

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

Reforma al artículo 231 y 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 8 y sus reformas

NOGUI ACOSTA JAÉN

EXPEDIENTE N. °25.679

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

PROYECTO DE LEY

Reforma al artículo 231 y 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 8 y sus reformas.

Expediente N.º25.679

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica se configura constitucionalmente como un Estado Social de Derecho, modelo que impone a todos los poderes públicos la obligación de promover condiciones materiales que permitan el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La Sala Constitucional ha sostenido de manera reiterada que los derechos sociales, lejos de constituir simples aspiraciones políticas, representan auténticos derechos fundamentales cuya protección forma parte del núcleo esencial del Estado constitucional moderno.

Dentro de ese esquema, la seguridad social constituye uno de los instrumentos más importantes para garantizar la dignidad humana durante aquellas etapas de la vida en las cuales la persona pierde parcial o totalmente su capacidad productiva.

Por ello, las normas que regulan los sistemas de pensiones deben interpretarse siempre conforme al principio pro persona y al criterio de máxima efectividad de los derechos fundamentales, evitando interpretaciones restrictivas que produzcan una disminución injustificada de la protección constitucional.

En ese sentido, la Sala Constitucional ha indicado que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa en materia de seguridad social; sin embargo, dicha potestad encuentra límites en los principios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad, protección de la confianza legítima y respeto al contenido esencial del derecho a la seguridad social.

El artículo 50 de la Constitución Política dispone que el Estado procurará el mayor bienestar para todos los habitantes. Esta disposición trasciende una mera declaración programática para convertirse en un verdadero mandato constitucional dirigido al legislador, a la Administración Pública y a los tribunales de justicia.

El bienestar al que alude la Constitución comprende necesariamente la existencia de mecanismos eficaces que permitan proteger a las personas frente a los riesgos

derivados de la vejez, la invalidez y la muerte. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que dicho bienestar no puede analizarse exclusivamente desde una perspectiva económica, sino también desde la obligación estatal de garantizar condiciones materiales que permitan el desarrollo integral de la persona.

Precisamente por ello, las instituciones previsionales constituyen uno de los instrumentos esenciales mediante los cuales el Estado cumple el mandato contenido en el artículo 50 constitucional. La presente reforma fortalece dicho mandato al asegurar que los recursos previsionales mantengan su valor económico cuando deban ser trasladados entre regímenes de pensiones legalmente autorizados.

Por su parte, el artículo 73 de la Carta Fundamental consagra la seguridad social como un derecho humano indisponible, orientado por los principios de universalidad, solidaridad y suficiencia. Estos postulados rigen de forma obligatoria la organización, funcionamiento y evolución de los distintos regímenes de pensiones existentes en el ordenamiento jurídico costarricense.

Asimismo, dentro del régimen estatutario de las personas servidoras públicas configurado en los artículos 191 y 192 constitucionales, se insertan los sistemas especiales de previsión social, específicamente el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. La naturaleza contributiva y asociativa de este régimen exige una correlación directa entre las cotizaciones realizadas por los administrados y las contingencias efectivamente amparadas.

La protección de los derechos previsionales no solo encuentra asidero en nuestra Carta Magna, sino también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, integrante del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 7 de la Constitución Política. El artículo 9 del Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) consagra de forma expresa el derecho a la seguridad social, protegiendo a las personas contra las contingencias de la vejez, la invalidez y la muerte, y obligando a los Estados a garantizar que las prestaciones mantengan su valor real a lo largo del tiempo.

Asimismo, las cotizaciones obligatorias a los regímenes de pensiones no son tributos confiscatorios ni ingresos corrientes de libre disposición para el Estado o las instituciones administradoras, sino "derechos en curso de adquisición" orientados a una finalidad previsional específica. Por consiguiente, privar a una persona trabajadora del valor real de sus recursos acumulados al momento de migrar de régimen previsional lesiona el principio de justicia contributiva y el derecho de propiedad sobre sus expectativas legítimas de derecho.

Uno de los pilares constitucionales de esta reforma reside en la protección del derecho de propiedad reconocido por el artículo 45 de la Constitución Política y por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien las cotizaciones previsionales poseen una destinación específica que limita su libre disposición por parte del afiliado, ello no significa que desaparezca completamente la relación patrimonial existente entre la persona trabajadora y los recursos derivados de sus aportes.

