



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-133-2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

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

EXPEDIENTE N° 23.733

INFORME JURÍDICO

**ELABORACIÓN:
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL**

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

15 DE JUNIO DE 2023

**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica
TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	5
III.	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	6
IV.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO	9
	Artículo 1, reforma el artículo 14 de la Ley N° 2248	9
	Artículo 2, reforma el artículo 11 de la Ley N° 2248	13
	Artículo 3, reforma los incisos 1) y 2) del artículo 236 de la Ley N° 8	15
	A. El aporte del 14.36% del inciso 2) del artículo 236 de la Ley N° 8 y rebaja al 5.75%	20
	B. Impacto de rebajar el 14.36% en el inciso 2) del art. 236 o que se anule por inconstitucional	24
	Artículo 4, reforma el artículo 224 de la Ley N° 8	27
	Artículo 4, reforma el artículo 225 de la Ley N° 8	29
	Artículo 4, reforma el artículo 227 de la Ley N° 8	32
	Artículo 4, reforma el artículo 229 de la Ley N° 8	33
	Artículo 5, deroga el artículo 224 bis de la Ley N° 8	35
	Transitorio I	36
	Transitorio II.	37
	Transitorio III.	38
	Transitorio IV.	38
V.	CONCLUSIONES	39
VI.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	40
VII.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	41
	Votación	41
	Delegación	41
	Consultas	42
VIII.	ANTECEDENTES	42



AL-DEST- IJU-133-2023

INFORME JURÍDICO¹

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

EXP. N°. 23.733

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa, en su exposición de motivos, parte del hecho de que se han planteado varias reformas al ordenamiento jurídico para intentar resolver la iniquidad existente entre los distintos regímenes de pensiones, en cuenta racionalizar los montos de pensión que reciben tanto los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y los pensionados de los regímenes con cargo al presupuesto nacional, que administra la Dirección Nacional de Pensiones.

Sin embargo, la justificación indica que persisten diferencias en el esfuerzo “contributivo patronal del Estado”, con discrepancias de aporte entre los regímenes básicos de pensiones sustitutos, fuera de aquel que los del Constituyentes de 1949 crearon, que en principio determina que la administración de pensiones estaría concentrada en una sola entidad, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

La proponente señala que la Sala Constitucional no ha cuestionado la existencia de esos otros regímenes básicos, mismos que han ampliado la iniquidad por la desigual condición de requisitos de elegibilidad, perfil de beneficios, aportes y cotizaciones para sus respectivos fondos, por ende, sus afiliados. Esta iniquidad se manifiesta y profundiza con la obligación del Estado como patrono en contribuir con porcentajes más elevados respecto al IVM.

Muestra que, en el Régimen del IVM el Estado aporta en su condición de patrono un 5,42% como cotización para el seguro de sus trabajadores (el cual será de 5,58% del 01 de enero de 2026 al 31 de diciembre de 2028 y 5,75% a partir del 01 de enero

¹ Elaborado por **Dr. Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Jurídico Social. Revisión y aprobación final a cargo del **Msc. Fernando Campos Martínez**, Director a.i., del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

de 2029²); en el caso del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio, el aporte patronal del Estado se eleva a un 6,75%, y al 14,36% en el caso del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

El proyecto de ley busca un correctivo unificador que equilibre al Estado en su obligación de aportar –como patrono– y evitar cotizaciones disímiles en favor de los empleados públicos que laboran para él, de modo que no se generen discriminaciones.

La composición en número de afiliados versus el aporte del Estado como patrono es otra prueba irrefutable de la discriminación, así el IVM, RCC y FPJ contaban con el 64,67%, 31,14% y 4,19%, respectivamente, de los 320 mil afiliados anuales en promedio; mientras que, de las contribuciones del Estado como patrono se estima en una distribución de 49,52%, 32,45% y 18,03%. Es decir, que en el Poder Judicial con una pequeña población mayor al 4% recibe el equivalente al 18%, lo cual tiene diferencias significativas del aporte del Estado como patrono.

El proyecto de ley propone realizar ajustes en la cotización patronal para el RCC y para el FPJ, de tal manera que se uniforme con la que se realiza para el Régimen del IVM, pero de forma gradual, para que no se materialicen efectos significativos en la sostenibilidad financiera y actuarial de los regímenes que se verían afectados, sobre todo el FPJ, cuestión que se consigna en los transitorios propuestos y que esta asesoría analizará.

La justificación cita, para el caso del Poder Judicial, valuaciones actuariales, referenciando el link <https://www.supen.fi.cr/estudios-actuariales>, y con ello cumplir con la Sentencia No. 2018-5758 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que exige esos estudios técnico-actuariales, cuando se modifican las condiciones de los aportes a un régimen de pensión.

Respecto de este régimen FPJ, la última valuación actuarial con corte a diciembre 2022, se estima un déficit actuarial de ₡644.820 millones en la valoración con grupo cerrado y un déficit actuarial de ₡1.079.928 millones en la valuación con beneficios devengados, así como un faltante en el financiamiento de las pensiones en curso de pago de ₡472.710 millones (un financiamiento de 67,13%). Este déficit se originó con el otorgamiento de pensiones por montos mayores a los que les debería corresponder según las contribuciones realizadas por beneficiarios. Hecho que fue

² En el caso del IVM, y producto de la última reforma introducida por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social al artículo 33, inciso a), del Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, (adoptado en sesión N.º 8908 del 1º de junio del 2017), se dispuso que, en materia de contribuciones, los ingresos por ese concepto se registrarán por la siguiente disposición: “a) *En el caso de los asalariados se cotizará un 12.16% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes: Patrono: 5.75% de los salarios de sus trabajadores, Trabajador: 4.50% de su salario. Estado como tal: 1.91% de los salarios en todos los trabajadores*”.

parcialmente corregido por la reforma del 2018, mediante Ley No. 9544, de 24 de abril de 2018, pero no suficiente³.

Y sobre el RCC del Magisterio, la última valuación actuarial con corte a diciembre 2022, indica que este régimen tiene un superávit actuarial de ₡74.116 mil millones de colones con grupo cerrado y un superávit actuarial de ₡1.049.731 millones con beneficios devengados.

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.º 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**: Reforma a los artículos 11 y 14 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, donde en el primer artículo, se 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.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE⁴

El proyecto de Ley tiene vinculación tangencial respecto de los Objetivos de la Agenda 2030 y sus metas. Se vincula específicamente con el Objetivo para el Desarrollo Sostenible N° 10. *“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”*,

³ Elevó la edad normal de retiro de 62 a 65 años, estableció un límite para el retiro anticipado de 62 años para los hombres y 60 años para las mujeres, y modificó el salario de referencia para el cálculo de pensión para que fuera el 82% de los últimos 240 salarios actualizados por inflación (en lugar del 100% del promedio de los últimos 24 salarios).

⁴ Área de Investigación y Gestión Documental, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, elaborado por **Randall García Rodríguez**.

dado que las medidas propuestas como reformas a dos de los principales regímenes jubilatorios del Pilar Básico o Pilar I, buscan garantizar la igualdad de oportunidades, mediante políticas salariales, fiscales o de protección social que contribuyan al logro progresivo de mayor igualdad, en virtud del objetivo de unificar el aporte patronal de ambos regímenes (Magisterio y Poder Judicial) con el régimen general del IVM y racionalizar dicho aporte, evitando distorsiones, diferencias y desigualdades propiciadas en la normativa nacional.

Al respecto, la exposición de motivos, advierte que “(...) *mientras que en el Régimen del IVM el Estado aporta en su condición de patrono un 5,42% como cotización para el seguro de sus trabajadores (el cual será de 5,58% del 01 de enero de 2026 al 31 de diciembre de 2028 y 5,75% a partir del 01 de enero de 2029); en el caso del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio, el aporte patronal del Estado se eleva a un 6,75%, y al 14,36% en el caso del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial por parte del mismo Estado como patrono.*” Lo cual favorece a grupos específicos de la sociedad, en detrimento de los sectores cubiertos por el IVM.

El proyecto no elimina las heterogéneas desigualdades existentes en cuanto a condiciones o requisitos, pero aporta en esa dirección, en específico con el tema de las desigualdades en materia de pensiones, en particular fortaleciendo la reducción de la desigualdad de resultados, modificando la normativa y prácticas discriminatorias y promoviendo legislación, políticas y medidas adecuadas a ese respecto (Meta 10.3). De igual forma, la norma adopta “políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y de ese modo lograr progresivamente una mayor igualdad” (Meta 10.4).

En términos de los efectos del expediente, esta iniciativa tiene una afectación positiva respecto del Objetivo N° 10 y las metas referenciadas, aunque la viabilidad de la iniciativa de ley, deberá ser determinada por los informes jurídico y económico respectivos, asunto que se comprobará y reflejará en las conclusiones.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS⁵

PROYECTOS SIMILARES EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA	
EXPEDIENTE No:	19922
NOMBRE	LEY DE REFORMA INTEGRAL A LOS DIVERSOS REGÍMENES DE PENSIONES Y NORMATIVA CONEXA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Ley 9544

⁵ Elaborado por **Randall García Rodríguez**, 23 de mayo de 2023, Área de Investigación y Gestión Documental, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST-ITS-307-2016
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	La reforma establece explícitamente que el porcentaje que defina la Corte en su condición de Patrono, deberá ser superior al que aporta el colectivo judicial, lo cual podría resultar en una camisa de fuerza para el Estado quién finalmente es el que realiza el aporte del Poder Judicial como patrono, sobre todo considerando la situación de déficit fiscal que vive el país. Considérese que el aporte del Estado como patrono al IVM es de 5.08% y al Fondo de Capitalización de Magisterio es de 6.75%, en tanto que al Fondo del Poder Judicial sería de 13.75% con la posibilidad de aumentarse a un monto superior al 15% si el Fondo dispone aumentar el porcentaje de cotización de los servidores y jubilados a ese valor.
EXPEDIENTE No:	21130
NOMBRE	TOPE A LAS PENSIONES DE LUJO Y OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PENSIONES
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por Dictamen Unánime Negativo del 5 de agosto de 2021 de la Comisión de Asuntos Jurídicos
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	AL-DEST-IJU-174-2019 AL-DEST- IEC -081-2019
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<u>AL-DEST-IJU-174-2019</u> La reforma planteada opera como una derogatoria tácita de los regímenes especiales, pues plantea un tope para todas las eventuales pensiones, una sola forma de cotización estatal y una edad mínima de retiro, elementos que unido al monto de cotización, es lo que hace sustancialmente un régimen diferente a otro. Esta derogatoria se hace sin modificar en específico los regímenes, ni regularlos de forma adecuada y como se repite, lo más importante, sin un fundamento técnico que permita deducir razonablemente la subsistencia de los regímenes existentes, pues en un sistema razonable un tope a la pensión debe significar una modificación a la cotización del afiliado, si su cotización es para un monto de pensión más alto del tope señalado, así como la devolución de las demasías inmediatas de lo aportado con anterioridad. Véase que incluso en el Transitorio I del proyecto que nos ocupa se obliga a los diferentes regímenes a devolver cuotas que, supuestamente con el nuevo tope, los afiliados pagaron de más, devolución que se hará al momento de alcanzar la edad para jubilarse. Reiteramos que todo esto requiere necesariamente un estudio actuarial que respalde la incidencia en los diferentes regímenes, su impacto y sostenibilidad. <u>AL-DEST- IEC -081-2019</u> Señala que el Estado como patrono cotizaría de manera uniforme el mismo porcentaje que cotiza a la CCSS para todos los demás regímenes de pensiones legalmente establecidos.

