

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**MISMO PATRÓN, IGUAL CONTRIBUCIÓN. EQUIDAD CONTRIBUTIVA
PATRONAL EN RÉGIMENES BÁSICOS DE PENSIONES.**

EXPEDIENTE N° 23.733

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

MARZO, 2024

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los diputados y diputadas que suscribimos el presente dictamen, integrantes de la COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN con la finalidad de analizar el EXPEDIENTE N° 23.733 “*MISMO PATRÓN, IGUAL CONTRIBUCIÓN*”. *EQUIDAD CONTRIBUTIVA PATRONAL EN RÉGIMENES BÁSICOS DE PENSIONES*”; habiendo estudiado el texto base presentado, las respuestas a las consultas institucionales realizadas, con el informe número **AL-DEST- IJU-133-2023** y el informe económico número **AL-DEST- IEC -005-2023** rendidos por el Departamento de Servicios Técnicos, rendimos el presente dictamen negativo:

I OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY:

El presente proyecto de ley propone desfinanciar el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio y al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial regímenes de pensiones mediante una imposición por vía de ley de una reducción al aporte patronal de ambos sistemas de pensiones para igualarlo al aporte actual del régimen de invalidez vejez y muerte en ese aspecto. Asimismo, se proponen otras medidas conexas, tales como la remisión a vía de reglamento de varios aspectos del perfil de beneficiarios de las pensiones (edad de retiro, cuotas, calculo de monto de pensión) actualmente normados por las respectivas leyes. La iniciativa no elimina las heterogéneas desigualdades existentes en cuanto a condiciones o requisitos de acceso a las pensiones, tampoco propone medidas progresivas dirigidas a reducir las pensiones más altas o elevar las más bajas en ningunos de los regímenes objeto de las reformas propuestas.

II TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de ley fue presentado el 01 de mayo de 2023 por la siguiente diputación: Pilar Cisneros Gallo, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 87,

del 18 de mayo de 2023. El proyecto fue asignado a la **COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN** el 19 de mayo de 2023 e ingresó en el orden del día el mismo día y se acordó consultar el proyecto de ley a las siguientes instituciones y organizaciones:

- Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica
- Confederación *Rerum Novarum*
- Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)
- Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT)
- Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos
- Confederación de Trabajadores de Costa Rica
- Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Corte Suprema de Justicia
- Sindicato de trabajadores & trabajadoras del Poder Judicial (SITRAJUD)
- Sindicato Asociación Nacional Investigación Criminalística (ANIC)
- Sindicato Defensa Pública (SINDEPU)
- Sindicato de Profesionales y Técnicos en Contaduría, Finanzas y Afines del Poder Judicial (Asprotecofi)
- Sindicato de la Judicatura (Sindijud)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial
- Operadora de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Seguros (INS)
- Fondo Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FPJPJ)
- Sindicato de Profesionales del Instituto Costarricense de Electricidad

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN)
- Vida Plena - Operadora de Pensiones Complementarias

Posteriormente, mediante oficio **AL-DEST- IJU-133-2023**, el Departamento de Servicios Técnicos indicó consultas obligatorias a la Corte Suprema de Justicia, a la Caja Costarricense de Seguro Social y a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Además, indicó consultas facultativas a JUPEMA, a la Procuraduría General de la República, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio de Educación Pública, a la ANEP y los Sindicatos del Poder Judicial.

Finalmente, el texto fue dictaminado por la Comisión en fecha 5 de marzo 2024, resultando en una votación 5-2 acordando el ARCHIVO de este expediente de ley y así fue asignada la redacción del presente dictamen al diputado Antonio Ortega Gutiérrez.

III INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS:

En el presente expediente se cuenta con dos informes del Departamento de Servicios Técnicos. El informe jurídico **AL-DEST- IJU-133-2023** y el informe económico **AL-DEST- IEC -005-2023**. El informe **AL-DEST- IJU-133-2023** indica los siguientes aspectos relevantes sobre el texto en discusión:

