de IVM a un monto de 159.692,21 (ciento

⁶ Oficio AL-DEST-OFI-042-2025, suscrito por Tonatíuh Solano Herrera, Jefe de Área Departamento de Servicios Técnicos Asamblea Legislativa, de fecha 1 de marzo de 2025, cuya respuesta se dio a través del Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones de la CCSS. Oficio GP-0670-2025, de 31 de marzo de 2025.



cincuenta y nueve mil seiscientos noventa y dos colones con veintidós céntimos). Mientras que **el monto máximo de pensión sin postergación del Seguro de IVM se encuentra en un valor de 1.765.859,00 (un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones exactos)**, y el monto máximo de pensión con una postergación de retiro mayor a diecinueve trimestres es de 2.498.582 (dos millones cuatrocientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y dos colones exactos)."

Al monto resaltado en negrita se tendrían que topar o ajustar las prestaciones en curso de pago y futuras como lo propone este proyecto de ley. En caso de modificaciones, generalmente al alza, por costo de vida, sería la Junta Directiva de la Institución Autónoma CCSS, la que incidiría en los demás regímenes asociados en este Proyecto, de los comprendidos en el artículo 5. Quedarían entonces, esos regímenes pensionísticos sujetos a los artículos 25, 28 y 29 del Reglamento de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, los cuales citaremos a continuación:

Artículo 25.-El asegurado que cumpla los requisitos para tener derecho al disfrute de pensión por vejez, tendrá derecho a una pensión adicional por postergación del retiro, a partir de la fecha en que haya cumplido los requisitos legales y reglamentarios. Esta pensión adicional consistirá en el 0,1333% por mes sobre el salario promedio calculado según el artículo 23°.

El monto de la pensión adicional por postergación del retiro sumado al monto de la pensión ordinaria calculada según el artículo 24° de este Reglamento, no podrá exceder del 125% del salario o ingreso promedio indicado.

Artículo 28° La Junta Directiva dispondrá periódicamente la revaluación o reajuste de las pensiones en curso de pago, previo estudio actuarial realizado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, tomando en consideración las condiciones financieras de este Seguro. El monto del reajuste debe guardar relación, en la medida de lo posible, con los cambios en los niveles de salarios y de costo de vida observados.

Artículo 29.-El monto de la pensión calculado conforme con los artículos 24 y 25 deberá sujetarse a una cuantía mínima y a un tope máximo, cuya cuantía fijará periódicamente la Junta Directiva.

(...)

A priori, esto podría invadir las competencias propias asignadas por leyes a las Juntas que administran los regímenes de pensión y jubilación, como el caso de la Junta Administradora Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, y la Junta que administra el Régimen



Transitorio de Reparto -RTR-, que es JUPEMA, además de los asuntos relativos a las decisiones y resoluciones que adopta el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Pensiones, cuando se trata de aquellas con cargo al presupuesto nacional.

En otras palabras, podría ser inconstitucional (salvo el dictado de nueva interpretación⁷) en el sentido que un ente ajeno sea el parámetro de los topes e indexe las revaloraciones de otros regímenes, además del IVM, cuando se pretenda subir, y por qué no, bajar el límite⁸.

Como veremos adelante, el proyecto de ley afecta algunas normas de leyes especiales para introducir que la CCSS gobernaría las decisiones sobre el tope y las revisiones; no obstante, no se profundizó en otros artículos de esas legislaciones en sentido que quedarían como posibles antinomias, asunto que destacaremos en el momento oportuno, cuando entremos a analizar el artículo 10 donde se reforman otras leyes.

Aunque teníamos que decirlo, tampoco se podría tomar al pie de la letra la posible inconstitucionalidad, pues en los derechos previsionales hay situaciones evidentemente cambiantes, como las hay corrientes jurídicas interpretativas, con lo cual, podría darse la revisión de la jurisprudencia, en la línea que el Constituyente pretendió, cuando aprobó el artículo 73 de la Constitución Política, de uniformar los alcances de la seguridad social, sea el IVM universal, al cual se tendrían que ajustar los sustitutivos al básico prestacional. Evidentemente el legislador tiene facultades constitucionales suficientes para regular el sistema de la seguridad social, fruto de un continuo proceso de ajuste y reformulación histórica.

Ciertamente, la Sala Constitucional había dispuesto en la Sentencia N° 0846-1992, de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992, que aceptaba los regímenes sustitutos⁹ al régimen general básico de pensiones IVM, estableciendo requisitos para la validez de dichos regímenes públicos de

⁷ Posible consulta legislativa de constitucionalidad dentro del iter parlamentario, o en el caso de aprobarse la ley, la probable presentación de acciones de inconstitucionalidad.

⁸ La Procuraduría General de la República actuando como informante, citado en la Sentencia N° 2024-006250, manifestó que la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen (sentencias números 1991-1925, 1996-2379, 1996-3250).

⁹ El Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial es un fondo de beneficio definido y sustituto del IVM de la CCSS, por lo que es de adscripción obligatoria dada por ley para todos los empleados del Poder Judicial.



pensiones. Ese quiebre, esa postura jurisprudencial se aleja de la otra que determina que en el país debería existir un solo sistema, un solo régimen, como bien lo establece el artículo 73 de la Constitución Política.

Por cierto, una de esas condiciones, dispar en este momento, lo constituyó que la cotización del Estado como tal y la del Estado como patrono, no sea proporcionalmente mayor a la que realiza el Estado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS. Evidentemente no se ha respetado lo que dijo el órgano judicial en ese voto de 1992. En adelante la cita no cumplida:

*"... una mayoría de la Sala, integrada por los Magistrados Piza, Sancho, Molina y del Castillo, considera que sí sería incompatible con la Constitución y, por lo tanto, injustificable que la existencia de esos diversos regímenes pudiera llegar a requerir una contribución del Estado, sea como tal, sea como empleador de los servidores beneficiarios de ese régimen, proporcionalmente mayor en unos casos que en otros, puesto que los fondos necesarios para esa contribución provienen de todos los ciudadanos a través de los impuestos con los que se constituyen los ingresos públicos. De este modo, considera esa mayoría que la utilización de tales fondos públicos para financiar de manera discriminatoria regímenes diversos **constituiría una violación del principio de igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 33 de la Constitución**, así como, particularmente, de otro principio de rango constitucional, como es **el de igualdad ante las cargas públicas**. Además, estima que el artículo 73 de la Constitución Política, al establecer el principio de que los seguros sociales deben financiarse mediante la contribución tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores, está imponiendo, si no una total igualdad de esas contribuciones, por lo menos un razonable equilibrio o proporcionalidad entre unas y otras, de manera que las diferencias entre ellas no signifiquen una burla del principio general. /.../”¹⁰*

La jurisprudencia constitucional lo que hizo fue justificar los otros regímenes, en cuenta el de ellos mismos, incluso el de la Asamblea Legislativa que estaba asociado al régimen de hacienda (cerrado), accesorios al básico de IVM. Sin embargo, estamos en el año 2025, hay otras consideraciones económicas, financieras y actuariales. En efecto, hoy por hoy, podrían ser válidas remozadas interpretaciones a efecto de unificar todos los regímenes, al menos, en este caso, en los topes, tal como lo establece, sin duda, el artículo 73 de la Constitución Política, visión del Constituyente, no de un

¹⁰ Cfr. En el mismo sentido la sentencia 3063-95 de las 15:30 horas del 13 de junio de 1995 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



órgano constituido, que establece un sistema único o uniforme de pensiones y jubilaciones. Para más detalle, el artículo constitucional dice:

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.

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 se regirán por disposiciones especiales.

Entonces, este artículo 1, dadas las condiciones existentes de la jurisprudencia y la legislación vigente, como hemos dicho, es de dudosa constitucionalidad, arrastrando a prácticamente todo el articulado de la iniciativa (el que se lista abajo), pues reitera en cada una de las normas propuestas la idea de ajustar los regímenes afectados en el artículo 5 al tope IVM de la CCSS y depender de su Junta Directiva y del Reglamento IVM. En otras palabras, por este mismo motivo sustantivo o de fondo, debe prevalecer el legislador en su decisión, la cual es libre, democrática y autónoma, independientemente de lo que resuelva eventualmente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Estos son los artículos del proyecto de ley correlacionados con el artículo 1:

El artículo 1,

El artículo 2 inciso a)

El artículo 3

El artículo 4

El artículo 5

El artículo 6

El artículo 7 inciso b)

El artículo 8

El artículo 10, reforma del art. 224 Ley N° 8

El artículo 10, reforma del art. 6 Ley N° 7302

El artículo 10, reforma del art. 7 Ley N° 7302

El artículo 10, reforma del art. 9 Ley N° 7268

El artículo 10, reforma de los arts. 44 y 45 Ley N° 7531

El artículo 11, adición de un art. 11 bis Ley N° 2248



Si se siguiere la línea jurisprudencial mayoritaria vigente, es posible se determine, por parte del Tribunal Constitucional, una resolución adversa, declarando la irretroactividad de la ley contemplada en el artículo 34 constitucional. Esto se podría dilucidar preventivamente mediante una consulta facultativa de constitucionalidad de este Expediente; salvo que el órgano judicial dé un giro 180° en interpretación histórico¹¹-evolutiva¹², gradual y sistemática, que Introduzca un vuelco al pensamiento jurídico tradicional, en el planteamiento del artículo 34 constitucional, en esta rama tan especial del derecho de la seguridad social o derecho previsional.

Y, subrayamos nuevamente, esto no impide que el legislador determine con decisión de representante soberano y con plena competencia de Poder de la República, que quiere reformar el sistema de pensiones y jubilaciones, haciéndolo más justo y equitativo.

Esta asesoría considera que se puede potenciar el artículo 73 de la Constitución Política, en la versión que plantearon los constituyentes de 1949 (no los legisladores ordinarios o jueces a posteriori), de concentrar en una Institución la invalidez, vejez y muerte, ello en aras de los **principios constitucionales de justicia social, solidaridad y redistribución de la riqueza** (art. 50 constitucional) a la hora de otorgar prestaciones económicas periódicas para cubrir las contingencias justamente de la vejez, la invalidez y la supervivencia a la muerte, y como sostén económico de la familia.

Artículo 2- Definiciones

Este artículo podría ser suprimido, es innecesario, los tres incisos a) al c) que se califican como conceptos, aunque el título del artículo les llama "Definiciones" ya están comprendidos en los contenidos de otros numerales de la iniciativa de ley. Es como la reiteración de la reiteración.

El **inciso a)** ya está en el artículo 1, 3, 6 y 7.

En cuanto al **inciso b)** ya tiene correlato en los artículos 6, en el 10 sobre reformas a otras leyes: Artículo 224 de la Ley N° 8, reforma de los artículos 6

¹¹ Ir a la fuente de la Asamblea Nacional Constituyente y no a las interpretaciones, a veces interesadas, de integración de órganos judiciales constituidos, y por estar involucradas sus propias jubilaciones o pensiones. Sin duda se han de examinar los antecedentes históricos y legislativos de la Constitución, buscando el propósito y las intenciones de los redactores de la Carta Fundamental.

¹² Se interpretan las normas constitucionales a la luz de las circunstancias actuales, reconociendo la necesidad de adaptación a la sociedad y las nuevas realidades.



y 7 de la Ley N° 7302, reforma del artículo 8 de la Ley N° 7268, reforma de artículo 44 de la Ley N° 7531.

El **inciso c)** está totalmente contenido en el artículo 5.

En conclusión, se puede eliminar de la iniciativa de ley.

Artículo 3- Tope de la pensión

Este artículo 3 reproduce lo que indica el artículo 1, y el artículo 2 inciso a), vale decir, es innecesario recalcar en varias partes la misma idea, cual es topar las pensiones de los regímenes destacados en el artículo 5 del Proyecto de Ley.

Por otro lado, hacemos notar que el constructo del proyecto de ley está basado en montos de pensión, **sin considerar el concepto “jubilación”**, este es el caso de la redacción del artículo 3, cuando dice “*Establézcase un límite al monto **de pensión** para los regímenes de pensiones y jubilaciones especiales...*”. Véase líneas abajo la tabla correspondiente al Régimen del Poder Judicial, donde la JUNAFO discrimina entre los pensionados y los jubilados en dos columnas diferenciadas.

- ❖ Entonces, **la pensión** es el derecho que tienen las personas trabajadoras de recibir una prestación económica mensual en caso de suceder un accidente en el trabajo, padecer una enfermedad, la incapacidad permanente, anticipar el retiro, o el fallecimiento de la persona asegurada para que sus sucesivos beneficiarios reciban la pensión.
- ❖ **La jubilación** comprende completar todo el ciclo laboral y el cumplimiento de los requisitos, de años -edad-, cuotas, y otros, exigidos por el régimen, obteniendo el derecho pleno, de acuerdo con las prescripciones establecidas en la ley respectiva. Igualmente, es una prestación periódica, de por vida, y que en algunas leyes permite puedan sucederse a los derechohabientes, generalmente, con otras condiciones económicas.

En otro orden, sobre el establecimiento de homologación de un límite o tope cuya referencia es fijado periódicamente (indexado) por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones sin postergación del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, que actualmente asciende al monto de un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos



cincuenta y nueve colones (**CRC 1,765,859.00**), diremos, en primera instancia, que coincide con el enviado a este Departamento por la Gerencia de Pensiones de la CCSS, mediante Oficio GP-0670-2025, de 31 de marzo de 2025, cuestión que ya adelantamos en el análisis del artículo 1. Sin embargo, ampliaremos.

La aplicación de los topes, según el Informe Actuarial presentado por el Ministerio de la Presidencia, convenido con Fondos del BCIE, tendría incidencia en el pago de aguinaldos, pues se ajustarían, representando reducciones presupuestarias significativas. Sin embargo, esto no fue tomado en cuenta en la parte dispositiva de este Proyecto de Ley.

Tope a las pensiones y jubilaciones futuras

Sobre el tope a las pensiones y jubilaciones **futuras**, no cabe duda de que el legislador podría imponerlas sin ningún tipo de problema o cortapisa. En esencia, como no se ha obtenido el derecho -es una expectativa de un derecho en vía de adquisición-, esos posibles beneficiarios se ven afectados por cambios que pueda realizar el legislador en cualquier tiempo; no obstante, esto tiene consecuencias de acomodo o tránsito, y de obligados estudios actuariales, mismos que fueron aportados al expediente por el Ministerio de la Presidencia "Contrato Marco de Prestación de Servicios de Consultoría N° 033/2024-ORCR firmado con el Banco Centroamericano de Integración Económica".

Al confrontarse la presente reforma, con la legislación vigente o existente, en el caso del Fondo del Poder Judicial, y por virtud de las altas cotizaciones y otras deducciones que realizan las y los funcionarios activos, habría que realizar ajustes, incluso, posibles devoluciones monetarias, esto apoyado por un estudio financiero que se haga, pues los topes al IVM sin postergación homologaría beneficios, siendo que el 13% de aporte de las y los funcionarios judiciales no se compararía con el 4,17% de aporte obrero al IVM de la Caja. Este aspecto no se contempló en el proyecto de ley.

Adicionalmente, al ajustarse y equipararse al tope del régimen IVM, asunto este, que tendría que pasar por la criba del órgano de control de constitucionalidad, se podría cuestionar la existencia misma del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, pues no habría incentivos para funcionarios activos de quedarse cotizando en él, con afectación al fondo por posible baja en las reservas, en caso de que sea autorizado el traslado de afiliados, cuestión que tampoco está contemplada en la iniciativa de ley. Si fuese factible el traslado entre regímenes, en qué predicado



quedarían los ya pensionados y jubilados, que, si bien cotizan, el fondo no resistiría la desafiliación (disminución de la tasa de aporte).

Y, en el caso de las pocas personas pendientes de pensionarse o jubilarse por regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional, tendría más sentido pasarlas o trasladarlas al IVM, como ya había sido autorizado en el pasado vía ley, delegando en la administración realizar los estudios individuales, así como por los Departamentos de Recursos Humanos de la institucionalidad que fue cobijada en el pasado bajo dichos regímenes especiales, llamados coloquialmente de “hacienda” o el RTR del Magisterio.

Sobre el asunto de los topes vigentes en la legislación, este Proyecto de Ley no reforma ni deroga el artículo 225 de la Ley N° 8, régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial que determina:

*Artículo 225- **Ninguna jubilación podrá ser superior a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial**, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial. El monto de las pensiones y las jubilaciones en curso de pago y las que se otorguen en el futuro se reajustará por variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).*¹³

El Consejo Superior del Poder Judicial definió el salario base que sirve dentro de la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para la determinación de diversas penas establecidas en el Código Penal, así como otras multas e impuestos para el año 2025 la suma de **¢462,200** (cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos colones). Este salario base se aplica según lo establecido en el artículo 2¹⁴ de la Ley 7337 de 5 de mayo de 1993 que debe corresponder al de Oficinista 1, y en realidad

¹³ Reformado por el artículo 1° de la ley N° 9544 del 24 de abril de 2018.

¹⁴ Artículo 2.- La denominación “salario base”, contenida en los artículos 209, 212, 216 y 384 del Código Penal, corresponde al monto equivalente al salario base mensual del Oficinista 1 que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito.”

Dicho salario base regirá durante todo el año siguiente, aun cuando el salario que se toma en consideración, para la fijación, sea modificado durante ese período. En caso de que llegaren a existir, en la misma Ley de Presupuesto, diferentes salarios para ese mismo cargo, se tomará el de mayor monto para los efectos de este artículo.

La Corte Suprema de Justicia comunicará, por medio de publicación en el Diario Oficial La Gaceta, las variaciones anuales que se produzcan en el monto del salario referido.”



corresponde desde hace algunos años al de Auxiliar Administrativo debido a un estudio de reestructuración integral de clases dentro del Poder Judicial. Diez salarios de esa categoría significan actualmente, un tope de **¢4.622,000** (cuatro millones seiscientos veintidós mil colones), muy diferente al tope IVM sin postergación.

Del mismo modo, el Proyecto de Ley no reforma ni deroga los artículos 5 y 31 ter de la Ley N° 7302, aunque si lo hace con los artículos 6 y 7, del régimen de pensiones con cargo al presupuesto nacional, numerales que determinan el monto de una pensión, siendo el artículo 6 el que inquiera que no podrá exceder el monto máximo que genere la suma resultante de **diez 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**. En el caso de viudez el 31 ter estima cinco veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública. Observémoslos en su literalidad:

Artículo 5.- *Para determinar el monto de la jubilación o de la pensión, se tomará el promedio de los doce mejores salarios mensuales ordinarios de entre los últimos veinticuatro salarios mensuales ordinarios que la persona haya recibido. Para estos efectos, el salario ordinario será la suma del salario base más los ingresos que, por anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, carrera profesional, desarraigo, materia registral, responsabilidad compartida, carrera técnica, gastos de representación, los sueldos recibidos por tiempo extraordinario, así como todos los rubros salariales que haya percibido el beneficiario, sin excepción alguna, de acuerdo con lo que verifiquen y posteriormente certifiquen las instituciones para las cuales estos prestaron servicios.*¹⁵

Artículo 31 ter- *Lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 31 de esta ley no se aplicará a las personas que perciban una pensión por viudez, cuando la remuneración total pagada por el cargo que ocupen no supere la suma resultante de **cinco veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública***¹⁶, según la escala de sueldos de la

¹⁵ Reformado por el artículo 1° de la ley N° 9388 del 10 de agosto de 2016, "Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones". Mediante resolución de la Sala Constitucional N° 13555-2016 del 21 de setiembre de 2016, se debe entender la frase final del presente artículo en el sentido que deben tenerse incluidos todos los rubros salariales devengados, sin exclusión alguna, para el cálculo de la jubilación y, específicamente, el denominado "responsabilidad en el ejercicio de la función electoral.

¹⁶ Corresponde a **¢1.849.635**.



Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.¹⁷

El salario base más bajo pagado en la Administración Pública de Costa Rica, según la escala de sueldos emitida por la Dirección General de Servicio Civil, es de **₡369,927.00**, definido por MIDEPLAN. Este valor es el salario global base utilizado para calcular el límite a la remuneración de salarios, según el artículo 44 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Dicho salario multiplicado por diez nos da la suma de un tope que corresponde a **₡3.699,270.00**. Este monto superior de tope sería variado al tope IVM sin postergación de la CCSS.

Luego está el tope vigente del artículo 44 de la Ley 2248, que en efecto dispone, según texto actual, lo siguiente:

Artículo 44.-Montos máximos y mínimos de pensión. *Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen **no superarán el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva.***

Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen una vez deducida la cotización al Régimen, no serán inferiores al monto del salario base más bajo pagado por la Administración Pública. En caso de supervivencia, la sumatoria de los montos derivados de un derecho no podrá ser inferior al monto mínimo aquí establecido.