La moderna doctrina constitucional distingue claramente entre la titularidad individual sobre el patrimonio previsional y la administración colectiva de los fondos de pensiones. La administración corresponde al régimen, pero el origen económico del patrimonio continúa encontrándose vinculado a las contribuciones efectuadas por la persona afiliada, el patrono y el Estado. Precisamente por ello, la jurisprudencia constitucional e interamericana ha reconocido que las expectativas patrimoniales derivadas de sistemas contributivos de seguridad social gozan de protección jurídica cuando poseen suficiente fundamento legal y económico.

En consecuencia, los rendimientos financieros generados por las cotizaciones no constituyen una liberalidad del Estado ni un beneficio extraordinario, representan la evolución natural del patrimonio previsional administrado durante años por el Fondo.

Realizar el traslado de las contribuciones efectuadas por la persona afiliada, el patrono y el Estado, sin reconocer los rendimientos reales que hayan generado tales aportes a lo largo de los años, implicaría reducir artificialmente el valor económico del patrimonio transferido, afectando la correspondencia entre las contribuciones realizadas y el capital efectivamente reconocido.

La seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho costarricense. Su finalidad trasciende la simple protección frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, para convertirse en un verdadero instrumento de justicia distributiva, cohesión social y garantía de la dignidad humana. Dentro de ese contexto, el sistema previsional costarricense se estructura sobre diversos regímenes de pensiones, tanto de carácter general como especial, cuya legitimidad constitucional descansa en los principios de solidaridad, universalidad, suficiencia, sostenibilidad financiera, contributividad y equidad.

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial forma parte de los regímenes especiales creados por el legislador para atender las particularidades funcionales y estatutarias de las personas servidoras judiciales. Se trata de un

sistema de naturaleza contributiva cuya financiación se sustenta en los aportes obligatorios de las personas afiliadas, en la contribución patronal correspondiente al Poder Judicial, en la contribución estatal establecida por la ley y en los rendimientos financieros derivados de la administración técnica y actuarial de los recursos que integran el Fondo.

Precisamente por su naturaleza contributiva, dicho régimen se fundamenta en una relación jurídica de corresponsabilidad entre la persona afiliada y el sistema previsional. Las contribuciones efectuadas por la persona afiliada, el patrono y el Estado no constituyen simples ingresos corrientes del Fondo, sino recursos patrimoniales afectados a una finalidad específica: financiar las prestaciones futuras derivadas de las contingencias protegidas por el régimen de seguridad social.

Esta característica diferencia claramente los aportes previsionales de los tributos ordinarios. Mientras los impuestos ingresan al patrimonio estatal para satisfacer necesidades públicas generales, las cotizaciones previsionales conservan una afectación jurídica concreta destinada a garantizar derechos individuales futuros dentro de un sistema colectivo de aseguramiento social.

En consecuencia, la administración de dichos recursos debe realizarse conforme a los principios constitucionales de legalidad, transparencia, eficiencia, solidaridad intergeneracional, razonabilidad y buena administración, procurando siempre la adecuada protección del patrimonio previsional de las personas afiliadas y el equilibrio financiero del régimen.

Sin embargo, la legislación vigente presenta una omisión normativa que afecta dichos principios. El artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce actualmente el derecho de las personas servidoras judiciales que no consolidan una pensión dentro del régimen especial a trasladar las cuotas obreras, patronales y estatales aportadas hacia el régimen previsional que finalmente reconocerá su derecho jubilatorio. No obstante, la norma guarda silencio respecto del tratamiento jurídico de los intereses, utilidades, plusvalías y demás rendimientos financieros generados por esas cotizaciones durante todo el período en que permanecieron invertidas bajo la administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

La ausencia de regulación expresa ha originado una situación jurídicamente cuestionable desde la perspectiva constitucional, actuarial y patrimonial. En efecto, durante años —e incluso durante varias décadas— las cotizaciones tripartitas forman parte del patrimonio administrado por el Fondo, siendo objeto de inversiones financieras cuya rentabilidad incrementa el valor global de las reservas actuariales.

Sin embargo, cuando la persona trabajadora cesa definitivamente su relación laboral con el Poder Judicial y procede el traslado de sus aportes hacia otro régimen legalmente autorizado, únicamente se transfieren las cuotas aportadas, tanto obreras, patronales y estatales, incluyendo la tasa de inflación. No obstante, y de manera errónea se excluyen los rendimientos reales producidos por dichas inversiones por encima de la tasa de inflación. Esta situación genera una evidente disociación entre el valor económico real de los recursos acumulados y el monto efectivamente trasladado al régimen receptor.

