



5 de marzo de 2026
AL-DEST-IJU-074-2026

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24353

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 24353**. Proyecto de ley: **“LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO OTORGADAS AL AMPARO DE LAS LEYES 2248 Y 7268. ADICIÓN DE UN PÁRRAFO NUEVO AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N°9635, DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018.**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-074-2026

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES
DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO
OTORGADAS AL AMPARO DE LAS
LEYES 2248 Y 7268**

**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO NUEVO AL INCISO
A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS, LEY N.º 9635, DEL
3 DE DICIEMBRE DEL 2018”**

INFORME JURÍDICO

EXPEDIENTE N°24353

**REVISADO Y AUTORIZADO POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE**



5 DE MARZO DE 2026



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
II.- ANTECEDENTES.....	5
III.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULO ÚNICO.....	6
VI. CONSIDERACIONES FINALES.....	19
VII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	20
VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	21
Votación.....	21
Delegación.....	21
Consultas.....	21
IX. FUENTES.....	22



AL-DEST-IJU-074-2026

INFORME JURÍDICO

**PROYECTO DE LEY
“LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES
DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO
OTORGADAS AL AMPARO DE LAS
LEYES 2248 Y 7268**

**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO NUEVO AL INCISO
A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS, LEY N.º 9635, DEL
3 DE DICIEMBRE DEL 2018”¹**

EXPEDIENTE N°24353

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley está compuesto por un artículo único y una disposición transitoria. El objetivo es adicionar un párrafo nuevo al inciso a) del artículo 13 de la Ley N°9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas de 03 de diciembre de 2018.

La adición amplía los parámetros para aumentar las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto (RTR)², cuando no se realicen aumentos salariales por costo de vida³; revalorizando el aumento por el costo de la vida, en un

¹ Elaborado por **Ana Cristina Miranda Calderón**, asesora parlamentaria; supervisado y revisado por **Bernal Arias Ramírez**, jefe de Área Jurídico Social. Revisión y autorización final a cargo de **Fernando Campos Martínez**, gerente, Departamento de Servicios Técnicos.

² Otorgadas en las leyes:

- N°2248 Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de 05 de setiembre de 1958
- N°7268 Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional del 14 de noviembre de 1991

³ Conforme lo establecido en el inciso c) del artículo 13 de la Ley Fortalecimiento de las finanzas públicas.



porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral.

La disposición transitoria otorga un aumento anual adicional de un 1% o de un 2%, durante un periodo de cinco años, a todas las pensiones que no superen el monto equivalente a 2 salarios base, o del 1% para todas aquellas pensiones por montos iguales o superiores a 2 salarios base⁴; con el fin de reconocer parcialmente las revalorizaciones no realizadas desde el segundo semestre del 2020.

II.- ANTECEDENTES

EXPEDIENTE N°22368 REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO MEDIANTE LA ELIMINACIÓN DE PLAZAS VACANTES Y CONGELAMIENTO DE AUMENTOS DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL

Fecha de iniciado: 11 de enero de 2021

Fecha de publicación: 05 de febrero de 2021, La Gaceta N°25 Alcance N°26

Iniciativa: Poder Ejecutivo⁵

Archivo expediente por vencimiento del plazo cuatrienal (artículo 119 del RAL) el 16 de febrero de 2023

⁴ Establecido por el artículo 2 de la Ley N°7337 Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal de 05 de mayo de 1993:

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

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

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

Las modificaciones contenidas en esta Ley y las que se hicieren en un futuro al salario base del "Oficinista 1" citado, no se considerarán como variación al tipo penal, a los efectos del artículo 13 del Código Penal y 490, inciso 4) del Código de Procedimientos Penales, excepto en los casos pendientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, en los que no haya recaído sentencia firme. (NOTA: ver observaciones de la ley sobre el monto ACTUALIZADO del salario base).

⁵ Administración del señor Carlos Alvarado Quesada, período constitucional 2018-2022.

Se destaca esta propuesta en relación con la modificación del inciso a) del artículo 13 de la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, numeral que regula la denominada: "regla fiscal".



III.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ⁶

El proyecto de ley posee una vinculación tangencial con afectación positiva en cuanto a la agenda promovida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al analizar estrictamente lo contenido explícitamente en el articulado de la iniciativa se puede identificar una relación directa en el tanto la iniciativa busca que un sector vulnerable de la población incremente sus ingresos de manera progresiva.

El acceso a una pensión justa y digna se encuentra relacionado a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el tanto es una medida que se asocia a la reducción de la pobreza entre personas pensionadas, reducción del estrés financiero, facilidad de acceso a servicios de salud y bienestar y reducción de las desigualdades económicas, entre otros aspectos.

Asimismo, el proyecto de ley se encuentra vinculado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 1 ya que, al formar parte del sistema de seguridad social, las pensiones del RTR contribuyen a crear redes de protección social que amparan a los ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad, como la vejez y la pobreza.