	Se dispone además que la diferencia entre las cotizaciones actuales y la nueva cotización uniforme, sería destinada al régimen no contributivo para mejorar las actuales pensiones de ese régimen y otorgar nuevas pensiones. De cualquier manera, la propuesta reduce la carga financiera del Estado como patrono, pero tendrá un efecto directo en el financiamiento de cada régimen, pues la tasa actuarial está definida y distribuida entre los participantes del financiamiento de acuerdo a los beneficios a recibir. Este cambio podría afectar el pago de las pensiones al existir un menor flujo de ingresos.
EXPEDIENTE No:	21345
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
INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	• AL-DEST-IJU-216-2022 • AL-DEST-ITS-001 -2022 • AL-DEST-IEC-015-2022 • AL-DEST-IEC-015-2022 • AL-DEST- IEC -078-2019
PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:	<u>AL-DEST-IJU-216-2022 y AL-DEST-ITS-001 -2022</u> Artículo 236 inciso 2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N.º 8 Este artículo nos presenta una situación nueva que consiste en el posible rebajo del porcentaje de aporte patronal del Poder Judicial que está fijo en 14,36%. Se habilita entonces, basado eso sí, en estudios técnicos y bajo autorización de la SUPEN a rebajar el aporte Institucional como máximo a un piso de 5.5%, siempre sobre los sueldos y salarios de los servidores del Poder Judicial. Otro filtro se halla en la propuesta cuando determina que la Junta Administradora debe enviar a la SUPEN un informe anual razonado sobre este aporte. <u>AL-DEST-IEC-015-2022, AL-DEST-IEC-015-2022 y AL-DEST- IEC - 078-2019</u> Sobre el Aporte Patronal del Poder Judicial Como se indicó este régimen no está a cargo del Presupuesto Nacional, sin embargo, recibe recursos producto de la cuota patronal a cargo del Poder Judicial el cual se financia con recursos del presupuesto. Valga indicar que con el Presupuesto Nacional también se financia la cuota patronal al IVM de los servidores de la Administración Central, sin embargo, este aporte corresponde a un 5.25% del salario, el cual es mucho menor que el que realiza el Poder Judicial. En relación con este régimen, se propone la posibilidad de que, con base en los estudios actuariales, la cuota patronal, la cual actualmente está definida en el 14,36% de los salarios, se vaya reduciendo hasta un límite mínimo del 5,5%, de la carga salarial.

IV. ANALISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.

En primer lugar, decir en técnica legislativa que no se hace mención en el epígrafe al número de ley ni la fecha, se trata de la Ley N° 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de fecha 05 de setiembre de 1958 y sus reformas. Ciertamente esta ley fue reformada integralmente por la “Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, Ley N° 7531 del 10 de julio de 1995 y sus reformas. Entonces el epígrafe debería decir:

Artículo 1. Reforma del artículo 14 de la Ley N° 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958 y sus reformas, reformada integralmente por la Ley N° 7531, Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, de 10 de julio de 1995 y sus reformas, para que se lea según sigue:

En segundo lugar, las reformas a un cuerpo legal se hacen en orden al articulado. Aquí se inició con el artículo 14, cuando debería iniciarse con el número 11.

Artículo 1, reforma el artículo 14 de la Ley N° 2248

En cuanto a lo propuesto en el proyecto de ley, el fondo se compara de seguido entre el artículo vigente de la ley y lo que ofrece la iniciativa, veamos:

Ley N° 2248	Proyecto de Ley N° 23733
Artículo 14.- Cotización obrera y patronal. Todos los funcionarios cubiertos por este Régimen, sin excepción, cotizarán el ocho por ciento (8%) del salario devengado y sus patronos, tanto públicos como privados, el seis coma setenta y cinco por ciento (6,75%) del salario.	Artículo 14.- Cotización obrera y patronal Todos los funcionarios cubiertos por este Régimen, sin excepción, cotizarán el ocho por ciento (8%) del salario devengado y sus patronos, tanto públicos como privados, el cinco coma setenta y cinco por ciento (5,75%) del salario.

Lo que hace el artículo es equiparar la contribución del Estado como patrono de los funcionarios cubiertos por el régimen del Magisterio Nacional a lo que tendrá como contribución los adscritos al IVM a partir del 1° de enero del año 2029, en ese tanto, se elimina la iniquidad entre ambos regímenes en lo concerniente a este aporte.

El Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), de acuerdo con el último informe actuarial al 31 de diciembre de 2022⁶ es superavitario por lo que no se espera un impacto adverso con la rebaja del 1% de contribución del Estado como patrono, aunque queda sujeto a un estudio técnico actuarial que se realice con ocasión exclusiva de este Proyecto de Ley. De suyo, el último estudio publicado recientemente en marzo de 2023 indica:

Se concluye que el Régimen de Capitalización Colectiva, presenta un superávit actuarial estimado de 74.11 mil millones de colones; el índice de solvencia para el escenario base es de 1.01. Sin embargo, se esperan incrementos de las pensiones a largo plazo de 1.56 puntos porcentuales por debajo de inflación, esto debido a la fórmula de autobalance que posee el Régimen. Asimismo, este estudio permitió concluir que las pensiones vigentes son cubiertas 23.37 veces con los activos actuales del régimen, además se presenta una razón de solvencia de 1.32 bajo la metodología de Unidad de Crédito Proyectada. De esta manera, no existe evidencia de un riesgo de solvencia según lo determinado por el artículo 26 del reglamento de riesgos emitido por el CONASSIF y se cumple con la política de solvencia de la institución.⁷

Información más completa se puede observar en la siguiente tabla:

⁶ JUPEMA. Departamento Actuarial. Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre del 2022. Fechado Marzo 2023. Conforme al Reglamento Actuarial de la SUPEN, publicado en Alcance N°200 de la Gaceta del 27/09/2016 y oficio SP-A-247- 2021 del 16/12/2021.

⁷ JUPEMA. Cit. p. 7. Resumen Ejecutivo.

Cuadro 7.7.1: RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN COLECTIVA
Balance Actuarial Escenario Base contra Unidad
de Crédito Proyectada (Montos en
millones de colones)

Tipo de Escenario	UCP*	BASE
Tasa de Interés real (Promedio)	5.19%	5.19%
ACTIVO		
Cotizaciones		2 521 731
RESERVAS		
Reserva para pensiones en curso **	368 143	368 143
Reserva del fondo	4 012 273	3 997 716
Total Reservas	4 380 416	4 365 859
TOTAL ACTIVO	4 380 416	6 887 590
PASIVO		
Pens. Curso de Pago		
Beneficios Vejez	208 340	208 340
Beneficios Invalidez	48 524	48 524
Beneficios Sucesión	37 913	37 913
Total Pens. Curso	294 777	294 777
Pens. Futuras		
Beneficios Vejez	2 867 221	5 639 963
Beneficios Invalidez	110 832	185 965
Beneficios Sucesión	57 855	623 257
Total Pens. Futuras	3 035 908	6 449 185
Otros Gastos ***	-	69 511
TOTAL PASIVO	3 330 685	6 813 473
SUPERAVIT/DEFICIT	1 049 731	74 116
Prima Media General	N/A	16.17%
Razón de Solvencia	1.32	1.01

(*): Unidad de Crédito Proyectada, este escenario se presenta la reserva al valor de mercado.

(**): El activo se ajusta al estudio de revalorización de pensiones del segundo semestre 2022

(***): Estos gastos corresponden a las liquidaciones financieras y actuariales esperadas.

FUENTE: Departamento Actuarial. JUPEMA. Diciembre 2022.

A priori no habría afectación sustantiva al régimen, aunque la rebaja de aporte del Estado como patrono, como se dijo, se debe medir actuarialmente por este nuevo factor que no está comprendido en el último Informe Actuarial a diciembre de 2022. Lo cierto es que en términos jurídicos la Sala Constitucional en la Sentencia N° 05236-1999 de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999, (reiterada en la 6987-99 de las 16:21 horas del 8 de setiembre de 1999 y en la 3052-2000 de las 9:28 del 14 de abril del 2000) con motivo de una acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, reiteró que la contribución del Estado debe ser la misma para todos los regímenes existentes. En esa oportunidad manifestó lo siguiente:

“...el porcentaje de la contribución estatal sobre los salarios de los servidores públicos y los trabajadores debe ser el mismo independientemente del régimen de que se trate, pues para este Tribunal más bien sería inconstitucional que la existencia de los diversos regímenes llegara a requerir una contribución del Estado –uso de fondos

públicos— diferente en cada régimen, pues ello supondría beneficiar a un grupo o sector social en detrimento de otros. Téngase presente que los fondos públicos provienen de los tributos y otras fuentes de ingreso que pagan, en teoría al menos, todos los habitantes del país, y con ellos se conforman los ingresos públicos. De esta manera, una contribución del Estado que sea distinta podría provocar, como resultado final, un trato discriminatorio a favor de unos y en perjuicio de otros cotizantes de los diferentes sistemas de pensiones y jubilaciones y con ello una clara vulneración al contenido del numeral 33 constitucional.”⁸

Podríamos decir que, incluso, esa igualdad se manifiesta en el artículo 15 de la ley de cita 2248 cuando establece que “*El Estado, en su calidad de tal, cotizará un porcentaje idéntico al que aporta al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)*”, lo mismo debería aplicar para el aporte del Estado como patrono.

Sin duda, la rebaja quedaría a beneficio de Caja Única del Estado, la Hacienda Pública, que deberá ser reprogramado en su momento en un Presupuesto Ordinario de la República y destinado a otras necesidades de inversión o gasto.

La aprobación del artículo es de conveniencia y oportunidad del legislador y está en apego al principio de no discriminación entre beneficiarios de regímenes de pensión, siendo que el Estado es el mismo patrono. Ciertamente, el artículo 16 de la Ley 2248 indica en su párrafo segundo que: “*La cuota patronal sólo podrá variarse con autorización expresa de la Asamblea Legislativa, emitida por ley ordinaria.*”

Para mayor abundamiento, en nuestra opinión, el porcentaje del aporte del Estado como patrono no constituye un derecho adquirido, o una situación jurídica consolidada en favor de un régimen, cualquiera que sea, y esto aplica también para el Régimen del Poder Judicial, en virtud que no se puede admitir la “intangibilidad del ordenamiento”, esto en el sentido de no admitir la tesis que aquellos presupuestos porcentuales de aporte del Estado no pueden ser modificados nunca más, todo lo contrario, es una potestad del legislador, de acuerdo con el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, el dictar y reformar las leyes, y sobre todo aquellas relacionadas con la erogación de fondos públicos.