- En cuanto al **Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial**: Se reforman los artículos 224, 225, 227, 229, y 236 incisos 1) y 2), de la Ley N° 8 del 29 de noviembre de 1937, Ley Orgánica del Poder Judicial. Las primeras cuatro modificaciones (primeros cuatro artículos) buscan que la Junta Administradora del FPJ pueda realizar modificaciones al perfil de requisitos y beneficios, así como a la revalorización de las pensiones. En el artículo 236, incisos 1) y 2), se reforma la contribución obrero y patronal, respectivamente. Adicionalmente, se proponen transitorios para la modificación gradual del aporte obrero (y sobre las pensiones) y patronal, así como para que la Junta Administradora apruebe el Reglamento del Fondo con el perfil de requisitos y beneficios. Por último, se deroga el artículo 224 bis de esta misma ley, por cuanto

dicho artículo, incluye parte del perfil de requisitos y beneficios para una pensión anticipada (por edad o años de servicio) que quedaría en el Reglamento del Fondo, según la reforma al artículo 224, donde también se incluye la posibilidad de retiro anticipado por vejez con recursos del Régimen Voluntario de pensiones complementarias.

- En cuanto al **Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional**, el proyecto reforma a los artículos 11 y 14 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. El primer artículo incorpora la posibilidad de retiro anticipado por vejez con recursos del Régimen Voluntario; y en el segundo artículo, se modifica la contribución patronal al RCC. Adicionalmente, se propone un artículo transitorio para la modificación gradual de la contribución patronal.
- **La iniciativa no elimina las heterogéneas desigualdades existentes en cuanto a condiciones o requisitos de acceso a los regímenes de pensiones.**
- Servicios Técnicas además señala que se debe mejorar la técnica legislativa. A lo largo del informe se aconseja utilizar solo un artículo para reformar todos los artículos de un cuerpo legal específico; la utilización de un título mediático (*Mismo Patrón....*) es contrario a la técnica legislativa; es innecesario redactar el texto en secciones, basta hacerlo con artículos.
- El Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), de acuerdo con el último informe actuarial al 31 de diciembre de 2022 es superavitario por lo que no. Pero Servicios Técnicos advierte que **la determinación de afectación que esta iniciativa tendría sobre el régimen del Magisterio queda sujeta a un estudio técnico actuarial que se realice con ocasión exclusiva de este Proyecto de Ley. Dicho estudio no ha sido presentado.**
- Sobre el artículo 2 de la reforma al artículo 11 de la Ley N° 2248, el Departamento señala que no se establece una edad mínima de retiro anticipado y que **la fórmula utilizada es riesgosa, pues lo pretendido, en principio, no es del todo propio de un Reglamento emitido por JUPEMA**, pues el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias tiene incidencia directa de

regulación de la SUPEN y sus reglamentos. Esto, sin duda, debe conciliarse en la propuesta de ley.

- Sobre el artículo 3 se advierte tener mucha cautela respecto de los cambios propuestos en este inciso 1), justamente cuando el último Informe de Valuación Actuarial a diciembre 2022 señala un importante déficit del FPJ. Además, se señala que el texto da margen a diversas interpretaciones contradictorias.
- Sobre el artículo 4 Servicios Técnicos acota la incongruencia de que se indique que la edad de retiro ordinario será la misma que se aplique en el IVM, pero cuando se trata de retiro anticipado, la edad la deja a discreción de la Junta Administrativa.
- **Se pasa de criterios de indexación matemáticos objetivos fijados por ley, a criterios de un órgano colegiado con respaldo de un Reglamento que se deberá dictar, y que no sabemos que contenido tendrá.** El legislador estaría delegando esta materia para que la Junta incorpore los requisitos y beneficios, dígase la forma de hacer el cálculo, en normativa de rango inferior a la ley y esto resultaría en una violación al principio constitucional de reserva de ley.
- **Tampoco es aceptable, según criterio de esta asesoría, por falta de estudios técnicos que así lo aconsejen, y de solvencia del Fondo, que el cálculo del salario de referencia y la cuantía que se otorgará sobre el salario de referencia, no sea menor al 45%.**
- Sobre el artículo 5, se reenvía a Reglamento la formulación de los supuestos que hoy contiene el artículo 224 bis que se deroga, bien podrían ser los mismos o distintos. **El riesgo que se corre con enviar contenidos de ley a contenidos de reglamento radica en la hipótesis de ser atacados o impugnados ante jurisdicciones con mayor facilidad, puesto que el origen responsable de la fuente es un órgano desconcentrado del Poder Judicial y no el legislador directamente bajo el principio de reserva de ley.**
- Sobre el Transitorio I el Departamento de Servicios Técnicos encuentra excesivo la gradualidad sobre el rebajo de la contribución patronal a un plazo de 10 años.