En el artículo 10 de este Proyecto de Ley, que reforma este artículo 44 elimina la referencia de monto superior de catedrático, asunto que luego analizaremos, no obstante, podemos adelantar y brindar el dato remitido por el Departamento de Recursos Humanos de la Universidad de Costa Rica¹⁸ el cual lo estima para 2025 en: **₡3.908,496,88**.¹⁹

No cabe duda de que, si la reforma es coherente, debería abarcar los artículos que hemos identificado como vigentes y eventualmente

¹⁷ Adicionado por el artículo 2° de la Ley para frenar abusos en la revisión de pensiones con cargo al presupuesto nacional, N° 9854 del 2 de setiembre del 2020.

¹⁸ Oficio ORH-2785-2025, suscrito por la M.B.A. Marta Molina Lobo, ante consulta Departamental Oficio AL-DEST-SII-064-2025, suscrito por Tonatiuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.

¹⁹ Consta en la Sentencia N° 2024-006250 de la Sala Constitucional que, para el 1° de julio del año 2019, el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR) era de **₡3.917.961**, similar al dado en este 2025 por la ORH.



contradictorios al postulado o contenido del tope de este artículo 3 del proyecto (ajuste a tope IVM sin postergación), con lo cual, si no hay enmiendas, las personas con expectativa de pensión podrían recurrir en vía judicial, alegando contraposición normativa y, por ende, que se le violentan derechos prestacionales en vía de obtención.

Tope a pensiones y jubilaciones en curso de pago

En lo que respecta al tope de jubilaciones y pensiones **en curso de pago**, la Sala Constitucional en las sentencias N° 19030-2018 del 14 de noviembre de 2018 y la 19485-2018 del 21 de noviembre, rechazó las acciones de inconstitucionalidad en relación con las directrices y resoluciones del Ministerio de Trabajo de hacer valer la reforma hecha por el legislador mediante la Ley 7858.

No obstante, el voto de mayoría determinó que solo se podía aplicar el tope de diez salarios más bajos de la administración pública para aquellos pensionados posteriores al 28 de febrero de 1998, cuando entró a regir la Ley 7858²⁰. Esta es la interpretación que avala la irretroactividad de la ley fundamentada en el artículo 34 de la Constitución Política que prohíbe dar efecto retroactivo a normas que vayan en perjuicio, por ejemplo, de derechos patrimoniales legítimos, como parte de los derechos subjetivos reales, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. De suyo, en vía judicial las y los afectados siempre alegan la intangibilidad del patrimonio, los principios de razonabilidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, entre otros, y que por ello no deben disminuir sus pensiones y jubilaciones.

²⁰ ARTÍCULO 2.- Modifícase la Ley No. 7605, Derogación del régimen de los diputados y Modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 2 de mayo de 1996, en la siguiente forma:

a) Refórmase el artículo 3, cuyo texto dirá:

"Artículo 3.- En el tanto los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales sean menores que los egresos derivados del pago de los beneficios, se establece como tope máximo la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil. El Ministerio de Hacienda, en coordinación con la Dirección General de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será el responsable de aplicar el tope máximo aquí fijado a los montos actuales de pensión de todos los regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional." Este artículo 3 fue derogado por el artículo 7° de la ley N° 9388 del 10 de agosto de 2016, "Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones".



Hay que plantearse la interrogante, si en la rama jurídica de las pensiones y jubilaciones, ¿se pueden solidificar derechos subjetivos reales, inmutables, intocables en el tiempo?

Nuestro criterio es que el legislador, observando la sostenibilidad futura de un Fondo, o la criticidad del déficit fiscal²¹ podría abrazar la tesis de racionalizar las prestaciones en curso de pago, ello en respaldo de los principios de solidaridad y suficiencia, establecidos en la doctrina de la seguridad social.

Incluso, para el caso de los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional, no hubo fondo de capitalización, lo que hace que las pensiones y jubilaciones deban ser canceladas con dineros recaudados con impuestos aportados por todos los costarricenses, muchas veces con recursos obtenidos de préstamos -deuda interna y externa-, que generan pago de intereses para el Estado, es decir, más endeudamiento.

Entonces, el enfoque de la irretroactividad en este ámbito es revisable -curso de pago- en virtud de la materialidad, en sentido que unos cuantos individuos no pueden poner en riesgo la estabilidad de otros aportantes o contribuyentes, en general, la sociedad, sus habitantes, como un todo.

A propósito, la Sala Constitucional, respeto al principio de irretroactividad de la ley sobre pensiones y jubilaciones **no tiene en este momento una interpretación unívoca**, ha habido criterios de minoría más acordes con la realidad económica del país y de los fondos de pensión, como aquellos que dicen que constitucionalmente es válido ajustar, conforme al principio de solidaridad social, cuando las finanzas públicas, o un régimen de pensiones se encuentra en una crisis de sostenibilidad financiera, para lo cual el legislador podría solventar esa situación, siendo uno de los instrumentos, la aplicación de los topes con base en estudios técnicos, tanto a quienes hayan obtenido el derecho a la pensión o jubilación, incluso con anterioridad a la entrada en vigencia en que el legislador hizo reformas.

²¹ En Resolución N° 2024-006250 se indica que "las Pensiones Especiales con cargo al Presupuesto nacional se pagan con cargo al Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública, es decir, que los pagos correspondientes a los derechos que por este tipo especial de pensiones que declara la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), se deben realizar contra el Presupuesto Nacional de la República. Es por tal motivo que, cada año, las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico incluyen en su relación de ingresos la partida correspondiente a Contribución a Regímenes Especiales de Pensión. En virtud de lo anterior, se espera que el régimen experimente una baja para el año 2035, con un cierre hacia el año 2060-2065."



Sin embargo, la Sala Constitucional acepta la tesis mayoritaria de la denominada **dinámica de la revisión de la irretroactividad**, justamente, la Resolución 2024-006250, sobre aplicación de la contribución especial o solidaria expuso:

*En el caso en estudio, no se da una lesión al reproche de irretroactividad, ya que la norma cuestionada lo que ha dispuesto es la obligada aplicación ex tunc y no ex nunc de una determinada contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, cuya base mínima de contribución es disminuida en virtud de la reforma referida, para aplicar la carga a un monto base de dos millones doscientos mil colones, tanto a las pensiones futuras como a las pensiones y jubilaciones en curso de pago. A partir de la vigencia de la citada ley 9796 y a futuro, las reglas referidas al establecimiento de ese tope mínimo de aplicación de las pensiones son diversas, pretendiendo con ello compensar desequilibrios del pasado y garantizar la supervivencia del sistema, con lo cual tampoco se afectan derechos adquiridos, pues lo que se ha reconocido es un derecho fundamental a la pensión, pero no a un monto específico. Conforme la **acepción dinámica de los derechos adquiridos** debe diferenciarse el surgimiento del derecho de sus efectos. El derecho surge del agotamiento de las hipótesis previstas en la normativa; es decir, responden a situaciones agotadas, mientras los efectos se proyectan hacia el futuro y pueden ser variados en virtud de nuevas normas. Así, la distinción entre los derechos y sus efectos **permite la aplicación de leyes nuevas a dos componentes los efectos sucesivos de un derecho**, sin que ello traiga aparejado que dichas leyes tengan efectos retroactivos. Se concluye que estas tesis dinámicas sugieren que los derechos adquiridos pueden tener: **un núcleo intangible representado en el derecho mismo, y unos elementos dinámicos, que pueden variar con el tiempo** y que se relacionan principalmente con las condiciones en las cuales el derecho puede ser ejercido o con las prestaciones periódicas que surgen de él.*

Es claro que esta jurisprudencia versa sobre materia impositiva y que este proyecto de ley descarta imponer más cargas tributarias, apostando a los topes. El tope viene a modificar el núcleo, que es cuando originalmente se declaró o decretó el derecho a un monto por parte de la DNP, la JUPEMA - RTR-, o la Junta Administradora Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, pues ya no se hablaría únicamente sobre las consecuencias posteriores, como podrían ser nuevas cargas, si no, el núcleo mismo y las consecuencias. Este es el tema central de esta propuesta de ley y que merece la mayor profundidad de reflexión.



Habría que bastantear si esa misma idea de elemento dinámico no petrificado tendría licencia para ser aplicado a los topes, pero eso solo podría resolverlo el órgano constitucionalmente constituido, la Sala Constitucional de la CSJ. Evidentemente esto nos permite decir que hay márgenes para el legislador, por ser, estas prestaciones de naturaleza social, donde grupos en específico, en este caso, los que la exposición de motivos denomina “pensionados de lujo”, cederían ante la generalidad, siempre que no sea afectada la sobrevivencia digna y decente de las y los beneficiarios en curso de pago. Si el tope son casi los dos millones de colones, pareciera no habría afectaciones de esa naturaleza al segmento que ingresa más allá de esa cifra (esto lo desarrollamos infra, en una consideración final), pues no se destinaría a la gran mayoría de personas pensionadas y jubiladas que estarían más abajo del rango.

En efecto, las finanzas del erario²², como un fondo de régimen de pensiones, deben ser sólidos y sostenibles. En esos votos de cita del 2018²³, la hoy presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Nancy Hernández López, otrora integrante de la Sala Constitucional, consideró constitucionalmente válido que se impongan topes a las pensiones en curso de pago, independientemente de la entrada en vigor de la ley. Esta asesoría comulga con dicha corriente interpretativa. Los montos no son inmutables en el tiempo, el Convenio N° 102 de la OIT de obligatorio acatamiento por el país, así lo entiende también, en el caso de vejez, pues el parámetro convencional permite rebaja hasta un 60%, siendo el piso definitivo un 40%.

Para mayor inri, en la Sentencia N° 19274 – 2020, la Sala Constitucional resolvió:

“Por mayoría, se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas. En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes N° 9380 y N° 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves

²² En 2024, Costa Rica cerró con un déficit fiscal de 3,8% del PIB, lo que representa un aumento de 0,5 puntos porcentuales en comparación con el 3,3% registrado en 2023. Este déficit se traduce en ₡1.853.214 millones, que equivalen a US\$3.660 millones. Cuando se dan las Sentencias del 2018 el déficit fiscal fue del 3%, esto quiere decir, que no uno de los elementos que dispara el déficit son las llamadas pensiones de “lujo”, con cargo al presupuesto nacional.

²³ Cit. N° 19030-2018 y N° 19485-2018.



dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado. "

En ese mismo "Por tanto", hay un voto particular del Magistrado Rueda Leal que en nuestro criterio es el que lleva la razón jurídica de la aplicación convencional del Convenio N° 102 de la OIT en el Derecho interno, cuando indica:

*El Magistrado Rueda Leal emite voto particular en cuanto a los siguientes aspectos: **1) /.../ 2) Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n. os 9380 y 9383, pues ni resultan contrarias a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, ni transgreden la protección internacional de que gozan las personas adultas mayores. Al respecto, estima que, de acuerdo con el texto expreso del artículo 67 del de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, la pensión o jubilación puede reducirse siempre y cuando se respete el 40% de un salario de referencia.../***

En esta especial rama de la seguridad social, dado que el pago depende de la sostenibilidad financiera del Estado o del fondo respectivo, según se trate, no son, per se, derechos adquiridos patrimoniales, pues se entienden discutibles, sin que se acepten como derechos inmutables del ordenamiento jurídico, puesto que seguir pagando a pequeños grupos sumas descomunales, podría poner en peligro, por un lado, las cuentas nacionales, y por otro, el pago y la seguridad de prestación de los futuros beneficiarios de un fondo.

En el caso de las que se pagan con cargo al presupuesto nacional, cuyo aporte del prestatario ha sido aproximadamente un 10% mientras el Estado pone un 90%, la situación es más gravosa por cuanto hasta el más humilde de los costarricenses contribuye en impuestos para que esas personas reciban muchos millones de colones mensualmente, pese a las deducciones que ya tienen y que se han ahondado en los últimos años. Justamente, el estudio actuarial en que se basa la propuesta ha determinado que no hay comparación entre las cotizaciones aportadas -primas salariales- y los beneficios recibidos (Vid. Aparte IV de este Informe).



En caso de establecerse los topes (tenemos dudas de constitucionalidad), los pensionados no tienen que devolver los montos que les fueron pagados con anterioridad a la vigencia de la eventual ley, salvo se incoen procesos particulares de lesividad que pueda iniciar el Estado. Esto ya ha quedado zanjado varias veces en la jurisprudencia constitucional.

Artículo 4- Postergación

Equiparación de la postergación con el IVM

El artículo permite a la persona funcionaria optar por la postergación del retiro de los regímenes asociados en este expediente, presentes en el artículo 5 inmediato, bajo las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que implica que se vincula a las normas dispuestas en el Reglamento N° 6898, *Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social*, de fecha 07 de febrero de 1995 y sus reformas. Por tanto, véase lo que dice el artículo 25 de dicho reglamento.

Artículo 25.-El asegurado que cumpla los requisitos para tener derecho al disfrute de pensión por vejez, tendrá derecho a una pensión adicional por postergación del retiro, a partir de la fecha en que haya cumplido los requisitos legales y reglamentarios. Esta pensión adicional consistirá en el 0,1333% por mes sobre el salario promedio calculado según el artículo 23°.

El monto de la pensión adicional por postergación del retiro sumado al monto de la pensión ordinaria calculada según el artículo 24° de este Reglamento, no podrá exceder del 125% del salario o ingreso promedio indicado.

La postergación es un incentivo adicional de orden salarial de pago que se otorga a los servidores con derecho a la prestación por vejez. Como se vio en la cita del numeral anterior, es un porcentaje, que suma cada año postergado, generalmente bajo límite máximo. En cuanto a los límites, estos cambian cada semestre como se ve en la siguiente tabla:

**Pensión máxima y mínima con y sin postergación IVM
(por años y en colones costarricenses)**

Pensión IVM	Año 2020		Año 2021		Año 2022		Año 2023		Año 2024		Año 2025	
Semestre	I Semestre	II Semestre	I Semestre	II Semestre	I Semestre	II Semestre	I Semestre	II Semestre	I Semestre	II Semestre	I Semestre	II Semestre
Pensión mínima	€136 865.00	€136 865.00	€136 865.00	€136 865.00	€142 517.00	€142 517.00	€142 517.00	€153 192.00	€155 995.00	€155 995.00	€159 692.21	
Pensión máxima sin postergación	€1 612 851.00	€1 612 851.00	€1 612 851.00	€1 612 851.00	€1 666 062.00	€1 666 062.00	€1 666 062.00	€1 765 859.00	€1 765 859.00	€1 765 859.00	€1 765 859.00	
Pensión máxima con postergación	€2 282 184.00	€2 282 184.00	€2 282 184.00	€2 282 184.00	€2 357 477.00	€2 357 477.00	€2 357 477.00	€2 498 582.00	€2 498 582.00	€2 498 582.00	€2 498 582.00	

Fuente: CCSS, Dirección Administrativa de Pensiones.

No obstante, para que se otorgue, se deben cumplir los requisitos para el retiro, y por supuesto, las cuotas respectivas exigidas. Indisputablemente, la postergación, o sea el incentivo adicional, debe ser resuelto con la declaratoria de la pensión por vejez mediante resolución razonada.

Cuando la persona trabajadora, habiendo consolidado su derecho a pensión por vejez, no lo ejerce y continúa cotizando, por ejemplo, para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que es el que se prescribe en este numeral 4 del Proyecto de Ley como un modelo a seguir, una vez finalizado el período adicional, se le asigna dentro del monto de su pensión los porcentajes agregados que consisten en:

- Un 1.5 por ciento por cada trimestre postergado durante el primer año (6 por ciento en total)
- Un 2 por ciento por cada trimestre postergado durante el segundo año (8 por ciento en total)
- Un 2.5 por ciento por cada trimestre postergado durante el tercer o más años (10 por ciento en total)²⁴

El articulado otorga especial atención afectando leyes del Magisterio

La alternativa de la postergación del retiro es retomada en el artículo 10 de este proyecto de ley, cuando se reforman los artículos 45²⁵ de la Ley N° 7531,

²⁴ <https://www.ccss.sa.cr/pensionados>. Consultado el 14 de mayo de 2025.

²⁵ Artículo 45- Beneficio por postergación

Si la persona funcionaria opta por postergar su retiro, tendrá la posibilidad de mejorar el monto de la pensión mediante la postergación de su retiro, la cual se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte



Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, y 9²⁶ de la Ley N° 7268, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Se eliminan las vigentes reglas y rangos de postergación para el Magisterio (incluye las Universidades) a cambio de las que establece el IVM de la CCSS, duda de constitucionalidad que en algún momento deberá ser resuelta, caso que este proyecto de ley se convierta en Ley de la República, como lo hemos comentado líneas arriba.

IVM y lo que decida su Junta actúa como parámetro de referencia, sin que afecte los demás aspectos de administración de los regímenes relacionados en este expediente, como que las personas afiliadas continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante esos años adicionales.

También está presente el asunto de la postergación en el artículo 11 que adiciona un artículo 1 bis a la Ley N° 2248, recalcando los criterios de postergación para el RTR sin alcanzar el régimen de capitalización colectiva -RCC- del Magisterio que es posterior a 1992. Podríamos señalar que habría

administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calcularán de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.

²⁶ Artículo 9- El tope máximo por pensión o jubilación, dentro del Régimen del Magisterio Nacional, será igual al monto de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social. Sin embargo, todos aquellos funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos para obtener una jubilación ordinaria, decidieran mantenerse en sus funciones tendrán opción a mejorar el monto de esta mediante la postergación de su retiro, la cual se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calculará de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.

El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.

En ningún caso, existirá pensión o jubilación por una suma inferior al monto del salario del puesto de clase mínima actualizado en la Administración Pública.



un tratamiento desigual en posible afrenta al artículo 33 constitucional. Léase lo que sería la nueva disposición:

*Artículo 1 bis- **Limitación al monto de las pensiones y jubilaciones.** La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en el artículo 1 de la presente ley, a excepción del contenido en el inciso c) Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II de esta Ley, **no podrá exceder el tope máximo de pensión sin postergación**, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.*
El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.
El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo.

En primer lugar, se excluye al RCC sin que exista razón objetiva en la exposición de motivos o en la norma propuesta supra citada que se adiciona.

Segundo, lo que sería el nuevo artículo 1 bis de la Ley N° 2248 estaría en contradicción con este artículo 4, pues el primero no permite la postergación, mientras que, en el *sub examine*, la habilita, siempre que esté autorizada en la ley especial.

En síntesis, este proyecto de ley, este artículo 4, elimina tácitamente en otras leyes del ámbito de los regímenes del artículo 5, lo vigente sobre postergación, y lo estandariza a lo dispuesto en las decisiones y la normativa que acuerde la Junta Directiva de la CCSS, y he aquí el *quid* de fondo de esta propuesta, de la cual se mantiene la duda de constitucionalidad a lo largo de todo el articulado, aunque nuestra referencia y corriente jurídico constitucional es lo dispuesto en el artículo 73 de la Carta Fundamental que menciona un régimen universal, unitario y sin desigualdades.



Artículo 5- Ámbito de aplicación

Empezar diciendo que este artículo señala los regímenes de pensión y jubilación que son objeto de regulación en este proyecto de ley, como justamente lo indica la exposición de motivos. Consideramos por técnica de la ley, que esté localizado inmediatamente después del artículo 1 “Objeto”.

Inciso a)

El **inciso a)** establece regular **todos los regímenes contributivos de pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones -DNP-**, los cuales se abonan con cargo al presupuesto nacional. Estos serían topados de acuerdo con el artículo 3 del Proyecto de Ley.

Evidentemente, y **sin motivo alguno, se excluye al Régimen No Contributivo de Expresidentes de la República y sucesores**, también administrado por la DNP, que son pensiones no cotizadas y de montos equivalentes al estipendio de un diputado, con lo cual, prevalecerían sin tope alguna, en afrenta al principio de discriminación.

Dicho lo anterior, en el Oficio MTSS-DMT-DVAS-DNP-235-2025, de 18 de marzo de 2025, la señora Glenda Sánchez Brenes, Directora de la DNP del MTSS, nos envía información acerca de las pensiones en curso de pago no contributivas y contributivas. A continuación, dos tablas que contienen datos a enero 2025.

DNP del MTSS Distribución de los pensionados del Régimen No Contributivo superiores al tope de pensión de esta iniciativa de ley -Enero 2025-

Tramos de pensión	Expresidentes de la República	Prejubilados INCOP	Total
0 a 1 000 000			
1 000 001 a 2 000 000		56	56²⁷
2 000 001 a 3 000 000			
3 000 001 a 4 000 000	9		9
			65

Fuente: Elaboración propia, con datos de la DNP, ajustada a los rangos superiores a 1.0 millones.

²⁷ Nota: Habría que segmentar de manera que se identifique el número de estas personas que sobrepase el rango de 1.765.859,00 (un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones exactos).



Hay dentro del RNC varios tipos de pensionados de programas e instituciones que no fueron incluidos en la tabla anterior, por estar ubicados en rango menor a 1.0 millón de colones.