Desde una perspectiva económica, el dinero posee un valor temporal reconocido universalmente por la ciencia financiera y actuarial. Una suma aportada hace veinte o treinta años no representa el mismo valor patrimonial que esa misma cantidad nominal trasladada décadas después, sin reconocer los rendimientos derivados de su administración financiera.

En términos actuariales, el traslado exclusivo de las cotizaciones nominales provoca que los recursos transferidos no reflejen el valor financiero efectivamente alcanzado durante el período en que permanecieron bajo la administración del Fondo. En consecuencia, la persona afiliada llega a verse obligada en cubrir las diferencias que determine el régimen receptor para el reconocimiento de los derechos correspondientes o, en su defecto, enfrentar limitaciones para consolidar su derecho pensionario en dicho régimen.

Desde el punto de vista jurídico, la situación también plantea interrogantes relevantes acerca del respeto al principio contributivo, al derecho de propiedad, a la razonabilidad del sistema previsional y a la adecuada correspondencia entre los aportes efectuados por la persona trabajadora y el patrimonio efectivamente trasladado al régimen que finalmente asumirá el pago de su prestación jubilatoria.

La presente iniciativa legislativa surge precisamente para corregir esa omisión normativa mediante una regulación clara, objetiva y técnicamente sustentada, garantizando que el traslado entre regímenes comprenda no solamente las cuotas obrero, patronales y estatales, efectivamente aportadas, sino también los rendimientos financieros que dichas cotizaciones hayan generado durante el período en que permanecieron bajo administración del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, conforme a la metodología técnica y actuarial que posteriormente defina la reglamentación correspondiente.

Lejos de crear un nuevo beneficio económico o de ampliar las prestaciones actualmente reconocidas por el ordenamiento jurídico, la reforma pretende preservar la integridad económica del patrimonio previsional asociado a las

cotizaciones individuales, respetando simultáneamente el equilibrio financiero del régimen especial y la autonomía administrativa del Poder Judicial.

En consecuencia, esta iniciativa responde a la necesidad de armonizar el régimen jurídico vigente con los principios constitucionales que informan la seguridad social, fortalecer la protección del patrimonio previsional de las personas trabajadoras y dotar de mayor certeza jurídica a los procedimientos de traslado de recursos entre regímenes de pensiones legalmente autorizados. La referida laguna legal genera una grave distorsión económica y actuarial en perjuicio del trabajador y del sistema general. Los recursos aportados por la persona trabajadora, su patrono y el Estado, permanecen invertidos durante lapsos prolongados —incluso décadas—, devengando intereses y plusvalías que incrementan el patrimonio neto del Fondo. Sin embargo, al momento de efectuarse la transferencia interinstitucional, solo se reconocen los aportes nominales, excluyendo los frutos civiles derivados de su administración y provocando un enriquecimiento sin causa del régimen emisor.

Uno de los fundamentos jurídicos más relevantes de la reforma reside en la prohibición del enriquecimiento sin causa. Este principio general del Derecho impide que una persona física, jurídica o una institución del Estado entidad obtenga un beneficio patrimonial carente de justificación jurídica suficiente.

En el caso que nos ocupa, los aportes de la persona trabajadora, su patrono y el Estado, permanecen durante años bajo la administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, generando intereses, utilidades y plusvalías que incrementan el patrimonio administrado. Si al momento del traslado solo se reconoce el capital nominal, mientras los rendimientos reales permanecen definitivamente en el régimen de origen, se produce una ventaja patrimonial que carece de causa jurídica suficiente una vez extinguida la relación previsional entre el afiliado y dicho régimen.

La reforma propuesta elimina esa distorsión, restableciendo la correspondencia entre el patrimonio previsional efectivamente generado y el patrimonio que debe trasladarse al régimen receptor.

Desde la perspectiva de la ciencia actuarial, debe existir una adecuada equivalencia financiera entre los recursos efectivamente acumulados y los derechos previsionales que se trasladan entre regímenes de pensiones. La exclusión de los rendimientos financieros impide que el monto transferido refleje el valor económico real alcanzado por las cotizaciones durante el período en que estuvieron bajo la administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Como consecuencia, la persona afiliada se ve obligada a asumir, con recursos propios, las

diferencias que exija el régimen receptor para reconocer el traslado correspondiente o, en su defecto, enfrentar limitaciones para consolidar el beneficio previsional de conformidad con la normativa aplicable.