La iniciativa omite presentar datos respecto al origen y existencia de los fondos para alcanzar el objetivo que persigue la misma por lo que cabe señalar que corresponderá al análisis técnico económico determinar la viabilidad y sostenibilidad de la iniciativa de ley en lo que a estos aspectos respecta.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULO ÚNICO

El artículo único adiciona un párrafo nuevo al inciso a) del artículo 13 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635 del 3 de diciembre del 2018. En la siguiente tabla no se observan variantes entre el texto base y el dictaminado por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios el 29 de octubre de 2025. Dicho esto, el expediente se encuentra en fase de mociones vía artículo 137 primer día.

⁶ Sección elaborada el 20 de agosto de 2024, por la asesora Ana Paula Bonilla Méndez, supervisado por el señor Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.



Artículo Único:

Texto base	Dictamen 29 de octubre 2025
<p>Artículo 13- Medidas Extraordinarias. [...]</p> <p>a) [...]</p> <p>Cuando no se realicen aumentos salariales por costo de vida por efecto de lo dispuesto en el inciso c) de este artículo, las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, deberán revalorizarse por el aumento en el costo de la vida, en un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral. Cuando no sean de aplicación las medidas extraordinarias establecidas en este artículo, las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, seguirán siendo revalorizadas según lo regulado en el artículo 29 de la Ley N.º 2248 y del artículo 10 de la Ley 7268.</p> <p>TRANSITORIO ÚNICO- Para las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, adicionalmente al aumento por las revalorizaciones por costo de vida que se otorguen según corresponda a los dispuesto en el inciso a) del artículo 13 de la Ley N.º 9635, en el artículo 29 de la Ley 2248 o en el artículo 10 de la Ley 7268, durante cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley se otorgará:</p> <p>a) Un aumento anual de un 2% para todas aquellas pensiones que no superen el monto equivalente a 2 salarios base establecido por el artículo 2º de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.</p> <p>b) Un aumento anual de 1% para todas aquellas pensiones por montos iguales o superiores a 2 salarios base establecido por</p>	<p>Artículo 13- Medidas Extraordinarias. [...]</p> <p>b) [...]</p> <p>Cuando no se realicen aumentos salariales por costo de vida por efecto de lo dispuesto en el inciso c) de este artículo, las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, deberán revalorizarse por el aumento en el costo de la vida, en un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral. Cuando no sean de aplicación las medidas extraordinarias establecidas en este artículo, las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, seguirán siendo revalorizadas según lo regulado en el artículo 29 de la Ley N.º 2248 y del artículo 10 de la Ley 7268.</p> <p>TRANSITORIO ÚNICO- Para las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N.º 2248 o de la Ley N.º 7268, adicionalmente al aumento por las revalorizaciones por costo de vida que se otorguen según corresponda a los dispuesto en el inciso a) del artículo 13 de la Ley N.º 9635, en el artículo 29 de la Ley 2248 o en el artículo 10 de la Ley 7268, durante cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley se otorgará:</p> <p>a) Un aumento anual de un 2% para todas aquellas pensiones que no superen el monto equivalente a 2 salarios base establecido por el artículo 2º de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.</p> <p>b) Un aumento anual de 1% para todas aquellas pensiones por montos iguales o superiores a 2 salarios base establecido por</p>



el artículo 2° de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.

el artículo 2° de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.

La propuesta establece parámetros para aumentar las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto (RTR), cuando no se realicen aumentos salariales por costo de vida⁷, haciéndose referencia a la siguiente legislación:

- Ley N°2248 Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de 05 de setiembre de 1958⁸ (revalorización vinculada a aumentos de personas funcionarias activas).
- Ley N°7268 Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional del 14 de noviembre de 1991 (revalorización vinculada a aumentos de personas funcionarias activas)⁹.

⁷ Conforme lo establecido en el inciso c) del artículo 13 de la Ley Fortalecimiento de las finanzas públicas.

⁸ *“Artículo 29.- Naturaleza del Régimen. El Régimen de Reparto es transitorio, especial y sustitutivo del seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte, creado por la Ley No. 17, del 22 de octubre de 1943, y su Reglamento y administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Por su naturaleza excepcional, serán restrictivas tanto la aplicación como la interpretación de las normas del presente Título. En caso de duda, se aplicará o interpretará en favor del Régimen y no en favor del pensionado o del funcionario pretendiente, quien, por principio, está cubierto por el régimen general indicado en el párrafo anterior.”*

⁹ *“Artículo 10.- Al realizarse una revaloración de los puestos protegidos por el Servicio Civil, como consecuencia del aumento en el costo de la vida, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional deberá homologar los derechos jubilatorios en el mismo monto y en la misma forma en que se incrementan los sueldos de los referidos servidores activos del Ministerio de Educación Pública. Sin excepción alguna, los pensionados y jubilados de las instituciones públicas y privadas reconocidas oficialmente recibirán, únicamente, los aumentos decretados por costo de vida para los servidores protegidos por el Servicio Civil. Los derechos jubilatorios que superen el máximo determinado en el artículo 9 de esta Ley, no serán revalorados mientras mantengan esa condición. Para pagar el reajuste o los aumentos citados en párrafos anteriores, se destinará la aportación referida al artículo 11 de la presente Ley.”*

“Artículo 17.- La eventual promulgación de una Ley General de Pensiones y Jubilaciones del sector público, deberá respetar los derechos, beneficios y otras concesiones que se adquieren al amparo de esta Ley, según las disposiciones del Convenio Básico de Educación Centroamericana, ratificado por la Ley No. 3726 del 16 de agosto de 1966.”



