

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**“IGUAL SALARIO, IGUAL COTIZACIÓN, LIBRE ELECCIÓN DEL PERSONAL
JUDICIAL EN EL FONDO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL PODER
JUDICIAL”.**

**MARTA ESQUIVEL RODRÍGUEZ
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 25.678

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

IGUAL SALARIO, IGUAL COTIZACIÓN, LIBRE ELECCIÓN DEL PERSONAL JUDICIAL EN EL FONDO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL PODER JUDICIAL

Expediente N.º25.678

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Con la promulgación de la Ley N. 34 de 9 de junio de 1939, se fundó el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (en adelante, FPJPJ), momento para el cual, no existía el actual régimen universal de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Es sino hasta un decenio más tarde que, mediante el artículo 73 de la Constitución Política de 1949, se instituyó un sistema tripartito y forzoso contributivo, con los aportes del Estado, patrono y trabajadores, bajo la administración de una sola entidad, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en el cual estarían cubiertas la totalidad de las personas trabajadoras de nuestro país. No obstante, la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 no consideró necesario modificar el citado régimen FJPPJ, aunque tampoco estableció alguna prohibición constitucional para que el funcionariado judicial se trasladase con posterioridad.

Las reformas sobrevenidas en 84 años de vigencia de la mencionada ley han provocado que el FJPPJ, lejos de fortalecerse en términos de solvencia y equilibrio financiero, venga experimentando un claro debilitamiento económico que ha propiciado los cambios que han variado totalmente las razones que lo originaron.

A ocho años de la última reforma, aprobada mediante Ley N. 9544 y vigente desde el 22 de mayo del 2018, en la cual se cambiaron de manera drástica las condiciones para acceder al derecho de la jubilación y/o pensión,

así como el perfil de beneficios del funcionariado judicial, la inviabilidad financiera del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial ha demostrado no ser una coyuntura transitoria, sino una falla estructural. Según se constata con la más reciente Valuación Actuarial del Fondo con corte al 31 de diciembre de 2025, esta insolvencia persiste incluso bajo los supuestos más favorables. El estudio evaluó un Escenario Optimista que asume un rendimiento real de las inversiones del 7,07% anual para la próxima década; una cifra que supera con creces el promedio histórico real del 6,07% registrado en los últimos 11 años. Es imperativo comprender que, aun bajo este escenario de rentabilidad extraordinaria y poco probable, en el marco de valoración bajo grupo cerrado —que refleja la realidad de las obligaciones ya contraídas—, el escenario optimista arroja una razón de solvencia de apenas un 83,90%, manteniendo un déficit actuarial de 438.213 millones de colones y exigiendo una prima media teórica inmanejable del 42,98% sobre los salarios.

La insolvencia se torna absoluta al analizar el escenario de beneficios devengados (cierre técnico). Bajo la óptica más optimista posible de rendimiento, el Fondo solo tendría capacidad para cubrir el 61,05% de sus obligaciones, dejando un hueco financiero descubierto de 810.621 millones de colones. Por su parte, la verdadera alerta para las finanzas públicas se refleja en el escenario pesimista, el cual proyecta un déficit de 1.183.589 millones de colones y el agotamiento de la reserva total para el año 2041.

Estos datos técnicos confirman que la solvencia futura no es viable bajo el modelo actual, y que esperar una mejora por la vía de los rendimientos financieros es una quimera que solo posterga una crisis fiscal de mayores proporciones para el Estado costarricense.

Uno de los argumentos centrales que se esgrimió en aquel momento para la aprobación de las reformas, fue brindar sostenibilidad y equilibrio financiero al FJPPJ, lo que no ha sucedido hasta este momento, pues también se presentaron, con posterioridad, modificaciones no previstas en las condiciones laborales del personal cotizante. Por ello, más de un quinquenio después, no se perciben mejores resultados financieros y, en materia de salud física y emocional, existe gran afectación en el personal judicial activo que ha

visto cambiar de manera abrupta sus expectativas en cuanto a su eventual jubilación, según se constata en el informe N.PJ-DGH-0329-2023 rendido a la Sala Constitucional en el expediente 19-0245890007-CO. Consecuencia de todos los cambios, un gran número de personas ha renunciado a su puesto de trabajo, pero tendrá que esperar a alcanzar su edad de jubilación para trasladar las cotizaciones realizadas mientras laboraba en el Poder Judicial, al régimen universal de pensiones, del IVM, según la redacción del actual artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En la reforma citada, se estableció legamente que *el servidor judicial requiere haber cumplido 65 años de edad y 35 años de servicio para alcanzar el derecho a jubilarse con el porcentaje máximo previsto*. Esto ha ocasionado que se den diversas situaciones extremas. Por ejemplo, quienes iniciaron muy jóvenes su relación laboral con el Poder Judicial, al cumplir 65 años, podrían llegar a tener más de 35 años de servicio, llegando incluso a acumular 45 años de servicio o más, sin que ello se vea reflejado en el beneficio que obtendrán. Así mismo, aquellas personas que iniciaron más tarde la relación laboral con el Poder Judicial, al cumplir 65 años podrían no tener 35 años de servicio, y deberán trabajar los años necesarios para cumplir con ese parámetro, con un mínimo de 20 años de cotizaciones y la penalización correspondiente en su monto de pensión. Ello ocasiona que, personas que han gestionado el reconocimiento de años de servicio y cotizaciones, deban pagar al régimen de pensiones un porcentaje adicional para compensar las diferencias con lo que cotizaban al I.V.M., con lo cual aportan casi el 25% de su salario al Fondo.

