

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL ARTÍCULO 363 DEL CODIGO PENAL, LEY N.º 4573 DEL 15 DE
NOVIEMBRE DE 1970, QUE PERMITA FINALIZAR LA IMPUNIDAD EN EL
MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS QUE AFECTEN A LOS
FONDOS DE PENSIONES Y OBRAS COMUNALES**

ÓSCAR IZQUIERDO SANDÍ

DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 25.524

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 363 DEL CODIGO PENAL, LEY N.º 4573 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1970, QUE PERMITA FINALIZAR LA IMPUNIDAD EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS QUE AFECTEN A LOS FONDOS DE PENSIONES Y OBRAS COMUNALES

EXPEDIENTE N.º25.524

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

1. Educación Pública como motor del desarrollo costarricense en el siglo XIX

Desde sus inicios Costa Rica, como país independiente, organizó el Estado nacional priorizando la educación como eje de la organización cívica y el desarrollo estatal. Esto marcó una ruta clara hacia la democracia, mientras en Centroamérica emergían dictaduras, Costa Rica se estrenó como nación independiente bajo la dirección de un Jefe de Estado, educador.

El 15 de abril de 1869, durante la administración de Jesús Jiménez Zamora, se incorporó a nuestra Carta Fundamental el principio de que la enseñanza primaria, para ambos sexos, sería obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado. Asimismo, el país logró modernizar la producción cafetalera y desarrollar infraestructura clave, como la construcción de ferrocarriles que facilitaron su exportación, alcanzando en el último cuarto del siglo XIX tasas de crecimiento que incluso superaron las de los Estados Unidos.

Este proceso de crecimiento estuvo acompañado por las primeras reformas educativas y por la incorporación de corrientes pedagógicas modernas que transformaron el sistema educativo nacional. Para ello, se promovió la llegada de intelectuales europeos, así como el retorno de costarricenses formados en el exterior, quienes influyeron de manera decisiva en la configuración del pensamiento educativo y en la consolidación del Estado costarricense; entre ellos, Roberto Brenes Mesén, Joaquín García Monge, Carmen Lyra y Omar Dengo.

La educación pública y el cuerpo docente de nuestro país han sido, históricamente, por una parte, una fuente fundamental de generación de riqueza y de formación de capital humano y, por otra, un mecanismo de movilidad social, al abrir oportunidades y contribuir a una mejor distribución del ingreso en todo el territorio nacional, como resultado de la expansión de la educación a las distintas regiones del país. Darle un lugar prioritario a la educación en la estrategia de desarrollo ha diferenciado a Costa Rica del resto de países de Centroamérica, al propiciar un tejido social más estable y mayores niveles de gobernanza.

2. Estado Liberal y la creación de un fondo para garantizar el derecho de pensión

Con la incorporación de la educación como eje del desarrollo nacional en el siglo XIX, Costa Rica dio sus primeros pasos en materia de pensiones para el magisterio. Esto se concretó mediante la Ley General de Educación Común N.º 21, del 11 de junio de 1886 (actualmente derogada), la cual estableció un fondo escolar de pensiones destinado a atender las jubilaciones de maestras y maestros. Desde el 26 de febrero de ese mismo año, a través de sus artículos 50, 51 y 52, de la ley antes mencionada, se sentaron las bases de este fondo, reflejando el interés del estado liberal por brindar protección social a este gremio.

Posteriormente, este marco normativo fue modificado durante el periodo de la Primera República mediante la Reforma a la Ley General de Educación Común, N.º 59 del 21 de agosto de 1916, y más adelante fortalecido con la promulgación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones para Maestros y Profesores, Ley N.º 182 del 11 de setiembre de 1923, consolidando así un sistema más robusto de protección social para el personal docente.

Posteriormente, mediante la Ley N.º 17 del 22 de octubre de 1943, denominada Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que creó el régimen de invalidez, vejez y muerte, se planteó la incorporación de las pensiones del Magisterio y de su fondo al sistema general, con la intención de avanzar hacia un esquema de cobertura universal, aunque con ciertas salvedades.

No obstante, con el paso del tiempo surgieron cuestionamientos, al considerarse que la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 del 22 de octubre de 1943, había debilitado algunas de las mejoras previamente alcanzadas en el régimen de pensiones del Magisterio, el cual tenía sus orígenes desde 1886. En consecuencia, se promovió la elaboración de un proyecto de ley específico de Pensiones del Magisterio, con el objetivo de restituir y fortalecer las condiciones de este sistema especializado.