En lo que respecta a los regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional, es muy clara la carga de pensiones mayores a los 2.0 millones, en el especial, Hacienda (505 personas), Magisterio RTR (4868 personas), régimen general (676 personas), tres beneficiarios en comunicaciones, dos en obras públicas, y ocho en registro nacional. Tanto Hacienda como el Magisterio RTR son las que tienen algunos rangos de montos de pensión que podríamos denominar exorbitantes y que drenan anualmente el presupuesto de la República, pese a las deducciones y los impuestos de ley, introducidos en leyes de reciente aprobación legislativa. Véase la tabla siguiente:

DNP del MTSS
Distribución de los pensionados por Régimen Contributivo según tramos de pensión
-Enero 2025-

Tramos de pensión	Comunica ciones	Ferrocarriles	Hacienda	Magisterio	Músicos	Obras Públicas	Régimen General	Registro Nacional	Total
0 a 1 000 000	1,149	92	3,680	22,532	53	1,500	2,325	153	31,484
1 000 001 a 2 000 000	4	-	1,031	18,437	-	12	806	17	20,307
2 000 001 a 3 000 000	3	-	312	2,909	-	1	676	8	3,909
3 000 001 a 4 000 000	-	-	76	1,034	-	1	-	-	1,111
4 000 001 a 5 000 000	-	-	23	451	-	-	-	-	474
5 000 001 a 6 000 000	-	-	29	239	-	-	-	-	268
6 000 001 a 7 000 000	-	-	14	101	-	-	-	-	115
7 000 001 a 8 000 000	-	-	11	44	-	-	-	-	55
8 000 001 a 9 000 000	-	-	36	33	-	-	-	-	69
9 000 001 a 10 000 000	-	-	1	24	-	-	-	-	25
10 000 001 a 11 000 000	-	-	-	10	-	-	-	-	10
11 000 001 a 12 000 000	-	-	2	16	-	-	-	-	18
12 000 001 a 13 000 000	-	-	-	4	-	-	-	-	4
13 000 001 a 14 000 000	-	-	1	-	-	-	-	-	1
14 000 001 ó más	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Total	1,156	92	5,216	45,837	53	1,514	3,807	178	57,853

Fuente: DNP del MTSS.

Según concluye el informe actuarial aportado por el gobierno con la propuesta de ley, Etapa 2, se destaca en las conclusiones a que, a 30 de junio de 2022, solo un **7.1%** del total de pensiones netas otorgadas por los regímenes contributivos administrados por la DNP, superan el monto del tope sin postergación del IVM vigente; ergo, un 98.9% no es afectado con este proyecto de ley. También halló que el porcentaje requerido para financiar



los beneficios otorgados (todos los regímenes en conjunto) la prima sobre salarios requerida es o era de 42.27%. Personas retiradas con a baja edad, que tuvieron revalorizaciones con tasas mayores a la inflación, y en algunos casos, otorgadas al 100% del salario de referencia, como fueron las de hacienda. Son pensiones que han sido pagadas en exceso en relación con lo cotizado.

Una de las cuestiones a resaltar por esta asesoría es lo que en algún momento nos preguntamos, ¿cómo se plantea la relación tope con deducciones e impuestos? Ante ese foco de atención, la conclusión 11, de la Etapa 2, del Informe Actuarial, es la que nos brinda la respuesta, dice así: *“La principal diferencia radica en que, para los nuevos derechos, sobre el monto del tope sin postergación del IVM se aplicarían los aportes del SEM²⁸, el impuesto sobre la renta y el aporte obligatorio. Como resultado los beneficiarios de nuevos derechos van a percibir un monto neto de pensión menor al tope del IVM, mientras que los pensionados en curso de pago recibirán como mínimo el monto del tope del IVM.”* Esta conclusión será replanteada nuevamente en el artículo 8 del presente proyecto de ley.

No es menor cosa lo que representa el pago de estas pensiones administradas por la DNP, con cargo al presupuesto nacional. La conclusión 14 de la Etapa 2, del Informe Actuarial, consultoría del BCIE, indica un gasto bruto en pensiones es de 5.11%, mientras que el valor presente actuarial de gasto neto corresponde a un 4.40% del PIB (a junio 2022).

La aplicación de los topes tendría incidencia también en el pago de aguinaldos, pues se ajustarían, representando reducciones presupuestarias significativas.

Inciso b)

Los topes igualmente aplicarían, por así estar dispuesto en este artículo 5 inciso b), al **“Régimen Transitorio de Reparto”** administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional -JUPEMA-²⁹.” Ello, sin que se

²⁸ Seguro de Enfermedad y Maternidad.

²⁹ El artículo 93 de la Ley N° 2248 inquiriere que “La administración del Régimen estará a cargo de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, bajo la supervisión y el control de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.” Mientras el artículo 94 señala que la Jupema ordenará, obligatoriamente, realizar un estudio actuarial del Régimen transitorio de reparto a su cargo, por lo menos cada cinco (5) años. De los resultados de ese estudio, informará a los ministros de Trabajo y Seguridad Social, así



toque el Régimen de Capitalización Colectiva RCC. Esa exclusión no está claramente objetivada en la exposición de motivos. Esta asesoría deberá hacer algunos comentarios en virtud de que no incluir el RCC en este proyecto de ley, podría generar discriminación entre personas de un mismo gremio: el de las y los educadores.

De suyo, en el RCC, las pensiones y jubilaciones no quedarían topadas, máxime que, en ese régimen, las prestaciones se calculan con base en una proporción del salario de referencia que se obtiene considerando todos los salarios que se utilizaron para la cotización y registrados en la cuenta individual, desde el momento en que efectivamente fueron enterados. Luego, los salarios son actualizados tomando en consideración las variaciones del índice de precios al consumidor, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Posteriormente, se obtiene un promedio aritmético simple de salario de referencia. El artículo 22³⁰ del Reglamento

como al de Hacienda, junto con las recomendaciones del caso, dentro de los quince (15) días siguientes a su finalización.

³⁰ Artículo 22. (Tasa de reemplazo para la pensión por vejez) El monto mensual correspondiente a la pensión por vejez se obtendrá de la siguiente manera:

a) Un 60% del salario de referencia indicado en el artículo 19.

b) Si el trabajador posee doscientas cuarenta o más cotizaciones enteradas al RCC en labores de educación, el monto del inciso anterior se incrementará 0.1% por cada cotización en labores de educación adicional a las doscientas cuarenta indicadas anteriormente y para las cotizaciones adicionales enteradas ajenas a labores de educación este monto aumentará de acuerdo al salario de referencia indicado en el artículo 19 y la siguiente tabla:

Si el salario de referencia es menor o igual a 2 salarios mínimos de la Administración Pública	0.1%
si el salario de referencia es menor o igual a 4 salarios mínimos de la Administración Pública pero mayor a 2 salarios mínimos	0.075%
si el salario de referencia es menor o igual a 6 salarios mínimos de la Administración Pública pero mayor a 4 salarios mínimos	0.05%
Si el salario de referencia es mayor o igual a 6 salarios mínimos de la Administración Pública pero menor a 8 salarios mínimos	0.025%
Si el salario de referencia es mayor o igual a 8 salarios mínimos de la Administración Pública	0.025%

c) En caso de que se cumplan los requisitos para optar por la pensión por vejez con cotizaciones exclusivas en labores de educación y el (la) trabajador (a) no se acoja a esta, el monto obtenido según los incisos anteriores se incrementará en un 1.5% del salario de referencia, por cada trimestre adicional de cotización enterado al RCC por su trabajo en labores de educación, hasta un máximo de cuatro años de postergación. En caso de que se cumplan los requisitos para optar por la pensión por vejez con cotizaciones ajenas a las labores de educación y el (la) trabajador (a) no se acoja a esta, este monto aumentará de acuerdo con el salario de referencia indicado en el artículo 19 hasta un máximo de cuatro años de postergación y la siguiente tabla:



General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, emitido por la SUPEN detalla cómo queda el monto de la pensión por vejez.

Este es un régimen que podríamos llamar de privilegio pues se comienzan a pensionar a partir de la edad de 55 años (396 cotizaciones con un 60% de salario de referencia). Son personas no trasladadas al IVM, con derechos al fondo a partir del 15 de julio de 1992, cotizando 8.00% el trabajador, 6.75% el patrono y 1.57% el Estado como tal. Según reporta la página web de JUPEMA³¹, a junio de 2022 el RCC contaba con 105.300 trabajadores activos, una reserva para el pago de pensiones de aproximadamente 4.1 billones de colones y el otorgamiento a ese año de 3.852 beneficios por vejez, invalidez y sucesión.

Dicho lo anterior, y ciñéndonos al contenido del inciso b), es dable decir que el artículo 29 de la Ley N° 2248 lo define como **transitorio, especial y sustitutivo** del seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte, creado por la Ley No. 17, del 22 de octubre de 1943, y su Reglamento, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Según el artículo 34 de esa ley 2248, pertenecen al RTR, todas las personas que se desempeñen o se hayan desempeñado en el Magisterio Nacional³²,

Si el salario de referencia es menor o igual a 2 salarios mínimos de la Administración Pública	1.5% por trimestre adicional
Si el salario de referencia es menor o igual a 4 salarios mínimos de la Administración Pública pero mayor a 2 salarios mínimos	1.125% por trimestre adicional
Si el salario de referencia es menor o igual a 6 salarios mínimos de la Administración Pública pero mayor a 4 salarios mínimos	0.75% por trimestre adicional
Si el salario de referencia es mayor o igual a 6 salarios mínimos de la Administración Pública pero menor a 8 salarios mínimos.	0.375% por trimestre adicional
Si el salario de referencia es mayor o igual a 8 salarios mínimos de la Administración Pública.	0.18% por trimestre adicional

En todo caso el monto de pensión no será inferior al 60% del salario de referencia.

³¹ <https://www.juntadepensiones.cr/contenido/regimen-de-capitalizacion-colectiva-rcc>

³² Estas serían las dispuestas en los incisos del artículo 8 de la Ley 2248:
Artículo 8.- Profesionalidad. Por desempeño en el Magisterio Nacional debe entenderse específicamente:

- a) Quienes sirvan en cargos docentes, tal y como lo define el artículo 54 de la Ley de carrera docente, en instituciones educativas, públicas o privadas, de Enseñanza Preescolar, Enseñanza General Básica, Educación Diversificada y en las universidades estatales.
- b) El personal administrativo del MEP y de los centros educativos mencionados en el inciso anterior.
- c) Los funcionarios del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).



nombradas por primera vez con anterioridad al 15 de julio de 1992 o hayan nacido antes del 1° de agosto de 1965.

Mediante Oficio de JUPEMA DE-0161-03-2025, de 20 de marzo de 2025, el señor Carlos Arias Alvarado, Director Ejecutivo, envía a este Departamento la cantidad de pensionados del Régimen Transitorio de Reparto agrupados por monto de pensión bruta en tramos de un millón de colones, a fin de que sea analizado en este Expediente 24.786 “Luchando por la Justicia del Sistema de Pensiones del Sector Público”. Los datos son coincidentes en gran medida con los enviados por la DNP del MTSS. Veamos la información:

Monto de pensión bruta	Cantidad de pensionados
Menor a ₡1 000 000	22 505
De ₡1 000 001 a ₡2 000 000	18 413
De ₡2 000 001 a ₡3 000 000	2 902
De ₡3 000 001 a ₡4 000 000	1 033
De ₡4 000 001 a ₡5 000 000	449
De ₡5 000 001 a ₡6 000 000	239
De ₡6 000 001 a ₡7 000 000	101
De ₡7 000 001 a ₡8 000 000	44
De ₡8 000 001 a ₡9 000 000	33
De ₡9 000 001 a ₡10 000 000	24
De ₡10 000 001 a ₡11 000 000	10
De ₡11 000 001 a ₡12 000 000	16
De ₡12 000 001 a ₡13 000 000	4
De ₡13 000 001 a ₡14 000 000	0
De ₡14 000 001 a ₡15 000 000	3
Total	45 776

Fuente: JUPEMA, información presentada con corte al 31 de diciembre de 2024.

En el Informe Actuarial, Etapa 3³³, aportado al expediente, que corresponde a este régimen RTR al 30 de junio de 2022 solo un **8,6%** del total de pensiones netas otorgadas supera el monto de del tope sin postergación del IVM. En relación inversa el 91,4% de beneficiarios no son afectados.

Igual que los regímenes del inciso a) muchas de las prestaciones fueron otorgadas a bajas edades de retiro, con revalorizaciones mayores a la inflación, beneficios con base en el mejor salario y tasas otorgadas del 100% del salario de referencia, siendo que los porcentajes de cotización no financiaban realmente los beneficios otorgados bajo las leyes 2248 y 7268,

No se entenderá como actividad docente la participación ocasional en charlas, coloquios, conferencias o cursos de capacitación, aunque hayan sido desarrollados o patrocinados por instituciones públicas, educativas o no.

³³ Vid. Elenco de conclusiones en las páginas 67-68 del informe o bien folios 263 y 264, Tomo I, del Expediente Legislativo.



quedando claro que los topes que se introduzcan a ese 8,6% pues permitir equilibrar en las finanzas del Estado el costo de beneficios.

Inciso c)

Refiere al **Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial** administrado por la Junta Administradora Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que está desarrollado en la Ley N° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial de 29 de noviembre de 1937. En cuanto a los beneficiarios (al mes de febrero 2025) que se cancelan con recursos del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FJPPJ), según lo determina el Oficio N.º 0162-JP/DJA-2025, de 10 de marzo de 2025, suscrito por el MPM. Oslean Mora Valdez, Director a.í., Dirección de la JUNAFO, son los siguientes:

Tabla N.º 1.
Cantidad de beneficios por rango.
Monto Bruto.

Rango	Cantidad de beneficios a monto bruto		
	Jubilaciones	Pensiones	Total general
0-1.000.000	1 158	635	1 793
1.000.000-2.000.000	979	156	1 135
2.000.000-3.000.000	322	32	354
3.000.000-4.000.000	494	20	514
4.000.000-5.000.000	308	8	316
5.000.000-6.000.000	62	3	65
6.000.000-7.000.000	11	3	14
7.000.000-8.000.000	15	3	18
8.000.000-9.000.000	10	1	11
9.000.000-10.000.000	3		3
10.000.000-11.000.000	8		8
11.000.000-12.000.000	2	1	3
Total	3 372	862	4 234

Fuente: JUNAFO

Explica la Junta que, a los montos anteriores de beneficio bruto, hay que hacer retenciones de carácter legal vigentes. Son las deducciones que se detallan en la siguiente tabla:



Tabla N.º 2.
Deducciones de Ley vigentes.

Deducciones de Ley	
Aporte al Fondo de Jubilaciones y Pensiones PJ -FJPPJ- (13,00%).	Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 236.
Seguro de Enfermedad y Maternidad de la C.C.S.S. (5,00%).	Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS, artículo 62.
Fondo de Socorro Mutuo (cuota fija).	Ley FSM N.º 2281, artículo 3.
Costo de Administración Junta Administradora FJPPJ (0,50%).	Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 239.
Impto. sobre la renta (según los rangos anuales establecidos por el MH).	Ley N.º 7092, artículo 32, inciso ch.
Contribución Solidaria (saldo restante hasta un máximo del 50% del monto de jubilación/pensión).	Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 236 bis. Ley N.º 9796, artículo 7.

Fuente: JUNAFO

Sigue indicando la Junta, una vez aplicadas las deducciones, se obtienen los beneficios económicos netos, dados por rango de 1.0 millones, lo que hace que se visualice con mayor claridad los que vendrían a superar, por ejemplo, los 2.0 millones, y sobre los cuales este proyecto de ley podría incidir, veamos:

Tabla N.º 3.
Cantidad de beneficios por rango.
Monto neto, luego de deducciones de Ley.

Rango	Cantidad de beneficios a monto bruto menos deducciones de Ley		
	Jubilaciones	Pensiones	Total general
0-1.000.000	1 688	697	2 385
1.000.000-2.000.000	832	130	962
2.000.000-3.000.000	803	27	830
3.000.000-4.000.000	26	6	32
4.000.000-5.000.000	13	1	14
5.000.000-6.000.000	10	1	11
Total	3 372	862	4 234

Fuente: JUNAFO

Se puede derivar que en este régimen del Poder Judicial hay 887 personas de las 4.234, que superan los 2.0 millones y hasta los 6.0 o más millones de colones netos de ingresos mensuales por jubilaciones o pensiones.



El estudio actuarial, Etapa 4, referente al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, folios 280 y ss del Expediente Legislativo en las conclusiones (folios 347 y 348 del Tomo II) dice que a junio de 2022, un **27,3%**³⁴ del total de pensiones netas otorgadas por el Fondo supera el monto del tope sin postergación del IVM, lo que quiere decir que el 72.7 de pensionando y jubilados de ese Poder de la República no serían afectados con esta propuesta de ley; de suyo un 62,5% de las pensiones brutas por vejez son inferiores a 300.000 colones. La conclusión 7 dice:

Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados a los pensionados en curso de pago muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, patronal y el aporte del Estado.

Lo lamentable de la situación, se finca en que esa casi cuarta parte de beneficiarios en curso de pago con montos mayores al tope IVM sin postergación, absorben en buena medida las aportaciones de la población afiliada activa, drenando el Fondo de una manera significativa, y esto debería ser parte del análisis serio y profundo, en caso de la intervención de los jueces constitucionales. No se puede obviar fácilmente que, **Bajo Beneficios Devengados**, el Fondo presenta una situación de insolvencia actuarial, con una razón de solvencia de apenas el 51.91% y un déficit de (1.149.163 millones de colones), es decir, más de un billón de colones.

Como dato relevante en la relación Poder Judicial vs IVM, las pensiones mayores a 1,5 millones en el Poder Judicial son el 46.4%, en IVM 23,8%. Estas son profundas disparidades de un régimen, sin ambages, de privilegio en el país, y como lo veremos luego, en todos los escenarios (abierto³⁵, cerrado³⁶ o con devengos) afronta déficit, de acuerdo con el último informe actuarial -2024- publicado en 2025 por la JUNAFO.

³⁴ En Oficio N° 0194-DJA-2025, el Vicepresidente de la Junta de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial indica que **se trata de 1167 personas lo que equivale a un 27.5% a 2025**.

³⁵ Población abierta supone que la evaluación actuarial del régimen de pensión continúa recibiendo afiliados siendo necesario estimar el ingreso de afiliados futuros. En los retiros hay reemplazos por nuevas personas funcionarias, manteniéndose la sustitución de las personas cotizantes.

³⁶ Población cerrada supone que la evaluación actuarial del régimen de pensión no recibe más afiliados siendo conocida la población involucrada a una fecha cierta.



Artículo 6- Alcance

Este artículo pareciera redundante respecto del artículo 3 del Proyecto de Ley; no obstante, tiene un elemento que la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la CSJ ha esgrimido, y consiste en no violentar el principio de seguridad jurídica, en virtud que el patrimonio recibido bajo las reglas que se reforman (montos superiores al tope establecido) no deben ser devueltos, pues los efectos de la nueva ley desde su entrada en vigor serían hacia futuro, produciendo ordinariamente **efectos ex nunc**. En este caso, los montos percibidos no tienen efecto retroactivo en perjuicio de la persona beneficiaria.

El hecho de reducir las pensiones a niveles inferiores al tope del IVM sin postergación, cuantía de un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones (CRC 1,765,859.00), habría que analizar, por parte del legislador, si afecta las condiciones de vida y dignidad de la población adulta mayor. Eso es parte de la discusión en sede legislativa y posiblemente llegará a sede judicial.

Artículo 7- Procedimiento de aplicación del tope

Lo establecido en el **párrafo inicial** es ligeramente conteste a la disposición transitoria única y al rige de este Proyecto de Ley, que da como rango temporal un máximo de seis meses, solo que en este artículo dice contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigor de esta ley. El transitorio por su parte señala que la implementación de la presente ley que entrará a regir seis meses después de su publicación en el diario oficial. A todas luces se presenta una incongruencia de plazo. Al igual que el transitorio, el rige del proyecto de ley establece “Rige a partir de seis meses después de su publicación.

Esclarecidos los desajustes de plazo, lo esencial radica en que seis meses de esta norma son insuficientes, irrazonables y desproporcionados en relación con la envergadura las normas propuestas, las reformas y la adición que afectan leyes vigentes. Hay suficiente jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia³⁷ que **establece dieciocho meses** para que, en reformas a regímenes de pensiones, exista un verdadero

³⁷ Se analizó el plazo mínimo de dieciocho meses en la Sentencia N° 2023-32259 del 13 de diciembre de 2023, también en la Sentencia N° 2021-11957 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



tránsito y acomodo de las nuevas circunstancias sociales y económicas, como administrativas.

Desde la Sentencia N° 03933-1993 de las 15:21 hs, del 12 de agosto de 1993, el Tribunal Constitucional dijo lo siguiente:

"...Ya esta Sala en anteriores votos (ver, entre otros, votos N° 1633-93 y 3438-93) ha dicho que los beneficiarios contenidos en las diversas leyes derogadas (se agrega, entiéndase también reformadas) de los distintos regímenes de pensiones deben ser aplicados a aquellos posibles beneficiarios que, aun después de la derogatoria de la legislación de que se trate, cumplan con todos los requisitos para su otorgamiento dentro del plazo de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigencia de la nueva ley, período que aquélla ha aceptado como término razonable a fin de evitar que los beneficiarios de uno u otro régimen sufran menoscabo o discriminación alguna..."