Artículo 2.

Igual que con el artículo 1 anterior, aconsejamos buena técnica en la estructura de los proyectos de ley, en el sentido de utilizar solo un artículo para reformar todos los artículos de un cuerpo legal específico, bastaba entonces en el artículo 1 reformar

⁸ Texto tomado de la audiencia conferida por la Sala Constitucional a la Procuraduría General de la República en la Acción de Inconstitucionalidad, Expediente Judicial 22-012137-0007-CO. Informe de 15 de mayo de 2023.

los artículos 11 y 14, no 14 y 11 (porque todo tiene un orden), una secuencia descendente. Pero si persistiere el legislador de dejar la numeración tal cual está, la misma apreciación que hicimos para el artículo 1, la hacemos nuevamente en cuanto a la redacción del epígrafe que cabe para este artículo 2.

Artículo 2, reforma el artículo 11 de la Ley N° 2248

De seguido el cuadro comparativo, donde se resalta en negrita el texto nuevo.

Ley N° 2248	Proyecto de Ley N° 23733
Artículo 11.- Requisitos de elegibilidad La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional determinará, según los estudios técnicos actuariales correspondientes, los requisitos que deberán cumplirse para la declaratoria de los beneficios.	Artículo 11- Requisitos de elegibilidad La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional determinará, según los estudios técnicos actuariales correspondientes, los requisitos que deberán cumplirse para la declaratoria de los beneficios. Las personas cubiertas por este Régimen podrán anticipar su edad de pensión por vejez, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con el Reglamento que dicte la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es un ente público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio.⁹ En efecto, la JUPEMA ordena obligatoriamente realizar un estudio actuarial del Régimen transitorio de reparto a su cargo, por lo menos cada cinco (5) años, aunque la SUPEN los exige cada año¹⁰. De los resultados de ese estudio, informa al MTSS y Hacienda, junto con las recomendaciones del caso. Indisputablemente JUPEMA debe ajustar la administración del régimen a los reglamentos que dicte el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, en particular sobre estudios actuariales de las entidades fiscalizadas por la SUPEN.

JUPEMA está sujeta, no solo a su ley especial, sino al ordenamiento jurídico administrativo público y, esencialmente, a las ordenanzas, directrices y demás actos vinculantes emanados de la Superintendencia General de Pensiones.

⁹ Vid. Art. Artículo 97.- Naturaleza de la Junta, de la Ley 2248.

¹⁰ Actualmente la normativa vigente en materia de valuaciones actuariales indica que el informe se debe presentar una vez al año y con corte al mes de diciembre correspondiente.

Por lo tanto, la citada Junta se encuentra obligada a respetar el principio de legalidad, rector de la actuación administrativa consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Todas las decisiones que adopte la Junta pueden ser impugnadas en revocatoria ante sí, o bien en apelación ante el Tribunal Administrativo del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹¹, según dicta la Ley N°8777, “Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil”, del 07 de octubre de 2009.

Dicho lo anterior, la propuesta agrega *“Las personas cubiertas por este Régimen podrán anticipar su edad de pensión por vejez, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con el Reglamento que dicte la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.”*

Pareciera, antes de ofrecer este texto, no se revisó el artículo 26 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983, de fecha 16 de febrero de 2000 y sus reformas, el cual establece lo siguiente:

ARTÍCULO 26.- Anticipación de la edad de retiro. *El afiliado podrá anticipar su edad de retiro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con esta ley y con el reglamento que dicte la Junta Directiva de la CCSS.*

De la anterior norma se deduce, que en la actualidad solo pueden anticipar pensión utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, aquellos que se pensionarían por el régimen IVM, no los del Magisterio, y justamente este proyecto es para que se brinde esa habilitación, pero no se hace correctamente, afectando el artículo supra, por lo que debería vincularse lo dispuesto en este artículo 11 de la iniciativa, con el artículo 26 de la Ley N° 7983, de modo que compatibilicen; y dos, si esa es la voluntad, clarificar en el texto que la Junta haría la gestión a instancia del interesado ante las Operadoras de Pensiones Complementarias OPC's que administran los fondos del tercer pilar.

Indisputablemente, la fórmula utilizada es riesgosa, pues lo pretendido, en principio, no es del todo propio de un Reglamento emitido por JUPEMA, pues el Régimen

¹¹ Órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia exclusiva e independencia funcional, administrativa y financiera en el desempeño de sus atribuciones. Los fallos de este Tribunal agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.

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.

Otro asunto, por citar un ejemplo, el agregado al texto del artículo 11 no establece un mínimo de edad para anticipar, aspecto este que debería quedar explícito en la ley. En adición, y sobre este tema, el artículo 21 párrafo primero de la precitada Ley de Protección al Trabajador establece la edad, y dice así:

***“ARTÍCULO 21.- Condiciones para acceder a los beneficios del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias. Las prestaciones derivadas del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias se disfrutarán de acuerdo con los contratos, pero no antes de que el beneficiario cumpla cincuenta y siete años de edad, excepto en caso de invalidez o enfermedad terminal, calificado por la CCSS o en caso de muerte.
(...)”***

En síntesis, aun cuando la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es la administradora del régimen, ente público no estatal, con personalidad jurídica distinta a la del Estado, reconocida por la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, responsable directa de las peticiones y los recursos que ante ella planteen los educadores, aprobando o denegando solicitudes en resolución razonada y conforme al expediente; lo cierto es, que no podría regular por reglamento todos los elementos del anticipo de pensión y mucho menos disponer de los recursos del tercer pilar “Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias”, si antes, tal facultad, no encuentra condicionantes, de forma que no existan normas en contrario en el ordenamiento jurídico, como las expresas en la Ley de Protección al Trabajador.

Se recomienda se acoplen las normas del ordenamiento jurídico que ya están vigentes sobre anticipar la edad de pensión por vejez utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias.

Artículo 3

Hay dos epígrafes en el artículo 3, se recomienda se junte ambos textos en uno solo.

Artículo 3, reforma los incisos 1) y 2) del artículo 236 de la Ley N° 8

En tabla comparativa los cambios:

Ley N° 8	Proyecto de Ley N° 23733
Artículo 236- El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tendrá los siguientes ingresos:	Artículo 236- El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tendrá los siguientes ingresos:

1) Un aporte obrero de un trece por ciento (13%) de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo, porcentaje que se retendrá en el pago periódico correspondiente. 2) Un aporte patronal del Poder Judicial de un catorce coma treinta y seis por ciento (14,36%) sobre los sueldos y los salarios de sus servidores. [...]	1- Un aporte obrero máximo de un trece por ciento (13%) de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo, porcentaje que se retendrá en el pago periódico correspondiente. La Junta Administradora podrá aprobar una disminución cuando los estudios técnicos demuestren que es factible dicha posibilidad, misma condición aplica, en caso de que se requiera incrementar el porcentaje de contribución sobre los salarios, y las jubilaciones y pensiones a cargo del Fondo. 2- Un aporte patronal del Poder Judicial de un cinco coma setenta y cinco por ciento (5,75%) sobre los sueldos y los salarios de sus servidores. [...]
--	---

Inciso 1.

El artículo 236 fue recientemente reformado por la Ley N° 9544 del 24 de abril de 2018, justamente para que el Régimen de Pensión del Poder Judicial estabilizara sus finanzas, puesto que venía, y continúa arrastrando, un importante déficit. El aumento al 13% del aporte obrero fue una de esas medidas. En retrospectiva, la persona trabajadora judicial entre 1939 y años siguientes cotizaba un 5%, en el año 1994 aumentó a 7%, 1996 el 9%, 2010 el 9.5%, para el 2013 el 10%, del 2014 al 2016 el 11% y a partir del año 2018 y hasta la fecha el 13%, aunque la propuesta técnica del año 2018, cuando se reformó la Ley N° 8, fue del 15%.

Esta asesoría advierte a las señoras y señores diputados tener mucha cautela respecto de los cambios propuestos en este inciso 1), justamente cuando el último Informe de Valuación Actuarial a diciembre 2022¹² señala un importante déficit del FPJ. En las conclusiones y recomendaciones, dicho Informe dice:

¹² HERNANDEZ GONZÁLEZ, Raúl Alberto. “*Valuación Actuarial del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, período 2022*”, San José, 16 de marzo de 2023. Esta evaluación se realizó conforme la normativa establecida por la SUPEN para las valuaciones actuariales, concretamente en el “Reglamento Actuarial”, publicado en el alcance 200 del diario oficial “La Gaceta” del 27 de setiembre de 2016, vigente a partir de enero 2017.

CONCLUSIONES

a) *El escenario base, el cual corresponde a lo que la normativa establece con población cerrada, tiene una razón de solvencia del 76.28% y se requeriría una prima sobre salarios de 62.09%, lo que produce un déficit de 644,820 millones de colones. De acuerdo con lo establecido en la Política de Solvencia del Régimen, la razón de solvencia es tolerable pues se ubica entre un 70% y un 80%.*

b) *Para el año 2022, el déficit disminuyó debido a un aumento de la población activa y un cambio en los objetivos de rentabilidad por parte de la JUNAFO. Adicionalmente, se presentó una mejoría en los resultados por cambios en las tasas de salida y en la escala salarial. Todo esto a pesar de los cambios dados en el entorno macroeconómico, que produjeron como resultado pérdidas no realizadas por 63,240 millones de colones.*

c) *Es necesario obtener tasas de crecimiento de los trabajadores cercanas o superiores al 3.35% para alcanzar una razón de solvencia del 100%. El escenario con población abierta y la tasa de crecimiento del 1% de la población reducen el déficit a 369,684 millones de colones y se alcanza una razón de solvencia de 87.67%.*

d) **El escenario optimista muestra un déficit de 405,981 millones de colones**, una razón de solvencia de 82.88% y una prima media de 54.80% de los salarios.

e) **El escenario pesimista muestra un déficit de 954,340 millones de colones**, una razón de solvencia de 69.76% y una prima media de 70.63% de los salarios.

f) *Bajo los supuestos empleados, **el escenario de beneficios devengados presenta un déficit actuarial de 1,079,928 millones de colones** y una razón de solvencia del 48.73%. Un 64% de los pasivos corresponde a los derechos en curso de pago y un 36%, a los derechos en formación.*

g) *Para mejorar el nivel de solvencia, es necesario realizar acciones, las cuales deben recaer en los derechos en curso de pago, pues estos derechos fueron otorgados en condiciones actuarialmente laxas que contribuyeron a la situación actual del Fondo. Una de estas acciones es reducir el porcentaje de la tasa de reemplazo del 80% al 50% en los derechos sucesorios y reconocerles un 50% de inflación a los derechos en curso de pago actuales por un periodo de diez años. Este escenario aumenta la solvencia y prolongará la capacidad de pago del Fondo.*

RECOMENDACIONES

a) Se recomienda plantear un proyecto de ley que permita disminuir el costo de los derechos en curso de pago. Se sugiere valorar el escenario de la página #90, el cual permitirá alcanzar un nivel de solvencia aceptable:

i. Reducir el porcentaje de la tasa de reemplazo del 80% al 50% en los futuros derechos sucesorios.

ii. Por 10 años, reconocer un 50% de inflación a los derechos en curso de pago.