3. Creación del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Ley N.º 2248 del 5 de setiembre de 1958)

Como resultado de la lucha del magisterio nacional, respaldada por la clase trabajadora y el propio sector docente de la época, y en reconocimiento del papel fundamental de la educación en el desarrollo del país, se promulgó la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley N.º 2248 del 05 de setiembre de 1958. Esta normativa dio origen a un régimen específico para el Magisterio Nacional, derogando las disposiciones en materia de pensiones contenidas en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley

N.º 17 del 22 de octubre de 1943, así como las establecidas en el Código de Educación, Decreto N.º 7 del 26 de febrero de 1944.

Dicha ley, se promulgó en un contexto caracterizado por un fuerte impulso a la educación como eje del desarrollo nacional. En una etapa en la que el país buscaba consolidar su sistema educativo y superar las secuelas económicas y sociales del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, esta ley se inscribe dentro de una visión de Estado que asignó a las y los docentes un rol estratégico. Entre los objetivos planteados destacaban la reducción del analfabetismo, la ampliación de la cobertura educativa conforme a la densidad de la población en edad escolar, la universalización de la educación primaria y la integración de las regiones periféricas del Valle Central al desarrollo productivo, particularmente mediante una agricultura de exportación diversificada.

En ese contexto, la expansión de la enseñanza formó parte de una serie de acciones estratégicas del Estado costarricense orientadas a dar continuidad al proceso de transformación y consolidación del sistema educativo. Este proceso permitió la formación de liderazgos clave para impulsar reformas tanto en el ámbito productivo como en la construcción del Estado nacional. No obstante, hacia mediados del siglo XX, se hizo evidente la necesidad de redoblar los esfuerzos para ampliar la cobertura, mejorar la calidad educativa y responder a las nuevas demandas del desarrollo del país.

Se les exigió llevar la educación a lugares donde había que penetrar caminos, renovar los cafetales, no había EBAIS, acueductos, carreteras de asfalto hacia Limón, a la Zona Sur, y la carretera a Guanacaste era una trocha. Bajo ese panorama, se le pidió al cuerpo docente, acompañar la modernización productiva y del Estado, llevando la educación a todo el país, llevando a esa maestra y maestro, a dejar a sus familias para ir a educar a miles de niños, adolescentes y jóvenes, atendiendo dicha tarea nacional.

El cuerpo docente, cuyo promedio de vida en la década del 1959 rondaba los 56 y 57 años de edad, aceptó en el entendido que Costa Rica resguardó constitucionalmente el derecho a la jubilación y la pensión, soslayando que nuestro país destacaba como una democracia republicana que impulsaba el cumplimiento de los derechos y libertades expuestos en la Constitución, en alusión al Artículo 33 de la Constitución que señala.- “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” y que ”

Para hacer realidad el mandato de dicha legislación se estableció que se debía constituir un fondo que operaría como una entidad financiera debidamente separada, con su cuenta propia:

“Artículo 20.- La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio será responsable de la administración del fondo, que deberá depositarse en las instituciones bancarias del Estado”. En su artículo 21 señalaba que – “Formarán el fondo de jubilaciones:

1°.- El superávit acumulado proveniente de las cuotas anuales aportadas por todos los educadores (...)

2°.- Las sumas provenientes de subvenciones del Estado;

3°.- Las utilidades que se obtengan de las inversiones hechas por la Junta; y

4°.- Los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto. Además, se fijó para los activos y pensionados una cuota activa del 5% de sus salarios para crear el fondo.”

4. Cuerpo docente cumplió con el país, pero no le crearon el fondo

Las y los educadores cumplieron con su responsabilidad, aportando puntualmente mes a mes y abriendo caminos en distintas regiones del país para llevar la educación durante más de cuatro décadas. Sin embargo, el mandato de ese marco normativo no fue atendido. Han transcurrido 68 años desde la creación del Régimen de Jubilaciones del Magisterio Nacional, junto con sus respectivas

reformas, sin que el Estado rindiera cuentas sobre la conformación del fondo correspondiente a quienes cotizaron por más de tres décadas, específicamente entre 1958 y 1992.