- Sobre el Transitorio II se acota que este parte de supuestos poco prometedores incluso inciertos. Incluso llega a desdibujar, desfigurar o desvanecer la reforma propuesta al inciso 2 del artículo 236. 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 expediente cuenta adicionalmente con un informe económico del Departamento de Servicios Técnicos número **AL-DEST- IEC -005-2023**, el cual indica los siguientes aspectos relevantes:

- En el caso del Fondo del Poder Judicial las diferentes metodologías utilizadas demuestran la existencia de un déficit actuarial, y en todos ellos se observa que la Reserva en curso de pago es inferior al pago de los Beneficios en curso. En caso de aprobarse la iniciativa se estaría aplicando lo que se establece en el Transitorio 2 de la misma, y dado los resultados actuariales expresados anteriormente la cuota del 14,36% se estaría manteniendo por un largo periodo, cuya extensión temporal dependería del tipo de cambio en los perfiles, así como de la cuantía de estos cambios.
- El Proyecto de Ley establece que en el caso del Régimen de Pensiones del Poder Judicial las revaloraciones se aplicarían dos veces al año, sin señalar alguna periodicidad.
- La iniciativa posibilitaría que en ambos regímenes (RCC y FJPPJ) las personas puedan adelantar su pensión ordinaria, sin embargo, no especifica la forma en que se llevaría a cabo esta posibilidad pues su definición la deja al reglamento.
- La iniciativa debe ser revisada en aspectos de redacción pues incluye términos técnicos incompletos, y por otra parte, no se señala qué condición técnica actuarial debe aplicarse en los regímenes que demuestran déficit y que se les mantiene la cuota actual, como por ejemplo si debieran presentar un plan remedial para lograr el equilibrio así como un plazo para su aplicación.

IV RESPUESTAS A LAS CONSULTAS INSTITUCIONALES:

Algunas de las consideraciones expuestas en las respuestas recibidas son:

FECHA	OFICIO	ENTE	RESPUESTA
4 de septiembre de 2023	Acta de Comisión AdHoc EMat-52-2023	Escuela de Matemática de la UCR	Realiza un análisis del estudio actuarial elaborado por Chavarría Delvó para la Supen, el cual desacredita acotando que tiene varias inconsistencias como las señaladas a continuación: <i>“2. El informe preparado por el actuario Chavarría no cumple con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento Actuarial, ya que no incluye un análisis cuantitativo del impacto de los cambios en los niveles de contribución. Además, no profundiza en los nueve aspectos fundamentales que debe contener una valuación actuarial. Adicionalmente, el informe de Chavarría no presenta una sección de Resultados con una cuantificación de los cuatro componentes básicos mencionados en el numeral h del artículo 11.</i> <i>3. La comisión también considera que el actuario Chavarría no cumple completamente con el numeral i) del artículo</i>

			11, ya que no emite una opinión ni proporciona recomendaciones sobre las modificaciones propuestas en los regímenes evaluados. 4. Dado que las propuestas carecen de un análisis cuantitativo, no es posible verificar de manera adecuada el cumplimiento del artículo 15 del Reglamento Actuarial, especialmente en relación con los tres principios fundamentales de Rigurosidad científica, Razonabilidad en la determinación de supuestos y Transparencia en la información presentada en el informe. Estos principios son esenciales para cualquier actuario a cargo de una valuación. 5. Por último, la comisión observa que la relación entre el actuario Chavarría y la Superintendencia de Pensiones, así como su doble papel como supervisor y evaluador actuarial de las modificaciones propuestas, podría plantear un incumplimiento del principio de independencia establecido en el artículo 16 del Reglamento Actuarial.” (El resaltado no es del original).
20 de junio de	DFOE-FIP-	Contraloría General de	Considera que deben hacerse ajustes al proyecto. El ente señala que el proyecto