La siguiente tabla del informe de valuación actuarial a diciembre de 2022 muestra la situación financiera que respalda esas conclusiones y recomendaciones.

Tabla # 2.1

Escenario	Característica	Razón de solvencia	Prima	Déficit (Superávit) millones de colones
Base	De acuerdo con la normativa	76.28%	62.09%	644,820
Optimista	Se aumenta la tasa real	82.88%	54.80%	405,981
Pesimista	Se disminuye la tasa real	69.76%	70.63%	954,340
Beneficios devengados	De acuerdo con la normativa	48.73%	NA	1,079,928
Población abierta	Crecimiento del 2.00% de la población	92.27%	45.63%	241,517
Población abierta	Crecimiento del 3.34% de la población	100.00%	39.02%	0
Población abierta	Crecimiento del 1% de la población	87.67%	50.88%	369,684
Mortalidad de inválidos diferenciada	Se emplea la tabla de mortalidad RP-2014 para los inválidos	76.65%	61.61%	631,213
Escenario con ajustes con población abierta	Por 10 años 50% revaloración de los derechos en curso de pago y 50% de tasa reemplazo para los derechos por sucesión	94.05%	45.50%	163,901

Pareciera no es el momento para hacer cambios a este aporte, sobre todo por las modificaciones que este mismo expediente plantea para el inciso 2) del numeral 236 en relación con el Transitorio II, de ir bajando gradualmente el aporte al fondo del Poder Judicial como patrono.

Es contradictorio en la propuesta que se indique que el porcentaje del aporte trabajador del 13% es máximo (dando a entender que oscila en rango de rebaja con ese techo), cuando de seguido el nuevo texto agrega que se puede incrementar sin sujeción a porcentaje por acuerdo de la Junta Administrativa (entonces no sería el

máximo), de hecho, el texto da margen para diversas interpretaciones. Ciertamente, en la ley vigente ese porcentaje es fijo, salvo que el legislador lleve a cabo una reforma.

En otras palabras, el texto no solo da la posibilidad de bajar el aporte obrero, sino, también subirlo más allá del 13%, cuando según estudios técnicos se requiera incrementar. Esta asesoría tiene duda sobre delegar en una Junta Administrativa esa competencia, pues a nuestro juicio **es exclusivo de la reserva de ley**, pues se alteraría una de las condiciones fundamentales de fuente, es decir, la cotización, que recae sobre los salarios de las y los trabajadores.

Las cotizaciones son núcleo duro del legislador, otros aspectos sí podrían ser afectados por una Junta, como evidentemente lo hace la Junta Directiva de la CCSS con la administración del IVM, cuando cambia requisitos de elegibilidad, las reglas del promedio de salarios, la edad, el anticipo, entre otros aspectos del perfil que inciden en el beneficio.

La misma exposición de motivos menciona la Sentencia N° 11957-2021, de la Sala Constitucional en relación con el artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, jurisprudencia más restrictiva que nuestro criterio, pues arguyó, esa jurisdicción, que la Junta no debía fijar parámetros de actuación sobre dichas pensiones. Nuestro criterio es que sí se le puede dotar de esas competencias, como lo tiene la Junta de la Caja, o la JUMEMA sin que pueda modificar, claro está, los porcentajes de cotizaciones, que queda, como se dijo, a reserva de ley.

Lamentablemente el Voto que hemos citado disminuyó el potencial de atribuciones de la Junta Administrativa, al anular el párrafo tercero del artículo 239 de la Ley N° 8. Dicho párrafo indicaba lo siguiente: *“Con base en el resultado de los estudios actuariales, y con autorización de la Superintendencia de Pensiones, la Junta Administrativa podrá modificar los parámetros iniciales establecidos en esta ley respecto de los requisitos de elegibilidad, el perfil de beneficios, así como los aportes y las cotizaciones de los servidores judiciales y de las jubilaciones y las pensiones previstos en la ley, siempre que esto sea necesario para garantizar el equilibrio actuarial del Régimen.”*

Las reformas en este proyecto de ley pretenden revertir esa jurisprudencia, pues ese órgano quedó con poca autonomía o no suficiente para un órgano instrumental de esa categoría, quizá resabio de la idea concentradora y finalista de Corte Plena en los asuntos administrativos dentro del Poder Judicial. Sin embargo, hay que recordar que a partir de las reformas del año 2018 la Junta quedó absolutamente bajo supervisión y regulación de la Superintendencia de Pensiones (Supen) y del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif). Dicho sea de paso, los reglamentos que emita este Régimen deben ser aprobados por la Superintendencia de Pensiones (Supen).

En esa misma línea, se discrepa de la exposición de motivos cuando indica que resulta necesario empoderar a la Junta Administradora del FPJ para que tenga potestad de aprobar cambios al perfil del requisito del porcentaje de cotización obrera, para financiar pensiones futuras y en curso de pago, muchas de ellas superiores a lo que realmente fueron cotizadas, y con edades bajas, bajo leyes anteriores, puesto que esta es una excepción de reserva del legislador.

Si bien, el artículo 239 de la Ley N° 8 le otorga a la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial adscripción o desconcentración como un órgano con independencia funcional, técnica y administrativa, ese alcance no da pie para que modifique los rubros de los aportes tripartidos (trabajador, patrono, Estado), ya que estos quedan a merced del principio de legalidad.

Inciso 2.

A. El aporte del 14.36% del inciso 2) del artículo 236 de la Ley N° 8 y rebaja al 5.75%

Lo primero que hay que decir sobre el inciso 2) del artículo 236 de la Ley N° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, es que ha sido interpuesta una Acción de Inconstitucionalidad del ciudadano X contra, y concretamente, el aporte patronal (14.36% del salario) que efectúa el Poder Judicial como patrono al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de sus funcionarios. El accionante afirma que dicha norma infringe los artículos 33, 73 y 74 de la Constitución Política, así como los principios de justicia y paz, de razonabilidad y proporcionalidad.

Se tramita mediante el Expediente Judicial 22-012137-0007-CO, y sobre el caso, la Procuraduría General de la República contestó la audiencia conferida diciendo, en primer término, que coincide con la resolución que dio curso a la acción por interés difuso, en defensa del ordenamiento jurídico, y en tutela del buen uso de los fondos públicos y se adhiere a la posible inconstitucionalidad.

Explica el órgano procurador que el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial no es un régimen con cargo al presupuesto nacional, pues cuenta con un Fondo propio, que es el encargado de cancelar las prestaciones previstas en las normas que lo rige (Dictamen C-287-2004 del 12 de octubre del 2004); sin embargo, manifiesta que ello tampoco implica que los dineros con los que se realiza la contribución patronal a ese régimen estén exentos del control habitual sobre el uso eficiente de fondos públicos.

Para confrontar la desigualdad entre regímenes, la PGR compara el FPJ con lo que ocurre con los aportes del IVM, y lo dice así:

Luego, también es importante precisar que actualmente la contribución del Estado como patrono al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte es el equivalente a un 5.42% del salario de los servidores públicos y no un 5.25% como se indica en la acción. Esto como producto de la reforma aprobada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social al artículo 33, inciso a), del Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, la cual fue acordada en la sesión n.º 8908 del 1º de junio del 2017. En esa reforma se dispuso que las cotizaciones al régimen serían las siguientes: “a) En el caso de los asalariados se cotizará un 12.16% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes: Patrono: 5.75% de los salarios de sus trabajadores, Trabajador: 4.50% de su salario. Estado como tal: 1.91% de los salarios en todos los trabajadores”. Asimismo, el Transitorio XI del citado Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte estableció la siguiente gradualidad para la aplicación de esos porcentajes: del 1º de enero de 2023 al 31 de diciembre del 2025, 11.16%, donde los patronos aportan un 5.42%, los trabajadores un 4.17% y el Estado 1.57%; del 1º de enero de 2026 al 31 de diciembre de 2028, 11.66%, donde los patronos aportan un 5.58%, los trabajadores un 4.33% y el Estado 1.75%; y, a partir del 1º de enero de 2029, 12.16%, donde los patronos aportan un 5.75%, los trabajadores un 4.50% y el Estado 1.91%.

Parte de la anterior cita puede resumirse en la siguiente tabla de la SUPEN:

REGIMEN	Afiliados	Pensionados	Edad mínima	Contribuciones			Pensión promedio
				Trabajador	Patrono	Estado	
Régimen básico (RIVM)	1 333 142	317 961	63 (M), 65 (H) ^{2/}	4,17%	5,42% ^{3/}	1,57%	292 671
- RCCMN	103 687	4 969	55 (M, H)	8%	6,75%	1,57%	464 078
- FPI	13 951	4 205	60 (M), 62 (H)	13%	14,36%	1,57%	1 813 301

1/ Datos a mayo 2023 para RCC y FPI. Los datos de afiliados de RCC a abril 2023 y los datos del IVM a julio 2022.

2/ A partir de la reforma que entra en vigencia el 11 de enero de 2024.

3/ La contribución será de 5,75% a partir del 1/1/2029.

Fuente: SUPEN, presentación ante la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, 14 de junio 2023.

Cita la Procuraduría la importante Sentencia de la Sala Constitucional N° 0846-1992 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992. Es la misma Sentencia que autorizó los regímenes sustitutos¹³ al régimen básico de pensiones IVM, estableciendo

¹³ 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.

requisitos para la validez de dichos regímenes públicos de pensiones sustitutivos del régimen general. Entre una de esas condiciones, **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.** En adelante la cita:

*“... 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. /.../”¹⁴*

Esta violación constitucional del excesivo porcentaje de aporte del Poder Judicial como patrono a su régimen de Pensión ya la había advertido la PGR en la OJ-075-2017 del 21 de junio del 2017, cuando se tramitó en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N° 20035. En aquella oportunidad sostuvo que el aporte del Poder Judicial como patrono al régimen de pensiones de sus empleados, equivalente a un 14.36% de sus salarios supone, en principio, una contradicción con los precedentes de la jurisdicción constitucional sobre esa materia. Esa misma observación la hizo en la OJ-104-2017 del 16 de agosto del 2017 y en la OJ-010-2020, del 14 de enero del 2020, en la que se analizó el proyecto de ley N° 21345, texto que en este momento se tramita en el Plenario Legislativo. Y a propósito de ese Expediente, el mismo reforma el inciso 2) del artículo 236, último texto de discusión con primer informe de mociones vía artículo 137 del RAL, que dice así:

*Artículo 236-
(...)*

2) Un aporte patronal del Poder Judicial de un 14,36% sobre los sueldos y los

¹⁴ 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.

salarios de sus servidores. Con base en el resultado de los estudios actuariales, y con autorización de la Superintendencia de Pensiones, la Junta Administradora podrá rebajar este aporte, sin que pueda ser inferior al 5.5% de los sueldos y salarios de los servidores del Poder Judicial. Adicionalmente, la Junta Administradora deberá enviar, anualmente, un informe razonado al respecto a la Superintendencia de Pensiones.
(...)

