



San José, 28 de abril de 2026  
MP-DMP-OF-0267-2026

Señor  
Carlos Felipe García Molina  
**Diputado**  
**Primera Secretaría**  
**Asamblea Legislativa**



Señora  
Gloria Navas Montero  
**Diputada**  
**Segunda Secretaría**  
**Asamblea Legislativa**

26 ABR 28 PM 3:23:35

Estimado señor y estimada señora:

Tengo el agrado de saludarles, con ocasión de remitirles el veto total por razones de oportunidad, conveniencia y constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 10.944 (expediente N° 24.353) "LEY PARA DESCONGELAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE REPARTO OTORGADAS AL AMPARO DE LAS LEYES 2248 Y 7268. ADICIÓN DE UN PÁRRAFO AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018".

Cordialmente

Laura Fernández Delgado  
**MINISTRA DE LA PRESIDENCIA**

# Presidencia de la República de Costa Rica

27 de abril de 2026  
PR-P-0006-2026

Señor  
Rodrigo Arias Sánchez  
Presidente  
Asamblea Legislativa

**Asunto:** VETO TOTAL sobre el Decreto Legislativo N.º 10944 (Expediente N.º 24.353), *“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”*.

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Con fundamento en los artículos 125 y 126 de la Constitución Política, nos permitimos hacer devolución sin la sanción correspondiente del Decreto Legislativo N.º 10944 denominado: *“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”*, por los motivos de oportunidad y conveniencia que a continuación se exponen; no obstante, de previo y para efectos de entrar en contexto, se realizan algunas consideraciones sobre la figura del veto.

## I. SOBRE LA FIGURA DEL VETO.

El veto constituye una potestad constitucional del Poder Ejecutivo que le permite objetar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, ya sea por razones de conveniencia y oportunidad o por razones de constitucionalidad. Su ejercicio se enmarca en la separación de poderes y opera como un mecanismo de

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

control y equilibrio institucional. (Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 125–126)<sup>1</sup>.

El artículo 125 constitucional dispone que, si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. Asimismo, el artículo 126 establece que, dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido el proyecto aprobado, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas. (Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 125–126).

El presente veto se emite dentro del plazo constitucional previsto, razón por la cual se procede con carácter de urgencia y en atención a la trascendencia fiscal y presupuestaria del decreto legislativo.

### II. SOBRE EL CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 10944.

El Decreto Legislativo N.º 10944 se compone de un artículo único, mediante el cual se adiciona un párrafo al inciso a) del artículo 13 de la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, para disponer, en lo sustancial, que cuando no se realicen aumentos salariales por costo de vida por efecto de lo dispuesto en el inciso c) de ese artículo, las pensiones otorgadas al amparo de las Leyes N.º 2248 o N.º 7268, menores o iguales a ₡2.000.000, deberán revalorizarse de manera automática y semestral conforme la variación acumulada semestral del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con corte a junio y diciembre; y que, si se presentaren valores porcentuales negativos del IPC, no se realizará una desvalorización de dichas pensiones. (Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, artículos 11 y 13)<sup>2</sup>.

Lo anterior introduce una regla especial y permanente de actualización de gasto en materia de pensiones dentro de un artículo —el 13 de la Ley 9635— que forma parte del Título IV, diseñado como un conjunto de medidas extraordinarias

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de:

[https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

<sup>2</sup> Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, recuperado de:

[https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=137526&nValor5=12](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=137526&nValor5=12)

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

aplicables bajo escenarios de alta restricción fiscal. (Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, artículos 11, 13).

### III. SOBRE EL VETO TOTAL POR RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA.

El Poder Ejecutivo ejerce VETO TOTAL por razones de oportunidad y conveniencia, al considerar que la entrada en vigor del Decreto Legislativo N.º 10944 aprobado:

- a. crea una obligación de gasto adicional, automática y recurrente con cargo al Presupuesto Nacional, sin fuente de financiamiento ni previsión explícita de ajustes compensatorios;
- b. incrementa la rigidez presupuestaria en un contexto normativo diseñado precisamente para la contención del gasto bajo condiciones fiscales restrictivas; y
- c. compromete la coherencia del régimen de responsabilidad fiscal y la gestión sostenible de la Hacienda Pública.