2023	0294	la República	<i>“...indica parámetros laxos que incluso podrían revertir modificaciones realizadas previamente para contribuir a la sostenibilidad del FPJ. Por lo anterior se sugiere mantener la definición por ley de aquellas condiciones que se consideran esenciales (edad y años de servicio mínimos, especialmente). Lo mismo indica para la tasa de reemplazo, entre otros aspectos.</i>
20 de junio de 2023	PGR-OJ-064-2023	Procuraduría General de la República	<i>“Esta Procuraduría estima que el proyecto de ley consultado presenta inconvenientes a nivel jurídico y algunos eventuales roces de constitucionalidad”. Concretamente señala violaciones al principio de reserva de ley, retroactividad y violación a derechos consolidados y ausencia de estudios técnicos y actuariales. (Estos aspectos se recogen más abajo en el presente informe).</i>
21 junio de 2023	GG-81-2023	Vida Plena Operadora de Pensiones	Se opone al proyecto argumentando lo siguiente: <i>“En el proyecto de Ley N° 23.733 no se presenta información de estudios técnicos actuariales específicos que indiquen el impacto que tiene sobre estos regímenes una disminución de estos porcentajes de cotización.”</i>
21 junio	INEC-	INEC	Omite dar un pronunciamiento dado que el

de 2023	ASEN-226-2023		proyecto consultado no tiene relación con las competencias institucionales.
15 de junio de 2023	JD-PRE-0071-06-2023	JUPEMA	Manifiesta contundentemente su oposición al proyecto: <i>“El proyecto 23.733 no presenta estudio técnico actuarial que indique el impacto sobre el Régimen de Capitalización Colectiva, razón por la cual la afectación al equilibrio del fondo será inminente, provocando una pérdida en los montos de pensión de los más de 100.000 trabajadores de la educación que aspiran en el futuro a disfrutar su derecho sin desmejorar su calidad de vida, como así ocurrirá si se aprueban reducciones de las cotizaciones como lo pretende dicho proyecto.”</i>
09 de junio de 2023	GG-170-2023	OPC CCSS	Constata que el proyecto de ley no tiene efectos financieros sobre la institución, luego procede a estar a favor del proyecto.
19 de junio de 2023	DNP-OF-457-2023	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Acota que el proyecto en consulta está fuera de las competencias y funciones de la Dirección Nacional de Pensiones, pues afecta exclusivamente a los regímenes de Capitalización Colectiva de Magisterio Nacional y del Poder Judicial, ambos, con normativa diferente a la que rige a esta dirección.

21 de junio de 2023	SP-801-2023	SUPEN	A favor del proyecto consultado.
03 de julio de 2023	Oficio N° 112-S-2023	SITRAJUD	Se opone al proyecto: <i>“El contenido del proyecto, lejos de promover, mejorar y ejecutar mecanismos para garantizar la sostenibilidad y buen manejo de los recursos públicos; la política es totalmente contraindicada, para la realidad financiera actual.”</i> Además, señala la carencia de estudios técnicos actuariales de rigor.
03 de julio de 2023	N° 0266-DJA-2023	Dirección de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	Se opone al proyecto aduciendo irrespeto a la división de poderes y carencia de elementos técnicos mínimos para ser considerado un proyecto viable. Además, señala que existe una mala interpretación a los principios de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad.
28 de junio de 2023	SP – N°108-2023	Corte Suprema de Justicia	El proyecto de ley en consulta sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial. De aquí se colige el requisito de mayoría calificada para la votación de esta iniciativa de ley.

16 de junio de 2023	DJUR-02525-2023	Grupo INS	No hay objeciones ni observaciones de fondo y forma sobre el proyecto en cuestión y no se encuentran elementos lesivos para la Institución.
04 de julio de 2023	SG-908-2023	UNDECA	En contra del proyecto de ley. Además, hace un llamado respetuoso a discutir temas tan relevantes como este en una mesa de diálogo social.
04 de julio de 2023	009-SINDIJ UD-2022/2024	SINDIJUD	Se opone al proyecto de ley.

V ASPECTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ADVERTIDOS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

De especial interés para el presente dictamen son los aspectos de fondos de inconstitucionalidades presente en el proyecto en discusión recogidos por la Procuraduría General de la República en su informe N° PGR- OJ-064-2023 remito a esta Asamblea Legislativa y que se resumen a continuación:

1. Violación al principio de reserva de ley

El proyecto propone modificar, por vía reglamentaria, los parámetros iniciales establecidos en la Ley, con respecto a los requisitos de elegibilidad, el perfil de beneficios, así como los aportes y cotizaciones de cada régimen. Este aspecto del proyecto podría infringir el principio de reserva legal y ser inconstitucional.

La iniciativa no define límites o contornos mínimos suficientes para el ejercicio de aquella atribución, dejando abierta un margen de discrecionalidad muy abierto, casi irrestricto, con el que prácticamente podría llegar a vaciarse a futuro el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión o jubilación, al delegarse vastamente su regulación a nivel infra legal, lo cual es jurídicamente cuestionable.