Sea que el porcentaje de 14,36% esté previsto en el Expediente Legislativo 21345 o en este otro 23733, la Sala Constitucional y la Procuraduría, que reitera (2023) como informante de la acción de inconstitucionalidad citada, determinan posible inconstitucionalidad, al expresar:

*“Partiendo de lo expuesto, considera este Órgano Asesor de la Sala Constitucional que el artículo 236.2 de la LOPJ, en tanto prevé un aporte del Poder Judicial, como patrono, de un 14.36% al régimen de jubilaciones y pensiones de sus funcionarios, porcentaje que resulta muy superior al 5.42% que aporta el Estado como patrono al régimen general de Invalidez Vejez y Muerte, **es contrario al principio de igualdad, al de proporcionalidad y razonabilidad y al principio de uso eficiente de los fondos públicos.**”*

El mismo fondo jurídico descrito, según nuestra opinión, aplicaría para el Transitorio II de este Expediente N° 23733, que luego analizaremos.

Y, para que no quede duda, la Sentencia N° 03288-2021 del 19 de febrero de 2021, sobre trato de igualdad en derechos y en cargas, la Sala Constitucional dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

*“...La Convención Americana de Derechos Humanos, por su parte, dispone en su artículo 24, que: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley”. Esta norma hace referencia al concepto de discriminación, procurando que exista igualdad real y no solamente formal o jurídica entre todos los seres humanos. Disposición establecida en el artículo 33 de nuestra Constitución Política y que implica dar un trato entre iguales y uno diferenciado entre desiguales. **La Sala ha sido conteste en manifestar, que se resume en el derecho a ser tratado igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se constituyan. Asimismo, se ha definido que la igualdad es, al mismo tiempo, una obligación constitucional que consiste en tratar de igual forma a los que se encuentren en iguales condiciones de hecho, erigiéndose como tal en un límite a la actuación del poder público. Sin embargo, también se ha establecido que el principio de igualdad no tiene un carácter absoluto, pues no concede, propiamente, un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino, más bien, a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentran en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas. En ese sentido, no puede pretenderse**”*

un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, o bien, cuando la situación que se denuncia es ilegal o irregular, pues el respeto a la igualdad no implica una equiparación de condiciones contrarias al ordenamiento. De conformidad con estas consideraciones, para que la jurisdicción constitucional determine si ha existido o no un quebranto al derecho a la igualdad, debe establecerse un parámetro de comparación que permita dilucidar si ha existido o no un trato discriminatorio (ver Sentencia N° 2010-1025). (...)” (El resaltado no corresponde al original)

La propuesta, en este proyecto de ley de reforma al inciso 2) del artículo 236 es consustancial al Derecho de la Constitución, no así su Transitorio II.

B. Impacto de rebajar el 14.36% en el inciso 2) del art. 236 o que se anule por inconstitucional

Queda claro que la norma 236.2. podría ser, eventualmente, anulada por inconstitucional, pero está la otra cara del asunto, que es el análisis económico y actuarial resultante de bajar el 14.36% al 5.75%. El Departamento ofrece a este respecto el Informe Económico; no obstante, hay que mencionar en este Informe Jurídico, que el Régimen del Poder Judicial, al 31 de diciembre de 2022, tenía una población de funcionarios activos compuesta por 14,039 personas, siendo la cantidad con derechos en curso de pago por pensión 4,196, algunos con montos elevados, aunque, es dable decir, que la Sentencia de la Sala Constitucional N° 11957-2021, del 25 de mayo de 2021, dispuso que entre cotizaciones, contribuciones y otras cargas no deben exceder el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada.

Lo anterior lo indicamos de modo que una resolución de la Sala Constitucional que se dicte en el futuro próximo, si es conteste con la del año 1992 y posteriores antecedentes, de encontrar discriminatorio el porcentaje de aporte del Poder Judicial como patrono, incidiría en el régimen y la búsqueda de fórmulas para su existencia. De hecho, Edgar Robles, en el trabajo publicado “*El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*”¹⁵, expone:

“/.../puede observarse que la tasa tripartita de cotización al FPJ ha venido aumentando de forma continua desde 1996, debido a los problemas de solvencia que venía presentando el régimen por la desvinculación del pago de los beneficios a la historia salarial del trabajador, la eliminación del tope de pensiones, la baja edad efectiva de pensión, la baja rentabilidad de las inversiones del fondo y la pérdida de los ingresos provenientes de los intereses

¹⁵ ROBLES, Edgar, Academia de Centroamérica, El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos, PV-02-2019, Setiembre 2019, N° 22, p. 35. De hecho, usufructuar del 50 por ciento de los intereses que generaban los depósitos judiciales de los litigios pendientes fue declarado inconstitucional en 1999.

de los depósitos judiciales.

De suyo, las reformas que se hicieron en el año 2018 han sido insuficientes aun con el aporte que, según el Tribunal Constitucional (1992), es inconstitucional por discriminatorio (14.36% de este inciso 2) del artículo 236).

Evidentemente, la propuesta del inciso 2) es acorde con las Sentencias de la Sala Constitucional, los criterios de la PGR y que esta asesoría respeta y comparte, en el sentido de accionar por la eliminación del catorce coma treinta y seis por ciento (14,36%) sobre los sueldos y los salarios de sus servidores, a cambio de que el aporte patronal del Poder Judicial a su fondo sea de un cinco coma setenta y cinco por ciento (5,75%), equiparándolo a los demás regímenes.

Esto es congruente, sin embargo, lo que no encuentra conforme o convincente esta asesoría, es que la inconstitucionalidad se perpetúe como lo establece el Transitorio II de este Proyecto de Ley, sin garantía que el régimen mejore sus condiciones actuariales y financieras, y de ello se ha identificado claramente que, sin afectar las pensiones en curso de pago, mismas que se heredan, el déficit continuaría por largos años, siendo, posiblemente, nugatoria la llegada al porcentaje del 5,75%.

El mismo Informe de Valuación Actuarial a diciembre 2022, hace dos recomendaciones que recordamos nuevamente, reducir el porcentaje de la tasa de reemplazo del 80% al 50% en los futuros derechos sucesorios y, por 10 años, reconocer únicamente 50% por concepto de inflación a los derechos en curso de pago.

Otras fórmulas más drásticas, habida cuenta de la posible declaratoria de inconstitucionalidad del inciso 2) del artículo 236 de la Ley N° 8, mismo que representa el aludido porcentaje del 14,36%, y que ha vuelto el asunto a estrado judicial por falta de anulación. Contemplando esta posibilidad que impactaría el Fondo (pasaría la contribución tripartita de 28.93% a 20.32%¹⁶), esta asesoría ha reunido algunos elementos de lo que se ha dado en foros y en prensa, respecto de los que podrían ser posibles alternativas ante el eventual desequilibrio:

- Que el legislador haga del régimen uno cerrado y deje de lado el de población abierta, manteniendo los actuales cotizantes y los que están en derecho de curso de pago, mientras los nuevos servidores judiciales que ingresen a servicio aportarían al Fondo del IVM –traslado de sistema-. La ventaja es que como queda en régimen cerrado, no posibilita la migración, y, sobre todo,

¹⁶ Al año 2023 la contribución se reparte así: Poder Judicial como patrono 14.36%, trabajadores 13% y Estado como tal 1.57%. Si la Sala anula la contribución de 14.36% o este proyecto de ley lo baja al estándar de todo servidor público, la contribución quedaría en: Poder Judicial como patrono 5.75%, trabajadores 13% o lo que defina la Junta según este mismo proyecto, y 1.57% el Estado como tal. Sobre este último porcentaje para el año 2026 sube a 1.75% y para el 2029 el 1.91%

los reintegros de cuotas, sin afectación sustantiva, por ese lado, al fondo. Bajo esta tesis, no se aconseja la migración abierta entre sistemas, en virtud que ello sí podría desestabilizar el régimen.

- Aumentar la cotización de la persona trabajadora, asunto difícil e incierto, pues resulta una carga mayor respecto de otros trabajadores afiliados a otros regímenes, y este alto porcentaje que hoy abonan ocurre porque hay un grupo de beneficiarios en curso de pago que gozaron de los privilegios de leyes anteriores. Subirles la cotización, con salarios congelados sin aumentos, aumentaría la injusticia en el sistema. Además, la medida de aumentar la cuota trabajadora tendría que ser cumplimentada con otros factores, como los que recomienda el Informe de Valuación Actuarial (Marzo 2023) de abundante cita, de bajar la tasa de pago por sucesión de 85%¹⁷ a 50% y suspender en el tiempo una parte (50%) del pago por incremento costo de vida.
- Que baje el tope máximo de los beneficios devengados no a diez salarios base, sino que se ubique en cinco salarios base¹⁸ (aproximadamente 2.311.000 colones poco más alto al IVM con postergación), aunque esta medida tendría que pasar por el tamiz del órgano de control de constitucionalidad. Aunado con maximizar los rendimientos de las inversiones, asunto que atañe a la Junta Administrativa bajo supervisión de SUPEN.
- Otra decisión aún más radical, dados los recurrentes déficits, sería el traslado de todos los funcionarios activos del Poder Judicial al régimen IVM, lo que implica devolución de reintegros por cuotas, y los 4.200 beneficiarios aproximadamente en curso de pago pasarlos en adelante a cuenta del presupuesto nacional. Se estaría cerrando totalmente este régimen básico sustituto.

Finalmente se recomienda escuchar a la SUPEN en caso de que se baje de 14,36% a 5,75%, sobre posibles escenarios técnicos para cubrir el faltante que no oscilaría entre medio o un billón de colones como ahora, sino mucho más (esto es parte de lo que sería el estudio actuarial).

¹⁷ Aunque ese informe indica 85%, el artículo 229 de la Ley N°8, señala que es el 80%.

¹⁸ Para el año 2023 se mantendrá en la suma de 462,200 (cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos colones).

Artículo 4.

Igual que el anterior comentario de técnica legislativa, hay innecesariamente dos epígrafes, los cuales se deben fundir en uno solo. Justamente en todos los incisos que hacen referencia a modificaciones de numerales de la Ley N° 8 se redactó lo antes dicho.

Este artículo utilizó la técnica adecuada de reformar varios artículos de una misma ley. Véase que el artículo 3 que reforma los incisos 1) y 2) del artículo 236 se pudo integrar perfectamente sin separarlo.

En las modificaciones a los artículos 224 y 225 se repite el punto 1, incluso hay duda si el punto 1 en el contenido –texto- del artículo 225 es correcto.

Artículo 4, reforma el artículo 224 de la Ley N° 8

A continuación, se visualizan los cambios propuestos en la siguiente tabla comparativa:

Ley N° 8	Proyecto de Ley N° 23733
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.	Artículo 224- Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación de conformidad con el perfil de requisitos y beneficios que apruebe mediante reglamento la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, donde la edad para la jubilación ordinaria no podría ser mayor a la edad normal de retiro que se determine para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social; y se detallarán las condiciones de edad, años de servicio y proporcionalidad para el retiro anticipado (sin cumplir con la edad de jubilación ordinaria), el cálculo del salario de referencia y la cuantía que se otorgará sobre el salario de referencia, que no podrá ser menor al 45%. Los servidores judiciales podrán anticipar su edad de jubilación, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con el Reglamento que dicte la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.