A continuación, se detallan las razones:

- 1) Principios de oportunidad y conveniencia: ausencia de contenido presupuestario y falta de fuente de financiamiento.

Desde la óptica de oportunidad y conveniencia, la norma aprobada crea una obligación de gasto no discrecional (automática) y permanente (semestral, mientras se configure el supuesto normativo), sin incluir un diseño normativo que indique cómo se financia ni cómo se efectuarán los ajustes para preservar el equilibrio.

Esto es especialmente grave en un presupuesto nacional caracterizado por alta rigidez, donde la creación de compromisos automáticos desplaza recursos de otros rubros esenciales o eleva necesidades de financiamiento.

La Ley N.º 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es clara, toda ley ordinaria con efectos en el presupuesto



## *Presidencia de la República de Costa Rica*

debe indicar explícitamente cómo se harán los ajustes para mantener el equilibrio, reforzando que las decisiones legislativas con impacto fiscal no pueden trasladar a la ejecución (o a futuros presupuestos) un problema de financiamiento no resuelto en la ley.

No se trata únicamente de una preocupación abstracta. El Informe Económico AL-DEST-IEC-007-2025 (Exp. 24.353) incorpora datos relevantes sobre magnitud del universo y costo: con base en información de Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), señala que el universo beneficiario sería de poco más de 30.000 personas y que por cada 1% de aumento en dichas pensiones se requeriría un monto anual neto adicional aproximado de ₡3.676 millones (₡2.846 millones Ley 2248 y ₡830 millones Ley 7268).

En términos de conveniencia, lo anterior confirma que la medida constituye una decisión presupuestaria sustantiva (por su impacto recurrente y acumulativo), que no puede operar válidamente sin un “ancla” de financiamiento y sin una estrategia explícita de equilibrio, máxime cuando el propio texto se inserta en el régimen de medidas extraordinarias del artículo 13 de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Al no existir previsión normativa de financiamiento, el gasto automático puede traducirse, de forma práctica, en: (i) recortes o contención de otras partidas; (ii) reprogramaciones de gasto; o (iii) incremento del endeudamiento. Tales alternativas comprometen la sostenibilidad y la continuidad de servicios, en contradicción con el mandato constitucional de conducción sostenible y responsable de la gestión pública.

Por ende, desde la oportunidad gubernamental, no es razonable sancionar una norma que aumenta gasto sin señalar ajustes y sin proveer el marco para mantener el equilibrio, dado que obliga a la Administración a resolver ex post (en ejecución presupuestaria) lo que debía quedar definido ex ante (en sede legislativa).

### 2) Principio constitucional de equilibrio presupuestario y disciplina fiscal.



## *Presidencia de la República de Costa Rica*

El artículo 179 de la Constitución Política, dispone que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre su efectividad fiscal.

Por su parte, el artículo 176 establece el principio de equilibrio: el presupuesto incluye ingresos probables y gastos autorizados y, en ningún caso, los gastos presupuestados pueden exceder los ingresos probables; además incorpora el deber de conducción sostenible, transparente y responsable de la gestión pública.

Estos mandatos constitucionales se complementan con la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que en su artículo 44 exige que toda ley ordinaria con efectos presupuestarios indique explícitamente los ajustes necesarios para mantener el equilibrio.

Asimismo, el artículo 5 inciso c) de la ley en cita, positiviza el principio de equilibrio presupuestario al disponer que el presupuesto debe reflejar el equilibrio entre ingresos, egresos y fuentes de financiamiento.