- Ley N°7531 Ley Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 10 de julio de 1995¹⁰.

De manera que, la propuesta revaloriza el aumento por el costo de la vida, como medida extraordinaria al Régimen Transitorio de Reparto (RTR), en un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral. Además, crea dos categorías en el transitorio aplicables en cinco años a partir de la puesta en vigor de la ley con aumentos de 2% si la pensión es inferior a dos salarios base señalados en la Ley N° 7337, y del 1% sin sobrepasan esos dos salarios base.

Es importante tener presente la regulación completa del artículo 13, el cual establece una serie de medidas extraordinarias en la gestión de las finanzas públicas, con el objetivo de una política presupuestaria sostenible fiscalmente¹¹. En el siguiente sentido todo el artículo dice:

¹⁰ "Artículo 79.- Revalorización.

Las prestaciones otorgadas según lo dispuesto en este título se revalorizarán únicamente por el aumento en el costo de la vida, en un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor (IPC), de modo automático y con periodicidad semestral.

La revalorización se producirá sobre el monto total nominal de la pensión, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 37."

¹¹ Descrito en el artículo 2 de la Ley N°9635.



“ARTÍCULO 13- Medidas extraordinarias. En el caso de que se apliquen las condiciones del escenario d) del artículo 11¹² de la presente ley, se adoptarán las siguientes medidas extraordinarias:

a) No se ajustarán por ningún concepto las pensiones, excepto en lo que corresponde a costo de vida.

b) El Gobierno central no suscribirá préstamos o créditos, salvo aquellos que sean un paliativo para la deuda pública o estén destinados a ser utilizados en gastos de capital.

c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales, los cuales no podrán ser reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva, salvo para lo relacionado con el cálculo para determinar las prestaciones legales, jubilaciones y la anualidad del funcionario.

En este escenario tampoco se realizará ningún aumento a la remuneración de los diputados y las diputadas de la República.¹³

d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, así como realizar cualquier otro movimiento que implique una erogación de recursos públicos, a los sectores productivos, salvo en aquellos

¹² “ARTÍCULO 11- Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente

El gasto corriente de los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero crecerá según los siguientes parámetros de deuda del Gobierno central:

a) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.

b) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

c) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

d) Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.” El destacado no es del original.

¹³ (Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 2° de la Ley para congelar las remuneraciones de diputados y diputadas en el escenario de alta deuda pública, N° 9987 del 31 de mayo del 2021)



casos en que la Asamblea Legislativa, mediante ley, declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio a favor de estos.”

Sobre este numeral, reiteramos lo dicho por nuestro Departamento sobre el congelamiento de los incrementos salariales y la repercusión en las pensiones relacionadas con las leyes N°2248 y N°7268, y el efecto de la brecha entre las pensiones de los distintos grupos de personas pensionadas y jubiladas, en el sentido que:

“Como se puede ver, lo establecido en el inciso c) congela los incrementos salariales, y esto, dado lo indicado en el subapartado anterior, de forma indirecta congelaría las revalorizaciones de las pensiones relacionadas con las leyes 2248 y 7268. Lo anterior no sucede con las pensiones relacionadas con la Ley 7531 (ni con las del Régimen de Capitalización Colectiva -RCC-). Cabe señalar que el mencionado escenario d) se empezó a dar en el 2022 y, por ende, lo establecido en el referido artículo 13 ha aplicado desde dicho año.

...

De lo anterior, se puede inferir que las pensiones relacionadas con las leyes 2248 y 7268 (poco más de 30.000) tuvieron escasa o nula revalorización en el periodo referido, no siendo así para el caso de las pensiones relacionadas con la Ley 7531 (poco más de 15.000) y el RCC (poco más de 5.000). Esto implica la diferenciación (ya implícita en la forma en que se determina la revalorización, según lo señalado en el subapartado anterior) y generación de brechas entre las pensiones de los distintos grupos de personas pensionadas y jubiladas dentro del referido sistema.”¹⁴

En relación con la propuesta planteada, es oportuno valorar las opiniones de la Junta Directiva JUPEMA¹⁵, la Asociación de Educadores Pensionados¹⁶, y el Foro

¹⁴ Departamento de Servicios Técnicos. Oficio N°AL-DEST-IEC-007-2025 de 18 de marzo de 2025, en informe económico del expediente N°24353.