Así pues, en la Sentencia N° 2023-32259 del 13 de diciembre de 2023, el órgano judicial señaló: *"En plena consonancia con lo anterior, debe insistirse -una vez más- que el plazo de 18 meses previsto en el transitorio impugnado, no solo se fundamenta -de forma razonable- en la amplia jurisprudencia de este Tribunal sobre este tema, sino que también en los criterios técnicos incorporados al expediente legislativo..."*

En el ámbito de las reformas a pensiones, se ha establecido un plazo de dieciocho meses como período de transición razonable, especialmente cuando se introducen cambios en los requisitos para acceder a una pensión, o cuando se afectan, como es este caso, las pensiones y jubilaciones en curso de pago. Este plazo permite a las personas que han adquirido derechos bajo el régimen anterior normativo, ajustarse y acomodar su economía individual o familiar durante un tiempo prudencial, antes de que se apliquen las nuevas regulaciones.

El objetivo principal es garantizar que las personas no se vean afectadas de manera abrupta por los cambios en las leyes de pensiones, teniendo un plazo ni muy corto ni muy extenso que posibilita a las personas adaptarse a las nuevas reglas y condiciones.



Inciso a)

Este inciso autoriza erróneamente a instituciones o instancias administrativas, siendo que ninguno de los tres administradores lo son. Se trata de:

- La Junta Administradora Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO)
- La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)
- La Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Inciso b)

Este inciso, es para aplicar a los beneficiarios en curso de pago, no obstante, requiere revisar la redacción. Aparece la idea de aplicación progresiva del tope máximo de pensión sin postergación fijado periódicamente para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, señalando que la distribución se haga *“por tractos iguales durante seis meses, restando la diferencia del monto que actualmente se recibe como pensión al monto fijado en el artículo 3 de la presente ley...”* Queda claro que las rebajas serán graduales, pero su implementación tendrá avatares administrativos, financieros e informáticos. Este aspecto debería ser consultado puntualmente a las Juntas administradoras y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en virtud de que no se violenten los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficacia de la ley.

Artículo 8- Deducciones y contribuciones legales

Este artículo 8 parte de la premisa de mantener, según cada ley especial, los rangos de deducción por cargas sociales, impuestos y la contribución especial solidaria. Está redactado en demasía con simpleza, en violación del principio de seguridad jurídica y los principios constitucionales de legalidad tributaria, no confiscación, razonabilidad y proporcionalidad.

Habíamos adelantado que la relación tope con deducciones e impuestos figuraba en la conclusión 11, de la Etapa 2, del Informe Actuarial, al plantear: ***“La principal diferencia radica en que, para los nuevos derechos, sobre el monto del tope sin postergación del IVM se aplicarían los aportes del SEM*”³⁸.**

³⁸ Seguro de Enfermedad y Maternidad.



el impuesto sobre la renta y el aporte obligatorio. Como resultado, los beneficiarios de nuevos derechos van a percibir un monto neto de pensión menor al tope del IVM, mientras que los pensionados en curso de pago recibirán como mínimo el monto del tope del IVM. Palabras más, palabras menos se hallan de igual forma en conclusiones de las Etapas 3 y 4 del Estudio Actuarial aportado.

Para las y los pensionados y jubilados futuros, la redacción indica que se respeta el cobro de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa vigente para los diferentes regímenes de pensión; esto quiere decir que, pese a que algunas de esas personas serán “topadas” cuando se declare su derecho por vejez, como personas trabajadoras activas que devenguen salarios brutos y netos superiores, el artículo lo que nos dice es que las seguirán abonando en proporción a los salarios de cada una de ellas y según escaleras de esas leyes. Esto llevaría recursos a la seguridad social, al fondo cuando existe y al erario en sostenimiento de las de las finanzas públicas.

Otra pregunta es, ¿Cómo quedarían las deducciones y contribuciones legales de los beneficiarios en curso de pago cuando se bajen sus beneficios al tope sin postergación de IVM? ¿Qué pagarían y qué dejarían de pagar?, sea en cargas sociales, aportes, impuestos o contribución solidaria, esto no lo establece con meridiana claridad este artículo 8, puesto que solo hay una asociación genérica a las leyes vigentes.

Como se observa, el artículo tiene un lienzo de fondo sobre previsibles desajustes e interpretaciones de la administración que podrían resultar antojadizas en la aplicación. Se aconseja que el legislador enmiende este artículo para que empate el límite de beneficio con los elementos cobratorios.

Artículo 9.- Condiciones para la aplicación

El artículo 9 contempla dos párrafos, en el primero, se hace referencia a los Convenios de la OIT 26, 102 y 126, aprobados mediante la Ley N° 4736 de 29 de marzo de 1971³⁹. Se citan los tres Convenios pues están correlacionados en la misma ley de aprobación legislativa; mientras que el segundo párrafo

³⁹ El Convenio N° 26 es sobre Métodos para la fijación de Salarios Mínimos; el N° 102 sobre Seguridad Social; y el N° 126 relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador, que fueron adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo respectivamente, en la Undécima Reunión celebrada (Ginebra), 1928, Trigésimoquinta (Ginebra), 1952 y Quincuagesimoprimera Reunión (Ginebra), 1967.



obliga la metodología de utilizar el índice de precios al consumidor IPC para para traer a valor presente el salario de referencia utilizado al momento de otorgar el beneficio de pensión.

Párrafo primero.

Establece limitación del monto de la pensión (debería agregarse “y jubilación”) asociando el tope del artículo 3, de modo que se considere un límite máximo de 40% del salario de referencia. Indagando en la extensa exposición de motivos del Proyecto, se referencian los artículos 25, 26, 28 y 29, 67 y 71, en particular estos dos últimos del Convenio N° 102, que dicen:

“ARTICULO 67

Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una escala fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;

b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;

c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones del:

i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;

ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;

iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;

iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

“ARTICULO 71.

1.- El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente, por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una



carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.

2.- El total de cotización de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de las cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

3.- El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

En uso de esas dos normas convencionales, la justificación del proyecto de ley manifiesta:

Es importante aclarar que lo que busca este proyecto de ley es imponer una limitación al monto de pensión y no una deducción más al monto bruto de la misma. La aplicación del tope máximo establecido en la presente ley debe considerar, además, lo dispuesto en la Ley N.º4736 del 29 de marzo de 1971, que ratificó el Convenio N.º102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera, el monto total a recibir tras la aplicación del tope y las distintas contribuciones y deducciones debe alcanzar, al menos, el 40% del salario de referencia utilizado para el último cálculo de la pensión que actualmente percibe la persona beneficiaria.

Al respecto de lo anterior, en cuanto al cálculo del monto de pensión, el Convenio N.º102 de la OIT, en sus artículos 65 y 67, establece que las autoridades competentes podrán establecer un máximo para su monto, siempre y cuando ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado, lo que constituye el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad del tope de la pensión que aquí se propone.

Esta disposición asegura que, a pesar del límite impuesto, se respete el principio de protección social consagrado en el Convenio Internacional, garantizando que los beneficiarios mantengan un nivel mínimo de ingresos que les permita cubrir sus necesidades básicas y disfrutar de una calidad de vida digna en su jubilación, y a su vez



contribuya a la sostenibilidad de los regímenes a través del tiempo, para las generaciones futuras, que también contribuyen día a día para recibir una pensión digna.

Esta asesoría haciendo una lectura minuciosa del Convenio, expresa que este fue discutido y negociado en 1928, 1952 y 1967, años del siglo anterior, cuando las condiciones de la mayoría de los Estados apenas tenían regímenes incipientes de pensión y jubilación de la clase trabajadora.

Pues bien, el parámetro que propone el Poder Ejecutivo en este artículo 9 corresponde, según los artículos 65 y 66 del Convenio N° 102, a un beneficiario que tenga por sostén de la familia un monto de ingreso que no sea inferior al salario de un trabajador calificado del sexo masculino (sic), calculado sobre tiempo básico. Esta es la razonabilidad que presenta el instrumento internacional y del cual echa mano el Poder Ejecutivo, que es de un beneficiario tipo. Obviamente los puestos de trabajo y las escalas salariales en nuestro país no se ajustan a esas referencias, aunque, ciertamente, existen en el instrumento internacional, por no haber sido revisada la normativa de convencionalidad, ni el Anexo a la Parte XI, que indica los porcentajes aplicables y vigentes para nuestro país.

El asunto se finca, en que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ya resolvió este asunto, al menos para el régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, mediante la Sentencia N° 11957-2021, del 25 de mayo de 2021⁴⁰, la cual dispuso que, entre cotizaciones, contribuciones y otras cargas, no deben exceder el 50%⁴¹ del monto bruto de

⁴⁰ Se dictó en referencia al artículo 1° de la ley N° 9544 del 24 de abril de 2018.

⁴¹ En la Sentencia N° 18678 – 2024, la Sala Constitucional reiteró ese porcentaje, lo dijo así: ***En lo relativo a ese aspecto la acción de inconstitucionalidad sí debe estimarse, pues como ya se advirtió anteriormente, la mayoría de esta Sala estableció que esta sumatoria escalonada de rebajas no puede superar el 50% del monto bruto de la jubilación que le corresponde a cada persona:***

“El problema de la norma tiene que ver con el efecto acumulativo e incrementado que tiene con este y otros impuestos de similar naturaleza (que gravan la renta bruta), toda vez que la norma impugnada concluye en que en ningún caso 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”. De este modo, establece un gravamen total hasta de un cincuenta y cinco por ciento (55%), lo cual, estaría superando lo



la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Dicho de otra manera, bajar el tope de los tres regímenes afectados en el artículo 5 de este proyecto de ley a lo que establece el IVM sin postergación, y encima aplicando los impuestos y las deducciones podría ser una afrenta al voto de cita. Aunque ya vimos que ese voto difiere del instrumento internacional ratificado por nuestro país. En concreto, el órgano judicial especializado dictó:

“En cuanto a los agravios de fondo:

Se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y en consecuencia se dispone:

Primero: *Por mayoría (Castillo Víquez, Salazar Alvarado, Araya García, Garro Vargas y Hernández Gutiérrez) se anula el porcentaje de cotizaciones y la contribución especial solidaria y redistributiva en cuanto excedan el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia, o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona los efectos de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de la sentencia, las autoridades competentes deberán realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de manera tal que las cargas tributarias que pesan sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado. El magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. La magistrada Garro Vargas, por sus propias razones, declara con lugar este extremo de la acción de inconstitucionalidad, ordenando anular parcialmente lo dispuesto en los artículos 236 y 236 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial; asimismo, advierte que la inconstitucionalidad que declara afecta los excesos de la contribución especial solidaria respecto de ese 5% y no el resto de las*

permitido en el inciso 2), del artículo 71, del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que fija el establecimiento de los costos de las pensiones en un 50%, con ayuda de los impuestos y contribuciones de la comunidad considerada en su totalidad, no solo de los trabajadores y pensionados y jubilados. Esto implica que el deudor tributario, en este caso, el pensionado, estaría aportando aún más impuestos con el de la renta, que implicaría mayores costos y deducciones en su caso, incluso un mayor sacrificio exigido por la sociedad”.

En consecuencia, el hecho mismo de contribuir con los rubros ya examinados no es inconstitucional, pues las prestaciones económicas superiores son susceptibles de ser gravadas de forma escalona conforme a su capacidad contributiva. Sin embargo, siguiendo los precedentes de esta Sala esa contribución tiene un límite del 50% del monto bruto de la pensión, siendo que el 5% restante sí resulta confiscatorio y por lo tanto lesivo de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la jubilación. En consecuencia, el exceso del 5% establecido en el art. 5 párrafo final de la ley 9796 debe ser declarado inconstitucional.



*deducciones que se apliquen por ley a todos los pensionados y jubilados del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. El magistrado Hernández Gutiérrez da razones adicionales. **El magistrado Rueda Leal y la magistrada Hernández López salvan el voto y declaran sin lugar este extremo, tal y como lo hicieron en la sentencia n.º 2020-19274 de las 16:30 horas de 7 de octubre de 2020, por cuanto, según el texto expreso del artículo 67 del de la OIT C102 de 1952 Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), la pensión o jubilación puede reducirse siempre y cuando se respete el 40% de un salario de referencia, lo que no consta que se vea transgredido automática y evidentemente con el contenido de las normas impugnadas.***
(...)

Evidentemente, hubo discrepancia entre el voto de mayoría y el voto disidente conjunto del magistrado Paul Rueda y de la magistrada Nancy Hernández, que indicaron se respetara el 40% del salario de referencia del artículo 67⁴² del Convenio de la OIT. Es este voto de minoría en el que se apoya la propuesta del Poder Ejecutivo respecto de este numeral 9 del Proyecto de Ley, es el que vale para esta asesoría, pues de acuerdo con la pirámide Kelseniana y los artículos 7⁴³ y 48⁴⁴ de la Carta Fundamental, los Convenios sobre derechos humanos, como son estos de la seguridad social, deben interpretarse debidamente, como si fuesen iguales o superiores a las normas de la Carta Fundamental. Y si hay una referencia concreta en el Convenio al 40% así lo debió interpretar el órgano de control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. En esa ocasión la Sala Constitucional se decantó en que ese piso debería ser 55% y no el 50% como lo establecía la ley anulada.

⁴² También presente en el artículo 65, donde se referencia el “Cuadro Anexo a la Parte XI - Pagos Periódicos al Beneficiario Tipo”.

⁴³ ARTÍCULO 7º.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.
(...)

⁴⁴ ARTÍCULO 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.



El Cuadro Anexo a la Parte XI, del Convenio es el que establece los porcentajes, en la contingencia de vejez, como se observa, tiene como porcentaje un 40%:

CUADRO ANEXO A LA PARTE XI.-PAGOS PERIÓDICOS AL BENEFICIARIO TIPO

<i>Partes</i>	<i>Contingencias</i>	<i>Beneficiarios tipo</i>	<i>Porcentaje</i>
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:		
	Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40
VIII	Maternidad	Mujer	45
IX	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40

Fuente: C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Párrafo segundo.

El uso del IPC no es nada extraño en la legislación vigente, está presente en las leyes N° 2248, N°8, y N° 7302. También en el Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte -IVM- de la CCSS. Para muestra haremos un repaso de la aplicación de esa metodología del INEC para los regímenes de pensión y jubilación.

Ley N° 2248

La Ley N° 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958, en cuanto al régimen de reparto, manifiesta en su artículo 79 el tema de la revalorización:

Artículo 79. Revalorización. *Las prestaciones otorgadas según lo dispuesto en este título se revalorizarán únicamente por el aumento en el costo de la vida, en un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral. La revalorización se producirá sobre el monto total nominal de la pensión, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 37.*



Ley N° 8

Por su parte, es el artículo 224 de la Ley N° 8, Orgánica del Poder Judicial, el que hace mención del IPC, que, por cierto, es afectado en este Proyecto en el artículo 10, y esta asesoría no entiende por qué se suprime la parte que referencia el IPC. La mentada norma 224 dice:

Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), siempre y cuando hayan cumplido sesenta y cinco años de edad y hayan trabajado al menos treinta y cinco años.

En esa misma ley N° 8, el Artículo 225, que no se reforma en este Proyecto de Ley, recalca: “Ninguna jubilación podrá ser superior a **diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial**, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial. El monto de las pensiones y las jubilaciones en curso de pago y las que se otorguen en el futuro se reajustará por variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). **Aparte, decir, que al no reformarse o derogarse el artículo 225 de la Ley N° 8, queda en absoluta antinomia con los topes de esta iniciativa de ley**, ya lo diremos luego, cuando analizaremos las reformas a leyes.

De igual forma, en el régimen del Poder Judicial, cuando se suspenda y retome el beneficio de pensión y jubilación se emplea el IPC. Veamos:

Artículo 233- Se le suspenderá el goce del beneficio a la persona jubilada, durante el tiempo que esté percibiendo cualquier otro sueldo del Estado, sus instituciones y de las municipalidades.

(...)

Todo jubilado que reingrese al servicio del Poder Judicial dejará de percibir su pensión por el tiempo que se mantenga la relación laboral con el Poder Judicial. Si la relación laboral se diera por terminada antes de cumplir un año ininterrumpido, se reactivará la pensión con el mismo monto con que fue suspendida, más los ajustes por el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que hayan sido otorgados durante los meses que reingresó al servicio del Poder Judicial. Si la relación laboral se diera por más de un año ininterrumpido, el exjubilado tendrá derecho a la revisión



de su jubilación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 224 de esta ley.

Ley 7302

Del mismo modo la Ley N° 7302, Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y reforma a la ley No. 7092 del 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta. Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)" de 08 de julio de 1992, dispuso el uso del IPC para incrementar las pensiones reguladas por esa ley, y lo dice en el artículo 31 quinquies, inciso d):

Artículo 31 quinquies⁴⁵- Todas las personas pensionadas que perciban una pensión regulada por esta ley, así como para quienes pertenezcan a los regímenes de pensiones regulados en el artículo 2 de la Ley 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016, que no faculden la revisión y que reingresen a laborar en la Administración Pública, se regirán por las siguientes reglas en lo relativo a la revisión de los montos de dichos derechos por lo correspondiente al período del reingreso a laborar en la Administración Pública:

(...)

d) Solo procederá incrementar dicho monto por el equivalente al aumento en el costo de vida correspondiente al período laborado, en un porcentaje igual a la variación del índice de precios al consumidor (IPC), calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para dicho período.

(...)

Reglamento IVM

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante sesión N° 9229 del 14 de diciembre de 2021, reformó el artículo 23 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, reconociendo el cálculo del IPC del INEC a efecto de actualizar la base promedio de las cotizaciones.

Artículo 23.-Fórmula de cálculo del salario promedio, periodicidad del pago de la pensión y aguinaldo.

⁴⁵ Adicionado por el artículo 2° de la Ley para frenar abusos en la revisión de pensiones con cargo al presupuesto nacional, N° 9854 del 2 de setiembre del 2020.



La pensión por vejez o invalidez se calculará con base en el promedio de los mejores 300 (trescientos) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por el asegurado, seleccionados posterior a su actualización por inflación, tomando como base de actualización el índice de precios al consumidor calculado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica.
(...)

En síntesis, estas muestras nos indican que la normativa de legislación y reglamentos se ha venido uniformando de modo que sólo se utilice el IPC del INEC para referenciar, por parte de las Juntas o el Ministerio de Trabajo, como administradores de regímenes de pensión; en ese sentido, esta asesoría no tiene ningún reparo para que, en la eventual ley, se prescriba de la misma manera.

Artículo 10, reformas a otras leyes

1- Reforma del artículo 224 de la “Ley Orgánica del Poder Judicial”, Ley N.º8

Ley N° 8 del 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, Ley Orgánica del Poder Judicial	Proyecto de Ley 24746
<p>Artículo 224- Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral; actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), siempre y cuando hayan cumplido sesenta y cinco años de edad y hayan trabajado al menos treinta y cinco años.</p>	<p>Artículo 224- Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral.</p> <p><u>La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en la presente ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del Régimen General de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la</u></p>



	<p><u>progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.</u></p> <p><u>El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.</u></p> <p><u>El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo.</u></p>
--	---

Para iniciar el análisis, establece la exposición de motivos:

*“De igual forma, en relación con el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FJPPJ), este cuenta con 4.216 pensiones, asociadas con 4.193 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. De estas, **un total de 1151 superan el tope máximo del régimen de IVM**, siendo la más alta por un monto desproporcionado de CRC 10.720.942, lo que equivaldría a 213,7 pensiones mínimas del régimen de pensiones del Poder Judicial.”*

Según el estudio actuarial que se aporta con el expediente, los montos que sobrepasan el tope IVM sin postergación corresponde al **27,3%** del total de pensiones netas otorgadas por el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, lo que quiere decir, que casi 2/3 partes de las personas jubiladas y pensionadas en ese régimen no serían afectados, en caso de convertirse este proyecto en ley de la República.

Como dato preliminar, no se reforma en el artículo 224 de la Ley N° 8, la parte que señala la referencia a la dación de una jubilación ordinaria que es igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años (240) de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, lo cual es a todas luces un privilegio que no tienen las personas que se jubilan o pensionan por el IVM de la CCSS, pues en este régimen básico, se calcula con base en el promedio de los mejores 300 (25 años) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por el asegurado, seleccionados posterior a su actualización por inflación, tomando como base el índice de precios al consumidor, calculado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. (Vid. Arts. 23 y 24 del Reglamento IVM, CCSS)



Lo que se elimina

Dicho lo anterior, esta asesoría no tiene datos sobre los cuales se sustente la eliminación en el artículo 224 vigente de la ley 8, referida a la actualización de los salarios devengados por el IPC. A cambio se redacta un último párrafo en la propuesta de ley que significa lo mismo, pues el IVM de la CCSS utiliza igualmente el IPC del INEC. De hecho, se ha venido introduciendo en todas las leyes sobre pensiones y en el reglamento de la Caja, que se hagan los cálculos según dicho índice, dejándose de lado metodologías distintas a esta.