En esa misma ley N. 9544, se estableció un único transitorio, que abarcó únicamente a un pequeño número de funcionarios, que sí se jubilarían con las condiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la reforma del año 2018 y se desatendieron los reclamos de una mayoría de funcionarios, que para ese entonces tenían 20 años y/o más, de cotizar para el FJPPJ, los cuales tendrían que acceder a su jubilación o pensión con las condiciones establecidas en la reforma.

Pese a que el cambio fue muy grande para las personas funcionarias

judiciales, no se aprovechó la coyuntura para considerar dos escenarios: (a) *establecer un trato diferenciado para los funcionarios que realizan sus labores operativas en condiciones de riesgo*, como es el caso de los *funcionarios del Organismo de Investigación Judicial*, quienes podrían haber merecido tal trato preferencial, pues ello no es actuarialmente viable, a pesar de las altas cotizaciones.

(b) *aprobar un trato distinto para las mujeres* en la jubilación completa, quienes tienen una acentuada responsabilidad en la reproducción de la especie humana, concepción, embarazo, parto y amamantamiento, crianza de los hijos e hijas y labores de cuidado accesorias.

Antes de la reforma, el cálculo de la jubilación se efectuaba con base en los mejores 24 salarios anteriores y se otorgaba el 100% de esa operación, sin tope alguno, por lo que se otorgaron pensiones millonarias, muchas de las cuales superaban los cuatro millones de colones. La edad para jubilarse era 55 años con 30 de trabajo, aunque se hicieron interpretaciones por las cuales se permitió el retiro con solamente uno de esos requisitos, lo que se han llamado “*pensiones juveniles*”, por las que ahora está en discusión la apertura de procesos de lesividad, pero todas ellas se pagan mensualmente del FJPPJ.

El cálculo del beneficio, con la reforma del año 2018, se hace sobre una base más extensa de salarios devengados (240 mejores cuotas traídas al valor actual) y únicamente se otorga el 83% de ese cálculo, con un tope de diez salarios base, que en la actualidad es de más de cuatro millones y medio, aunque solamente un grupo pequeño de funcionarios judiciales perteneciente al estrato gerencial llegará a esa suma una vez calculado el 83%.

Sin embargo, <i>toda persona jubilada judicial debe continuar realizando la cotización obrera del 13 % al F.P.J.P.J, más “5 por mil” para el financiamiento de la J.U.N.A.F.O., más 5% del seguro de salud y tres mil colones (o la suma que se determine) para el Fondo de Socorro Mutuo y el porcentaje que corresponda por impuesto sobre la renta.</i>
--

También, para las personas jubiladas y pensionadas operó una reforma a la ley, que introdujo el concepto de *contribución especial, solidaria y redistributiva de las pensiones y jubilaciones*, incorporada mediante el artículo 236 bis a la Ley Orgánica del Poder Judicial y según resolución de la Sala Constitucional, N. 119572021 del 25 de mayo de 2021, tal disminución por concepto de cuota solidaria no podrá ser superior al 50% del monto de la jubilación y/o pensión concedida, en pocas palabras, en virtud de la contribución solidaria, el monto asignado puede ser ajustado a la baja hasta en un 50 %.

Con la aplicación de la contribución solidaria y redistributiva, las jubilaciones y pensiones, cuyos montos encuadraron en los diferentes supuestos del artículo 236 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se ajustaron a la baja, provocando, que únicamente las jubilaciones y/o pensiones sumamente altas, que son la minoría, continuaran recibiendo sumas elevadas por concepto de jubilaciones y/o pensiones.

Sin embargo, el resto de las jubilaciones o pensiones que encuadraron en los supuestos, pero con montos mucho menores, al realizarse el ajuste a la baja, lo que hoy reciben, no está muy lejos de lo que hubieran recibido en el IVM, en que, además se permitía el retiro anticipado a los 57 y 59 años y se reconocían porcentajes adicionales a partir de las 240 cuotas.

La diferencia esencial radicaría en que durante sus, por lo menos, 30 años de trabajo hubiesen cotizado una suma, al menos tres veces inferior, para el régimen universal, lo que les hubiese permitido compensar esa diferencia con creces con un pilar complementario privado (la cuota del I.V.M en 1997 era de 2,5% y actualmente es de 4,33%, mientras la cuota para las pensiones del Poder Judicial pasó del 7% al 9% en 1996, y luego del 9 al 11% entre el segundo semestre del 2013 al primer semestre del 2015, para ser aumentada de nuevo solo cinco años después a 13% con la reforma del 2018, en la cual se añadió otro aporte de “5 por mil” para mantener la administración). Aunque actualmente el IVM se encuentra en proceso de transformación, con aumento de la edad de jubilación y cambio en algunos beneficios, aun así, las

condiciones que ofrece resultan mucho más favorables para la mayoría del funcionariado judicial.