El derecho a la pensión es un derecho fundamental y el régimen jurídico de los derechos fundamentales está reservado a la Ley, que es la llamada a definir los contornos básicos de ese derecho, entre ellos, lo arriba señalados. Su definición está reservada a la Ley (artículo 19.1 de la Ley General de la Administración Pública) pues requiere de un marco normativo legal inexorable.

La Sala es clara y contundente en advertir que una delegación irrestricta a un órgano administrativo para que pueda establecer por norma infra legal esas condiciones esenciales es improcedente, pues desatiende el principio de reserva legal en la materia. Más cuando no existen márgenes de determinación establecidos por el legislador y dentro de los cuales puedan las autoridades administrativas concretar sus atribuciones en cuanto a la regulación complementaria del régimen.

2. Retroactividad y violación a derechos consolidados

La reforma propuesta desconoce el derecho subjetivo que pudieran haber consolidado las personas respecto a los mencionados regímenes de pensión, ya sean éstas los beneficiarios originarios o sus sobrevivientes.

Las nuevas medidas que adopte el legislador no pueden ser arbitrarias y mucho menos lesivas de los derechos adquiridos, respecto de aquellas personas que lograron cumplir las condiciones de hecho previstas por la ley vigente, y que actualmente estén disfrutando de las prestaciones económicas que otorgaron dichas normas

Al tratar el tema de los derechos adquiridos en materia de pensiones, frente a la mutabilidad del ordenamiento jurídico, la Sala Constitucional ha sido contundente en su jurisprudencia al afirmar, entre otras cosas, lo siguiente: "*Resulta importante*

indicar, además, que el legislador puede variar la legislación, en tanto respete los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, como lo indica el artículo 34 constitucional" y "el jubilado tiene derecho a que se respeten las condiciones y reglas bajo las cuales obtuvo su pensión, es decir, que se mantengan las condiciones que la ley preveía para él al momento en que se consolidó su situación jurídica."

Preocupa que en la propuesta legislativa consultada no se prevea disposición alguna que permita resguardar la situación jurídica de aquellas personas que ya hubiesen obtenido y consolidado esos derechos con anterioridad a la norma legal propuesta, pues dependiendo del alcance que se quiera dar respecto de ellos de los nuevos requisitos o condiciones ahora propuestas, podría resultar violatorio del artículo 34 constitucional, en cuanto a la retroactividad en perjuicio de los trabajadores y sus familias.

3. Ausencia de estudios técnicos y actuariales

La Seguridad Social, como derecho prestacional que comprende las prestaciones económicas de larga duración por concepto de invalidez, vejez y sobrevivencia en las que se materializan las jubilaciones y las pensiones, es de innegable configuración legal. Está en manos del legislador, siguiendo criterios de oportunidad y conveniencia, pero con respaldo en estudios técnicos actuariales.

El debate en torno a la reforma de pensiones y su sostenibilidad financiera debe estar precedido por estudios técnicos que respalden toda iniciativa en la materia. Sin embargo, el proyecto de ley no hace referencia a estudios financieros o actuariales que analicen el impacto financiero que podría tener la propuesta; lo cual ignora la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas.

Debe darse una consolidación financiera de los regímenes afectados, para garantizar la sostenibilidad de los beneficios en curso, lo cual implica ajustes significativos en los requisitos de calificación y primas sustitutivas o tasas de remplazo (montos de pensión por pagar en sustitución del salario) actualmente previstos.

Estos aspectos no han sido cuantificados técnicamente, pues los análisis aludidos se basan más en la existencia un balance actuarial y superávits, pero no analizan las repercusiones que tendrían las medidas propuestas en la reconfiguración de los sistemas especiales de pensión y en la estimación de sus beneficios.

La Sala Concluido ha concluido que *“El derecho a la pensión puede verse modificado o limitado ante motivos de interés público que estén sustentados en estudios técnicos, tales como la propia viabilidad del régimen o fondo, siempre y cuando tales modificaciones no afecten su contenido mínimo”*.