Ciertamente, cuando analizamos el artículo 8 párrafo segundo de este proyecto de ley, hicimos un recuento detallado de que todas las leyes sobre regímenes de pensión han desechado metodologías facultativas de cálculo a cambio de la referencia objetiva del IPC de INEC. Entonces, por qué se elimina del numeral 224 sobre el régimen de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial esa importante referencia. Por tanto, esta asesoría no recomienda dicha supresión.

Tampoco conocemos la razón por la cual se elimina la edad de sesenta y cinco años y hayan trabajado al menos treinta y cinco años, en virtud que este límite etario es el mismo que tiene el régimen IVM y muchos países de la OCDE. La edad es una variable esencial en todo régimen de seguridad social. Además, no tiene sentido eliminar la edad de retiro en el artículo 224, cuando el artículo 224 bis⁴⁶ la establece sin cortapisa.

Texto nuevo

El texto que se introduce al artículo 224 es una reiteración de la pretensión central de esta iniciativa de ley. “Topar” los beneficios del régimen de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial al momento de ser declarada, el cual no podrá exceder el tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del Régimen General de Invalidez, Vejez y Muerte.

A lo largo de los artículos anteriores hemos dicho que esto podría incidir en aspectos de constitucionalidad que solo el órgano especializado de la Corte Suprema de Justicia podría resolver. Y también hemos manifestado que el legislador en su capacidad competencial podría adoptar la decisión

⁴⁶ Adicionado por el artículo 1° de la ley N° 9544 del 24 de abril de 2018.



de topar los beneficios como decisión política libre y democrática en representación del pueblo.

Cabe citar aquí el Oficio N° 0194-DJA-2025 de 24 de abril de 2025, suscrito por el Dr. Juan Carlos Segura Solís, Vicepresidente de la Junta, al señalar:

"...procurar la independencia funcional de las personas funcionarias del Poder Judicial, la cual, no solo se garantiza mediante normas procesales o constitucionales, sino también mediante condiciones laborales y previsionales adecuadas que permitan a las personas servidoras judiciales ejercer sus funciones con imparcialidad, objetividad y sin temores a represalias políticas externas..."

Para esta asesoría tal apreciación no es de recibo pues las regulaciones de regímenes de pensión, sea cual sea, está a cargo de la SUPEN y no del propio patrono. Por otra parte, lo que se protegen son justamente los trabajadores, futuros beneficiarios y aquellos que estando en curso de pago se vean amenazados a mediano y largo plazo en caso del posible colapso del Fondo. Esto no tiene ninguna relación con la organización o las funciones competenciales, ni con la ética que se debe desempeñar en las funciones de imparcialidad y objetividad del Poder Judicial. Dicho sea de paso, **con este proyecto de ley no están siendo afectadas las escalas salariales de los órganos adscritos al Poder Judicial**, que podrían evidentemente superar durante la vida laboral el monto tope para la jubilación o pensión.

Hay que señalar que el Poder Judicial no solo lo componen las personas magistradas, juzgadoras, fiscales y fiscalas, defensores y defensoras, directores administrativos, también lo integran muchísimas otras personas que están dentro del 73% que no les afectaría esta propuesta de ley, y que aportan al Fondo. Precisamente estos últimos son los que deben estar preocupados por la sostenibilidad y solvencia, de modo que se vaya disminuyendo el déficit actuarial.

El homogenizar los regímenes como bien lo estatuyó el constituyente de 1949 en el artículo 73 de la Carta, desde nuestra opinión, no erosiona la independencia judicial, pues este régimen es un sustitutivo del básico, no un régimen en si mismo, absolutamente separado de la realidad nacional.

En cuanto al derecho adquirido del artículo 34 constitucional y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú**. Sentencia



de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), en el ítem 116 dispuso:

116. Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, **los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social.** En el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), **los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada** y por los motivos ya indicados. Por su parte, el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador") sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, **"mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática,** en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos". En toda y cualquier circunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse, además, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana.

Eso sí, esta asesoría advierte que habrá casos individuales de personas en vías de retiro o jubiladas y pensionadas en curso de pago del régimen del Poder Judicial que, posiblemente, quedaran por encima del IVM sin postergación, pues el Convenio OIT N° 102 solo admite deducciones o limitaciones que no bajen del 40%⁴⁷ de referencia por vejez (lo establecido por la Sala Constitucional del 55% como límite está en oposición del mínimo del Convenio ratificado por Costa Rica, Ley 4736 de la República). Esto requerirá estudios particularizados y no la tabla rasa como pretende esta reforma al artículo 224 de la Ley N° 8. Además, cuando sean pensiones altas en curso de pago que se verán rebajadas, el monto de referencia de IVM sin postergación debería quedar neto y con los ajustes semestrales que revisa la Junta Directiva de la CCSS.

Lo anterior quizá queda cubierto, cuando el mismo texto ofrecido manifiesta que el monto del tope quede "posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, **ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes...**" Cuando hace vínculo con instrumentos internacionales *in género*, debería concordar directamente con el Anexo del artículo 67 del Convenio N° 102 de la OIT, ratificado por nuestro país.

⁴⁷ Véase artículo 67 del Convenio OIT N° 102, Cuadro Anexo a la Parte XI. Pagos Periódicos a Beneficiario Tipo. Vejez.



La apostilla que dice “...respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.”, es una frase que tiene un sentido simplemente declarativo, redactada en abstracto, sin valor ejecutorio tangible.

De forma desafortunada dijimos que se suprimía en este artículo 224 la referencia vigente al IPC calculado por INEC, pues resulta que el último párrafo de la nueva redacción propuesta indica “El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo.” Ah coincidencia, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante sesión N° 9229 del 14 de diciembre de 2021, reformó el artículo 23 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, reconociendo el cálculo mensual del IPC del INEC. Se trata entonces de lo mismo.

Para finalizar, **el proyecto de ley no reforma el artículo 225 de la Ley N° 8,** que es precisamente el numeral que inquiriere el tope de beneficios en el régimen del poder judicial, el cual es “diez veces el salario base del puesto más bajo pagado por el Poder Judicial”, esa relación ya la hicimos líneas arriba cuando comentamos el artículo 5. Dicho de otra manera, la existencia sin cambios del artículo 225 **quedaría como afrenta, contradicción o antinomia** de lo que sería el artículo 224 propuesto en este proyecto de ley, tope sin postergación IVM. De no hacerse cambios, quedarían dos topes en la legislación en contrasentido.

2- Reforma de los artículos 6 y 7 de la Ley “Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)”, Ley N.º7302

Artículo 6.

Ley N° 7302, Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional	Proyecto de Ley 24746
Artículo 6.- La prestación económica a otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes contributivos regulados en la presente ley, no podrá exceder el monto máximo que genere la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública	Artículo 6- La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en la presente ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del Régimen General de



<p>emitida por la Dirección General de Servicio Civil.</p>	<p><u>Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.</u></p> <p><u>El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.</u></p>
---	--

El artículo 6 se halla en el Capítulo I “Del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional”, numeral que había sido reformado por el artículo 2° de la ley N° 9388 del 10 de agosto de 2016, “*Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones*” Obsérvese en la columna izquierda que se elimina el monto superior que genere la suma resultante de diez veces el salario más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

Cuando se analizó el artículo 3 de este Proyecto de Ley, dijimos que el salario base más bajo pagado en la Administración Pública de Costa Rica, según la escala de sueldos emitida por la Dirección General de Servicio Civil, es de **₡369,927.00**, definido por MIDEPLAN. Este valor es el salario global base utilizado para calcular el límite a la remuneración de salarios, según el artículo 44⁴⁸ de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Dicho salario multiplicado por diez nos da la suma del tope vigente que corresponde a **₡3.699,270.00**. Pues bien, este tope se elimina y se sustituye por el tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del

⁴⁸ Artículo 44- Límite a las remuneraciones totales de las instituciones y los órganos que operen en competencia. La remuneración total de los funcionarios y los directivos que brindan sus servicios en las instituciones u órganos que operen en competencia no podrá superar el equivalente a treinta salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública. Adicionalmente, la remuneración total se fundamentará en un estudio técnico de mercado que la entidad deberá presentar al menos una vez al año a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Este artículo fue adicionado por el artículo 3° del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018.



Régimen General de Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable. Es decir, reitera casi la misma redacción o fórmula utilizada para la afectación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En adición agrega *“ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.”* Vale decir, es un “copy & paste”. Como también lo es el texto: *“El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.”*

Evidentemente del universo de personas jubiladas y pensionadas del RTR que son 45884, serían afectadas 3615 personas, representando apenas un 7.9% de ese universo. ¿Puede el legislador introducir el nuevo tope? Sin duda tiene suficientes competencias constitucionales en los artículos 105 y 121.1 para que en esta materia de la seguridad previsional realice los cambios necesarios y razonables en resguardo del principio *pro-fondo* y de proporcionalidad cuando los beneficios salen de los presupuestos públicos.

Este artículo 6 de la Ley N° 7302 no es una norma pétrea de la legislación, de hecho, la disposición fue reformada en el año 2016 como se anotó líneas arriba. Por supuesto que el cambio de topes es una decisión político-representativa y democrática, lo que podría suponer luego, la revisión o control constitucional, y eso le corresponde a otro órgano del Estado.

La SUPEN indica que, si se cambia el parámetro de tope, el porcentaje de reducción del gasto bruto que se paga a estas pensiones con impuestos y con deuda estatal, sería del 23.2%. El Informe actuarial anejo al expediente arroja datos importantes sobre los beneficios obtenidos por estas personas de un régimen que nunca constituyó el Fondo, sino hasta después de 1992, pero ese otro es el RCC. Aquí cabe la cita que está en la exposición de motivos de la Contraloría General de la República, al referirse a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional:

*“(…) al no existir un fondo que financie el pago de las pensiones correspondientes a los regímenes que administra la DNP, y dado que dichos regímenes fueron cerrados por la Ley Marco de Pensiones, No. 7302 y aún cuentan con afiliados y pensionados, **el Gobierno de la República debe hacer frente a las obligaciones contraídas con cargo al Presupuesto Nacional, mayoritariamente por ingresos corrientes; es***



decir son los contribuyentes los que están financiando el pago de estas pensiones".⁴⁹ (El subrayado es suplido).

Reporta La Nación⁵⁰ que el RTR compuesto por exdocentes y exprofesores universitarios que, aunque está cerrado, deberá mantenerse hasta el año 2088, lo que representará un desembolso de 6.2 billones de colones; agregamos, esto en caso de no variarse la legislación. Añade el periódico en su investigación, que el RTR registra 3.444 docentes activos, vale decir todavía no han obtenido el derecho de retiro, y no son parte de Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio RCC.

Artículo 7.

Ley N° 7302, Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional	Proyecto de Ley 24746
Artículo 7.- El monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago se reajustará únicamente cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos.	Artículo 7- El monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago, se reajustará <u>periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo y no podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.</u>

El artículo 7 vigente está relacionado con los reajustes o revalorizaciones de las prestaciones económicas pagadas con cargo a los regímenes especiales contributivos o no contributivos a cargo del Presupuesto Nacional, como derecho accesorio que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones económicas a largo plazo en curso de pago.

⁴⁹ Contraloría General de la República. (2013). Memoria Anual 2012. (San José, Costa Rica: La Contraloría): 23. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

⁵⁰ Diario La Nación, por Arianna Villalobos Solís, 28 de mayo 2025.



Sería conveniente que a la luz de esta propuesta para artículo 7 de la Ley 7302 se revise también el artículo 31 quinquies⁵¹ de ese cuerpo legal, que es el caso de personas que suspenden los beneficios pensionísticos, reingresan a la administración y luego solicitan la revisión de la pensión, una vez que se vuelven a acoger a la misma, esto por contemplar elementos en los incisos que podrían ser contrarios a lo que dicte la Caja en el Reglamento IVM.

Inter alia, se vería sometida la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a resolver las revisiones conforme los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, dígase acorde al artículo 28 actual de ese reglamento que inquiriere:

Reajuste del monto de las pensiones en curso de pago

Artículo 28º

La Junta Directiva dispondrá periódicamente la revaluación o reajuste de las pensiones en curso de pago, previo estudio actuarial realizado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, tomando en consideración las condiciones financieras de este Seguro. El monto del

⁵¹ Artículo 31 quinquies- Todas las personas pensionadas que perciban una pensión regulada por esta ley, así como para quienes pertenezcan a los regímenes de pensiones regulados en el artículo 2 de la Ley 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016, que no faculden la revisión y que reingresen a laborar en la Administración Pública, se regirán por las siguientes reglas en lo relativo a la revisión de los montos de dichos derechos por lo correspondiente al período del reingreso a laborar en la Administración Pública:

a) Únicamente tendrán derecho a solicitar la revisión del monto de su pensión o jubilación, las personas que hayan cotizado para el régimen respectivo de la presente ley, después de haberse integrado o reintegrado a la función pública.

b) La solicitud de revisión deberá presentarla la persona interesada, en el plazo de un mes a partir de la fecha en que cesó en el desempeño del cargo.

c) Para efectos de esta revisión se tomará como base el monto de la pensión que la persona beneficiaria disfrutó antes de reingresar a laborar.

d) Solo procederá incrementar dicho monto por el equivalente al aumento en el **costo de vida** correspondiente al período laborado, en un porcentaje igual a la variación del índice de precios al consumidor (IPC), calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para dicho período.

Este artículo también será de aplicación, a efectos de revisar el monto de su pensión, para quienes pertenezcan a otros regímenes de pensiones que no faculden la revisión y que reingresen a laborar en la Administración Pública.

Lo dispuesto en este artículo es de aplicación exclusiva a la revisión de montos por efecto de la suspensión de la percepción de la pensión por ingresar a laborar en la función pública, siendo que la revisión por otras causas queda regulada de conformidad con lo dispuesto en el marco jurídico vigente.



reajuste debe guardar relación, en la medida de lo posible, con los cambios en los niveles de salarios y de costo de vida observados.

En otras palabras, las revaloraciones de las pensiones del régimen TR del Magisterio, que son con cargo al presupuesto nacional, penderían de un estudio actuarial para un régimen distinto -IVM- que incluye las condiciones financieras de su propio Fondo, y esto posiblemente restaría autonomía a las autoridades de gobierno (Hacienda/Trabajo) para efectuar las revisiones, conforme a los cambios en los niveles de salarios, inflación y costo de vida. Esta relación aplicativa podría ser inconstitucional.

3- Reforma del artículo 9 de la Ley “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N.º7268

Ley N° 7268, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	Proyecto de Ley 24746
<p>Artículo 9º.- El tope máximo por pensión o jubilación, dentro del Régimen del Magisterio Nacional, será el salario correspondiente a la clase de puesto de Director General de Educación con treinta aumentos anuales. Sin embargo, todos aquellos funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos para obtener una jubilación ordinaria, decidieran mantenerse en sus funciones tendrán opción a mejorar el monto de la misma en un cinco coma seis por ciento (5,6%) por cada año natural de postergación, hasta por un período de siete años, sin que el monto final de la jubilación supere el salario de un catedrático universitario con dedicación exclusiva y treinta anualidades al momento de hacer efectivo su retiro laboral. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.</p>	<p>Artículo 9- El tope máximo por pensión o jubilación, dentro del Régimen del Magisterio Nacional, será <u>igual al monto de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social. Sin embargo, todos aquellos funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos para obtener una jubilación ordinaria, decidieran mantenerse en sus funciones tendrán opción a mejorar el monto de la misma mediante la postergación de su retiro, la cual se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calculará de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM.</u> En</p>



<p>En ningún caso, existirá pensión o jubilación por una suma inferior al monto del salario del puesto de clase mínima actualizado en la Administración Pública.</p>	<p>este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.</p> <p><u>El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.</u></p> <p>En ningún caso, existirá pensión o jubilación por una suma inferior al monto del salario del puesto de clase mínima actualizado en la Administración Pública.</p>
--	---

La reforma al artículo 9 de la Ley N° 7268 es similar a lo establecido en la reforma del artículo 44 de la Ley N° 7531 en cuanto elimina, en este caso, las dos referencias de tope, la primera, la del salario correspondiente a la clase de puesto de **Director General de Educación** con treinta aumentos anuales. Revisado el presupuesto de la Republica para el 2025, no aparece Director General de Educación, aunque si figura el Subdirector General de Educación con salario global, ajustado a la nueva Ley Marco de Empleo Público:

13777	00101	1 SUBDIRECTOR DE EDUCACION (SG)	2.676.262	32.115.144
-------	-------	---------------------------------	-----------	------------

El segundo límite superior es para aquellos funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos para obtener una jubilación ordinaria, decidieran mantenerse en sus funciones con opción de mejorar el monto en un cinco coma seis por ciento (5,6%) por cada año natural de postergación, hasta por un período de siete años, sin que el monto final de la jubilación supere el salario de un **catedrático universitario** con dedicación exclusiva y treinta anualidades al momento de hacer efectivo su retiro laboral.

Esta asesoría envió oficio a la Oficina de Recursos Humanos de la Universidad de Costa Rica, UCR, de cuánto representa ese monto en la actualidad. En respuesta mediante Oficio ORH-2785-2025, suscrito por la M.B.A. Marta Molina Lobo, señala lo siguiente:

En atención a su solicitud según oficio AL-DEST-SII-064-2025, a continuación, se muestra el detalle del salario de un profesor Catedrático con 30 anualidades y dedicación exclusiva:



Salario base de catedrático	1 684 726,40
99,50% Anualidad (16 anualidades a 3%=48% + 8 anualidades a 5,5%= 44% + 2 anualidades de 3,75%= 7,50%)	1 676 302,77
04 anualidades de 1,94% = 7,76%	126 286,12
25% de dedicación exclusiva	421 181,60
MONTO TOTAL	C3 908 496,88

Son dos escalones de límite superior eliminados totalmente en la propuesta de reforma al numeral de 9 de la Ley 7268 de comentario. A cambio de esas eliminaciones, el Poder Ejecutivo plantea que el tope máximo por pensión o jubilación, dentro del Régimen del Magisterio Nacional, *será igual al monto de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.* Lo que hace con la redacción repetitiva para uniformar todas las legislaciones especiales.

Sin embargo, si el artículo fuese reformado subsistiría la duda de constitucionalidad en relación con el principio de irretroactividad de la Ley del artículo 34 de la Constitución Política. Repetimos que la retroactividad tiene que ser debidamente razonada y fundamentada por el legislador de modo que los administradores de regímenes, como es el caso de JUPEMA en el RTR, apliquen válidamente hacia atrás y hacia adelante estas reformas que eventualmente se aprueben y sancionen.

Según lo entiende esta asesoría, caso de ser ley de la República, no queda más espacio que aplicar el nuevo tope IVM sin postergación a todos, los que tienen expectativa en vía de retiro y los beneficiarios de pensión. Esta certeza jurídica es la que tiene que estar a prueba de duda, de lo contrario se desnaturalizaría la esencia de la intención, tómese en cuenta que la retroactividad planteada es en perjuicio no en beneficio de las personas, con mucha más razón la seguridad y los argumentos del cambio deben ser notables.

La otra parte del texto nuevo para este artículo 9 posibilita mejorar el monto de la pensión mediante la postergación de su retiro, siempre que se ajuste a las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. De seguido, sobra por innecesario y redundante el texto que señala



“Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calculará de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM”

El planteamiento de esta asesoría es el mismo, el legislador puede adoptar la decisión del cambio, ateniéndose a que con toda seguridad las personas que se sientan perjudicadas *“El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.”*, puedan accionar o recurrir a la justicia para que se diluciden sus objeciones.

4- Reforma de los artículos 44 y 45 de la Ley “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, Ley N.º7531

Estos dos artículos, el 44 y el 45 están en el TÍTULO III Régimen Transitorio de Reparto, CAPÍTULO III Prestaciones por vejez, Sección II Cuantía de las Prestaciones. Merece la pena manifestar que el Régimen de Reparto, como su nombre lo indica es transitorio, especial y sustitutivo del seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte, creado por la Ley No. 17, del 22 de octubre de 1943, y su Reglamento y administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, siendo que los requisitos de pertenencia se establecieron en los artículos 34 y 35 siguientes de la Ley N° 2248. No obstante, la misma ley permite, cuando lo soliciten en forma expresa, ser excluidos del Régimen y automáticamente pasarían a quedar cubiertos por el seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Están cubiertas por este Régimen todas las personas que se hayan desempeñado en el Magisterio Nacional, nombradas por primera vez con anterioridad al 15 de julio de 1992 o hayan nacido antes del 1º de agosto de 1965. Indudablemente es un régimen de privilegio pues determina una cuantía de prestación considerando el salario de referencia que se obtiene calculando el promedio de los mejores treinta y dos salarios devengados durante los últimos sesenta meses al servicio de la educación. Al principio se exigían trescientas sesenta cuotas que luego cambió a un mínimo de cuatrocientas cotizaciones mensuales; o bien, haber servido, por un mínimo de veinte años, y haber cotizado doscientas cuarenta cuotas, y; como tercera alternativa, cuando se cumplan sesenta años, siempre y cuando se haya cotizado para el Magisterio Nacional doscientas cuarenta cuotas como mínimo, pudiendo sumarse otras cuotas aportadas a cualquier otro régimen contributivo obligatorio y público de pensiones, incluso al de

Invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

En este régimen -RTR- es donde se presentan mayormente las pensiones “de lujo”, junto con el régimen del Poder Judicial, pues un elemento disparador consiste en la cuantía básica de la prestación por vejez que es equivalente al ochenta por ciento (80%) del salario de referencia (vid. Art. 37 Ley N° 2248). Aquí es donde viene el tema de la reforma al artículo 44, pues el monto máximo a pagar no superará el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva, parámetro realmente elevado, dependiente de lo que decida internamente la UCR.