Lamentablemente, esos aportes —tanto de las personas trabajadoras como de sus patronos— fueron desviados hacia otros fines, al margen de lo establecido. Esto ocurrió pese a que, al promulgarse dicha ley, se definió claramente su carácter tripartito —con contribuciones del trabajador, el patrono y el Estado— y se dispuso que las pensiones debían financiarse con cargo a un fondo creado específicamente para ese propósito. Asimismo, se establecía la obligación del Estado de incluir los recursos correspondientes en el Presupuesto Ordinario.

Ante la inexistencia actual de ese fondo solidario —para el cual se realizaron los rebajos salariales correspondientes, con cotizaciones que iniciaron en un 5% y que hoy alcanzan hasta un 16%—, se dio paso a un proceso más amplio de reforma de los regímenes especiales, orientado a racionalizar el gasto público mediante la implementación de un sistema de jubilaciones más uniforme y sostenible.

Como resultado de este proceso, se aprobó la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, Ley N.º 7302 del 15 de julio de 1992. En el marco de esta normativa, el artículo 39 estableció el denominado “Fondo de Capitalización”, conocido como Régimen de Capitalización Colectiva (RCC).

Sin embargo, el Estado no asumió oportunamente su responsabilidad de constituir el fondo correspondiente a las cotizaciones realizadas entre 1958 y 1992, lo que generó importantes consecuencias fiscales. Ante la presión presupuestaria derivada de la inexistencia de dicho fondo, se trasladó la carga de las pensiones directamente al Presupuesto Nacional.

En este contexto, se promulgó la Ley de Reforma al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley N.º 7531 del 10 de julio de 1995, mediante la cual se reorganizó el régimen en dos componentes: el Régimen Transitorio de Reparto (RTR), que cubre aproximadamente a 46.000 docentes —según datos de JUPEMA— con cargo al Presupuesto Nacional, y el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

Por lo tanto, cerca de 46.000 docentes terminaron recibiendo una pensión por parte del Ministerio de Hacienda bajo la modalidad del Régimen Transitorio de Reparto (RTR), y no como un derecho propio derivado de un fondo debidamente constituido, como correspondía.

Con el paso del tiempo, se ha pretendido deslegitimar a este grupo de personas educadoras que tanto aportaron al país, señalándolas como una carga para la Hacienda Pública. Esta tergiversación afecta su dignidad, al calificarlas injustamente como “pensionados de lujo”, y desconoce un derecho que fue adquirido de manera legítima, en apego a las leyes vigentes y mediante cotizaciones reales y efectivas a lo largo de su vida laboral.

5. Impunidad, congelamiento y afectaciones

La decisión de trasladar al Presupuesto Nacional el pago de las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto (RTR) no logró aliviar la presión fiscal. Por el contrario, con el tiempo se optó por medidas que han debilitado la garantía de pago de estas jubilaciones, mediante la imposición de gravámenes reiterados y crecientes que, en los últimos años, han afectado principalmente a las pensiones medias y bajas.

De esta forma, las personas beneficiarias han sido doblemente perjudicadas: primero, por el desvío de los fondos originalmente destinados a su protección, y

luego por un sostenido señalamiento en la opinión pública, pese a haber actuado conforme a la normativa vigente durante más de 40 años.

Además, los rebajos han aumentado progresivamente, al punto de que incluso quienes ya se encuentran pensionados continúan cotizando en favor de las futuras generaciones. Este escenario se agrava con el impacto de las deducciones establecidas en la Ley de Reforma al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de previa cita, así como en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635 del 03 de diciembre del 2018, lo cual ha reducido significativamente su capacidad financiera, sumado a la falta de ajustes adecuados en sus pensiones conforme al costo de vida.

6. Cero impunidad ante la corrupción

El cuerpo docente ha sufrido un daño colectivo de suma gravedad sobre los ahorros construidos a lo largo de su vida laboral. La Asociación de Jubilados en Acción del Magisterio Nacional (AJA) reconoce que el derecho penal costarricense no permite la aplicación de sanciones retroactivas; sin embargo, el perjuicio ocasionado es real y sus consecuencias han persistido a lo largo de los años. Esta situación ha afectado intereses colectivos de un sector que ha contribuido de manera decisiva al desarrollo del país.

Dicho aporte se refleja también en la posición que Costa Rica ha logrado consolidar ante el mundo, destacándose como una de las economías más estables y competitivas de la región. En términos de ingreso per cápita, el país se ubica entre los primeros lugares del continente, solo por debajo de Uruguay y Chile, y ocupa el tercer lugar en exportación de productos tecnológicos en América Latina, únicamente superado por México y Brasil. Estos logros no pueden desvincularse del papel fundamental que ha desempeñado la educación y, en particular, el magisterio nacional en la formación del capital humano que los ha hecho posibles.