En esta materia, resulta especialmente relevante la tesis desarrollada por la Sala Constitucional al conocer el control previo del proyecto que dio origen a la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

En el Voto N.º 2018-19511<sup>3</sup>, la Sala Constitucional razonó, en términos sustantivos, que el Estado Social de Derecho puede verse seriamente comprometido cuando una crisis fiscal particularmente grave amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de las prestaciones públicas; de ahí la necesidad de ponderar y armonizar ese principio con el equilibrio financiero y presupuestario, de modo que la respuesta jurídica preserve el contenido esencial de las prestaciones sin poner en riesgo la sostenibilidad del sistema.

---

<sup>3</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018, 23 de noviembre). Voto N.º 2018-19511. Revista de la Sala Constitucional. <https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/Catalogo/Voto/HTML/Voto%202018-19511.htm>

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

En consecuencia, se estima que sancionar una norma que crea obligaciones automáticas de gasto sin fuente de financiamiento explícita, ni ajustes presupuestarios para mantener el equilibrio es incompatible con el deber constitucional de sostenibilidad y con la lógica de ponderación constitucional indicada, pues incrementa la rigidez y presiona el Presupuesto Nacional, afectando la continuidad de servicios públicos y la estabilidad fiscal.

El Decreto Legislativo N.º 10944, no incorpora una fuente de financiamiento ni un mecanismo expreso de ajuste presupuestario para mantener equilibrio, pese a que establece un ajuste automático semestral (gasto recurrente).

Esto es incompatible con el mandato del artículo 44 de la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y afecta la lógica del equilibrio constitucional del artículo 176.

En términos de conveniencia pública, sancionar el decreto trasladaría a la etapa de ejecución o a presupuestos futuros la definición del financiamiento, debilitando la disciplina presupuestaria y generando incertidumbre fiscal.

En concordancia con el mandato del artículo 44 citado, la Procuraduría General de la República, en su función consultiva respecto de iniciativas legislativas, ha resaltado la necesidad de que los proyectos con impacto en el Presupuesto Nacional identifiquen expresamente el origen de los recursos y los ajustes presupuestarios requeridos para preservar el equilibrio.

En esa línea, se incorpora como sustento el criterio contenido en la Opinión Jurídica OJ-075-2020 (1º de junio de 2020), el cual insiste en que no resulta procedente trasladar a la fase de ejecución presupuestaria la búsqueda del contenido económico cuando la norma crea obligaciones de gasto, sino que debe definirse en el propio texto legislativo:

*“(...) Como es posible observar, se atribuye la obligación al Poder Ejecutivo de otorgar el contenido económico para garantizar la disponibilidad y articulación de políticas, programas, acciones y servicios estatales (...) debe tomarse en cuenta lo estipulado en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (...) El artículo 44 establece lo siguiente (...) (...) La implementación (...) sin lugar a dudas impacta sobre el*

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

*presupuesto nacional, motivo por el cual se considera que el proyecto de ley debería de cumplir con lo establecido en aquella norma (artículo 44 de la Ley 8131), indicándose el origen de los recursos que permitirían atender la ejecución y puesta en marcha (...) en el marco del equilibrio presupuestario (...)*

*En virtud de lo anterior, se recomienda la discusión del tema presupuestario a la luz de los principios y normativa relativa a la administración financiera y presupuestos públicos (...)" (Opinión Jurídica OJ-075-2020, 1° de junio de 2020)<sup>4</sup>.*

### **3) Desnaturalización del régimen de "medidas extraordinarias" del título IV (arts. 11 y 13 ley N.° 9635) y afectación a la coherencia de la regla fiscal.**

El artículo 11 de la Ley N.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, establece rangos de deuda para determinar el crecimiento del gasto, y en su inciso d) dispone que cuando la deuda sea igual o mayor al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal.

Por su parte, el artículo 13 de la misma ley, prevé medidas extraordinarias aplicables en el escenario d) del artículo 11, incluyendo disposiciones restrictivas orientadas a contener el gasto público (por ejemplo, congelamientos y limitaciones), justamente en un contexto de alta deuda. (Ley N.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, artículos 11 y 13).