Especificando que *“con la ley 2248, hubo algunos aumentos en el segundo semestre del 2020 (en la UNA y el TEC) y en el primer semestre del 2021 (en la UCR y en el TEC); en el resto de los semestres del referido periodo no hubo aumentos. En el caso de la Ley 7268 no hubo aumentos en todo el referido periodo. En los casos de la Ley 7531 y el RCC si hubo aumento en varios de los semestres del referido periodo; los semestres donde no hubo aumento se relacionan con la inflación negativa que se dio en el 2023 (para el caso de la Ley 7531) o la aplicación de la fórmula de autobalance con el fin de garantizar la estabilidad económica y financiera del RCC.”*

¹⁵ Junta Directiva JUPEMA Oficio JD-PRE-0020-09-2024 de 12 de setiembre de 2024, suscrito por el señor Jorge Rodríguez Rodríguez, Presidente.



de Presidentes y Secretarios Generales del Magisterio Nacional¹⁷, los cuales señalaron que las medidas adoptadas con la Ley N° 9635 ocasionaron pérdida de poder adquisitivo en las personas pensionadas y el consecuente empobrecimiento y afectación en la calidad de sus vidas y la de sus familias.

Puntualizan que las medidas adoptadas del congelamiento salarial por varios años *“son abiertamente inconstitucionales y violan flagrantemente instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Costa Rica.”* Específicamente, el Convenio Internacional N°102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual el cual exhorta a los Gobiernos de evitar estas pérdidas del poder adquisitivo.

Subrayando, además, que las pensiones no pueden estar congeladas en el tiempo, ya que *“el congelamiento de los salarios del sector público a plazo indefinido es contrario al Derecho de la Constitución y por ende también el congelamiento de las pensiones y jubilaciones, cuyos aumentos como en el caso que nos ocupa, están “encadenadas” a los primeros.”*¹⁸

Por otra parte, tanto la Dirección Nacional de Pensiones, la Superintendencia de Pensiones, y el Ministerio de Hacienda realizaron una serie de objeciones a la iniciativa, que son convenientes considerar.

¹⁶ Asociación de Educadores Pensionados. Oficio N°SG #116-092024 de 19 de septiembre del 2024, suscrito por MSc. Pedro Gólcher Flores Presidente.

¹⁷ Foro de Presidentes y Secretarios Generales del Magisterio Nacional. Oficio FPS-0022-09-2024 de 19 de setiembre de 2024, suscrito por Gilberth Díaz Vásquez Coordinador Político.

¹⁸ Para ello cita informe de la Procuraduría General de la República en el expediente 23-003122-0007-CO, en sede constitucional, donde indicó:

*“la situación del **congelamiento salarial dispuesto en los Transitorios XI y XII de la [Ley Marco de Empleo Público] sí se considera que atenta contra el principio de razonabilidad y, por añadidura, el derecho al salario**”. Cita la Procuraduría que la propia Sala Constitucional -sentencia 5374- 2023-, fallo que el congelamiento de los salarios “... debe ser temporal y no permanente... pues tal congelamiento que supone un sacrificio del trabajador, al no ver aumentado su salario pese al aumento en el costo de vida, se puede hacer únicamente por un plazo definido o determinado y únicamente por circunstancias de orden extraordinario o de interés nacional. El congelamiento indefinido en el tiempo afectaría ilegítimamente situaciones jurídicas consolidadas a futuro y constituiría un abuso estatal ad infinitum, ya que no solo perjudicaría el salario del funcionario, sino otros derechos como la jubilación.”*

Cit. Asociación de Educadores Pensionados. El destacado no es del original.



La Dirección Nacional de Pensiones hace alusión a:

- Un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público¹⁹, y de la existencia de *“un subconjunto dentro de la población pasiva de las Leyes 2248 y 7268”*²⁰, en el caso de las personas pensionadas por las universidades públicas, lo que eventualmente provocaría un doble incremento²¹.

La preocupación de la carencia de un estudio económico y financiero, donde se evidencie *“el impacto que tendría el Proyecto en las finanzas públicas desde el punto de vista del origen del contenido para su financiamiento y sostenimiento en el tiempo, así como del gasto que representaría tanto en el pago de prestaciones económicas como de sus conexos: cuota patronal y estatal del seguro de salud de la población pensionada y aguinaldo.”*²² Agrega que la modificación debería estar

¹⁹ Mediante el “Decreto Ejecutivo 42121-MTSS-H-MIDEPLAN de 17 de diciembre de 2019, establece: “Artículo 1º-Autorizar un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público, de ₡7.500.00 (Siete mil quinientos colones exactos) e incrementos adicionales graduales hasta ₡8.750.00 (ocho mil setecientos cincuenta colones exactos), aplicados conforme se detalla en la siguiente tabla. Mismos que corresponden a la fijación salarial para todo el año 2020”. Dirección Nacional de Pensiones. OFICIO MTSS-DMT-DVAS-DNP-239-2025 de 28 de abril de 2025, suscrito por la señora Glenda Sánchez Brenes Directora.