Como se ha indicado, con la entrada en vigor de la Ley Marco de Empleo Público y de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, promulgadas en legislaturas anteriores, de reciente data, la totalidad de las personas que trabajan para el sector público, lo hacen para un único patrono, el Estado. En tal virtud se homologaron las condiciones laborales en el sector público, en cuanto a remuneraciones y beneficios para la persona trabajadora.

Hoy rige el *salario único o global* para todos los servidores públicos. Los salarios de los funcionarios más antiguos están congelados, hasta su equiparación con el salario global. Las anualidades son pagadas de manera nominal para todo el sector público y los montos pagados por concepto de prohibición, carrera profesional y dedicación exclusiva, entre otros, son iguales para todo el sector, según las diferentes familias de puestos.

Si ya se recibe una remuneración global para cada familia de puesto, surge la pregunta: ¿Por qué se continúa obligando a los servidores judiciales a cotizar casi tres veces más, por concepto de aporte obrero para su jubilación y/o pensión, que lo que cotiza el resto de los trabajadores del sector público para el I.V.M.?

De realizarse estudios actuariales comparativos, para determinar la viabilidad de que el IVM pueda asumir el FJPPJ, ante un eventual cierre técnico de ese régimen especial, con probabilidad, arrojaría como conclusión, que únicamente un pequeño segmento de los jubilados y/o pensionados en la actualidad, reciben sumas que sobrepasan el monto más alto de jubilación y/o pensión que otorga el IVM, y que la expectativa de beneficio de los funcionarios activos, tampoco sobrepasará ese monto, pese a lo oneroso que representa para los servidores judiciales y para el Estado, mantener ese régimen especial.

Actualmente, existe una acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente 22-012137-0007-CO contra el aporte patronal que hace el Estado para el FJPPJ que es del 14.36% para que se equipare al 5.75% que se aporta al I.V.M., el cual es acorde con el principio de equidad. Evidentemente, se

tendrá que ajustar al alza la cuota obrera que ya es del 13%, la más alta del país, con lo que la diferencia con la cotización que hacen las personas trabajadoras al I.V.M., que actualmente es tres veces más se acrecentaría sin beneficios plausibles, prácticamente para sostener las jubilaciones ya otorgadas en condiciones que debieron revisarse mucho antes del 2018 para evitar la debacle existente. ¿En qué porcentaje habrá que incrementar el aporte obrero, para suplir la reducción del aporte patronal planteado en el proyecto y así garantizar los derechos adquiridos, las situaciones consolidadas y las expectativas de jubilación de los servidores activos? Cualquier aumento afectaría, aún más, la situación económica de más de catorce mil familias de los servidores judiciales activos y cuatro mil jubilados. Además, los cambios referidos en los salarios (congelamiento y salario global) continuarán afectando las cotizaciones al Fondo, que requerirá algún ajuste adicional en las cuotas para compensar las diferencias.

En definitiva, los trabajadores del Poder Judicial son una población cautiva, porque al ser contratados, automáticamente, se deben considerar cotizantes para el F.J.P.P.J. y lo cotizado por el trabajador, sólo es posible que se traslade a otro régimen de pensiones, mediante la renuncia del funcionario a su puesto de trabajo, lo que evidentemente resulta contrario al principio de libertad y al principio de libre asociación, además de ser una afrenta directa a la dignidad del trabajador e, incluso, una medida coercitiva.

Señala la JUNAFO, que existe un fundamento legal para mantener a la población cautiva en ese régimen jubilatorio. Aduce que la Ley que creó el sistema de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es anterior a la Constitución Política de 1949, y, por ende, tiene prevalencia sobre el artículo 73 de la Carta Magna, línea sobre la cual, afirman, ya la Sala Constitucional se ha pronunciado. Sustentados en el artículo 11 de la Constitución Política, y los artículos 235 y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no se permite a los funcionarios judiciales elegir, para finalmente, alegar que existe un concepto que se denomina principio Pro-Fondo.

Sin embargo, soslayan que el Fondo no es una entidad cuya subsistencia interese por sí misma, sino que su mantenimiento debe ligarse necesariamente con el bienestar del personal jubilado y cotizante y, en cuanto a este último, es evidente que no existe ningún beneficio plausible, presente ni futuro, a pesar de los aumentos sostenidos en las cotizaciones y la disminución en los beneficios que otrora se obtenían, pues el último panorama que se presenta es el de más cotización con menos beneficios.

La Constitución Política es una norma de rango superior a la ley, en la cual se consagran principios, derechos individuales y sociales, así como, garantías, que deben ser desarrollados y respetados en la legislación ordinaria. El artículo 25 constitucional consagra el *derecho a la libre asociación para fines lícitos* y como garantía para la libertad del ciudadano, se estipula que no se le podrá obligar a formar parte de asociación alguna, sin establecer excepciones. Así mismo, el artículo 33, consagra el *principio de igualdad ante la ley* y como garantía para el ciudadano establece el principio de no discriminación, de manera que a favor del ciudadano se establece el principio de que toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

Adicionalmente a los principios individuales a los que se ha hecho referencia, el artículo 50 de la Constitución Política establece el *principio de bienestar social*, asignándole al Estado la responsabilidad de procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país, mediante el estímulo de la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, lo que implica que es obligación del Estado eliminar diferencias odiosas, que establezcan tratos desiguales entre grupos sociales. Asimismo, el artículo 56 de la Carta Magna, establece el derecho al trabajo como obligación social y derecho individual, asignándole al Estado la obligación de procurar ocupaciones honestas para la población y debidamente remuneradas, e impedir que en ocasión del ejercicio del trabajo se establezcan condiciones que de alguna forma menoscaben la libertad, o la dignidad del trabajador.