Desde 1958 hasta 1992, las personas docentes y sus empleadores realizaron aportes destinados a la conformación de un fondo de pensiones que garantizara su seguridad económica en la vejez, conforme a lo establecido en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de Costa Rica. No obstante, dicho mandato no fue cumplido.

El desvío de estos recursos afectó a miles de personas pertenecientes al Régimen Transitorio de Reparto (RTR), quienes desempeñaron su labor en comunidades a lo largo del país durante ese periodo, en una Costa Rica marcada por la presencia de enfermedades infecciosas, problemas de malnutrición, baja esperanza de vida y alta mortalidad infantil.

Como referencia, la mortalidad entre el personal docente osciló entre 3,14 y 4,0 por mil durante los años cincuenta; entre 4,4 y 5,3 en la década siguiente; y alcanzó 5,7 entre 1970 y 1974. Entre 1945 y 1970 fallecieron 1.447 personas educadoras, de las cuales el 64,6% correspondía a mujeres y el 35,4% a hombres. Estas tasas resultaron semejantes a la mortalidad general del país entre 1950 y 1972, lo que evidencia que el magisterio no gozaba de mejores condiciones de salud, esperanza de vida o bienestar en comparación con el resto de la población, salvo en los extremos de pobreza y miseria.

Bajo la promesa de recibir una pensión financiada con los fondos cotizados, el fondo correspondiente nunca fue constituido, lo que generó un grave perjuicio a un grupo social integrado por miles de personas educadoras. Esta situación ha afectado derechos humanos fundamentales de las personas adultas mayores, particularmente de quienes cotizaron durante más de tres décadas con la expectativa de acceder a una pensión digna y garantizar su bienestar en la etapa final de sus vidas. Esto resulta especialmente sensible considerando que, con el paso del tiempo, estas personas enfrentan una disminución progresiva de sus capacidades como parte del proceso natural de envejecimiento y, en muchos casos, el impacto de enfermedades.

Esta realidad ha provocado afectaciones de carácter psicológico, moral y en la salud, así como un deterioro en las condiciones de vida. Además, estas personas han sido objeto de señalamientos en la opinión pública, muchas veces exacerbados por discursos y campañas políticas que las presentan injustamente como responsables de afectar el patrimonio público. En realidad, se trata de personas que han sido víctimas de una situación estructural, y que aspiraban a una vejez tranquila, digna y en paz, como resultado de las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral.

7. Acabar con la impunidad con firmeza en las penas

A lo largo de la historia, Costa Rica ha demostrado que logra avanzar cuando impulsa un proyecto nacional sustentado en la educación y en el compromiso del cuerpo docente. Gracias a ello, se ha consolidado un sistema de seguridad social sólido y un régimen de pensiones del Magisterio orientado a garantizar el derecho a la jubilación. Sin embargo, este sistema requiere ser resguardado y fortalecido, no solo para proteger su sostenibilidad, sino también para asegurar las pensiones de las futuras generaciones y recuperar la confianza del sector docente y trabajador del país.

Al mismo tiempo, el país enfrenta desafíos estructurales asociados a prácticas de corrupción que se han profundizado en las últimas décadas, afectando a distintos grupos sociales y comunidades, tanto en el desarrollo de obra pública como en la gestión de recursos vinculados a pensiones. Esta realidad demanda respuestas firmes, innovadoras y transparentes, que permitan corregir distorsiones, garantizar el uso adecuado de los recursos y proteger los derechos de quienes han contribuido al desarrollo nacional.

No obstante, se ha intentado presentar el problema de la corrupción como un fenómeno no institucional, trasladando la responsabilidad exclusivamente a las personas que dirigen el aparato público y a las y los funcionarios. Bajo esta visión,

se plantea que el mal funcionamiento del sistema se explica únicamente por la conducta individual de quienes ocupan cargos públicos.

En consecuencia, se promueve la idea de que la solución consiste en sustituir a los actuales jefes y empleados por nuevos funcionarios presuntamente más honestos y apegados a estrictos códigos de ética. Sin embargo, esta perspectiva, que personaliza el problema, omite las causas estructurales que permiten la corrupción y desconoce las debilidades del propio sistema y de la aplicación de la ley que facilitan estas prácticas.