²⁰ *“la existencia de un subconjunto dentro de la población pasiva de las Leyes 2248 y 7268, para el cual, la revalorización de sus pensiones no depende de lo que decreta, de forma general, el Poder Ejecutivo por concepto de Costo Vida para los funcionarios públicos, sino que más bien están relacionadas con lo que se acuerde en las respectivas universidades públicas para las que laboraron, , y que, cuando ha correspondido, ese aumento de salarios en universidades públicas se ha reconocido a los correspondientes pensionados y jubilados que forman parte de los colectivos pasivos de esas dos leyes, siendo claro que, al haber recibido ya su respectivo incremento en sus pensiones, tal subconjunto no debería ser beneficiario de lo que propone este Proyecto, no obstante, tal situación no se considera en este, con lo cual, al no exceptuarse podrían recibir más bien doble incremento, produciéndose acreditaciones que no corresponden, lo cual, evidentemente no es deseable, máxime, al tratarse de dineros provenientes del Erario.”*Ibid.

²¹ *“... el incremento con rige 1 de enero de 2020 fue anual, y, porque se constata que, subconjuntos de esas poblaciones sí recibieron aumentos en sus pensiones con total independencia de la ausencia de decretos del Poder Ejecutivo que reconociesen costos vida para los servidores públicos, originado esto en la aplicación de los cuerpos legales: Ley N.º 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y, Ley 10.159 de Empleo Público, pues, dependen más bien de los mecanismos establecidos en cada una de las leyes de pensiones y jubilaciones y de las decisiones de entidades autónomas, específicamente, las universidades estatales en razón de su autonomía universitaria.”* Ibid.

²² Ibid.



orientada a la normativa que regula los incrementos en las pensiones.²³ Y que además la propuesta es una medida temporal, la cual obligaría a redefinir el método de revalorización de las prestaciones económicas.²⁴

Por su parte, esta asesoría considera relevante mencionar que la Superintendencia de Pensiones señaló las siguientes consideraciones²⁵:

1. *Impacto financiero. El proyecto no establece cómo se financiará el aumento en el gasto en pensiones dentro del Presupuesto Nacional, ni presenta un análisis del impacto económico de su implementación.*
2. *Aumento en la recaudación versus gasto. Si bien el incremento en las pensiones podría generar mayor recaudación de impuestos y contribuciones, este efecto se vería contrarrestado por el aumento en el gasto en otras pensiones, aguinaldos y el Seguro de Enfermedad y Maternidad.*
3. *Ausencia de proporcionalidad. La iniciativa propone aplicar el mismo porcentaje de revalorización a todas las pensiones, sin considerar criterios de equidad. Esto podría generar un beneficio desproporcionado para quienes ya reciben montos elevados en pensiones, afectando la sostenibilidad del sistema.*

²³ *“El impedimento de los incrementos en la pensiones es el ligamen entre aumentos de salarios del sector público con el de las pensiones de regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, de modo que, al no haber incrementos en salarios, por la relación de dependencia, entonces, tampoco lo hay en las pensiones, esto pareciera sugerir que la modificación en la legislación no debería estar orientada hacia la Ley N.º 9635 sino hacia aquella normativa que regula los incrementos en las pensiones, claro está, debidamente fundamentada en los estudios actuariales que así lo recomienden.” Ibid.*

²⁴ *“... descongelar las pensiones y jubilaciones acogidas al amparo de las Leyes N.º 2248 y N.º 7268, estableciendo como parámetro el reconocimiento del IPC de forma semestral, tal y como está normado para las pensiones de la Ley N.º 7531, y para las pensiones del Poder Judicial, por más que se insista en el Proyecto que se trata de una medida temporal, no tiene, a nuestro juicio, asidero legal alguno, porque obliga a redefinir, en el caso de las poblaciones pasivas involucradas, el método de revalorización de sus prestaciones económicas que le es propio, sin tocar en lo más mínimo los cuerpos legales existentes, de aquí también, lo referido anteriormente, en el sentido de que la reforma no pareciera que deba estar dirigida hacia la Ley N.º 9635.” Ibid.*

²⁵ Superintendencia Oficio N°SP-268-2025 de 18 de marzo de 2025, suscrito por el señor Adrián Pacheco Umaña, Intendente. Reitera lo dicho mediante el oficio N°SP-1004-2024, de fecha 13 de septiembre de 2024.



4. *Exención de contribuciones. Algunas pensiones quedarían exentas de contribuciones, lo que agravaría el desfinanciamiento del sistema y reduciría los ingresos destinados a su sostenibilidad.*
5. *No se considera la pérdida real del poder adquisitivo. La propuesta no incorpora medidas para otras pensiones que han experimentado una reducción en su poder adquisitivo."*

Adicionalmente, SUPEN sugirió considerar otras alternativas como:

- *Eliminar la exención de contribuciones obligatorias, lo que permitiría generar financiamiento sin comprometer la estabilidad fiscal.*
- *Redirigir los recursos públicos hacia otras áreas prioritarias, como educación y programas sociales, en lugar de la revalorización sin una fuente de financiamiento clara."*

Y por último, el Ministro de Hacienda²⁶ indicó que la propuesta:

- *"impactaría el gasto corriente al aumentar la partida de transferencias corrientes del Presupuesto Nacional."²⁷*
- *"no incorpora estimaciones que permitan dimensionar el impacto en el gasto que vendría a significar su aplicación, o la forma en que se financiaría, así como sus efectos a nivel del déficit del Gobierno Central."*
- *"va en contra del objetivo del artículo 13 del Título IV de la Ley 9.635, que busca contener el gasto corriente mientras el país se mantenga en el escenario d) del artículo 11 del mismo Título, es decir, mientras la relación deuda/PIB sea superior al 60%."*

Además, el Ministerio hace alusión a los *"compromisos con organismos internacionales y disposiciones que se deben cumplir, como las establecidas en la*

²⁶ Ministro de Hacienda Oficio N° MH-DM-OF-0515-2025 de 04 de abril de 2025, suscrito por el señor Nogui Acosta Jaén Ministro.

²⁷ De manera ilustrativa "presenta la actualización de la estimación del impacto que hubiera significado entre 2022 y 2024 un ajuste por costo de vida en las pensiones con cargo al presupuesto asociadas con las leyes 2.248 y 7.268."



Ley 10.332 del 1° de diciembre del 2022 denominada “Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional”²⁸. Finalizando en su opinión que “al cierre del 2024, la relación deuda/PIB se ubicó por debajo del 60%. Lo anterior implica que, para 2026, estas personas tendrán derecho al ajuste por costo de vida correspondiente.”²⁹, **cuestión que resultó no ser cierta pues, en noviembre 2025 subió a 60,2% y en diciembre 2025 cerró en 60,4%., con lo cual se espera que este año 2026, post elecciones nacionales, supere el 60%.**

Observaciones que deben ser considerados en cuenta a efecto de valorar la conveniencia y oportunidad de la iniciativa. Como primera, se tiene que según datos de la SUPEN, mayo 2025, el RTR, si consideramos el parámetro IVM sin postergación, está así:

Fondo	Cantidad de Pensiones	Pensiones mayores a ₡1.765.859,00	Pensiones menores a ₡1.765.859,00	Porcentaje de pensiones mayores a ₡1.765.859,00
RTR	4588 4	3615	42245	7,88%

Fuente: Elaboración propia con datos de Supen, mayo 2025.

La anterior tabla se incluye en razón de que esta asesoría propone en el inciso b) del Transitorio de segmenten los beneficiarios (véase propuesta abajo), de modo que la iniciativa no sirva para abultar los ingresos de un grupo adscrito al Régimen RTR de alrededor del 7% cuyas pensiones superan los ₡1.765.859,00.

En otro orden, está el tema del porcentaje sobre el IPC que en ocasiones es negativo, sobre ello, nuestro Departamento ha sostenido lo siguiente:

“se podría entender o inferir que se trataría del acumulado semestral de las variaciones mensuales de dicho índice, podría ser conveniente que tal especificación se haga en el texto propuesto. Por otra parte, téngase en cuenta de que dicho índice podría presentar porcentajes negativos como sucedió en varios meses del 2023 (también se ha dado en algunos meses del presente año), lo que conllevó a variaciones mensuales acumuladas de los últimos seis meses de -1,52% en junio y de -0,25% en diciembre. Una situación como la anterior implicaría revalorizaciones negativas para las mencionadas pensiones y, por

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.



ende, la disminución en sus montos. Si ante tales circunstancias no se desea una desvalorización de las referidas pensiones, el texto de la propuesta debería ajustarse para especificar el cómo actuar cuando el acumulado semestral de las variaciones mensuales del IPC presente valores porcentuales negativos.¹³⁰

La tercera razón viene de las preocupaciones hacendarias, de la Supen y de la DND del Ministerio de Trabajo que son atingentes, específicamente las que requieren de un estudio técnico económico-financiero, de modo que no se vean afectados presupuestos nacionales, y se indique, a su vez, de dónde sale el aumento. Asimismo, no se discrimine a otros grupos de pensionados y jubilados que no han tenido aumentos por costo de vida desde hace varios años.

Por supuesto que esta asesoría avala la postura de fondo, la cual indica que esa regla fiscal debería ser revisada por control de constitucionalidad y convencionalidad en virtud de que congela irrazonable y desproporcionadamente, no solo las pensiones, sino los salarios de las administraciones públicas, siendo una regla abusiva de sostenimiento en el tiempo prolongado, donde se mide más variables fiscales que las necesidades sociales, familiares de las y los costarricenses.

Transitorio

Como se ve, estos aumentos refieren a los pensionados amparados a las leyes 2248 y 7268; con el fin de reconocer aumento por las revalorizaciones por costo de vida, señalándose el inciso a) del artículo 13 de la Ley N.º 9635, el artículo 29 de la Ley 2248 o en el artículo 10 de la Ley 7268, y es este transitorio en sus dos incisos el que establece la forma.