En consecuencia, no existe sustento constitucional que impida a los

trabajadores del Poder Judicial, elegir cotizar para el régimen universal de seguros establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, sea I.V.M. Además, el articulado que crea el régimen universal cierra con numeral 74 que proclama los principios de justicia social y solidaridad nacional.

La lógica de las normas que actualmente rigen el F.J.P.P.J apuntan a una solidaridad inversa: quienes menos ingresos perciben deben aportar mucho más que en el régimen universal para sostener las pensiones de quienes tuvieron salarios más altos y que, actualmente, reciben las jubilaciones más elevadas otorgadas en las condiciones previas a la reforma. Esta lógica no se invertirá, pues la existencia de remuneraciones diferenciadas entre quienes perciben sus ingresos por componentes y quienes los perciben mediante salario global, generará que estos últimos deban cargar siempre con los beneficios mayores de quienes les preceden, sin expectativa de obtenerlos en igualdad de condiciones. Se trata de un sistema que ha pervertido por completo, de manera más intensa a partir de los cambios producidos desde el 2018, el principio de solidaridad rector de todo sistema de jubilaciones, sin que con ninguna de las reformas se haya abierto la opción de que cada persona elija a qué régimen cotizar, según los beneficios que espere obtener. Patrono y trabajadores están obligados a aportar casi cuatro veces más que en el régimen universal, sin que los beneficios reflejen ese sacrificio en los aportes.

- **Algunos ejemplos de su aplicación práctica**

Por ejemplo, tomando como punto de partida el salario global transitorio aprobado por la Corte Plena en la sesión N.21-24, artículo X y XI, del 13 de mayo del 2024, la escala salarial va de ₡599.906 colones en el puesto de Auxiliar administrativo hasta ₡5.381.000 colones en el puesto de Magistrado Presidente.

Según esa escala, los salarios superiores a ₡3.000.000 colones solamente los tendrá la mayoría del estrato gerencial (que actualmente está compuesto por 56 personas) y los puestos de Fiscal Adjunto 2 y Juez 4 (ambos

remunerados con ₡3. 218.611 colones), Juez 5 (₡3.423.586 colones) (actualmente hay poco más de 500 personas en ese tipo de puestos). Si bien es cierto actualmente muchas de esas personas perciben ingresos por componentes, sus salarios estarán congelados hasta que sean alcanzados por el salario global, de manera que este último es un parámetro objetivo para prever los ingresos que, a futuro, tendrá la mayoría del personal judicial.

Con base en los anteriores montos, se tienen los siguientes cálculos en los cuales de parte de una persona que tiene 65 años y 35 años de cotizaciones, asumiendo que el promedio de los salarios equivale al global de la lista indicada, solo para efectos de ilustrar la inequidad que da pie a que sea necesario que cada persona pueda elegir dónde cotiza.

Además, se utilizan como referencia los parámetros de jubilación vigente en el Poder Judicial, que constan en la página web de la J.U.N.A.F.O.¹ y que fueron expuestos párrafos atrás, mientras que para el I.V.M. se toma en cuenta la reforma reglamentaria que se está aplicando paulatinamente a partir del 2024 (se está partiendo del escenario proyectado para el año 2029):

Por ejemplo:

→ Una persona trabajadora con un salario de referencia ₡599.906 colones como salario para cálculo se jubilaría en el I.V.M. con un ingreso líquido alrededor de ₡389.039 colones mientras en el F.P.P.P.J. con un monto de ₡402.806 colones líquidos. Una persona con un salario de referencia de ₡1.056.494 colones se jubilaría en el I.V.M. con alrededor de ₡686.663 colones líquidos mientras en el F.P.P.P.J con un monto de ₡711.604 colones líquidos.

→ Una persona trabajadora con un salario de referencia de ₡1.408.659 colones se jubilaría en el I.V.M. con alrededor de ₡915.628 líquidos mientras en el F.P.P.P.J. con ₡927.069 líquidos. La diferencia superior es de ₡11.440 entre lo que recibiría entre ambos regímenes, después de haber cotizado 13% durante

¹ <https://np.poder-judicial.go.cr/>

35 años, mucho más que lo que le hubiese correspondido en el I.V.M., de manera que con el exceso en la cotización podría haber capitalizado individualmente el dinero para compensar con creces esa diferencia en el ingreso líquido.

Además, los puestos que cuentan con estos salarios son algunos profesionales, pero, principalmente, del personal de apoyo de toda la institución, que estaría obligado a una alta cotización para sostener las jubilaciones más altas (otorgadas y por otorgar), porque, según se proyectó, su expectativa no será la de recibir una suma sensiblemente superior que en el I.V.M. Además, se debe recordar que el Estado también aporta casi 3 veces más.