VI AUDIENCIAS EN LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN:

En el trámite del presente expediente legislativo se realizaron las siguientes audiencias:

FECHA	COMPARECIENTE	ENTE
14 de junio, 2023	ROCÍO AGUILAR MONTOYA , superintendente	Superintendencia de Pensiones
20 de junio, 2023	NOGUI ACOSTA JAEN , ministro	Ministerio de Hacienda
21 de junio, 2023	IVÁN VINCENTI ROJAS , Procurador General	Procuraduría General de la República
27 de junio, 2023	SEIDY ÁLVAREZ BOLAÑOS , presidenta de la junta directiva	Junta Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

28 de junio, 2023	OSLEAN MORA VALDEZ director	Fondo Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial
4 de julio, 2023	HÉCTOR MAGGI CONTE , gerente general	Operadora de Pensiones de la CCSS
4 de julio, 2023	ALEJANDRO SOLÓRZANO MENA , gerente general	Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias
5 de julio, 2023	MARTA ACOSTA ZÚÑIGA , contralora general	Contraloría General de la República
26 de julio, 2023	JORGE STEVE FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ , secretario General y JORGE LUIS MORALES GARCÍA , secretario de actas	Sindicato de la Judicatura del Poder Judicial
13 de septiembre, 2023	ÁLVARO RAMOS CHAVES , ex superintendente de pensiones	Experto independiente
8 de agosto, 2023	ORLANDO AGUIRRE GÓMEZ , magistrado presidente	Corte Suprema de Justicia
14 de noviembre, 2023	MAURICIO SOTO RODRÍGUEZ , director de división de supervisión de regímenes colectivos	Superintendencia de Pensiones

VII CONSIDERACIONES FINALES:

Tras analizar el contenido del expediente y los elementos técnicos, actuariales, constitucionales señalados en las consultas remitidas y las audiencias realizadas, los suscritos legisladores acogemos los criterios técnicos y jurídicos que señalan las falencias e inconstitucionalidades en este proyecto de ley que pretende desfinanciar los sistemas de pensión del gremio de educadores y del Poder Judicial.

Nótese que la iniciativa analizada no contiene ninguna medida progresiva o de proporcionalidad para reducir la brecha entre las mayores y menores pensiones, tampoco para lograr una mayor cotización ni reducción de beneficios para las pensiones más altas y que el parámetro que pretende emular: el porcentaje de aporte patronal al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) actualmente es insuficiente para sostener dicho sistema de pensiones que hoy por hoy se encuentra en una grave crisis de sostenibilidad que obligará a replantear las contribuciones al alza. Por lo tanto, el fundamento base de este proyecto de ley es débil y pernicioso.

Este proyecto se presentó inicialmente sin estudios técnicos previos que lo fundamenten por parte de la proponente (primera violación constitucional a la buena técnica). Cuando posteriormente se presentó un documento titulado “*estudio actuarial*”¹, por parte de la Supen, los resultados mostrados en éstos contradicen algunas reformas propuestas y que no responden a la interrogante central de cuál será la repercusión de las reformas propuestas en la sostenibilidad financiera de ambos regímenes de pensiones y jubilaciones.

El presunto “*informe técnico*” documento de apenas 10 páginas, formulado por un tercero no proponente de forma posterior a la presentación del proyecto de ley tampoco cumple con los requisitos mínimos del Reglamento Actuarial de la propia Supen (un análisis cuantitativo del impacto de los cambios en los niveles de contribución o la cuantificación de los cuatro componentes básicos a partir de los cambios propuestos) ni permite dimensionar el impacto de las reformas en los regímenes de pensión afectados. Esto con fundamento a la consulta a la Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica, la cual es la encargada de formar

¹ Estudio actuarial del Proyecto de Ley 23.733. Actuario Rafael Chavarría Delvó. CCECR: 031876, presentado por la Supen.

a las personas profesiones en materia actuarial en nuestro país y los parámetros de constitucionalidad desarrollados por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República sobre la materia. Es de suma importancia agregar que la reforma propuesta incluso va en contra del Informe de Valuación Actuarial hecha en diciembre de 2022.

Todo lo anterior imposibilita conocer con certeza los efectos que pueda tener la aprobación de este proyecto de ley, para con los regímenes de pensión que busca modificar, pero también sobre las personas dentro de esos regímenes, tanto actuales cotizantes como quiénes disfrutaban de una pensión en la actualidad. Las consecuencias previsibles de aprobar esta iniciativa de ley son un desfinanciamiento grave y significativo al ya golpeado régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial y la pérdida de equilibrio financiero para el régimen magisterial. Tal y como advirtió el experto en la materia Álvaro Ramos en sesión del 13 de septiembre de 2023, así como las entidades gremiales y los fondos afectados en sus diversos escritos y audiencias y también reconocieron los personeros de la SUPEN, ambos fondos de pensiones deberán hacer ajustes “*al perfil de beneficios*”, lo que necesariamente significaría: reducir los montos de pensión, aumentar las edades de retiros, eliminar beneficios complementarios (incluyendo el de pensión para familiares sobrevivientes), entre otras medidas gravemente perjudiciales para las personas trabajadoras.