Artículo 44

Ley N° 7531, Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio	Proyecto de Ley 24746
<p>Artículo 44.- Montos máximos y mínimos de pensión.</p> <p>Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen no superarán el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva.</p> <p>Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen una vez deducida la cotización al Régimen, no serán inferiores al monto del salario base más bajo pagado por la Administración Pública. En caso de supervivencia, la sumatoria de los montos derivados de un</p>	<p>Artículo 44- Montos máximos y mínimos de pensión</p> <p>Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen no superarán el monto <u>de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.</u></p> <p><u>El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.</u></p> <p>Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen una vez deducida la cotización al Régimen, no serán inferiores al monto del salario base más bajo pagado por la Administración Pública. En caso de supervivencia, la sumatoria de los montos derivados de un</p>



derecho no podrá ser inferior al monto mínimo aquí establecido.

derecho no podrá ser inferior al monto mínimo aquí establecido.

Como se observa en la tabla comparativa se elimina el monto superior o máximo del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional que es el equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva. El tema del tope catedrático lo introdujimos en el análisis sobre el artículo 3 y sobre la reforma al artículo 9 de la Ley N° 7268.

Reiteramos aquí el dato remitido por el Departamento de Recursos Humanos de la Universidad de Costa Rica⁵² el cual lo estima para 2025 en: **₡3.908,496,88**.⁵³ De suyo, el promedio de pensiones de las y los educadores en el RTR por vía de la Ley 7531, andan muy lejos de esa cifra superior, que, a resultas, ha sido puesta en la ley, en beneficio de las personas funcionarias y docentes de las universidades estatales.

En ese cansino, pero necesario “copy & paste” según la pretensión transversal que debe afectar leyes especiales, se emplearía el nuevo límite para quienes opten por esta Ley 7531, o para los que ya optaron por ella, el tope de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable. Y de repetido diseño, establece el numeral propuesto que el tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados

Si la reforma del artículo 44 de la Ley N° 7531 fuera viable en términos interpretativos, se tendría que echar mano de una parte fundamental de la Sentencia de la Sala Constitucional de la CSJ, la N° 11961-2021, que en lo que interesa dijo:

“En este sentido, trae a colación esta Sala el artículo 5, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

⁵² Oficio ORH-2785-2025, suscrito por la M.B.A. Marta Molina Lobo, ante consulta Departamental Oficio AL-DEST-SII-064-2025, suscrito por Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.

⁵³ Consta en la Sentencia N° 2024-006250 de la Sala Constitucional que, para el 1° de julio del año 2019, el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR) era de **₡3.917.961**, similar al dado en este 2025 por la ORH.



materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, en el que señala:

“Los Estados parte sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”.

De este modo, debe afirmarse que **el derecho a la pensión no es un derecho absoluto, que si bien deben respetarse las condiciones en las que fue otorgada, ello no implica que el monto que se recibe mes a mes esté exento de restricciones y limitaciones.** Lo que la disposición establece es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos, de modo que existe el reconocimiento de que puede operar un contrapeso que ayude a delinear estas restricciones y limitaciones, por supuesto, siempre que sean razonables y proporcionales. De este modo, no pueden contradecir el propósito y razón del derecho de que se trata. En esta disposición está implícita la necesidad de que sean las leyes, aprobadas mediante un proceso democrático y por un órgano democrático como **la Asamblea Legislativa, logre establecer aquellas restricciones y limitaciones que proporcionen ese balance, debidamente ponderado.**”

A nuestro juicio se acepta que el legislador reflexione, pues para sufragar los gastos pensionísticos, en caso de regímenes que se cargan al presupuesto de la República, como el RTR, siempre y cuando no se anule la dignidad y la calidad de vida de los beneficiarios, ergo, no sea un empobrecimiento e indignidad en la prestación como lo ha dicho la Sala IV, procedería la aprobación de la modificación legal. Esto basado en que esas personas no deberían pretender ostentar sumas no acordes a las primas aportadas; en ese sentido, no se imputa ni se admite la intangibilidad del patrimonio.

Se puede reconocer y permitir reformas como esta del artículo 44 de la Ley N° 7531, que se adaptan al deber de armonización del gasto público, según la coyuntura económica que vive el país. Su límite ha de ser objetivo y racional, y esa lectura es, si **1.765.859,00 (un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones exactos), es irracional para que viva mensualmente el beneficiario y su familia**, habida cuenta de la capacidad presupuestaria del Estado costarricense, de soportar por largos años cargas como las anotadas en el estudio actuarial anejo en el expediente legislativo.

Artículo 45.

<div>Ley N° 7531, Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio</div>	<div>Proyecto de Ley 24746</div>																														
<div>Artículo 45.- Beneficio por postergación.</div> <div>Si el funcionario opta por postergar su retiro, la tasa de reemplazo establecida en el artículo 43, por cada año calendario postergado y cotizado en forma completa, se aumentará de acuerdo con la siguiente tabla:</div> <table><tr><th>Años</th><th>Incremento en la tasa de reemplazo</th><th>Tasa de reemplazo</th></tr><tr><td>1</td><td>2</td><td>82</td></tr><tr><td>2</td><td>3</td><td>85</td></tr><tr><td>3</td><td>4</td><td>89</td></tr><tr><td>4</td><td>5</td><td>94</td></tr><tr><td>5</td><td>6</td><td>100</td></tr></table> <div>La postergación del retiro por fracciones de año será reconocida, en forma proporcional, por cada mes completo del ciclo lectivo que haya sido postergado y cotizado según la siguiente tabla:</div> <table><tr><th>Años de postergación</th><th>Incremento en la tasa de reemplazo por cada mes del ciclo lectivo, postergado y cotizado</th></tr><tr><td>1</td><td>0,166</td></tr><tr><td>2</td><td>0,250</td></tr><tr><td>3</td><td>0,333</td></tr><tr><td>4</td><td>0,416</td></tr><tr><td>5</td><td>0,500</td></tr></table> <div>Adicionalmente, el funcionario que postergue su retiro percibirá, al completar totalmente el primero y segundo años postergados y cotizados, un beneficio adicional equivalente al cinco por ciento (5%) del total de los salarios devengados durante cada uno de esos años, excluido el aguinaldo. Este incentivo se tomará en cuenta para calcular el salario de</div>	Años	Incremento en la tasa de reemplazo	Tasa de reemplazo	1	2	82	2	3	85	3	4	89	4	5	94	5	6	100	Años de postergación	Incremento en la tasa de reemplazo por cada mes del ciclo lectivo, postergado y cotizado	1	0,166	2	0,250	3	0,333	4	0,416	5	0,500	<div>Artículo 45- Beneficio por postergación</div> <div>Si <u>la persona funcionaria</u> opta por postergar su retiro, <u>tendrá la posibilidad de mejorar el monto de la pensión mediante la postergación de su retiro, la cual se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calcularán de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.</u></div>
Años	Incremento en la tasa de reemplazo	Tasa de reemplazo																													
1	2	82																													
2	3	85																													
3	4	89																													
4	5	94																													
5	6	100																													
Años de postergación	Incremento en la tasa de reemplazo por cada mes del ciclo lectivo, postergado y cotizado																														
1	0,166																														
2	0,250																														
3	0,333																														
4	0,416																														
5	0,500																														



referencia. El Poder Ejecutivo definirá, en el reglamento, el procedimiento para hacer efectivo el pago de este incentivo.

El monto máximo de la pensión establecido en el artículo 44 únicamente se modificará en caso de postergación, conforme al número de años postergados en forma completa de la siguiente manera:

Años completos de postergación	Monto máximo de la pensión
Sin postergación	El monto máximo establecido en el artículo 44
1	El monto máximo establecido multiplicado por 1,02.
2	El monto máximo establecido multiplicado por 1,05
3	El monto máximo establecido multiplicado por 1,09
4	El monto máximo establecido multiplicado por 1,14
5	El monto máximo establecido multiplicado por 1,2

Como se ve en el cuadro comparativo se elimina prácticamente todo el texto del vigente artículo 45 de la Ley 7531 que trata sobre beneficios por postergación con incrementos proporcionales, según las tablas con los años, fracciones y porcentajes. Tiene ropaje de incentivo adicional que es sumamente favorable para las personas que se han beneficiado de esta norma.

Pues bien, la propuesta simplifica la postergación de retiro que realice la persona funcionaria donde podrá mejorar el monto de la pensión mediante las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de IVM de la CCSS. Calculados de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. Eso sí,



continúan cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante esos años postergados.

Para el primer semestre de 2025, el monto máximo de postergación en IVM de la Caja es por la suma de **CRC2.498.562.00 que** es una cifra económica que, en la escala de salarios globales de la nueva Ley Marco de Empleo Público, en general, está dentro de los rangos superiores. Será el legislador el que analice la proporcionalidad y racionalidad de la modificación propuesta.

Mientras no opere el retiro de los funcionarios activos, estos no dejarán de devengar los salarios correspondientes según lo haya establecido la persona empleadora, puesto que este proyecto de ley no incide en esa materia.

No dejaremos de manifestar que habrá criterio interpretativo en algún momento, por el órgano competente de control de constitucionalidad.

Artículo 11, adición de un artículo 1 bis a la “Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N.º2248

Ley N° 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	Proyecto de Ley 24746
ARTÍCULO NUEVO ADICIONADO POR EL PROYECTO DE LEY	<u>Artículo 1 bis- Limitación al monto de las pensiones y jubilaciones. La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en el artículo 1 de la presente ley, a excepción del contenido en el inciso c) Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II de esta Ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.</u>



	<p><u>El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.</u></p> <p><u>El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo.</u></p>
--	---

Inicia el numeral 1 bis a adicionar que se limitará el monto de las pensiones y jubilaciones cuando se declare la prestación económica por otorgar, haciendo relación con los regímenes establecidos en el artículo 1 de la presente ley. Este artículo 1º de la Ley N° 2248 reza:

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 N° 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, excepto la reforma integral realizada mediante la Ley N° 7268, de 14 de noviembre de 1991.*
- b)** *El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la reforma introducida por la Ley N° 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.*

No obstante, el nuevo artículo 1 bis, excepciona el contenido del inciso c) del artículo 1 vigente, correspondiente al régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II. Esta excepción es congruente con el artículo 5 del Proyecto de Ley que manifiesta que solo recae el contenido en el régimen transitorio de reparto, regulado en el título III de la Ley N° 2248, y conteste con las reformas que se hacen el artículo 10 a las leyes N° 7268 y N°7531.

Obsérvese que solo hace una excepción, la del inciso c) Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II. Esta parte de la disposición que excluye a un régimen donde se podrían presentar pensiones altas, más allá del tope IVM sin postergación, podría ser violatoria de la Constitución Política por discriminación, es decir, afrenta al



principio de igualdad, puesto que a este segmento (beneficiarios del Fondo RCC del Magisterio) no le serían topadas las pensiones y jubilaciones, frente a los otros aportantes y beneficiarios incluidos en los incisos a), b) y d) del artículo 1 de la Ley 2248.

Luego el texto continúa en “copy and paste” que se presenta en casi todo el articulado de *“no podrá exceder el tope máximo de pensión sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.”*

Este diseño jurídico propuesto, que hemos venido comentando a lo largo de este Informe, requiere de la revisión del órgano de control de constitucionalidad, sin embargo, en sus antecedentes se dan luces. Sobre ello, citaremos una muy reciente jurisprudencia de la Sala Constitucional, Resolución N° 18678 – 2024, del 3 de julio de 2024, donde ese órgano judicial exterioriza:

/.../ Aunado a lo anterior, explica que la PGR ha indicado anteriormente, que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y que dicha flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar tanto las condiciones iniciales como las prestaciones en curso de pago; por lo que no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar incluso al colapso del sistema de seguridad social de un país, lo cual perjudicaría no solo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro –cuando surja alguna de las contingencias protegidas– prestaciones económicas de la seguridad social.

En ese mismo voto, la Sala Constitucional manifiesta:

Como se examinó anteriormente, este Tribunal ya ha advertido que una de las características esenciales del derecho a la jubilación es la de poder ser limitado o condicionado sin que se afecte el contenido esencial del derecho a la jubilación y que esa posibilidad de modificación que tiene el Estado encuentra límites no solo provenientes de la Constitución Política, sino del Derecho Internacional, entre los que



se destacan los fijados en el Convenio 102 de la OIT relativo a la norma mínima de seguridad social que señala que las prestaciones concedidas en aplicación del citado Convenio y los gastos de administración se encuentren respaldados en estudios técnicos y no que sean implantados o modificados por una decisión política, arbitraria o antojadiza de la Administración.

Da a entender que el legislador tiene un margen de discrecionalidad que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo con las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión. Siendo que las pensiones y jubilaciones asociadas con el artículo 1 bis son pagadas con cargo al presupuesto nacional, vía impuestos y deuda pública.

Esta reflexión del legislador no necesariamente implica lesión a los derechos adquiridos de las personas en vías de retiro o jubiladas, pues el Tribunal constitucional ha acepado la tesis de no transgresión de los principios constitucionales de irretroactividad o de seguridad jurídica, cuando técnicamente se demuestre riesgo de solvencia o cuando el Estado regule condiciones necesarias para asegurar la permanencia y pago de tales prestaciones sociales, pero también la sostenibilidad fiscal en un futuro, sin afectar a la colectividad nacional. Estos podrían ser elementos para para que el legislador los considere en caso de aprobar el tope del régimen básico de la Caja.

Cuando la norma establece que las deducciones y contribuciones legales continuaran aplicándose conforme a la normativa respectiva, su efecto es que muchas personas beneficiarias se verían afectadas a la baja de la pensión o jubilación no solo por esas extracciones, sino, por el tope, pues se tendrían que ajustar a la nueva realidad, lo que incidiría en los ingresos netos de esas familias.

Por otro lado, en cuanto al “piso”, se indica que no podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, esta mención abstracta no es de recibo por esta asesoría, pues no indica puntualmente a qué parámetro echar mano, o a cuál convenio o instrumento internacional habría que referenciar esa condición. Sin duda es el Convenio N° 102 de la OIT, que establece un piso de 40% por vejez, no de 50% como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional (tema que ya se desarrolló líneas arriba) Dicho eso, la redacción que sigue no tiene ningún valor de implementación pues continúa siendo abstracta y hasta discordante



cuando señala “*respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.*”

En forma reiterativa, como ya lo dice el artículo 3 del Proyecto de Ley, indica esta propuesta de artículo 1 bis, en uno de sus párrafos: “*El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.*” También se replica una y otra vez, que el monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago, en este caso, del RTR del Magisterio, se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, adicionando, “con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo.” Se vuelve a manifestar la duda de constitucionalidad en la redacción, que tendrá que ser despejada en el órgano especializado de la Corte Suprema de Justicia.

Transitorio Único.

<p>NORMA TRANSITORIA ESTABLECIDA EN EL PROYECTO DE LEY</p>	<p>Transitorio Único- Las respectivas instancias administrativas encargadas de administrar los diferentes regímenes deberán adoptar las medidas pertinentes para la implementación de la presente ley que entrará a regir seis meses después de su publicación en el diario oficial.</p>
---	---

En el artículo 7 de este proyecto de ley figuran los mismos seis meses de esta norma transitoria que dijimos son insuficientes, y que hay basta jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁵⁴ que **establece dieciocho meses** para que, en reformas a regímenes de pensiones, exista un verdadero tránsito y acomodo de las nuevas circunstancias sociales y económicas, como administrativas. Se citaron Sentencias de la Sala Constitucional como la N° 03933-1993, de las 15:21 hs, del 12 de agosto de 1993, (ver, entre otros, votos N° 1633-93 y 3438-93) o la Sentencia N° 2023-32259, del 13 de diciembre de 2023.

Entonces, seis meses no es un tiempo razonable que permita a las personas adaptarse a las nuevas reglas y condiciones, y como se ha dicho, la Sala Constitucional ha considerado el plazo de dieciocho meses como un período razonable.

⁵⁴ Se analizó el plazo mínimo de dieciocho meses en la Sentencia N° 2023-32259 del 13 de diciembre de 2023, también en la Sentencia N° 2021-11957 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



Rige.

	Rige a partir de seis meses después de su publicación.
--	---

El rige de este Proyecto de Ley debe ser adaptado al plazo de dieciocho menses sugerido para la norma transitoria anterior. No se trata de una *vacatio legis*, sino de la extensión de los derechos habidos o por haber, según se esté en curso de pago o en la expectativa de consolidación del derecho bajo las nuevas reglas.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Tanto la Ley de “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N.º7268 del 14 de noviembre de **1991**, como la Ley “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, Ley N.º7531 del 10 de julio de **1995**, se supone afectaron la Ley N° 2248, *Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*, del 5 de setiembre de **1958** y sus reformas, pero ello es así parcialmente, pues cada una se aplica por separado, como bien lo hace el proyecto de ley al afectarlas individualmente en el artículo 10 sobre reformas a otras leyes.

La Procuraduría General de la República encargada del SINALEVI, en el Dictamen C-282-2022, del 16 de diciembre del 2022, informa que en un largo y complejo proceso histórico normativo, el denominado Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional es un sistema de normas regulado por las Leyes Nos. 2248, 7268 y 7531; cada una de las cuales comprende un complejo normativo diferenciado, con sus propios requisitos de elegibilidad, mecanismos para fijar la cuantía de las prestaciones, porcentajes de postergación, etc., por demás indivisible - e indica que la afirmación que hizo la JUPEMA fue acertada al aseverar que, en el Régimen Transitorio de Reparto, conviven distintos sistemas y diversas regulaciones del tope de las pensiones.

Por qué hay que reformar las tres leyes separadamente vinculadas con el RTR del Magisterio, en ese dictamen la PGR concluyó:

“En el tanto, el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional está normativamente conformado por tres sistemas y tres regulaciones de topes de pensiones distintos: los instaurados al amparo de las leyes Nos. 2248, 7268 y 7531, resulta innegable que las pensiones o jubilaciones derivadas de todos ellos continúan reguladas por las normas aplicables y vigentes al



momento de su consolidación, “en todos sus elementos”, salvo en lo referente a las cotizaciones. Y, por tanto, en estricta legalidad ordinaria, la aplicación o no del tope de pensión y su metodología, es uno de esos elementos configuradores que quedará directamente relacionado con la normativa específica por la cual adquiere originariamente su derecho el beneficiario.”

VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. Teniendo como parámetro el tope de IVM sin postergación, el proyecto de ley solo afecta al **7.1%** del total de pensiones netas otorgadas por los regímenes contributivos administrados por la DNP; al **8,6%** del total de pensiones netas otorgadas en el régimen Transitorio de Reparto, pagado con el presupuesto nacional pero administrado por JUPEMA; y al **27,3%** del total de pensiones netas otorgadas por el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Esos porcentajes son los que coloquialmente las y los costarricenses denominan “pensiones de lujo”, al resto de beneficiarios en curso de pago no les son “tocadas” sus prestaciones⁵⁵. En esta consideración la SUPEN⁵⁶ brinda los datos, con algunas pequeñas diferencias porcentuales para la toma de decisión, cuando expuso la siguiente tabla:

Fondo	Cantidad de Pensiones	Pensiones afectadas a la baja	Pensiones sin afectación	Porcentaje de pensiones afectadas del total del fondo	Porcentaje de reducción del gasto bruto
DNP	14805	785	14020	5,30%	24,56%
FPJ	4234	1169	3065	27,61%	61,05%
RTR	45884	3615	42245	7,88%	23,22%
Total	64923	5569	59330	8,58%	27,28%

2. En términos económicos, la consecuencia de aprobar este proyecto de ley se finca en que equivaldría a contener el gasto, con ahorros significativos para la hacienda pública, incluso en beneficio de la gran mayoría de aportantes del Fondo del Poder Judicial. La reflexión consiste en si **₡1.765.859,00** un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones mensuales de tope sin postergación IVM, que en dólares significa (al tipo de cambio (venta)

⁵⁵ Datos a junio de 2022 que arrojó el pormenorizado informe actuarial gestionado por el gobierno, consultoría pagada con fondos del BCIE, que se entregó con el Proyecto de Ley.

⁵⁶ Oficio N° SP-404-2025, de 7 de mayo de 2025, suscrito por el Superintendente a.i. Tomás Soley Pérez. Folio 749, Tomo III del Expediente Legislativo.



del día 28 de mayo de 2025 (₡511,07) la suma de **US\$3.454** es razonable y proporcionado⁵⁷, **siendo 4.8 salarios mínimos para 2025** de US\$724, digno para un adulto mayor y su familia? Visto de otra manera, el monto tope asociado en este proyecto de ley, para justar las pensiones y jubilaciones, se encuentra, según datos al 2024, entre el quintil 4 (₡1.292.967) y el quintil 5 (₡2.692.352), que son los de mayores ingresos netos promedio por hogar en Costa Rica (INEC).