El artículo 224 había sido reformado por el artículo 1° de la ley N° 9544 del 24 de abril de 2018, dispone el derecho de pensión de los servidores judiciales con veinte años o más de servicio combinado con que tengan 65 años cumplidos y al menos 35 años de servicio. Todo esto es eliminado de la norma vigente.

La propuesta de reforma al numeral mantiene los veinte o más años de servicio en el Poder Judicial para jubilarse, pero lo supedita a un perfil de requisitos y beneficios que apruebe mediante reglamento la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. No obstante, deja a reserva de ley, que la edad de retiro se determine indexando la edad de derecho a pensión del Régimen IVM de la CCSS, que la subió a 65 años, que aplicará a partir de enero de 2024. Sobre este particular, quedaría el régimen sustituto básico del Poder Judicial a tono con el Régimen básico constitucional del artículo 73 de la Carta Fundamental.

Lo anterior implicaría que una modificación de edad no tendría que venir a ser aprobada a la Asamblea Legislativa, sino que quedaría al arbitrio de la Junta Directiva de la CCSS que irradiaría al régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial. Estaría orientado a uniformar en el país la edad de retiro en virtud que actuaría como una especie de enganche normativo.

Incluso, es contradictorio 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. Sabemos que el retiro anticipado en IVM (enero 2024) no aplica para hombres, y en el caso de las mujeres a partir de 63 años. Es un margen de discreción muy amplio para que quede a Reglamento. En el mismo sentido, se observa, el rango indeterminado para ajustar los años de servicio para anticipar el retiro, sin base mínima. Esto es reflejo de la derogatoria que este Proyecto de Ley hace al artículo 224 bis, supresión de texto del actual 224, puesto que en esos numerales están las condiciones establecidas.

Se deja a Reglamento con el nuevo texto ofrecido, el cálculo del salario de referencia, que el artículo 224 vigente, texto que se elimina, lo fija en el 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). Estamos hablando de 240 cuotas (en IVM de la CCSS aplicará 300 cuotas a partir de enero 2024). En otras palabras, la Junta por Reglamento podría maniobrar para subir o bajar ese número de cuotas cambiando la expectativa de retiro de los afiliados.

Sobre ese Reglamento que dictaría la Junta Administrativa, hay que decir categóricamente que los artículos 241 y 242 de la Ley N° 8, obligan a la Junta (supervisión y regulación a la que está sometida) a que el tema reglamentario sea aprobado por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

Curiosamente lo que si se fija por ley es el cálculo del salario de referencia y la cuantía a otorgar sobre el salario de referencia, que no podrá ser menor al 45%. No se aconseja fijar un porcentaje de esta naturaleza en la ley, pues se ocupa de elasticidad, pues esto depende de los elementos que quedan bajo estudio de una solicitud. La exposición de motivos no respalda con un estudio técnico por qué ese 45%. Además, una cifra fija, de “piso” en la ley, no es técnicamente viable pues el cálculo de los factores depende en buena medida de la fortaleza que tenga el fondo de acuerdo a los estudios actuariales.

Por último, el texto que dice: *“Los servidores judiciales podrán anticipar su edad de jubilación, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, de conformidad con el Reglamento que dicte la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”*, es igual al que estableció la legisladora en esta iniciativa de ley en el artículo 2 que reforma el artículo 11 de la Ley N° 2248. Aplicaría lo mismo para el Magisterio Nacional que para el Poder Judicial. Líneas arriba hicimos observaciones respecto de ajustar esta reforma de anticipo de jubilación con adelanto de recursos acumulados en el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, con lo que establece la Ley de Protección al Trabajador, especialmente los artículos 21 y 26 de ese cuerpo legal. Valen entonces las apreciaciones que hicimos cuando analizamos aquella reforma.

Con ello se permitiría que los tres regímenes básicos, el principal IVM de la CCSS, y los sustitutos del Magisterio y del Poder Judicial puedan optar por esos recursos. Ahora, igual como lo señalamos para la JUPEMA, aplica lo mismo para la Junta Administrativa del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, en el sentido de que el Reglamento que dicte *motu proprio* no es posible acceder a los recursos que están en las OPC’s. Aquí se decanta que deberá ser un Reglamento que dicte la CONASSIF a instancia de SUPEN, puesto que el segundo y tercer pilar del sistema de pensiones y jubilaciones costarricense son propios de la Ley de Protección al Trabajador, no de administración de las Juntas de pensiones de la Caja, del Magisterio o del Poder Judicial.

Artículo 4, reforma el artículo 225 de la Ley N° 8

Este artículo sufre bastantes cambios como se visualiza en la siguiente tabla comparativa:

Ley N° 8	Proyecto de Ley N° 23733
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	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).	pago y las que se otorguen en el futuro se reajustarán dos veces al año por variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), de conformidad con lo que apruebe la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones el FPJ y los siguientes criterios: 1- Para las jubilaciones (beneficios por vejez e invalidez), el ajuste máximo a aprobar se determinará bajo lo siguiente: a) Un 25% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es menor al 80,00%. b) Un 50% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es mayor o igual al 80,00% y menor al 90,00%. b) Un 100% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es mayor o igual al 90,00%. El financiamiento de los beneficios en curso se revisará cada vez que se desee aprobar un aumento en las pensiones y se podrá analizar de forma conjunta o por ley. La revalorización de las pensiones (beneficios por sobrevivencia) seguirán los criterios indicados según el fundamento legal que dio origen al beneficio del causante.
--	--

Para iniciar el análisis de la propuesta de modificación del artículo 225 de la Ley N° 8, hay que decir, que mediante la Circular 236 del Consejo Superior del Poder Judicial, publicada en el Boletín Judicial No. 5 del 13 de enero del año 2023, se definió que el salario base del Oficinista 1 de la relación de puestos del Poder Judicial para el año 2023 se mantiene en la suma de **462,200** (cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos colones). Por consiguiente, por tercer año consecutivo se sigue partiendo de la misma suma para la definición de las diversas penas establecidas en el Código Penal, así como otras multas e impuestos según se encuentra establecido en el artículo 2¹⁹ de la Ley 7337 de 5 de mayo de 1993.

¹⁹ **“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,

Según esa referencia, ninguna jubilación del Poder Judicial podrá ser superior a diez veces a dicho salario, que a resultas sería de 4.622.000 colones, ni inferior a la tercera parte de ese salario, 154.067 colones.

Dicho lo anterior, analizando con disección la propuesta a este numeral 225, nos dice en primer lugar que los pensionados y jubilados tendrán dos aumentos al año por costo de vida, **esto sería a todas luces discriminatorio respecto de los otros regímenes**, Magisterio, Caja y los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. Además, contradictorio decir dos aumentos, uno en cada semestre, cuando las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) se establecen por estimación mensual, pero con aplicación anual para estos menesteres. Evidentemente se podría medir por semestre. Nuestro criterio es, que sería inconstitucional otorgar dos aumentos exclusivamente a este régimen, salvo que el legislador autorice que todos los regímenes de pensión del país tengan dos aumentos anuales por costo de vida, siendo que tendría grandes implicaciones fiscales (respecto de los que son con cargo al presupuesto nacional) y de sostenibilidad de los Fondos (IVM, Magisterio y PJ).

Eso sí, la escalerilla propuesta podría ser compatible con el último Informe de Valuación Actuarial del FPJ (Publicado en Marzo 2023), pues los aumentos por costo de vida estarían supeditados a la fortaleza financiera del Fondo, entre más débil financieramente esté el Fondo menos aumento recibirían los jubilados, entre más fuerte el activo o patrimonio más aumento.

Entonces quedaría autorizada la Junta a realizar aumentos por costo de vida a los beneficiarios por vejez e invalidez bajo posicionamiento de la razón de solvencia del Fondo, y de acuerdo con los tres rangos de criterio de ajuste:

- a) Un 25% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es menor al 80,00%.
- b) Un 50% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es mayor o igual al 80,00% y menor al 90,00%.
- b) Un 100% de la variación si el financiamiento de las pensiones en curso es mayor o igual al 90,00%.

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.”

El Informe Actuarial al 31 de diciembre de 2022 nos indica que la razón de solvencia en el escenario base con población cerrada (vid. p. 15, Tabla # 2.1) es de 76.28% con déficit de 644.820 millones de colones, mientras con beneficios devengados de 48.73% con déficit de 1.079,928 millones de colones. Estos datos actuales, de acuerdo con la escalerilla anterior, nos ubicarían en el inciso a), vale decir, solo habría incrementos por costo de vida equivalentes a un 25%. No obstante, para paliar esto se introducen las dos revisiones al año, una en cada semestre, cuestión que hemos dicho no la tienen otros regímenes, pero que es de dudosa constitucionalidad, dado que los otros regímenes reciben un solo aumento al año. Pero tampoco esos otros regímenes tienen una escalerilla como la que aquí se plantea, que en nuestra opinión tiene sustento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 4, reforma el artículo 227 de la Ley N° 8

Como se observa se elimina buena parte del texto del vigente artículo 227, operando otro tipo de parámetros, como se ve en la columna derecha.

Ley N° 8	Proyecto de Ley N° 23733
Artículo 227- El servidor judicial que se incapacite de modo permanente para el desempeño de su cargo o empleo, así declarado por la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o por la instancia que esa institución designe, y hubiera laborado por cinco años o más para el Poder Judicial, será separado de su puesto con una jubilación permanente. Dicha jubilación se calculará de la siguiente manera: a) Se determina el ochenta y tres por ciento (83%) del promedio de los salarios ordinarios devengados en los últimos veinte años de su vida laboral o los que hubiera disponibles, actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), según se estableció en el artículo 224. b) El resultado obtenido en el punto a) se multiplica por el tiempo servido a un máximo de treinta y cinco años y se divide entre treinta y cinco. El resultado será el monto del beneficio. Los montos de las pensiones por invalidez observarán los topes establecidos en el artículo 225.	Artículo 227- El servidor judicial que se incapacite de modo permanente para el desempeño de su cargo o empleo, así declarado por la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o por la instancia que esa institución designe, y hubiera laborado por cinco años o más para el Poder Judicial, será separado de su puesto con una jubilación permanente. Dicha jubilación se calculará de conformidad con el perfil de requisitos y beneficios que apruebe mediante reglamento la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, donde se detallará el cálculo del salario de referencia y la cuantía que se otorgará sobre el salario de referencia, que no podrá ser menor al 45%.

Este es otro de los artículos que habían sido reformados por el artículo 1° de la ley N° 9544 del 24 de abril de 2018, se trata de las incapacidades permanentes para el desempeño del cargo, y la cuantía a recibir, una vez lo declare la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). El requisito de haber laborado por cinco años o más no cambia, queda igual. Lo que la propuesta varía es el cálculo para otorgar la jubilación permanente por invalidez.