En este sentido, esta iniciativa legislativa pretende dejar de lado criterios matemáticos objetivos, para utilizar una perspectiva propuesta por un órgano colegiado con base en un reglamento que poseerá un contenido desconocido. Sobre este aspecto, se recuerda en varias ocasiones el principio de reserva ley, ya que siendo las pensiones un derecho fundamental deben ser normadas por ley y no es procedente, ni conveniente desde la defensa de los derechos de los cotizantes, remitir aspectos claves de la pensión, como edades de retiro y montos de pensión a una norma de menor solidez que la Ley.

En otro orden de ideas es importante subrayar la objeción expresa de todos los gremios consultados y de la mayoría de los entes consultados sobre este

proyecto de ley: la Procuraduría General de la República, la Junta Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el Fondo Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias, el Sindicato de la Judicatura del Poder Judicial, la propia Corte Suprema de Justicia se pronunciaron en audiencia legislativa (y mediante su criterio escrito) en contra de esta iniciativa por las razones aquí desarrolladas, mientras que las organizaciones sindicales SITRAJUD y UNDECA lo hicieron también por escrito. En definitiva, se trata de un proyecto adversado por los representantes de las personas pensionadas y trabajadoras que se verían gravemente afectados por las estipulaciones propuestas y que, de acuerdo con los entes constitucionales y técnicos consultado, presenta una seria de graves inconstitucionalidades de fondo que dan señales de la inconveniencia absoluta de su aprobación.

En esta misma línea y según se concluye de los criterios emitidos por los entes técnicos y gremiales consultados, las reformas propuestas en el expediente analizado inciden de manera particularmente grosera en el régimen de pensiones y jubilaciones del poder judicial, en particular en lo referentes al desfinanciamiento del aporte patronal-estatal a dicho régimen por un monto arbitrario, sin considerar la sostenibilidad del régimen, fuga y afectación a los derechos adquiridos y aportes de las personas cotizantes del régimen. A medio plazo, las medidas pretendidas por la iniciativa quebrarían el fondo judicial, desfinanciando y amenazando el funcionamiento mismo del Poder Judicial, atentando contra la separación de poderes y el correcto ejercicio de los mandatos constitucionales relativos al acceso a la justicia.

Finalmente, en cuanto a técnica y forma de presentación del proyecto, esta es deficiente según los propios términos del Departamento de Servicios Técnicos, destacando elementos desde el uso de un título mediático no acorde con la promoción de un proyecto de ley, hasta el uso innecesario de numerales y acomodo erróneo del articulado.

En suma, el Proyecto N° 23.733 es técnicamente deficiente e inconstitucional y políticamente inoportuno, impopular e inviable. La iniciativa presenta deficiencias

importantes como la falta de estudios técnicos que lo fundamentaran desde el principio, así como en sus análisis posteriores. El principio de reserva de ley no puede ser obviado y se debe subrayar que un derecho fundamental como lo es la pensión no puede ser delegado a un reglamento en perjuicio de las personas cotizantes y pensionadas.

VIII RECOMENDACIÓN:

Por todo lo anteriormente expuesto, estudiando el texto del proyecto de ley presentado, teniendo en cuenta las razones jurídicas, de oportunidad y conveniencia, hemos convenido en **dictaminar negativamente y solicitar el archivo inmediato** del expediente N° 23.733 **“MISMO PATRÓN, IGUAL CONTRIBUCIÓN”. EQUIDAD CONTRIBUTIVA PATRONAL EN RÉGIMENES BÁSICOS DE PENSIONES.**”

Dado en la Sala V de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas III, a los cinco días del mes de marzo del dos mil veinticuatro.

Dinorah Barquero Barquero

Luis Diego Vargas Rodríguez

Carolina Delgado Ramírez

Horacio Alvarado Bogantes

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Antonio Trejos Mazariegos

Parte dispositiva: Ericka Ugalde Camacho