Debe notarse que, según la página de Gestión Humana del Poder Judicial, de las 14.837 personas que laboran para la institución a la fecha de ese reporte, casi 13.000 puestos entrarían paulatinamente en el rango de salario global de tres millones de colones o menos, en cuanto el personal sea sustituido. Además, según información que circuló ese mismo departamento en octubre del 2020, el salario promedio en el Poder Judicial es de ₡1.586.544,73 colones lo que no ha cambiado por el congelamiento que existe. De ahí que exista el interés del personal de Poder Judicial por cotizar para el I.V.M.

Otro tema relevante es que el I.V.M. sí reconoce un porcentaje mayor del salario para cálculo, para las personas cotizantes con inferiores ingresos, además de que remunera con un uno por ciento adicional por año cotizado por sobre los 25 años, mientras en el FJPPJ a todas las personas se les otorga el mismo porcentaje con el mínimo de 35 años de laborar, sin el reconocimiento de las cuotas adicionales ni reforzamiento por diferencias en los ingresos.

Derivado de lo anterior, debe recordarse que toda plaza de una persona con salario por componentes que quede vacante en el Poder Judicial por cualquier razón, la ocupará una persona que ganará salario global, con lo que sus aportes serán menores que aquellos que hizo en su vida laboral quien tenía ingresos por componentes, al menos hasta antes de las reformas a las que se ha venido haciendo referencia, lo que necesariamente tendrá un impacto

negativo en la solvencia del FPJJP, no solo en cuanto a que recibirá menos, sino en cuanto a que tendrá que desembolsar más por aquellas personas que en algún momento tuvieron ingresos superiores, impacto que hasta el momento no ha sido calculado.

Esta situación genera que deba ser optativo continuar en el FPJJP, porque las personas tienen derecho a elegir dónde cotizar y qué riesgos asumir, riesgos que pueden afectar tanto al personal cotizante como al jubilado, por ello es relevante que exista la opción de elegir, como la tienen quienes se encuentra afiliados al Magisterio Nacional, por ejemplo.

Otro argumento que se aduce en contra de que el personal judicial cotice para el régimen universal es la preservación de la independencia judicial. Aun cuando se aceptase el argumento de la necesidad de un fondo diferenciado para el Poder Judicial, para garantizar el principio de independencia, es contrario al principio de igualdad que los funcionarios judiciales deban tener a su cargo, mediante cotizaciones superiores que, en el régimen universal, el respeto de un principio que es de interés general. Si el Estado considerase que la administración de las jubilaciones del personal del Poder Judicial debe mantenerse separada del régimen universal porque ello es necesario para el resguardo de la independencia judicial, lo que ya se ha descartado por parte de la Sala Constitucional, tendría el propio Estado que aportar en la medida necesaria para ello, sin incrementar la cuota de las personas trabajadoras del Poder Judicial en comparación con lo que se aporta al régimen universal, pues el personal judicial no tendría por qué soportar más cargas en su salario que el resto de la población costarricense, por un asunto de interés general. En todo caso, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano que goza de absoluta independencia, cotiza para el IVM, sin que su imparcialidad o independencia se vea comprometida o afectada.

En tal sentido, con referencia a la Opinión Consultiva externada en el oficio DJ-947- 2023, del 12 de junio de 2023 de la Dirección Jurídica de la Corte Suprema de Justicia, ante la consulta realizada por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, mediante el oficio AL-CPGOB-0289-2023 del 7 de junio de 2023, con ocasión del Proyecto de Ley

N.23.733, propuesto por la Diputada Pilar Cisneros Gallo, denominado “*Mismo Patrón, igual contribución, equidad contributiva patronal en regímenes básicos de pensiones*”, se hace mención a diferentes resoluciones vinculantes de la Sala Constitucional, relativas a la independencia Judicial y a la organización y funcionamiento de éste Poder de la República, con relación a la necesidad de que exista una votación calificada en la Asamblea Legislativa para la aprobación de leyes, que afecten la organización y funcionamiento del Poder Judicial y por consiguiente la independencia judicial. En dicha Opinión consultiva se cita lo siguiente: “...Sin duda alguna, esta independencia, tanto organizativa como *funcional, así como jurisdiccional y administrativa, es lo que tutela el número 167 de la Constitución Política...*”. Sin embargo, en lo referente al régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, ha dicho la Sala Constitucional, en la resolución N. 2018-5758, mediante la cual se evacuó consulta que se convirtió en la Ley N. 9544, que reformó el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, conocida como la reforma de 2018, a la que se ha venido haciendo referencia, lo siguiente “... XXXVII.- *continúa redactando la Magistrada Hernández López. A partir de lo que ha sido expuesto, la interrogante que se plantea es si, como lo sostienen los accionantes, los cambios y reformas introducidos en el régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, alcanza a poner en riesgo la dignidad y las condiciones de servicio de los administradores de justicia costarricense, como para decir que se afecta de forma indubitable la independencia en el ejercicio de su labor de impartir justicia. Para el Tribunal la respuesta a dicha cuestión es negativa ...*” y hasta la fecha no existe resolución de la Sala Constitucional en contrario. Valga decir que un cambio de criterio cuestionaría la citada reforma que se aprobó con menos de treinta y ocho votos.