Inciso a)

Sobre este transitorio en su inciso a), se reitera lo dicho por nuestro Departamento, sobre la necesidad de valoración de la inflación para este supuesto, aunque jurídicamente tenemos nuestra postura debajo de la cita:

“Cabe mencionar que la inflación acumulada (la suma de las variaciones mensuales) desde julio del 2020 a septiembre del presente año (2025) es de un 10,14%, lo que implica que las pensiones a las que les aplique lo establecido en

³⁰ Cit. Departamento de Servicios Técnicos. Oficio N°AL-DEST-IEC-007-2025.



el inciso a) del referido transitorio, recuperarían la mayor parte (el 10%) del referido acumulado; en el caso de las pensiones a las que les aplique lo dispuesto en el inciso b) del mencionado transitorio, la recuperación sería de un poco menos de la mitad (el 5%). Lo anterior, sin considerar el efecto de que los porcentajes podrían aplicarse sobre bases superiores, si se considera que a éstas se les aplicaría también el aumento por costo de vida.”³¹

Aquí pudiere entrar controversia interpretativa sobre si hay reconocimiento retroactivo de la pérdida de incremento por costo de vida en estos últimos años, o si hay solamente aplicación de la disposición transitoria pro-futuro, cinco años en delante de la vigencia de la ley. Esta asesoría hace lectura de la disposición transitoria en sentido que aplica únicamente en adelante **ex nunc (desde ahora)**.

Inciso b)

El inciso b) del Transitorio estaría beneficiando a personas “coloquialmente” denominadas “pensionadas de lujo”, sobre todo aquellas jubiladas de las universidades estatales cuyo pago se realiza mediante el erario, es decir, con cargo al Presupuesto Nacional, pues no formaron parte del RCC del Magisterio después de 1992. Este grupo, dadas esas elevadas jubilaciones, no deberían ser razonablemente beneficiadas con esta reforma -su transitorio-, sino aquellos, que representan la gran mayoría, con pensiones o jubilaciones menores.

Entonces, sobre la disposición transitoria ejecutable por cinco años del inciso b), se recomienda se diseccione en tres grupos, no en dos, a saber:

³¹ Cit. Departamento de Servicios Técnicos. Oficio N°AL-DEST-IEC-007-2025.

No se omite manifestar lo señalado por la Dirección Nacional de Pensiones: “el Transitorio Único introduce un problema adicional: desconociendo cuánto se habría reconocido por concepto de Costo de Vida, durante el tiempo que han estado congeladas esas pensiones y jubilaciones, subsanar eso solamente con los criterios del 1% y el 2% de reconocimiento, no parece ser lo más indicado desde un punto de vista técnico” Cit. Dirección Nacional de Pensiones



- *Un aumento anual de un 2% para todas aquellas pensiones que no superen el monto equivalente a 2 salarios base³² establecido por el artículo 2° de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.*
- *Un aumento anual de 1% para todas aquellas pensiones por montos iguales o superiores a 3.5 salarios³³ base establecido por el artículo 2° de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.*
- *No aplicará aumento anual a pensiones mayores a 3.5 salarios base establecido por el artículo 2° de la Ley N.º 7337 de 05 de mayo de 1993.³⁴*

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. La adición propuesta amplía los parámetros para aumentar las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto, incorporando un porcentaje igual al del Índice de Precios al Consumidor, de modo automático y con periodicidad semestral, ello, cuando no exista aumento

³² Establecido por el artículo 2 de la Ley N°7337 Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal de 05 de mayo de 1993:

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

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

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

Las modificaciones contenidas en esta Ley y las que se hicieren en un futuro al salario base del "Oficinista 1" citado, no se considerarán como variación al tipo penal, a los efectos del artículo 13 del Código Penal y 490, inciso 4) del Código de Procedimientos Penales, excepto en los casos pendientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, en los que no haya recaído sentencia firme.

De acuerdo con la anterior norma, el salario base en Costa Rica para el cálculo de multas y penas para 2026 se fijó en **₡462.200,00**. Dos salarios base estarían en el rango máximo de **₡924.900,00**.

³³

Estarían en el rango máximo de **₡1,617.700,00**.

³⁴

No tendría aumento en esos cinco años, aproximadamente el 7% del universo de pensionados del RTR, en virtud que cuentan con ingresos muy superiores a la media de pensionados de este régimen del Magisterio Nacional.



por el costo de la vida. Además de otorgar un aumento anual adicional de un 1% o de un 2%, durante un periodo de cinco años, a todas las pensiones que no superen el monto equivalente a 2 salarios base, o bien del 1% para todas aquellas pensiones por montos iguales o superiores a 2 salarios base (aquí se estarían aumentando a un aproximado de 7% de los denominados pensionados de lujo), retirados generalmente de las universidades estatales. Esta asesoría propone una nueva redacción para el inciso b) del Transitorio, con tres segmentos de personas pensionadas. Justamente, es necesario precisar el porcentaje de revalorización, a fin de determinar cada supuesto de pensionados, para no generar un beneficio desproporcionado para quienes ya reciben montos elevados en pensiones, afectando la sostenibilidad del sistema.