Por lo anterior, se advierte que la ley aprobada incide en el logro de los objetivos que inspiraron la aprobación del Título IV de la Ley N.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, —sana responsabilidad fiscal y contención del gasto—, y que, al introducir un gasto adicional automático en un escenario restrictivo, se obliga al Presupuesto Nacional a restringir otros gastos corrientes o de capital para cumplir la regla fiscal, con potencial afectación a la operatividad institucional y servicios públicos.

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. (2020). *Opiniones Jurídicas 2020* (índice institucional; incluye OJ-075-2020). <https://www.pgr.go.cr/servicios/pronunciamentos/pronunciamentos-2020/opiniones-juridicas-2020/>

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

Por razones de oportunidad, se considera especialmente improcedente aprobar una ampliación automática de gasto dentro de la arquitectura del Título IV, sin financiamiento, en un escenario donde el país enfrenta restricciones significativas de crecimiento del gasto total.

#### **4) Principio de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad: umbral ₡2.000.000 sin motivación técnica suficiente.**

El Decreto Legislativo N.° 10944, crea un trato diferenciado al otorgar un mecanismo de revalorización automática semestral a un subconjunto de pensiones definido por un umbral monetario ( $\leq$  ₡2.000.000). El principio de igualdad exige que el criterio de distinción sea objetivo y razonable; de lo contrario, se corre el riesgo de establecer diferencias arbitrarias, escenario que violenta el artículo 33 Constitucional, contiene el principio de igualdad, desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional.

Conforme con la jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad exige tratar igual lo esencialmente igual y permite un trato diferente únicamente cuando la distinción sea objetiva y razonable, evitando desviaciones arbitrarias.

En esa medida, cuando la ley define el acceso a un beneficio mediante un corte cuantitativo (umbral), resulta exigible que el texto legal o sus antecedentes técnicos aporten una motivación suficiente que permita verificar que el criterio elegido es idóneo, que no existe una alternativa menos gravosa (necesidad) y que el sacrificio fiscal asociado guarda una relación equilibrada con el fin buscado (proporcionalidad). (Sala Constitucional, votos N.° 3369-1996, 2544-1994 y 4829-1998).<sup>5</sup>

En el caso concreto, el umbral de ₡2.000.000 define el universo de beneficiarios y el costo fiscal asociado, pero no se aprecia en la norma aprobada una motivación técnico-financiera explícita que justifique por qué ese monto es el punto de corte idóneo para alcanzar el objetivo sin afectar sostenibilidad fiscal, ni cómo se preserva el equilibrio presupuestario. Esto incrementa el riesgo de inequidad y de presiones para extender el beneficio a otros grupos con cargo al Presupuesto Nacional.

---

<sup>5</sup> Poder Judicial de Costa Rica, Sala Segunda. (2006). Principio de igualdad y no discriminación (Revista N.° 8; cita expresamente los votos 3369-1996, 2544-1994 y 4829-1998 de la Sala Constitucional). [https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/revista/Revista\\_N8/contenido/PDFs/4-14.pdf](https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/revista/Revista_N8/contenido/PDFs/4-14.pdf)

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

### 5) Naturaleza jurídica del índice de precios al consumidor (IPC) y su diferenciación respecto de la aplicación del costo de vida a salarios y pensiones

El Decreto Legislativo N.º 10944 parte de una premisa que resulta jurídicamente incorrecta, al asimilar la variación acumulada semestral del Índice de Precios al Consumidor (IPC) con un criterio normativo automático de actualización de pensiones, sin distinguir entre la naturaleza estadística del indicador y la naturaleza jurídica de las decisiones de ajuste por costo de vida.

En el ordenamiento jurídico costarricense, el IPC —elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)— constituye un instrumento estadístico de carácter técnico, cuya finalidad exclusiva es medir la variación general de los precios de una canasta representativa de bienes y servicios de consumo de los hogares. Su función es estrictamente descriptiva e informativa, y carece de carácter normativo o vinculante por sí misma.