En ausencia de sanciones efectivas a los altos jefes dentro del sistema institucional, la corrupción tiende a reproducirse en cascada. Esta distorsión favorece la consolidación de una corrupción de carácter estructural, que se extiende a lo largo del aparato público e impide la adecuada articulación de sus funciones. Como señala Denise Dresser en su libro *Manifiesto mexicano*, la raíz de la corrupción “no es cultural, sino institucional. No es de hábitos, sino de incentivos.

No se trata de lo que la sociedad permite, sino de lo que la autoridad no sanciona. Los de abajo son corruptos y toleran la corrupción porque los de arriba han creado leyes para permitirla... Un Estado depredador crea una sociedad depredadora. Un Estado que viola las leyes produce ciudadanos que las desobedecen, no al revés”.

Experiencias internacionales evidencian que países que han enfrentado problemas de corrupción endémica, como Singapur, China y Vietnam, han logrado avanzar mediante la adopción de legislaciones severas orientadas, en primer lugar, a eliminar la impunidad en las altas esferas. Estas medidas han implicado imponer mayores responsabilidades y sanciones a los jefes, así como establecer mecanismos de control a nivel local y regional que fortalezcan la vigilancia desde los propios sectores afectados. De esta forma, se logra desarticular las redes

inferiores de corrupción, eliminar estructuras de protección indebida y garantizar que los recursos lleguen efectivamente a sus destinatarios.

En este contexto, se plantea la necesidad de promover la formulación y aprobación de reformas a artículos del Código Penal, con el objetivo de proteger los fondos destinados a las futuras generaciones y garantizar justicia social para quienes cotizan con la expectativa de una pensión digna, así como para quienes ya forman parte del sistema de personas pensionadas en Costa Rica.

Las reformas propuestas resultan fundamentales para restablecer la confianza en el sistema de pensiones. Asimismo, constituyen un paso relevante hacia la democratización del sistema institucional, comenzando por el punto más crítico: la eliminación de la impunidad en las altas esferas. Mientras esta persista, la corrupción continuará reproduciéndose en todos los niveles de la estructura institucional.

8. ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

En el marco de la necesidad de fortalecer la justicia social, la transparencia y la solidez institucional del país, se presenta la siguiente iniciativa de ley, orientada a atender vacíos normativos y corregir prácticas que han afectado la confianza en el sistema. El proyecto propone la incorporación de sanciones específicas por la malversación de fondos destinados a pensiones y obras sociales, con el objetivo de eliminar espacios de impunidad y establecer mecanismos de supervisión gremial y magisterial.

Asimismo, la iniciativa busca fortalecer el diálogo social, robustecer las instituciones anticorrupción, garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, se orienta a enfrentar la corrupción estructural, promover sociedades más pacíficas e inclusivas, asegurar el acceso a

la información y consolidar instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles. Su objetivo central es reducir la corrupción, proteger los recursos públicos y resguardar los derechos de las personas.

Por los motivos expuestos, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados la presente iniciativa de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA AL ARTÍCULO 363 DEL CODIGO PENAL, LEY N.º 4573 DEL 15 DE
NOVIEMBRE DE 1970, QUE PERMITA FINALIZAR LA IMPUNIDAD EN EL
MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS QUE AFECTEN A LOS
FONDOS DE PENSIONES Y OBRAS COMUNALES**

Artículo 1.- Para que se adicione un segundo párrafo al artículo 363 del Código Penal, Ley N.º 4573, del 04 de mayo de 1970. El texto dirá:

“Artículo 363.- Malversación. Serán reprimidos con prisión de uno a ocho años, el funcionario público, los particulares y los gerentes, administradores o apoderados de las personas jurídicas privadas, beneficiarios, subvencionados, donatarios o concesionarios que den a los caudales, bienes, servicios o fondos que administren, custodien o exploten por cualquier título o modalidad de gestión, una aplicación diferente de aquella a la que estén destinados. Si de ello resulta daño o entorpecimiento del servicio, la pena se aumentará en un tercio.

Cuando el hecho recaiga sobre fondos de pensiones o sobre cualquier otra clase de fondos públicos destinados a fines sociales o de infraestructura, se impondrá una pena de prisión de dos a diez años, la cual será inmutable.”

Artículo 2.- Las organizaciones gremiales, comunales, magisteriales y sindicales podrán solicitar un informe anual sobre el uso de los recursos públicos que les hayan sido asignados por ley.

Rige a partir de su publicación.

Óscar Izquierdo Sandí

Diputado