2. Se considera fundamental valorar que las medidas adoptadas del congelamiento salarial por varios años han ocasionado pérdida de poder adquisitivo en las personas pensionadas y el consecuente empobrecimiento y afectación en la calidad de sus vidas. Esta asesoría expresa que la medida sostenida en tiempo prolongado de no aumentos vulnera derechos fundamentales, constitucionales y convencionales de las personas pensionadas en sustento de sus familias. Por ello, es importante que las medidas de congelamiento de los salarios y sus efectos en el aumento de las pensiones deba ser temporal y no permanente, con el objetivo de evitar pérdidas en el poder adquisitivo de las personas.

3. También esta asesoría se hace eco de las preocupaciones del Ministerio de Hacienda, la SUPEN y la DNP del Ministerio de Trabajo en sentido de que este tipo de decisiones legislativas debe estar apoyada en Informes Económicos y Financieros, especialmente qué partida o prepuesto se sacarían esos fondos, y si eventualmente, algún programa ministerial se vería afectado.

4. Además, se recomienda precisar cómo actuar cuando el acumulado semestral de las variaciones mensuales del IPC presente valores porcentuales negativos, a fin de no desvalorizar las referidas pensiones.



5. Por último, se recomienda realizar las precisiones de técnicas legislativa apuntadas en el apartado de “Aspectos de técnica legislativa” y los “Aspectos de procedimiento legislativo” del presente informe jurídico.

VII. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se aconseja **para el título del proyecto de ley**³⁵, consignar únicamente la reforma del artículo, utilizando apropiadamente el nombre de la ley a reformar, que en este caso es la Ley N°9635 *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*, con el orden usual, sea: número de la ley; el nombre correcto de la ley; y la fecha de sanción de la ley³⁶.

De manera que se recomienda sustituir el título de la ley propuesta, al evidenciar la poca brevedad, concreción, y considerando que ya la ley tiene su propio nombre, sea *LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS*, por lo que resulta innecesario la denominación del título en la propuesta de ley³⁷.

En relación con el **enunciado del artículo único del proyecto de ley**:

“ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un párrafo nuevo al inciso a) del artículo 13 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º9635 del 3 de diciembre del 2018, para que se lea como sigue:

Se recomienda:

³⁵ *“LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO OTORGADAS AL AMPARO DE LAS LEYES 2248 Y 7268*

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO NUEVO AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N.º 9635, DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018”

³⁶ *“ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY N.º 9635 LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018”*

³⁷ *“LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO OTORGADAS AL AMPARO DE LAS LEYES 2248 Y 7268”*



- Utilizar y armonizar la determinación de la ley, en el orden usual, sea: número de la ley; el nombre correcto de la ley; y la fecha de sanción de la ley”.
- Sustituir las frases “para que se lea como sigue:” por la frase “*El texto es el siguiente:*”. Fórmula de redacción más apropiada para expresar la reforma planteada en el texto propuesto.

VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una **votación de mayoría absoluta de los presentes**, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La presente iniciativa **es delegable a una Comisión con Potestad Legislativa Plena**, al no encontrarse dentro de los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- Banco Central de Costa Rica
 - Superintendencia de Pensiones
 - CONASSIF – BCCR
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) por IPC

Facultativas:

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



IX. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución, Convenios y Leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949.
- Acuerdo N°399 Reglamento de la Asamblea Legislativa, de 29 de noviembre de 1961.
- Ley N°9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas de 03 de diciembre de 2018
- Ley N°2248 Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional de 05 de setiembre de 1958
- Ley N°7268 Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

Expedientes Legislativos

- Expediente N°22368

Poder Ejecutivo

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Pensiones. OFICIO MTSS-DMT-DVAS-DNP-239-2025 de 28 de abril de 2025, suscrito por la señora Glenda Sánchez Brenes Directora.
- Ministerio de Hacienda Oficio N° MH-DM-OF-0515-2025 de 04 de abril de 2025, suscrito por el señor Nogui Acosta Jaén Ministro.

Poder Judicial

Sala Constitucional:

- Voto N°5374- 2023

Superintendencia de Pensiones

- Oficio N°SP-268-2025 de 18 de marzo de 2025, suscrito por el señor Adrián Pacheco Umaña, Intendente.

Sectores de interés



- Asociación de Educadores Pensionados. Oficio N°SG #116-092024 de 19 de septiembre del 2024, suscrito por MSc. Pedro Gólcher Flores Presidente ADEP
- Foro de Presidentes y Secretarios Generales del Magisterio Nacional. Oficio FPS-0022-09-2024 de 19 de setiembre de 2024, suscrito por Gilberth Díaz Vásquez Coordinador Político.
- Junta Directiva JUPEMA Oficio JD-PRE-0020-09-2024 de 12 de setiembre de 2024, suscrito por el señor Jorge Rodríguez Rodríguez, Presidente

Elaborado por: APMC

/*lsch//5-3-26

c. Archivo// 24353 IJU-SIST-SIL