3. Esta aritmética nos lleva a plantear que aun con el tope, la calidad de vida no se vería afectada, en la medida que la inflación en Costa Rica se mantenga estable, al igual que el costo de los servicios públicos. De hecho, si se observa lo que ingresan médicos como personas trabajadoras activas con sus guardias y extras, son sumas importantes, pero cuando se jubilan se tienen que adaptar al tope IVM, esto por citar un ejemplo.
4. Se recomienda a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales que tiene en agenda el Expediente, o al Plenario Legislativo, se solicite formalmente, vía moción, el estudio actuarial, sea a la Presidencia de la República o al BCIE quien patrocinó la contratación, de copia del estudio actuarial mencionado en la exposición de motivos basamento de la propuesta normativa. Dicho informe técnico actuarial es necesario para la toma de decisión del legislador, y como requisito indispensable exigido por la jurisprudencia constitucional. Incluso, manifestar, que este Departamento mediante Oficio AL-DEST-SII-033-2025, de 04 de marzo de 2025, suscrito por el señor Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental, planteó tal petición al señor Alvaro Alfaro Gutiérrez, Gerente País del Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, sin que a la fecha hubiese respuesta alguna.
5. Para esta asesoría, en materia de pensiones y jubilaciones, cuando no están afectadas la mayoría de ellas y solo un pequeño grupo consideradas exorbitantes, no cotizadas debidamente, cuyas prestaciones podrían poner en riesgo el erario y o un fondo, no sería alegable el principio de progresividad del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece el compromiso de los Estados Partes de adoptar medidas para lograr

⁵⁷ Que responda a estudios actuariales, los cuales están aportados al expediente, de manera que se busque afianzar el principio de solidaridad y pro-fondo. Temas que está inversos en la Sentencia N° 19030-2018 de la Sala Constitucional.



progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Ciertamente, es cierto lo que señala la exposición de motivos de este expediente cuando indica que la *sentencia del 28 de febrero de 2003, del Caso “Cinco Pensionistas” VS Perú*, admitió que los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social, por lo que, en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos por la vía legal adecuada con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática. Si bien es cierto son derechos fundamentales las prestaciones sociales a vejez, también es dable que sean limitadas por el legislador, siempre que del resultado la pensión y jubilación sea digna, razonable y que cumpla con los principios de solidaridad, seguridad jurídica, buena fe, equidad, transparencia e intangibilidad relativa del patrimonio.

6. Este proyecto de ley potencia el artículo 73 de la Constitución Política, lo que significa ir uniformando los derechos de prestación máximos en los regímenes de pensiones y jubilaciones creados mediante ley. Esto significa poner en orden el marco de sostenibilidad en el transcurso del tiempo, habida cuenta que, en el caso del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, según el último informe actuarial⁵⁸, bajo Grupo Abierto, no se alcanza la condición de solvencia actuarial, aunque en un nivel administrable técnicamente, pues tiene una razón de solvencia de 96,66%, con una estimación de déficit de (116.992 millones de colones). Si fuese en Grupo Cerrado presenta una situación de insolvencia actuarial y en una posición de “Tolerancia” ya que la razón de solvencia sería de 74,11% con un déficit de (787.151 millones de colones) y un primer momento crítico en el año 2039. Y lo que interesa aquí, **Bajo Beneficios Devengados**, el Fondo presenta una situación de insolvencia actuarial, con una razón de solvencia de apenas el 51.91% y un déficit de (1.149.163 millones de colones), es decir, más de un billón de colones. Dados estos resultados, lo propuesto en este proyecto de ley podría beneficiar a buena parte de los 14.508 (2025) funcionarios judiciales cotizantes activos. En adición, el informe actuarial en la conclusión 9, estimó que la valoración bajo beneficios devengados (enfoque de cierre del Fondo) conlleva a una obligación de financiar un monto de CRC 1.149.163 millones, equivalente a 2,43% del PIB del país de 2024. Solo el órgano de control de constitucionalidad podrá determinar si

⁵⁸ Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Valuación actuarial 2024. Actuario Responsable: M.Sc. Cristian Torres Jiménez, CCECR 35.353, Marzo, 2025.



afectar su régimen de pensión afecta o no el principio de autonomía judicial, lo cierto es, que ese Poder de la República ya debería tomar determinaciones respecto a la existencia de su propio régimen.

7. Con este proyecto de ley no se están limitando o rebajando los salarios de las personas funcionarias activas, lo que se está racionalizando de modo universal es el tope a las pensiones y jubilaciones, es decir, el régimen previsional para que tengan sostenibilidad y se guíen por la equidad. Si, se trata de homogenizar el monto máximo al del IVM, que es el régimen básico referenciado constitucionalmente (art. 73 CP), en ese sentido, para esta asesoría, no impacta las funciones ni la organización del Poder Judicial, ni las labores ordinarias del magisterio nacional, o de otras dependencias de gobierno.
8. Tanto el Fondo como el presupuesto nacional, en pago de prestaciones por pensión y jubilación, deben regirse por los principios de solidaridad y suficiencia establecidos en la doctrina de la seguridad social, y hasta recogidos en el espíritu del Convenio 102 de la OIT. Dicha sostenibilidad está aparejada con el equilibrio económico y financiero del Fondo, que hoy está sumamente debilitado en el Poder Judicial (sustituto del régimen básico) y en resguardo de las finanzas públicas. Por ende, es imperativo el saneamiento, la satisfacción y el pago de los respectivos montos a los pensionados para una vida digna sin ostentaciones, en un Estado Social y Democrático de Derecho.
9. Se recalca la visión de la Sala Constitucional en la Sentencia N° 2024-006250, del 6 de marzo de 2024, cuando señala tener en consideración que las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad. Ciertamente, no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar incluso al colapso del Fondo (Poder Judicial), o al sistema de seguridad social del país, cuando el endeudamiento público tiene una carga exorbitante para un número reducido del universo de personas que no cotizaron en forma debida, como lo muestra el estudio actuarial ofrecido por el Poder Ejecutivo.



10. Hacemos eco de una observación brindada por la SUPEN cuando en el Oficio SP-404, de 7 de mayo de 2025, expone que la redacción del articulado, en cuanto a límites, no queda claro la forma en que se afectarían los beneficios por sobrevivencia (v.gr. viudez, orfandad, entre otros), aspecto este que deberá ser enmendado.
11. La aplicación de los topes, según el Informe Actuarial presentado por el Ministerio de la Presidencia, convenido con Fondos del BCIE, tendría incidencia en el pago de aguinaldos, empero este gran detalle no fue tomado en la parte dispositiva de este Proyecto de Ley. Debido al principio de legalidad, el operador debe tener certeza sobre este derecho prestacional.
12. Los topes a las denominadas “pensiones de lujo” podrían aportar al principio de confianza legítima sobre el cual el soberano ha depositado en sus representantes la revisión de situaciones que sobrepasaron en demasía la proporcionalidad y razonabilidad de prestaciones económicas, en un Estado de renta media. La ciudadanía tiene muchas expectativas con razón y genuinas sobre lo que se vaya a decidir en esta trascendental materia, que el Constituyente derivado -por reforma parcial a la Constitución- vedó le fuera consultada *ad-referéndum*.
13. Para la minoría que promedia un 8,58% de personas jubiladas y pensionadas que exceden el IVM sin postergación, que llega a casi 2 millones de colones mensuales, esta asesoría podría afirmar que dicho tope no afecta la protección internacional del adulto mayor; es decir, no vulnera instrumentos internacionales de derechos humanos, por cuanto las sumas que se puedan coleccionar producto de estos topes, podrían ser destinadas perfectamente a la ampliación de la población adulta mayor que hoy no cuenta con protección económica, como sería el Régimen No Contributivo, cuyos fondos en buena medida salen del presupuesto del Estado, pero que administra la Caja; y ahí sí, se ampliaría la red de seguridad social a favor del adulto mayor de este país, dando contenido a normas constitucionales como son, los artículos 33, 50, 51, 73 y 74 de la Constitución Política.



VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 167 Constitucional.

Delegación

Mediante Oficio SP - N° 156-2025, San José, 30 de abril de 2025, suscrito por la Licda. Silvia Navarro Romanini, secretaria general de la Corte Suprema de Justicia, este Poder informa a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales:

"En resumen, el proyecto de ley: Luchando por la justicia del sistema de pensiones del Sector Público, tramitado bajo el expediente legislativo 24786, sí afecta sustancialmente el funcionamiento del Poder Judicial, en tanto atenta directamente con el pilar esencial de dicha actividad, cual es la independencia, como una garantía de la democracia y del Estado Social de Derecho."

En consecuencia, el proyecto no es delegable ya que requiere para su aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea, de conformidad con el artículo 167 Constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Superintendencia de Pensiones SUPEN

Facultativas:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Pensiones
- Procuraduría General de la República
- JUPEMA
- Contraloría General de la República

IX. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución, Convenios y Leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949.
- Ley N° 4736, *Convenios OIT 26, 102 y 126. Empleo, Seguridad Social y Cargas Máximas*, de 29 de marzo de 1971. Undécima Reunión celebrada (Ginebra), 1928, Trigésimoquinta (Ginebra), 1952 y Quincuagesimoprimera Reunión (Ginebra), 1967.
- Ley N° 9854, *Ley para frenar abusos en la revisión de pensiones con cargo al presupuesto nacional*, del 2 de setiembre del 2020.
- Ley N° 9796, *Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria*, del 5 de diciembre de 2019
- Ley N° 9635, *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, del 3 de diciembre de 2018.
- Ley N° 9544, *Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial*, contenido en la Ley N° 7333, *Ley Orgánica del Poder Judicial*, de 5 de mayo de 1993 y sus reformas, del 24 de abril de 2018.
- Ley N° 9388, *"Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones"*, del 10 de agosto de 2016.
- Ley 7858, que reformó la Ley No. 7605, *Derogación del régimen de los diputados y Modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial*, de 2 de mayo de 1996.
- Ley N° 7531, *Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio*, del 10 de julio de 1995.
- Ley 7337, *Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal*, de 5 de mayo de 1993.
- Ley N° 7302, *Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y reforma a la ley No. 7092 del 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta. Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)"* de 08 de julio de 1992.
- Ley N° 7268, *Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*, N° 2248, de 4 de septiembre de 1958 y sus reformas, de fecha 14 de noviembre de 1991
- Ley N° 2248, *Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*, de 5 de setiembre de 1958.
- Ley No. 17, *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social*, del 22 de octubre de 1943.



- Ley N° 8, *Ley Orgánica del Poder Judicial*, de 29 de noviembre de 1937.

Expedientes Legislativos:

- N° 24786

Departamento de Servicios Técnicos

- Oficio AL-DEST-OFI-042-2025
- Oficio AL-DEST-SII-064-2025

Poder Ejecutivo

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección Nacional de Pensiones

- Oficio MTSS-DMT-DVAS-DNP-235-2025, de 18 de marzo de 2025, suscrito por la señora Glenda Sánchez Brenes, Directora de la DNP del MTSS.

Procuraduría General de la República:

- Dictamen C-282-2022, del 16 de diciembre del 2022.
- Opinión Jurídica. OJ-075-2017 del 21 de junio de 2017. Criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto “Ley de reforma integral a los diversos regímenes de pensiones y normativa conexa, Expediente Legislativo N.º 19922”.

Poder Judicial

Sala Segunda de la Corte

- Resolución N° 00720-2007.

Sala Constitucional:

- Sentencia N° 18678-2024, del 3 de julio de 2024 (Convenio 102 OIT, artículo 71, inciso 2).
- Sentencia N° 27699-2024 (Sobre el Expediente 21.035 hoy Ley N° 9796)
- Sentencia N° 006250-2024
- Sentencia N° 32259-2023 del 13 de diciembre de 2023
- Sentencia N° 11957-2021, del 25 de mayo de 2021 (Convenio 102 OIT, artículo 71, inciso 2)
- Resolución N°11961-2021
- Resolución N° 15119-2020 (Tope de pensiones).
- Resolución N° 15120-2020 (Irretroactividad y tope de pensiones).
- Resolución N° 19274-2020
- Sentencia N° 19030-2018 del 14 de noviembre de 2018 (Tope e irretroactividad)



- Sentencia N° 9485-2018 del 21 de noviembre de 2018
- Resolución N° 13183-2017.
- Sentencia N° 13555-2016 del 21 de setiembre de 2016
- Resolución N° 01625-2010.
- Resolución N° 04925-2008 (Irretroactividad)
- Sentencia N° 00378-2001
- Resolución N° 05236-1999.
- Resolución N° 02765-1997.
- Resolución N° 03250-1996.
- sentencia N° 3063-1995 de las 15:30 horas del 13 de junio de 1995
- Sentencia N° 03933-1993 de las 15:21 hs, del 12 de agosto de 1993
- Resolución N° 05817-1993.
- Resolución N° 01441-1992.
- Sentencia N° 0846-1992 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992
- Resolución N° 01925-1991.
- Resolución N° 01147-1990.

Junta de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial JUNAFO

- Oficio N.º 0162-JP/DJA-2025, de 10 de marzo de 2025, suscrito por el MPM. Oslean Mora Valdez, Director a.í.
- Oficio N° 0194-DJA-2025, de 24 de abril de 2025, suscrito por el Dr. Juan Carlos Segura Solís, Vicepresidente de la Junta de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Superintendencia General de Pensiones

- Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Reglamento N° 21, de fecha 15 de abril de 1997. Consejo Directivo de la SUPEN, mediante Artículo 5, del Acta de la Sesión 21-97. celebrada el 15 de abril de 1997.

Caja Costarricense de Seguro Social

- Reglamento N° 6898, *Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social*, de fecha 07 de febrero de 1995 y sus reformas
- Departamento por la Gerencia de Pensiones de la CCSS, mediante Oficio GP-0670-2025, de 31 de marzo de 2025, suscrito por el Lic. Jaime Barrantes Espinoza.
- Junta Directiva. Acuerdo segundo del artículo 5° de la sesión N° 9229, sesión celebrada 14 de diciembre de 2021.



Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

- Oficio de JUPEMA DE-0161-03-2025, de 20 de marzo de 2025, el señor Carlos Arias Alvarado, Director Ejecutivo.

Universidad de Costa Rica

- Oficina de Recursos Humanos. Oficio ORH-2785-2025, suscrito por la M.B.A. Marta Molina Lobo, ante consulta Departamental Oficio AL-DEST-SII-064-2025, suscrito por Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.

Contraloría General de la República

- MonitoreoCGR-IT2022 N.º 21. Regímenes de pensiones.
- Contraloría General de la República. (2013). Memoria Anual 2012. (San José, Costa Rica: La Contraloría): 23. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Sentencia de 28 de febrero de 2003. (Fondo, Reparaciones y Costas).

Informes actuariales

- Auditoría actuarial externa del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional al 31 de diciembre de 2021.
- Auditoría de la Valuación Actuarial del Régimen Transitorio de Reparto (RTR) de JUPEMA
- Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre del 2023.
- Valuación actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, periodo 2023.

Otras fuentes:

- BCIE. Informes Actuariales. Contrato Marco de Prestación de Servicios de Consultoría N° 033/2024-ORCR firmado por el Gobierno de Costa Rica con el Banco Centroamericano de Integración Económica". Consultoría contratada a la actuaria Kemly Arias Sandí.
- Diario La Nación, por Arianna Villalobos Solís, 28 de mayo 2025.

Portales Internet

- <https://www.ccss.sa.cr/pensionados>. Consultado el 14 de mayo de 2025.



- <https://www.juntadepensiones.cr/contenido/regimen-de-capitalizacion-colectiva-rcc>



ANEXOS.

Anexo 1. Antecedentes de Proyectos de Ley similares a la materia

EXPEDIENTE N°:	24.786
NOMBRE	LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO
PROPONENTES:	Poder Ejecutivo (2022-2026)
FECHA DE INICIO:	22 de enero de 2025
RESUMEN:	El proyecto de ley, según lo establece su artículo 1, pretende “establecer un límite al monto de pensión, general y no discriminatorio, que será igual al tope sin postergación que fije la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte”. Según su artículo 3, “actualmente asciende al monto de un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones (CRC 1,765,859.00)”. El ámbito de aplicación está definido en el artículo 5 del proyecto; a saber: “a) Los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones. b) El Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. c) El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial administrado por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”.
MATERIAS:	Pensiones, sector público, IVM, Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, Magisterio Nacional, Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
ESTADO ACTUAL DE TRAMITACIÓN:	Enviado a la Imprenta Nacional para la publicación de su texto base en el Diario Oficial desde el 28 de enero de 2025.
¿RESCATA UNA INICIATIVA IGUAL PRESENTADA EN EL PASADO?	No.
¿EN QUÉ ESTADO SE ENCUENTRA ESE EXPEDIENTE?	N/A
¿CONTABA CON INFORME DE	N/A



SERVICIOS TÉCNICOS?	
¿CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DE SERVICIOS TÉCNICOS?	N/A
PROYECTOS SIMILARES EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA	
EXPEDIENTE N°:	13.512
NOMBRE	MODIFICACION A LA LEY DE REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, N° 7531 DEL 10 DE JULIO DE 1995
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 7946 del 18 de noviembre de 1999.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	OFICIO N° S.T. 650-8-99
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	N/A
EXPEDIENTE N°:	19.225
NOMBRE	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO A LA LEY DE CREACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL, DE OTROS RÉGIMENES ESPECIALES Y REFORMA A LA LEY N.º 7092 DE 21 DE ABRIL DE 1988 Y SUS REFORMAS, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 30 de julio de 2018.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST-IIN-123-2015. Informe Integrado Jurídico-Económico del 28 de mayo de 2015.
PRINCIPALES OBSERVACIONES	<i>El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en materia de pensiones</i>



<p>DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:</p>	<p>En lo atinente a este principio la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:</p> <p><i>“El principio de la igualdad que establece el artículo 33 de la Constitución Política no tiene un carácter absoluto, pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino que más bien permite exigir que no se hagan diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretense un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales. En esta tesitura, la Sala Constitucional ha dicho en numerosas ocasiones que no basta que la parte recurrente afirme sin más que en un caso dado, se ha producido un trato distinto entre dos sujetos, para tener por demostrado un quebranto al Derecho Fundamental a la Igualdad. En efecto, no todo tratamiento diferente en sí mismo constituye una violación al artículo 33 de la Constitución Política y para poder determinar cuándo una diferencia tiene- o no tiene- la trascendencia jurídica que haga plasmable y justificable un trato diverso, se requiere primero encontrar algún elemento de comparación que permita precisar esa cuestión; razón por la cual quien alegue ese tipo de quebranto está obligado a aportar elementos que permitan efectuar una comparación plena entre los sujetos tratados en forma diferente”.</i></p> <p><i>“Y en lo que interesa al tema de estudio la Sala ha redefinido contundentemente los parámetros para examinar acusaciones de desigualdad, y al respecto ha establecido que la exigencia de igualdad entre iguales debe circunscribirse a los beneficiarios de un mismo régimen entre sí y no una comparación entre destinatarios de diversos sistemas (resolución N° 2005-013909).</i></p> <p><i>En consecuencia, a pesar de la tendencia de "homogeneización" del régimen de previsión social en materia de prestaciones económicas por concepto de jubilaciones y pensiones, es jurídicamente factible crear un régimen especial contributivo de pensiones y jubilaciones, con regulaciones y criterios legales diversos al resto de los regímenes preexistentes, siempre y cuando exista justificación objetiva y razonable para ello". (El destacado no corresponde al original).</i></p> <p>En este sentido, la Sala Constitucional, también estableció que:</p> <p><i>“(…) entre dos o más personas que encuentran en una misma situación jurídica con condiciones idénticas, en que puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes, ... Pero la exigencia de igualdad no legitima cualquier desigualdad para autorizar un trato diferencial para determinar si realmente se justifica una discriminación, hay que analizar que, si el motivo que lo produce es razonable, es decir si</i></p>
---	---



	<i>atendiendo a las circunstancias particulares del caso se justifica un tratamiento diverso"</i>
EXPEDIENTE N°:	19.254
NOMBRE	LEY MARCO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 9383 del 29 de julio de 2016.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST-IIN-204-2016. Informe Integrado Jurídico-Económico del 27 de junio de 2016.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>Es notorio de la situación planteada por el director de la DNP, la poca o nula aceptación, por parte de los beneficiados, de cualquier medida restrictiva con respecto al derecho de pensión, por lo que podría esperarse que los efectos pretendidos por el proyecto provoquen una situación parecida (presentación de cientos de acciones y recursos).</i></p> <p><i>En síntesis, sobre los montos establecidos por el proyecto, para las contribuciones especiales, puede advertirse que podrían resultar desproporcionados, aun en el entendido de que se estarían obteniendo de pensiones con montos elevados (diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil).</i></p>
EXPEDIENTE N°:	19.310
NOMBRE	PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 9380 del 29 de julio de 2016.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST- IJU-367-2015. Informe jurídico del 9 de noviembre de 2015.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>... la pretensión de la imposición de cuotas solidarias en forma gradual de la propuesta en estudio se aplica en legislación similar, específicamente en la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.</i></p> <p><i>Esta asesoría, con fundamento en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia patria comprueba que las modificaciones que se</i></p>