Se eliminan las indexaciones de los incisos a) y b) de la Ley vigente, para dar paso a que sea la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial la que estudie el perfil de requisitos y beneficios, dando la idea que toda la materia de cálculo debe ir a Reglamento. En otras palabras, se está pasando de criterios de indexación matemáticos objetivos y en 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.

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%. Esta misma base porcentual está plasmada para el adelanto de jubilación anticipada que analizamos líneas arriba respecto de la reforma al artículo 224 sobre anticipo. Allí habíamos dicho que este tipo de fórceps porcentual no contribuye con la administración actuarial –elasticidad- de un Fondo de Pensión y Jubilación, sobre todo, este (FPJ), que está en déficit recurrente.

Solo en audiencia las y los señores de la Junta Administrativa podrían señalar si conviene establecer fijamente la base mínima del 45%, pues hay aspectos de solvencia a considerar. Reiteramos, nuestro punto de vista es que no se debería asentar un porcentaje mínimo en la ley.

Artículo 4, reforma el artículo 229 de la Ley N° 8

Se modifican los primeros dos párrafos del artículo 229, el resto del numeral queda igual.

Ley N° 8	Proyecto de Ley N° 23733
Artículo 229- El monto de las prestaciones de pensión por sobrevivencia en los casos de viudez, unión de hecho, orfandad o ascendencia será proporcional al monto de pensión que recibía el pensionado al momento de fallecer, y en su conjunto este monto no será	Artículo 229- El monto de las prestaciones de pensión por sobrevivencia en los casos de viudez, unión de hecho, orfandad o ascendencia será proporcional al monto de pensión que recibía el pensionado al momento de fallecer o hubiere recibido el servidor

mayor al ochenta por ciento (80%) de lo que correspondía al causante. En caso de muerte de un servidor activo, la cuantía de la pensión por viudez, unión de hecho, orfandad o ascendencia será proporcional al monto de pensión que hubiera recibido el fallecido de acuerdo con el cumplimiento de requisitos en el momento de la contingencia, y en su conjunto este monto no será mayor al ochenta por ciento (80%) de lo que le hubiera correspondido al causante. Las proporciones para los beneficios por viudez, unión de hecho, orfandad y ascendencia serán las que se estipulen en el reglamento del Régimen. Toda pensión por sobrevivencia caducará por la muerte del beneficiario, a excepción de lo dispuesto en este artículo para la pensión que corresponde a los hijos. Las asignaciones que caduquen acrecerán proporcionalmente las de los demás beneficiarios que se mantienen vigentes, a solicitud de ellos y siempre y cuando los requieran, previo estudio de trabajo social y aprobación de la Junta Administrativa del Fondo.	judicial en caso de haber sido declarado inválido al momento de fallecer, y en su conjunto este monto no será mayor al cien por ciento (100%) de lo que correspondía o hubiere correspondido al causante. Las proporciones máximas para los beneficios por viudez, unión de hecho, orfandad y ascendencia serán las que se estipulen en el reglamento del Fondo y la asignación individual dependerá de la aprobación de la Junta Administradora. Toda pensión por sobrevivencia caducará por la muerte del beneficiario, a excepción de lo dispuesto en este artículo para la pensión que corresponde a los hijos. Las asignaciones que caduquen acrecerán proporcionalmente las de los demás beneficiarios que se mantienen vigentes, a solicitud de ellos y siempre y cuando los requieran, previo estudio de trabajo social y aprobación de la Junta Administrativa del Fondo.
---	--

La propuesta de reforma al **párrafo primero** va en la dirección contraria a lo que determina el Informe de Valuación Actuarial a diciembre 2022 a que hemos hecho referencia. En ese informe, ya citamos, que una de las recomendaciones indica que el porcentaje por derecho de sucesión (sobrevivencia) sea del 50% y no como lo establece el artículo vigente del 80% y mucho menos del 100% del monto que disfrutaba el causante como lo indica la iniciativa de ley. De suyo, la pensión por sobrevivencia es el pago en dinero a los dependientes directos del afiliado fallecido y tiene como objetivo compensar el desequilibrio que pueda producir la pérdida del titular difunto afiliado a la administradora del Fondo de Pensiones.

Sería una medida no conveniente por parte del legislador aprobar lo propuesto, considerando que ese FPJ está en déficit sustantivo, de más de medio billón de colones en escenario optimista, y de más de un billón de colones en escenario pesimista. En ese sentido, el deber de la Asamblea es de adoptar, en el contexto, las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los diversos regímenes

de pensiones, mediante la aprobación de las leyes que se requieran para el logro de ese objetivo y no debilitarlos.

Indudablemente, variar el porcentaje metería más presión al Fondo, por tanto, no se recomienda ese ajuste al 100%, y ajustarlo a como lo establece la recomendación del estudio técnico-actuarial (Marzo 2023). Ese incremento al 100%, parte de la idea que el Fondo es boyante, con patrimonio sólido o solvente, y esa no es la realidad.

Huelga decir, que mediante resolución de la Sala Constitucional N° 11957-2021 del 25 de mayo de 2021, declaró inconstitucional el requisito de los 20 años de servicio exigido para efectos de obtener la pensión por sobrevivencia que se deriva de este artículo 229 y dimensionó que se mantiene vigente el requisito de 10 años para adquirir ese derecho, según el artículo 230 de la Ley 7333 de 5 de mayo de 1993 en la versión anterior a la reforma.

La propuesta se podría agravar cuando, para el **segundo párrafo**, se dice que es la Junta Administradora la que aprueba las proporciones máximas para los beneficios por viudez, unión de hecho, orfandad y ascendencia, y que esta decisión se basaría en el Reglamento, pero no es a un elenco normativo sino a estudios actuariales. Así, no queda con rango de ley un porcentaje, sino que lo manejaría la Junta en referencia al Reglamento que podría cambiar, se supone, de conformidad con la solvencia del Fondo. Entonces, para este segmento de beneficiarios por sucesión no se garantiza la determinación ni de un techo ni de un piso en contravención con el principio de seguridad social.

Artículo 5.

Por técnica legislativa deben fundirse los dos encabezados que tiene el artículo 5.

Artículo 5, deroga el artículo 224 bis de la Ley N° 8

Se cita aquí el artículo 224 bis que se pretende derogar:

Artículo 224 bis- Los servidores con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación anticipada si no se cumpliera con la edad o el número de años de servicio, citado en el artículo anterior. Esta se calculará de la siguiente forma:

a) Si el retiro se produjera al cumplir treinta y cinco o más años de servicio, pero sin haber cumplido los sesenta y cinco años de edad, la jubilación se calculará en proporción a la edad del servidor:

1) Las mujeres deben haber cumplido al menos sesenta años y los hombres al menos sesenta y dos años.

2) El cálculo se hará multiplicando la pensión obtenida según lo establecido en el artículo 224 para el cálculo de la jubilación ordinaria, por la edad del servidor y el

producto se dividirá entre sesenta y cinco; el resultado de esta operación constituirá el monto de la jubilación anticipada.

b) Si el retiro se produjera al cumplir el servidor sesenta y cinco o más años de edad, pero antes de cumplir treinta y cinco años de servicio, la jubilación se acordará en proporción a los años laborados, siempre que el número de años servidos no sea inferior a veinte. Para fijarla, se multiplicará el monto de la jubilación ordinaria, indicado en el artículo 224 por el número de años servidos y el producto se dividirá entre treinta y cinco; el resultado será el monto de la jubilación anticipada.

Según lo expone la exposición de motivos 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 del artículo 224, donde también se incorpora la posibilidad de retiro anticipado por vejez con recursos del Régimen Voluntario de Pensión Complementaria.

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.

Si bien es potestad del legislador derogar la norma, esto depende que, en el recorrido, iter parlamentario, los artículos que el Proyecto de Ley modifica se mantengan. Vale decir, la derogatoria de este numeral está dentro de la lógica de la intención del Expediente; ahora, en caso de que se limite el empoderamiento de competencias a la Junta, se debería revisar la necesidad de esta derogatoria.

Transitorio I

Este transitorio establece gradualidad sobre el rebajo de la contribución patronal del 6,75% al 5,75% y lo hace a un plazo de diez años, que esta asesoría encuentra excesivo, en razón que el Fondo RCC del Magisterio es superavitario y que se trata solo de la diferencia del 1%. Bien podría el legislador replantear esta gradualidad.

Esta asesoría no tiene información acerca de si esta propuesta de transitorio tiene respaldo actuarial, la justificación del Proyecto no lo señala. El asunto es que incluso, existe la salvedad que en caso de que, durante el periodo de 10 años se determine la posible materialización de un déficit actuarial superior al 25% de las obligaciones, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, podrá solicitar que se detenga el plan de reducción de la contribución patronal (no se indica quien, qué administración detiene las reducciones, es omiso), suspendiéndose por un plazo de 2 años, para retomarse nuevamente.

El siguiente texto *“Para que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional pueda realizar dicha solicitud, deberá haber aprobado en su perfil de*

requisitos, que la edad mínima para optar por una pensión por vejez no podrá ser inferior a los 60 años, con un periodo de transición y conservación de derechos, no mayor a los 5 años.”, es, más que disposición de tránsito, una de fondo, por lo que debería ser revisado el texto. En otras palabras, se condiciona el plan de suspensión a un factor o variable como lo es la edad, cuando esa suspensión debería ser producto de varios factores que inciden en la solvencia del Fondo.

Transitorio II.

El contenido de este transitorio va directamente vinculado al estado que pueda tener en el futuro el régimen del FPJ. La propuesta debe tener especial cuidado en no crear un “hueco” financiero tal, que vaya a quebrar definitivamente el Fondo.

Para uniformar la cuota patronal del Estado en el FPJ, según este Transitorio se requiere un plazo que posibilite consolidar un nivel de financiamiento adecuado de los beneficios en curso y con ajustes porcentuales que, a su vez, permitan una gradualidad en la modificación de las contribuciones y, de ser necesario, ajustes a los perfiles de requisitos y beneficios.

Ya explicamos arriba, cuando analizamos el artículo 236.2, la posible inconstitucionalidad del porcentaje del 14.36% del aporte del Poder Judicial como patrono, dígame el aporte del Estado como patrono, y dice este Transitorio “*siempre que exista un faltante en el financiamiento de las pensiones en curso*”. Se señaló arriba las condiciones de déficit recurrente por largos años en que se encuentra este Fondo, prueba de ello los constantes incrementos de cotizaciones a los servidores.

La señora intendente de la SUPEN, doña Rocío Aguilar en la audiencia conferida por la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, sesión del 14 de junio de 2023 manifestó que estima 30 a 35 años en que se dé una condición aceptable de financiamiento; esto indica, que la posible inconstitucionalidad se manifestará en el tiempo, al sostener ese régimen con un porcentaje (aporte patrono) abismalmente desigual con otros regímenes básicos de pensión.