Por otro lado, desde hace más de dos décadas se creó el régimen de jubilación complementario obligatorio como segundo pilar del retiro, mediante la Ley de Protección al Trabajador, al cual cotiza todo el personal judicial, en la entidad pública o privada de su elección, sin que la administración por parte de terceros ajenos a la JUNAFO implique menoscabo alguno a la independencia

judicial, incluso fue objeto de consulta legislativa facultativa y, mediante voto N.643-2000, la Sala Constitucional descartó cualquier contrariedad con la Carta Magna y ese criterio no ha variado ante acciones posteriores. De igual manera, las modificaciones introducidas mediante la Ley de Empleo Público generan una interrelación del Poder Judicial con otros órganos del Estado que han sido avaladas por la Sala Constitucional, por ejemplo, el Ministerio de Planificación del Poder Ejecutivo, y no se ha considerado que afecten de algún modo la independencia judicial, así se pronunció el voto N. 19511-2018 sobre la Ley Marco de Empleo Público, en el cual se indicó *“En conclusión, el Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo u otra normativa legal de planificación, y la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad de legislar, están jurídicamente habilitados, para, en el primer caso, fijarles metas y objetivos a las instituciones autónomas y, en el segundo, regular las materias que le corresponden, condicionado a que, en este último supuesto, no se vacíe el contenido esencial de las competencias atribuidas por el constituyente”*.

Lo anterior, unido a que, en el precitado voto N. 2018-5758, al referirse, en concreto al tema de la independencia judicial frente a la existencia de un régimen de pensiones especial, la misma Sala determinó

“Lo que está claro es que la creación del régimen de pensiones del Poder Judicial, fue clave para la estabilidad de la carrera administrativa y judicial de sus servidores y funcionarios, y vino a ser un complemento fundamental de la carrera judicial, como garantía de la independencia de la judicatura. Permitió junto con ésta, darle estabilidad a los jueces y demás servidores y funcionarios estando activos e inactivos, lo cual hizo atractiva la carrera judicial para muchos juristas y favoreció con ello la estabilidad y especialización de muchos funcionarios en distintas ramas del aparato judicial, pero claramente, no fue creado como un elemento intrínseco de la independencia judicial (aspecto medular de la protección constitucional del 167 cuando habla de “estructura y funcionamiento), la cual se sustenta constitucionalmente en

otros factores, como la existencia de una carrera que garantiza la objetividad en la selección de los jueces, basada en criterios de idoneidad y estabilidad, la independencia económica y política del órgano, entre otros; pero bien pudo el legislador optar por un régimen único para todos los empleados públicos o trabajadores en general, sin que pudiera afirmarse que eso le resta independencia al órgano. Lo que sí es parte de la independencia judicial es que los jueces tengan una suficiencia económica digna, estando activos e inactivos, independientemente de si el régimen de pensiones es específico para los jueces o no ... No obstante, no puede afirmarse -desde la perspectiva de la mayoría de la Sala-, que el régimen de pensiones del Poder Judicial, sea parte del contenido esencial de la independencia judicial o que afecte su estructura y funcionamiento, aunque sí, como se dijo, ha funcionado históricamente como su necesario complemento y por el bien de la democracia costarricense, debe velarse porque sea los más estable y digno posible. Ahora bien, con vista en lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que la materia sobre la que versa el expediente legislativo número 19.922 no se encuentra dentro de los supuestos fijados por el artículo 167 de la Constitución Política y, por ende, no existía la obligación de realizar una consulta a la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, se establece que, si bien el proyecto cuestionado crea un órgano adscrito al Poder Judicial como es la Junta Administradora del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de Poder Judicial, el cual asume las funciones que anteriormente le estaban otorgadas al Consejo Superior del Poder Judicial, lo cierto es que dichos elementos se refieren a extremos que son propios del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, sea funciones típicamente administrativas y que no tienen incidencia, al menos directamente, sobre la función jurisdiccional del Poder Judicial, que es, precisamente, lo que protege el numeral 167 constitucional”.

Todo lo expuesto evidencia lo ya indicado en el sentido de que, 84 años

después de creado el Régimen Jubilatorio del Poder Judicial, el panorama institucional y socioeconómico ha variado sustancialmente, lo que conlleva que sea posible que se permita al funcionariado judicial optar por el régimen universal, pues el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial dejó de ofrecer, para muchos de esos funcionarios, debido a la reforma del 2018 y los cambios en el empleo público, la estabilidad y dignidad que otrora promoviera, debido al aumento exorbitante en la cotización y disminución ostensible en los beneficios, que terminaron siendo tales solo para unos pocos, precisamente los de mayores ingresos que, de querer continuar en dicho régimen, podrán hacerlo a cambio de cotizar lo que resulte necesario para la obtención del mejor provecho que buscan.

Adicionalmente, pese a criterios emitidos por Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión a proyectos de ley para la reforma de las Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, discutidas en el año 2015 y 2018, citadas en la Opinión Consultiva en mención, en la actualidad, lejos de proveer el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial un estímulo para la creación de mejores condiciones de jubilación, con el advenimiento de leyes que variaron las condiciones de contratación en el sector público, las remuneraciones y los reconocimientos económicos, tal y como ya se ha indicado; para los servidores judiciales, *el FJPPJ ya no representa una garantía de bienestar, por el contrario provoca angustia; ante los eventuales ajustes al alza de la cuota obrera que han sido una constante en los últimos veinticinco años* (a pesar de lo cual el último informe actuarial evidencia que se mantiene el déficit).