	<i>pretenden incluir con la posible aprobación del proyecto en estudio, es acorde con el derecho jubilatorio moderno y no se observa que se violenten derechos adquiridos de las personas afectadas.</i>
EXPEDIENTE N°:	19.345
NOMBRE	ADICIÓN DE DOS ARTÍCULOS A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, LEY N° 7333 DE 5 DE MAYO DE 1993 Y SUS REFORMAS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado desde el 22 de setiembre de 2017. Dictaminado Negativo Unánime en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales el 6 de setiembre de 2017.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST-IIN-270-2015. Informe Jurídico del 9 de setiembre de 2015.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>Es oportuno indicar que la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) ha manifestado su preocupación por la insostenibilidad del Régimen de Pensiones del Poder Judicial. En la más reciente publicación de su Revista Pensiones, ha puntualizado algunas de sus críticas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Inversión: Supen critica que el Poder Judicial invierta todo en instrumentos emitidos por entidades del sector público (y hasta el vencimiento), porque genera un alto riesgo de concentración y limita la posibilidad de lograr mayores rentabilidades a riesgos razonables.</i> <i>• Sostenibilidad: para los beneficios a los pensionados hasta su extinción, el fondo requiere ¢764.889,6 millones; no obstante, solamente dispone de ¢369.065.2 millones acumulados, es decir, apenas un 48.2% de lo necesario. Por su parte, la reserva en formación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial al 31 de marzo de 2014 es cero, asegura la Supen. Además, en los dos últimos años, la tasa de crecimiento de nuevos pensionados comenzó a acelerarse y superó el 5% interanual.</i> <i>• Privilegios: en promedio, una pensión del Régimen del Poder Judicial es cinco veces más alta y sus afiliados se jubilan 20 años antes que en el IVM. Además, el beneficio corresponde al salario promedio de los últimos 24, lo cual equivale a cerca del 100% del salario recibido. En caso de muerte, el cónyuge recibe la totalidad del monto del beneficio que venía disfrutando el jubilado. También se permite que los funcionarios puedan retirarse con pensión completa a los 55 años.</i>
EXPEDIENTE N°:	19.661



NOMBRE	REFORMA DE LA NORMATIVA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL PARA CONTENER EL GASTO DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 9388 del 10 de agosto de 2016.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST-IIN-398-2015. Informe Integrado Jurídico-Económico del 7 de diciembre de 2015.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>Las modificaciones a los regímenes de pensiones por las implicaciones que tienen deben tener un fundamento técnico que justifique las medidas, para no arriesgar la sostenibilidad de los sistemas. En ese sentido, es conveniente en esta reforma que se acrediten, los estudios actuariales completos referidos en la exposición de motivos y una amplia consulta a expertos, especialmente en temas actuariales.</i>
EXPEDIENTE N°:	19.922
NOMBRE	LEY DE REFORMA INTEGRAL A LOS DIVERSOS REGÍMENES DE PENSIONES Y NORMATIVA CONEXA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 9544 del 24 de abril de 2018.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST-ITS-307-2016. Informe Integrado Jurídico-Económico del 22 de setiembre de 2016.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>Adicionalmente se modifica el tope máximo de la jubilación, que fija en el monto correspondiente a doce veces el salario base más bajo que se esté pagando en el Poder Judicial. Actualmente se establece que, en ningún caso, el monto de la jubilación podrá exceder del equivalente al ingreso de un diputado, entendiéndose por ingreso las dietas y los gastos de representación.</i></p> <p><i>Respecto a esta disposición se debe indicar que en el 2010 mediante resolución N° 001625 emitida a las nueve horas y treinta minutos del veintisiete de enero del dos mil diez, la Sala Constitucional resolvió eliminar los topes en las pensiones del Poder Judicial, argumentando básicamente, que infringía los requisitos de idoneidad y proporcionalidad y que el legislador al adoptar como parámetro el ingreso de un diputado, no indicó los criterios técnicos en los cuales se fundamentaba esa decisión. Como referencia, en el 2010, el límite a la pensión era de ₡2,6 millones, caso de no eliminarse el tope entonces establecido en el artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, hoy en día la pensión máxima sería de unos ₡3,7 millones de colones aproximadamente y no de más de ₡9 millones de colones a que asciende en la actualidad</i></p>



	<p><i>En dicha resolución el órgano jurisdiccional consideró que la existencia de un tope al monto de la jubilación no es por sí mismo inconstitucional, (...) dado que en materia de seguridad social la solidaridad en el sostenimiento del fondo que respalda las erogaciones de quienes se benefician del mismo, es vital para que todos los que contribuyen al régimen de jubilación puedan seguir beneficiándose de ese derecho, dado que los recursos no son ilimitados.", pero si resultaba contrario el parámetro que para dicho tope utilizó el legislador, es decir el ingreso de un Diputado de la República, por cuanto dicha limitación no fue suficientemente justificada y por ende no se puede considerar como razonable, idónea y proporcional respecto de la finalidad perseguida.</i></p>
EXPEDIENTE N°:	20.378
NOMBRE	ADICION DE UN NUEVO ARTICULO 229 BIS EN LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL, LEY 8 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 1937, PARA CREAR UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, SOLIDARIA Y REDISTRIBUTIVA SOBRE LAS PENSIONES DE LUJO DEL PODER JUDICIAL
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado el 21 de noviembre de 2021. Dictaminado Negativo Unánime el 20 d octubre de 2019 en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST- IJU -400 -2018. Informe Jurídico del 11 de setiembre de 2018.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>El monto del beneficio podría decirse que ha sido uno de los puntos más criticados a este régimen dado que se establece que será de un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), siempre y cuando hayan cumplido sesenta y cinco años de edad y hayan trabajado al menos treinta y cinco años.</i>
EXPEDIENTE N°:	20.927
NOMBRE	LEY DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD Y SOLIDEZ DE LAS JUBILACIONES EN COSTA RICA



ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 3 de octubre de 2022.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST- IJU-132 -2021. Informe Jurídico del 21 de junio de 2021.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>El último párrafo de la norma dispone que la contribución especial que se establece, así como “la totalidad de las deducciones que se apliquen” al monto de la pensión de los pensionados y jubilados que se encuentre afectados por la presente ley en caso de aprobarse, no podrá exceder el 55% de la “totalidad del monto bruto de la pensión a la que se tiene derecho”.</i></p> <p><i>Recientemente, la Sala Constitucional ha establecido que no es posible gravar el monto de jubilación en más de un cincuenta por ciento. Al respecto, señaló:</i></p> <p><i>“Lo que debe analizarse de la normativa es la razonabilidad de los porcentajes y el efecto que estos tienen, especialmente porque el valor de la pensión recae sobre el rubro en bruto, lo que supone que diversas exacciones coactivas operan sobre la pensión, los que superarían los costos totales permisibles de gravar, y se debe cuestionar si se produce la infracción al principio de no confiscatoriedad en el tanto que se encuentra en contra del derecho establecido en la Convención, en cuanto supera el 50%. En ese sentido, habría que determinar si en la aplicación, por las consecuencias o efectos habría una inconstitucionalidad en la razonabilidad técnica y en la proporcionalidad. La Sala estima que todo lo anterior produce una reducción significativa, de aquella parte neta de la prestación, luego de aplicar los porcentajes de las contribuciones que correspondan y los montos de la cotización que deban cancelar. Pero, con estos otros pagos que correspondan, conforme esta Sala estableció supra, <u>todos los tributos considerados en conjunto no pueden superar el 50%, como impuestos, tasas, contribuciones, cotizaciones, rentas y deducciones de ley, pues ello no solo quebrantaría el principio de solidaridad comunitaria, sino que también los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad</u>; además, como parámetro, de la infracción al párrafo 2º, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.</i></p> <p><i>La referencia jurisprudencial resulta clara y precisa en cuanto a que la suma total de los tributos en sus diferentes modalidades (impuestos, tasas, contribuciones, cotizaciones, rentas y deducciones de ley, <u>no pueden superar el cincuenta por ciento</u>, consecuentemente, y resultado de los diferentes sistemas de jubilaciones que existen en el país, que en algunos de ellos se continúa cotizando, podría eventualmente resultar inconstitucional la norma, aspecto que merece ser valorado a la luz de la citada resolución judicial.</i></p>



EXPEDIENTE N°:	21.035
NOMBRE	LEY PARA FIJAR TOPEs EQUITATIVOS A LAS PENSIONES DE LUJO, REDISEÑAR Y REDISTRIBUIR LOS RECURSOS DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOLIDARIA Y CREAR LA FIGURA DE LA JUBILACIÓN OBLIGATORIA EXCEPCIONAL
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Convertido en Ley N° 9796 del 5 de diciembre de 2019.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	<ul style="list-style-type: none"> • AL-DEST- IJU -199-2019. Informe Jurídico del 26 de agosto de 2019. • AL-DEST- IEC -079-2019. Informe Económico del 3 de setiembre de 2019.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><u>AL-DEST- IJU -199-2019. Informe Jurídico del 26 de agosto de 2019:</u></p> <p><i>...la Sala Constitucional ha dejado entrever que las modificaciones a los regímenes de pensiones son válidas, en el tanto, sirvan para sostener el propio régimen. Al respecto ha indicado:</i></p> <p><i>"En virtud de ello, esta Sala ha sostenido que no resulta inconstitucional que se establezcan tope s a las pensiones, en el tanto estos se constituyen en un medio para garantizar la sostenibilidad de los regímenes de jubilaciones y pensiones, y, por ende, efectivizar principios como el de Solidaridad o Pro-Fondo, que rigen a los sistemas de jubilaciones. Ergo, el legislador está habilitado por el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) para actuar en esa dirección."</i></p> <p><u>AL-DEST- IEC -079-2019. Informe Económico del 3 de setiembre de 2019:</u></p> <p><i>La iniciativa está planteada para afectar a todos los regímenes de pensiones cuya financiación, directa o indirectamente, está incorporada en el Presupuesto Nacional, así incluiría a los Regímenes Especiales a Cargo del presupuesto Nacional, a los que financian pensiones del Magisterio Nacional y al de los funcionarios del Poder Judicial, no obstante en la práctica las medidas no afectaría al régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional (RCC), pues las pensiones no alcanzan el monto a partir del cual se debería contribuir con la cuota.</i></p> <p><i>Por lo tanto, se estaría tratando por igual a los regímenes que operan bajo los principios actuariales y a los que el Estado es el principal aportador de recursos y que funcionan como de reparto. Este aspecto generaría que los regímenes actuariales, en específico el del Poder Judicial, tengan impactos considerables en su gestión, pues se les eliminaría el flujo de recursos que actualmente les genera la contribución solidaria.</i></p>



	<p><i>Lo anterior, implica tratos desiguales para los afiliados a los regímenes aun cuando los aportes son semejantes, y no considera que las personas que cotizan a los regímenes de capitalización pagaron por esos derechos; obsérvese que los regímenes del Poder Judicial y el de Capitalización del Magisterio se deben sustentar en estudios actuariales a partir de sus reformas. No obstante, sería de esperar que cualquier medida que tienda a afectar estas pensiones o las expectativas deberían contar con estudios o planteamientos metodológicos, que permitan definir los montos máximos en función de estos, considerando al menos la tasa de aporte tanto de funcionarios activos como pensionados.</i></p>
EXPEDIENTE N°:	21.130
NOMBRE	TOPE A LAS PENSIONES DE LUJO Y OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado desde el 5 de agosto de 2021. Dictaminado Negativo Unánime en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el 5 de agosto de 2021.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST-IJU-174-2019, Informe Jurídico del 12 de agosto de 2019.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><i>...esta asesoría considera que el proyecto de ley propuesto, en el tanto no se fundamente en estudios actuariales sobre impactos de la regulación en los diferentes regímenes y no prevea la disminución del monto de cuota de afiliación, según el caso, si actualmente se cotiza para una pensión mayor, así como la devolución de los montos de cuotas eventualmente pagadas de más por el afiliado de manera inmediata, todo debidamente respaldado por estudios actuariales que garanticen la no afectación a la sostenibilidad de los regímenes, podría ser inconstitucional, en el tanto no tiene un fundamento técnico, que demuestre la no afectación financiera de los regímenes existentes, cuyo impacto podría tener consecuencias no solo a las personas con expectativas de pensión, sino también a pensionados actuales, pues sus regímenes podrían eventualmente estar en peligro incluso por la devolución de cuotas y nuevas formas de cotización, teniendo estos últimos derechos adquiridos.</i></p> <p><i>Tampoco existe un fundamento actuarial de las consecuencias de las normas y las implicaciones que tendría esto para el Estado.</i></p>
EXPEDIENTE N°:	21.345



NOMBRE	Ley de Reforma para la Equidad, Eficiencia y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 13 de abril de 2023.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	Bitácora de seguimiento del 8 de enero de 2020 (<u>Existen varios informes sobre este Expediente, pero se consigna esta bitácora por ser la más reciente, luego de que el proyecto sufriera diversas modificaciones</u>).
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<u>Ver distintas observaciones señaladas al articulado luego de los días de mociones vía artículo 137 del RAL.</u>
EXPEDIENTE N°:	21.537
NOMBRE	LEY PARA LA CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE LOS PENSIONADOS DE LUJO
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado el 24 de febrero de 2022. Dictaminado Negativo Unánime el 27 de octubre de 2021.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST- IJU -127-2020. Informe Jurídico del 3 de junio de 2020.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>...queda en claro que la intención del constituyente, hace referencia a una clara disposición para que en nuestro país se dé <u>un régimen unificado de pensiones</u>, 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.</i>
EXPEDIENTE N°:	21.539
NOMBRE	LEY PARA LA UNIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 30 de mayo de 2024.



INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	AL-DEST- IJU -124-2020. Informe Jurídico del 1 de junio de 2020.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<i>...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 de 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 al 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.</i>
EXPEDIENTE N°:	23.733
NOMBRE	MISMO PATRÓN, IGUAL CONTRIBUCIÓN EQUIDAD CONTRIBUTIVA PATRONAL EN RÉGIMENES BÁSICOS DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	En el orden del día del Plenario desde el 10 de abril de 2024. Dictaminado Afirmativo de Mayoría y Negativo de Minoría en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el 5 de marzo de 2024.
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS	<ul style="list-style-type: none"> • AL-DEST- IJU-133-2023. Informe Jurídico del 15 de junio de 2023. • AL-DEST- IEC -005-2023. Informe Económico del 3 de julio de 2023.
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<p><u>AL-DEST- IJU-133-2023. Informe Jurídico del 15 de junio de 2023:</u></p> <p><i>Si bien existen estudios técnico-actuariales recientes a diciembre 2022 de JUPEMA y del FPJ, el impacto de este proyecto de ley no fue medido en dichos análisis, sobre todo, la disminución del aporte patronal a los Fondos. Este es un límite a la potestad legislativa de configuración, pues vincula la propuesta a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad de las variaciones, así como el necesario ajuste de la ley a la prohibición</i></p>



de la confiscatoriedad. Serán esos estudios los que evidencien la necesidad de las reformas y derogatorias.

La mejor forma de evitar infracciones a esos principios constitucionales es fundamentando la decisión política, en relación con equiparar el monto del aporte del Estado como patrono a uno solo para todos los regímenes, pero al bajar los porcentajes, esto debe ser estimado, de modo que se fundamente la solvencia del régimen por afectar. (Sentencia N° 2379-1996, de las 11:06 horas del 17 de mayo de 1996).

AL-DEST- IEC -005-2023. Informe Económico del 3 de julio de 2023:

La iniciativa demuestra ser racional desde una óptica de equidad, pues se establece un marco de financiamiento que sería igual para cualquier patrono e igualaría esta carga patronal en todos los sectores económicos. Por otra parte, provocaría que los funcionarios que pretendan obtener pensiones con mayor monto y beneficios, los obtengan con base a su propio ahorro al financiar cuotas obreras mayores a la establecida para el RIVM.

Lo anterior, lleva plantear la existencia de cierto nivel de equidad en el uso de los recursos públicos, pues se elimina el uso de recursos para favorecer a un pequeño grupo de empleados públicos, lo cual afecta al resto de la sociedad.

Es probable que el impacto de la iniciativa de ser aprobada en los términos propuestos es sus transitorios no genere un efecto a corto plazo, en especial la modificación al FJPPJ, pues al encontrarse en una situación actuarial deficitaria, la rebaja de la cuota patronal se aplicaría en un futuro de largo plazo.



Anexo 2. Cita de Leyes, jurisprudencia administrativa y judicial, informes actuariales y otros

<p>OBSERVACIONES ADICIONALES DEL ASESOR O ASESORA A CARGO DE LA ELABORACIÓN DE LA TABLA DE ANTECEDENTES:</p>	<p>Se comparten los enlaces hacia la normativa vigente que se vería reformada con el proyecto de ley bajo análisis, así como hacia normativa relacionada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 8 del 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, <i>Ley Orgánica del Poder Judicial</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas, <i>Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 4736 del 29 de marzo de 1971, <i>Convenios OIT 26, 102 y 126 Empleo, Seguridad Social y Cargas Máximas</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 7268 del 14 de noviembre de 1991 y sus reformas, <i>Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 7302 del 8 de julio de 1992 y sus reformas, <i>Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 7531 del 10 de julio de 1995 y sus reformas, <i>Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> • Ley N° 9796 del 5 de diciembre de 2019, <i>Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria</i>. Consultar <u>AQUÍ</u> <p>Adicionalmente, en un documento en formato Word, adjunto en el correo de remisión de la presente Tabla de Antecedentes, se comparte un cuadro comparativo entre la normativa vigente y las reformas y adiciones contempladas en el proyecto de ley.</p> <p>Por su parte, en una carpeta comprimida llamada “DOCUMENTOS”, adjunta en el correo de remisión de la presente Tabla de Antecedentes, se comparten los siguientes insumos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Subcarpeta “DOCUMENTOS EXPOSICIÓN DE MOTIVOS”, donde se incluye todo lo citado en dicho acápite del proyecto de ley:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República. Regímenes de pensiones. MonitoreoCGR-IT2022 N.º 21.
--	--



- Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Sentencia de 28 de febrero de 2003. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Sala Constitucional. Resolución N° 01147-1990.
- Sala Constitucional. Resolución N° 01925-1991.
- Sala Constitucional. Resolución N° 01441-1992.
- Sala Constitucional. Resolución N° 05817-1993.
- Sala Constitucional. Resolución N° 03063-1995.
- Sala Constitucional. Resolución N° 03250-1996.
- Sala Constitucional. Resolución N° 02765-1997.
- Sala Constitucional. Resolución N° 05236-1999.
- Sala Constitucional. Resolución N° 13183-2017.
- Sala Constitucional. Resolución N° 19030-2018 (Tope e irretroactividad)
- Sala Constitucional. Resolución N° 19274-2020
- Sala Constitucional. Resolución N° 11957-2021 (Convenio 102 OIT, Artículo 71, inciso 2)
- Sala Constitucional. Resolución N° 11961-2021
- Sala Constitucional. Resolución N° 06250-2024
- Sala Segunda de la Corte. Resolución N° 00720-2007.

2. Subcarpeta “INFORMES ACTUARIALES”:

De Poder Judicial y JUPEMA se incluyen los siguientes documentos que son los más recientes según confirmación telefónica tanto en JUPEMA como en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial):

- Auditoría actuarial externa del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional al 31 de diciembre de 2021.
- Auditoría de la Valuación Actuarial del Régimen Transitorio de Reparto (RTR) de JUPEMA
- Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre del 2023.
- Valuación actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, periodo 2023.

De la Dirección Nacional de Pensiones y la CCSS (IVM), se incluyen los acuses de recibido de los oficios enviados por el Área de Investigación solicitando formalmente la información.

3. Sala Constitucional y Procuraduría General de la República:

- Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica. OJ-075-2017 del 21 de junio de 2017. *Criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto “Ley de reforma integral a los diversos regímenes de pensiones y normativa conexas, Expediente Legislativo N.º 19922”.*
- Sala Constitucional. Resolución N° 04925-2008 (Irretroactividad)
- Sala Constitucional. Resolución N° 01625-2010.



	<ul style="list-style-type: none">• Sala Constitucional. Resolución N° 15119-2020 (Tope de pensiones).• Sala Constitucional. Resolución N° 15120-2020 (Irretroactividad y tope de pensiones).• Sala Constitucional. Resolución N° 18677-2024 (Convenio 102 OIT, artículo 71, inciso 2).• Sala Constitucional. Resolución N° 27699-2024 (Sobre el Expediente 21.035 hoy Ley N° 9796)
--	--

Elaborado por: bar
/*lsch//3-6-2025
c. arch: 24786 IJU-SIL_SIST