La variación acumulada semestral del IPC, por tanto, no genera derechos subjetivos ni obligaciones patrimoniales automáticas, ni en materia salarial ni pensiones. Se trata de un parámetro técnico de referencia, que puede ser considerado en el diseño de políticas públicas, pero que no sustituye ni desplaza la decisión normativa que corresponde adoptar a la autoridad competente, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y sostenibilidad financiera.

Por el contrario, la aplicación del costo de vida, tanto a salarios como a pensiones, constituye una decisión normativa o administrativa de naturaleza prescriptiva, orientada a preservar el poder adquisitivo real de una prestación económica, en cumplimiento de los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y,

en particular, del derecho a una remuneración o prestación suficiente para una vida digna. Esa decisión implica un acto deliberado, con efectos jurídicos constitutivos, y debe adoptarse dentro del marco constitucional, legal y presupuestario vigente.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que no existe un derecho fundamental al reajuste automático ni mecánico de salarios o prestaciones

## *Presidencia de la República de Costa Rica*

conforme al IPC, sino un mandato de protección del contenido esencial del derecho al salario o a la prestación, el cual puede materializarse a través de diversos mecanismos, siempre que se respete la sostenibilidad financiera y el interés público. En ese sentido, el IPC no opera como una cláusula autoejecutable de actualización, sino como un insumo técnico sujeto a ponderación jurídica y financiera.

Desde esta perspectiva, el Decreto Legislativo N.° 10944 desnaturaliza la función del IPC, al convertirlo en un disparador automático y obligatorio de gasto público recurrente, sin mediación normativa adicional, sin margen de apreciación administrativa y sin atender las condiciones fiscales que precisamente justifican la existencia del régimen de medidas extraordinarias del artículo 13 de la Ley N.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Dicha equiparación indebida confunde un indicador estadístico con una decisión normativa, atribuyendo efectos jurídicos constitutivos a un instrumento técnico cuya naturaleza es meramente descriptiva. Ello no solo resulta conceptualmente incorrecto, sino que agrava los efectos de rigidez presupuestaria ya analizados, al imponer una regla automática de crecimiento del gasto desligada de la política fiscal, del ciclo económico y de la capacidad real de financiamiento del Estado.

Esta confusión estructural constituye un vicio sustantivo adicional de oportunidad y conveniencia, que refuerza la improcedencia de sancionar el Decreto Legislativo N.° 10944 en los términos aprobados.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

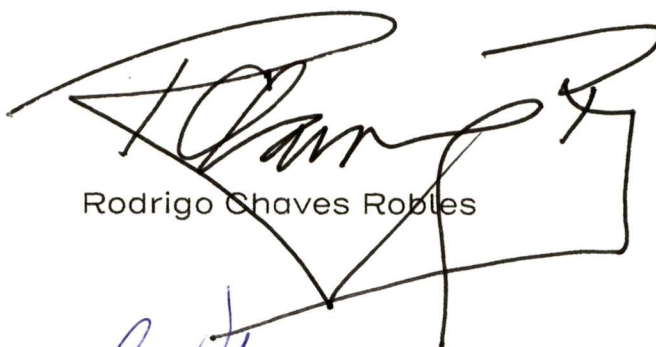
Por las razones expuestas, el Poder Ejecutivo estima que el Decreto Legislativo N.° 10944 es inconveniente y no oportuno para el interés público, pues crea obligaciones automáticas y recurrentes de gasto con cargo al Presupuesto Nacional sin fuente de financiamiento ni previsión explícita de ajustes presupuestarios, compromete el equilibrio y la sostenibilidad fiscal, y debilita la



## *Presidencia de la República de Costa Rica*

coherencia del régimen de medidas extraordinarias del artículo 13 de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, diseñado para operar como contención del gasto en escenarios fiscales restrictivos.

En consecuencia, se devuelve sin sanción el Decreto Legislativo N.º 10944, formulando VETO TOTAL por razones de oportunidad y conveniencia, para el trámite constitucional correspondiente.



Rodrigo Chaves Robles



Rudolf Lücke Bolaños  
Ministro de Hacienda