No obstante, el transitorio parte de supuestos poco prometedores incluso inciertos, cuando indica que, en el momento en que las pensiones en curso se encuentren financiadas, la contribución patronal se irá reduciendo gradualmente (reducirá en 0,18% para el primer año, en 0,18% para el segundo año y a partir del tercer año, en 0,25% por año, hasta llegar a 5,75% para el trigésimo quinto año de reducción.

Nos parece que sin necesidad de este Transitorio, la propuesta que hace el Expediente Legislativo N° 21345 de modificar el artículo 236.2 tiene mejor planteo, pues opera bajo flexibilidad de rangos.

Continuando con el análisis del Transitorio, encima, hay salvataje bajo esta norma transitoria con viso de inconstitucionalidad al decir *“En el momento en que se determine que las pensiones en curso carecen de financiamiento, la contribución patronal al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se mantendrá constante hasta que las pensiones en curso se encuentren nuevamente financiadas, siempre que la contribución obligatoria sobre las pensiones se encuentre en 11% (once por ciento); el plan de reducción de la contribución patronal se retomará a partir del año siguiente en que las pensiones en curso se encuentren nuevamente financiadas. Por ningún lado se indica que si las pensiones se hallasen financiadas antes de los plazo, se bajaría el aporte al 5.75%.”*

En síntesis, **lo que se hace con la reforma al inciso 2 del artículo 236 en este Proyecto, se desdibuja, desfigura o desvanece con este Transitorio II.**

Por último, el fondo jurídico de posible inconstitucionalidad de este Transitorio está previsto dentro del marco de cuestionamientos del Informe de la Procuraduría General de la República en el Expediente Judicial N° 22-012137-0007-CO.

Transitorio III.

Este transitorio confirma lo que hemos dicho cuando se analizó el artículo 236 inciso 1), que la Junta Administrativa tendría capacidad no solo para disminuir sino para incrementar el aporte al Fondo del 13% de las personas trabajadoras del Poder Judicial, solo que en este transitorio congela el porcentaje de aporte durante 10 años.

Luego viene un error de técnica de la ley, pues se indica “Durante los primeros 10 años de vigencia de esta ley...”. La Ley N° 8 de 1937 tiene vigencia continua hasta tanto no sea derogada por el legislador, es un tema de apreciación y corrección legislativa.

Transitorio IV.

Este transitorio tiene dos párrafos con distinto contenido, **el primero** es conteste con la jurisprudencia de la Sala Constitucional que ha validado que para proteger al eventual beneficiario de un determinado régimen especial de jubilación o pensión de cambios repentinos que pueden agravar los requisitos para obtener el reconocimiento de la prestación, el legislador para regularlo por disposición transitoria, es suficiente el plazo de al menos 18 meses para que la modificación de las condiciones específicas no afecten al administrado que cumpla los requisitos dentro de dicho lapso, más bien este transitorio IV otorga 24 meses.

El **segundo párrafo**, otorga 6 meses a partir de la entrada en vigor de lo que sería la Ley, para que defina y apruebe el nuevo perfil de requisitos y beneficios. No se

indica que lo que tendría que aprobar es el Reglamento, pero sobre esta competencia “reglamentar”, hemos indicado que debería ser acompañada y aprobada por los órganos supervisores del sistema nacional de pensiones, la CONASSIF y la SUPEN.

V. CONCLUSIONES

Primera: 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 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).

Segunda: Esta asesoría no encuentra impedimento para la aprobación de la reforma de los artículos 11 y 14 a la Ley N° 2248, en el primer caso, siempre que se compatibilice con los artículos 21 y 26 de la Ley de Protección al Trabajador, y que el Reglamento no lo dicte JUPEMA sino CONASSIF a instancia de SUPEN, en virtud que el tercer pilar, el voluntario de pensión complementaria no es de la órbita de la Junta del Magisterio (ni tampoco de la Junta Administrativa del FPJ), puesto que son recursos que están en administración de las OPC's. Justamente este es un sistema de capitalización individual, cuyos aportes son registrados y controlados por medio del Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS o directamente por la operadora de pensiones que cada persona haya elegido. En el segundo caso (numeral 14), el rebajo del 1% del Estado no impactaría tanto al Fondo que es superavitario, por lo que el Transitorio I podría ser excesivo en cuanto al plazo de gradualidad por diez años.

Tercera: La reforma al artículo 236 y sus dos incisos de la Ley N° 8, está basada en terreno complejo del FPJ, en el sentido que en el futuro podrían variarse los aportes de los trabajadores más allá del 13% (Transitorio III) y si se modifica el aporte del patrono (Poder Judicial-Estado) es muy probable que el Fondo entre en crisis. Y decimos complejo porque el 14,36% está impugnado ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De todos modos, hay jurisprudencia constitucional y administrativa que así lo decanta por discriminatorio respecto de los

otros regímenes básicos de pensión, el Transitorio II sería arrastrado bajo ese mismo criterio de posible inconstitucionalidad. Es concluyente que la reforma al artículo 236.1 de este proyecto es constitucional, pero el Transitorio II podría no serlo.

Cuarto: Las reformas a los artículos 224, 225, 227 y 229 de la Ley N° 8 tiene como común denominador empoderar a la Junta en sus competencias para definir perfiles y beneficios, aquí se tiene dos cuestiones, una, la carlanca que significó la Sentencia N° 11957-2021 del 25 de mayo de 2021, de la Sala Constitucional que le restó autonomía o independencia a la Junta Administradora del FPJ, como si lo tiene la JUPEMA o a Junta Directiva de la CCSS. El proyecto de ley basa su intención en devolverle a la Junta el poder decisorio-competencial, pero en algunos tramos de esas afectaciones a los artículos dichos, le empodera en demasía, y eso lo fuimos precisando en el análisis de cada uno de ellos, pero, sobre todo, en auto dictarse un Reglamento, sin la aprobación o autorización de la SUPEN. La derogatoria del artículo 224 bis, va en el “paquete” de esa intención.

Quinto: El proyecto de ley en cuanto a técnica legislativa debe ser mejorado, se hacen las observaciones en el apartado VI siguiente.

Sexto: Se evidencia que la iniciativa contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Objetivo 10, metas 10.3 y 10.4.

Séptimo: El proyecto de ley es positivo, puede ser mejorado, va en la dirección correcta de ir remediando las antinomias existentes en el sistema nacional de pensiones. Como texto base es una buena plataforma inicial de discusión.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Título del Proyecto de Ley

Título del Proyecto de Ley no es propio de técnica de la ley, es más bien un título mediático, por lo que se recomienda eliminar: “MISMO PATRÓN, IGUAL CONTRIBUCIÓN” EQUIDAD CONTRIBUTIVA PATRONAL EN REGÍMENES BÁSICOS DE PENSIONES; en su lugar:

“Reforma de los artículos 11 y 14 de la Ley N° 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas; así como, reforma de los artículos 224, 225, 227, 229, incisos 1 y 2 del 236, derogatoria del 224 bis, todos de la Ley N° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, y sus transitorios”

Innecesario la iniciativa de ley en secciones

Se aconseja se mocione para eliminar la nomenclatura de las Secciones I, II, II, IV y V y sus respectivos títulos, pues basta con los artículos. La dimensión de la iniciativa es pequeña como para tener cinco secciones.

Un artículo del proyecto sirve para reformar varios artículos de un cuerpo legal

Se recomienda que:

- En el primer artículo se modifiquen los artículos 11 y 14 (en ese orden) de la Ley N° 2248.
- En el segundo artículo se reformen los artículos 224, 225, 227 y 229, y los incisos 1) y 2) del 236 (en ese orden) de la Ley N° 8.
- En el tercer artículo, se derogue el artículo 224 bis de la Ley N° 8.
- Luego los transitorios.

Epígrafes de artículo mal redactados, duplicados

Se recomienda fundir en un solo epígrafe lo que aparece como encabezado y como párrafo siguiente, que es lo mismo. Eso sí, que esté completo, con identificación de ley, su número, y fecha de vigencia, y con lo usual “para se lea así:”

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo que dispone el artículo 119 de la Constitución Política, el proyecto de ley objeto de estudio, requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de votos de las y los diputados.

Delegación

Este proyecto puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por no encontrarse dentro de los impedimentos del artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias

- Corte Suprema de Justicia
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

Facultativas

- JUPEMA
- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Educación Pública
- ANEP
- Sindicatos del Poder Judicial

VIII. ANTECEDENTES

Poder Legislativo

Constitución y leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.
- Ley N° 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de fecha 05 de setiembre de 1958 y sus reformas.
- Ley N° 7531, "Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, del 10 de julio de 1995 y sus reformas.
- Ley N° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial, de fecha 29 de noviembre de 1937 y sus reformas.
- Ley N° 8777, "Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil", del 07 de octubre de 2009.
- Ley N° 7983, Ley de Protección al Trabajador, de fecha 16 de febrero de 2000 y sus reformas.
- Ley N° 9544, del 24 de abril de 2018.
- Ley N° 7337 de 5 de mayo de 1993.

Expedientes Legislativos:

- N° 23733
- N° 21345

- N° 21130
- N° 19922

Poder Ejecutivo

Procuraduría General de la República

Dictámenes:

- C-287-2004 del 12 de octubre del 2004.

Informes:

- Informe-audiencia conferida por la Sala Constitucional a la Procuraduría General de la República en la Acción de Inconstitucionalidad, Expediente Judicial 22-012137-0007-CO. Informe de fecha 15 de mayo de 2023.

Opiniones jurídicas:

- OJ-010-2020, del 14 de enero del 2020.
- OJ-075-2017, del 21 de junio del 2017.
- OJ-104-2017, del 16 de agosto del 2017.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Sentencia N° 11957-2021
- Sentencia N° 03288-2021
- Sentencia N° 57580-2018
- Sentencia N° 01025-2010
- Sentencia N° 03052-2000
- Sentencia N° 05236-1999
- Sentencia N° 06987-1999
- Sentencia N° 02379-1996
- Sentencia N° 03063-1995
- Sentencia N° 00846-1992

Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial

- HERNANDEZ GONZALEZ, Raúl Alberto (Actuario), Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, período 2022. San José 16 de marzo de 2023.

Otros:

- Circular 236 del Consejo Superior del Poder Judicial publicada en el Boletín Judicial No. 5 del 13 de enero del año 2023.



Caja Costarricense de Seguro Social

- CCSS. Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, artículo 8° de la sesión número 6898 de 07 de febrero de 1995 y sus reformas.

Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

- Reglamento Actuarial de la SUPEN, publicado en Alcance N°200 de la Gaceta del 27/09/2016 y oficio SP-A-247- 2021 del 16/12/2021.

Otras referencias

- JUPEMA. Departamento Actuarial, Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre del 2022, elaborado por: Esteban Bermúdez Aguilar y Marlyn Castro Esquivel, junto al estadístico Javier Rodríguez Morera, Marzo, 2023.
- ROBLES, Edgar, Academia de Centroamérica, El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos, PV-02-2019, Setiembre 2019, N° 22.

Referencias Internet

- <https://www.supen.fi.cr/estudios-actuariales>

Elaborado por: BAR
/*afr//15-06-2023
c.archivo//23733IJU//s-sil