La apertura para que se reconozca el libre derecho de elección debe provenir del Poder Legislativo, no solo por la materia de que se trata de que es reserva de ley, sino porque no existen intereses creados de quienes votan para obligar a quienes no lo desean, a permanecer cotizando para el régimen del Poder Judicial.

Esta apertura a que el funcionariado judicial que así lo solicite cotice para el régimen universal, se ajusta al *principio de solidaridad*, pues con sus

aportes se contribuiría a un I.V.M. más sólido y solvente que pueda ofrecer jubilación y pensión digna a todas las personas.

La apertura del derecho de libre elección permitirá que cada persona trabajadora pueda decidir el régimen de pensiones que mejor responda a sus expectativas de retiro, respetando los principios constitucionales de libertad, igualdad y seguridad jurídica. Asimismo, esta iniciativa procura armonizar el régimen previsional del personal judicial con las transformaciones que ha experimentado el empleo público costarricense, garantizando que cualquier medida adicional que resulte necesaria para fortalecer la sostenibilidad financiera de los regímenes involucrados se fundamente en estudios técnicos y actuariales y sea valorada por la Asamblea Legislativa durante el proceso de formación de la ley.

Ante el panorama expuesto, se estima necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial, para que se permita a los funcionarios activos y los jubilados que así lo deseen, trasladar sus cotizaciones al IVM, que es el *régimen universal previsto en la Constitución Política* y continuar cotizando para ese último.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete a consideración de los señores diputados y las señoras diputadas de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

IGUAL SALARIO, IGUAL COTIZACIÓN, LIBRE ELECCIÓN EN EL FONDO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL PODER JUDICIAL

ARTÍCULO 1. Refórmese el artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas para que, en consecuencia, se lea de la siguiente manera:

Artículo 239.- Los servidores judiciales que hayan laborado o se encuentren laborando para el momento de la entrada en vigor de esta ley, sin haber consolidado el derecho jubilatorio o de pensión en el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FJPPJ), tendrán derecho a solicitar el traslado de las cuotas obreras, patronales y estatales necesarias para la construcción del derecho jubilatorio en el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, por una única vez, de conformidad con la certificación de cuotas que, al efecto, deberá emitir la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO).

Esa alternativa la tendrán también los exfuncionarios que ya disfrutaban de la jubilación o pensión, o tengan consolidado su derecho, por una única vez y de conformidad con la reglamentación que tenga el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social tenga vigente al efecto.

ARTÍCULO 2. Agréguese un nuevo artículo 239 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas y en consecuencia se lea de la siguiente manera:

Artículo 239 bis. - Trámite de desafiliación y traslado de cuotas. El interesado cotizante deberá dirigir una nota formal a la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, solicitando la desafiliación al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FJPPJ) y su interés de trasladar su

actual cotización obrera, patronal y estatal al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO), deberá en el un plazo improrrogable de treinta días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de la solicitud, desafiliar al solicitante del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FJPPJ) e informar al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social de la solicitud del funcionario interesado, para la respectiva afiliación a su régimen y con la finalidad de que, esta última, indique los montos que por concepto de cuotas obreras, patronales y estatales deben ser remitidas, según el historial de cotizaciones de la persona solicitante.

Asimismo, dentro del mismo plazo, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO) realizará y presentará al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social una certificación oficial que deberá consignar:

1. Monto total de cuotas obrero-patronales y estatales que fueron aportadas por y para la persona trabajadora afiliada
2. Fecha y período en el que se realizaron las cotizaciones.
3. Información de los salarios devengados (fechas y montos).
4. Montos de estos salarios traídos a valor presente, según tasas de rendimientos de un certificado de depósito a plazo desmaterializado del Banco Nacional de Costa Rica a un plazo de 12 meses.

El Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social contará con el plazo de treinta días hábiles para el respectivo análisis y aprobación del traslado de cuotas, proyectadas a valor presente.

En caso de que el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social requiera alguna información adicional relacionada a la gestión, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial contará con el plazo improrrogable de un mes adicional, para corregir y presentar la certificación oficial a entera satisfacción de la institución solicitante, que tendrá un mes para dar la aprobación

respectiva.

Una vez aprobado por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social el traslado de cuotas, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO) deberá realizar el traslado de los aportes en un plazo ordinario máximo de dos meses, contados a partir de la conformidad y visto bueno de la Caja Costarricense de Seguro Social.

No obstante, para garantizar la estabilidad financiera del Fondo y evitar la liquidación forzosa de activos, la JUNAFO podrá optar por liquidar sus obligaciones realizando el traslado mediante la transferencia directa de títulos valores que formen parte de su portafolio de inversión, los cuales serán trasladados a valor de mercado y de común acuerdo con la Caja Costarricense de Seguro Social.

En caso de que el traslado deba realizarse en efectivo y el monto global supere el cinco por ciento (5%) del flujo de caja trimestral del Fondo, la JUNAFO quedará facultada para ejecutar un plan de desembolsos escalonado, debidamente justificado técnica y financieramente ante la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), el cual no podrá exceder un plazo de veinticuatro meses. Mientras el traslado se realice al amparo de las opciones de mitigación aquí descritas, no procederá el cobro de intereses moratorios de ningún tipo.

Perfeccionado el traslado de los fondos, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social reconocerá la totalidad del tiempo laborado y la cantidad de cuotas certificadas por la JUNAFO, homologándolas en una relación de uno a uno (1:1) como cuotas válidas y efectivas para el IVM. Asimismo, para el cálculo del beneficio jubilatorio futuro, la Caja Costarricense de Seguro Social utilizará el historial de salarios devengados en el Poder Judicial, traídos a valor presente, quedando expresamente prohibida la aplicación de penalizaciones, reducciones o periodos de carencia por concepto de traslado de régimen.

ARTÍCULO 3. Agréguese el artículo 239 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas y en consecuencia se lea de la siguiente manera:

Artículo 239 ter. - Exceso en el aporte obrero. Solo se deberá trasladar al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social lo que este haya determinado al momento de aprobar el traslado solicitado.

El monto que la persona trabajadora haya aportado en exceso por concepto de cuota obrera por pertenecer al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, será transferido, a elección de la persona trabajadora, a su cuenta individual del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP) o a un plan de pensión complementaria voluntaria administrado por una operadora de pensiones complementarias autorizada, cuyos datos deberá brindar la persona trabajadora en el momento de la presentación de la solicitud de traslado.

De no indicarlo, al fijarse la liquidación definitiva, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial deberá prevenir al trabajador que indique, en el plazo de cinco días hábiles, a cuál fondo de pensión complementaria voluntario de capitalización individual pasarán los fondos. Esta prevención no suspenderá el traslado de los fondos al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Vencido el plazo de la prevención, si el trabajador no eligió el fondo de pensión complementaria de su preferencia, los fondos serán trasladados al Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP) a la cuenta correspondiente a cada afiliado, administrado por la operadora de pensiones complementaria en la que se encuentra afiliada la persona al momento de formular la solicitud de traslado.

ARTÍCULO 4. Agréguese el artículo 239 *quater* de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas:

Artículo 239 quater. - Funcionarios de nuevo ingreso. Los funcionarios de nuevo ingreso tendrán la opción de escoger, por una única vez,

a cuál de los dos regímenes desea cotizar, sea al régimen universal de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, o bien al régimen especial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Deberán informarlo al momento de su contratación, haciéndolo constar en el contrato laboral, si éste es escrito y si fuera verbal deberá manifestarlo ante el régimen jubilatorio escogido e informarlo a la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial en el plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha de inicio de su nombramiento. En caso de no informarlo, la Dirección de Gestión Humana de Poder Judicial le prevendrá que lo indique en el plazo de cinco días. De mantenerse la ausencia de elección, será adscrito al régimen universal de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Las personas que hayan laborado en el Poder Judicial y hayan elegido cotizar para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y que hayan cesado en el ejercicio de sus cargos sin haber obtenido los beneficios de jubilación o pensión pueden solicitar el traslado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en cualquier momento posterior al cese del ejercicio de su cargo y se procederá conforme lo establecido en el artículo 239bis.

Las personas que hayan laborado en el Poder Judicial y hayan elegido cotizar para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y que hayan cesado en el ejercicio de sus cargos sin haber obtenido los beneficios de jubilación o pensión y sin haber solicitado el traslado de sus cuotas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, no tendrán derecho a que se les devuelva el monto de las cuotas con que han contribuido a la formación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones. Sin embargo, sí tendrán derecho a que el monto de las cuotas obreras, patronales y estatales traídas a valor presente, según lo indicado en el artículo 239 bis, inciso 4 con que han contribuido a la formación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se trasladen mediante la certificación oficial de cuotas a la Caja Costarricense de Seguro Social, o a la institución administradora del régimen básico en el que se les vaya a otorgar la jubilación o pensión.

La solicitud de traslado se hará en el momento en que la persona que haya laborado en el Poder Judicial, así lo solicite. Solo se deberá trasladar al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social lo que éste haya determinado al momento de aprobar el traslado solicitado. El porcentaje que la persona trabajadora cotizó de más por pertenecer al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se trasladará dentro del mismo plazo de dos meses en los términos que indica el artículo 239 *bis* para ese efecto, a un fondo de pensión complementaria voluntaria de capitalización individual para lo que se seguirá el trámite que estipula el artículo 239 *ter*. En el caso de ya jubilados o pensionados, será trasladado Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), administrado por la operadora de pensiones en la que se encuentra afiliada la persona que laboró en el Poder Judicial.

ARTÍCULO 5. Refórmese el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 8 de 29 de noviembre de 1937 y sus reformas para que se lea según sigue:

Artículo 240.- Con las cotizaciones de los servidores judiciales que, por libre elección deseen seguir perteneciendo al Fondo de Pensiones del Poder Judicial, se incrementará éste, así como con los réditos producidos por sus inversiones.

TRANSITORIO ÚNICO. - Durante los seis meses siguientes luego de la publicación se permitirá retiro anticipado al completar las cuotas y/o adelantar cuotas.

Rige a partir de su publicación.

Marta Esquivel Rodríguez
Diputada