La presente iniciativa procura fortalecer los principios de justicia contributiva y equidad previsional, garantizando que las personas trabajadoras que migran hacia otro régimen de pensiones reciban el valor integral y actualizado de los recursos obreros, patronales y estatales, que contribuyeron a formar durante su permanencia en el Poder Judicial.

Adicionalmente, la presente contempla aquellos supuestos en que el monto actuarialmente determinado de las cotizaciones efectuadas al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, correspondientes al período comprendido a partir del 18 de febrero de 2000, resulte superior al monto requerido por el régimen básico receptor para el reconocimiento de los períodos cotizados, resulta necesario garantizar que la diferencia de la cuota obrera conserve su destino previsional. En consecuencia, dicha diferencia debe ser trasladada al Régimen Obligatorio de Pensiones administrado por la operadora de pensiones complementaria a la que se encuentre afiliada la persona interesada, asegurando que la totalidad de los recursos provenientes de sus aportes continúe destinada a la protección de sus derechos de seguridad social. Lo contrario implicaría un menoscabo patrimonial para la persona trabajadora, al privarla de recursos de naturaleza previsional que forman parte de su ahorro para la pensión y que deben mantenerse afectos al cumplimiento de ese fin, conforme a los principios de equidad, proporcionalidad y protección integral de los derechos previsionales.

Debe precisarse que lo anterior no constituye la creación de un beneficio extraordinario ni una regalía patrimonial, sino el reconocimiento técnico de la plusvalía efectivamente generada por fondos cuya causa jurídica originaria son los aportes vinculados directamente a la persona afiliada. Con esto, se fortalece la transparencia en la gestión de los recursos públicos y la protección del valor adquisitivo de los derechos de fondo de las personas trabajadoras.

En consecuencia, resulta jurídica y actuarialmente necesario reformar el artículo 231 y 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el objeto de consignar expresamente que todo traslado de aportes hacia otro régimen previsional autorizado legalmente deba comprender tanto las cotizaciones nominales como los intereses y rendimientos financieros generados por estas, calculados formalmente bajo la metodología técnica que se determine por la vía reglamentaria.

Por las razones expuestas, sometemos a la consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**REFORMA AL ARTÍCULO 231 Y 239 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL,
LEY N° 8 Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO. - Refórmese los artículos 231 y 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 8 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 231- Para el cómputo del tiempo laborado no será necesario que los funcionarios hayan servido para el Poder Judicial consecutivamente ni en puestos de Igual categoría. Se tomarán en cuenta todos los años de trabajo remunerado, debiendo el servidor haber servido al Poder Judicial al menos los últimos veinte años.

Se reconocerá, únicamente, el tiempo servido y cotizado en las dependencias o las Instituciones públicas estatales. En ningún caso, podrá computarse el tiempo servido en las instituciones de derecho público no estatales de base corporativa.

Si la prestación del servicio, por parte del funcionario, se dio a tiempos parciales, se reconocerá la proporción que corresponda respecto de ese salario.

Será admisible todo medio de prueba para comprobar el tiempo servido por el trabajador. Al valorar la prueba se tomará en consideración el principio in dubio pro fundo.

Si el interesado había cotizado en otros regímenes de pensiones establecidos por otra dependencia o por otra institución del Estado, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, al momento de otorgar la jubilación, tendrá derecho a exigir y la respectiva institución o dependencia estará obligada a girar el monto de esas cotizaciones (obrero, patronal y estatal) mediante una liquidación actuarial.

En el caso de que lo cotizado por el interesado, el patrono y el Estado no alcanzará el monto que corresponde al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, el interesado deberá reintegrar a este la suma adeudada por las diferencias de cotización actualizadas al valor presente con la tasa de rendimiento nominal promedio que se haya obtenido sobre las sumas trasladadas, de haberlas invertido el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial durante el período reconocido. La metodología de la liquidación actuarial se definirá en el Reglamento General del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.”

“Artículo 239.- Traslado de cuotas y rendimientos a otros regímenes de pensiones

Las personas que hayan laborado en el Poder Judicial y que hayan cesado en el ejercicio de sus cargos sin haber obtenido los beneficios de jubilación o pensión 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 con que han contribuido a la formación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial menos el costo actuarial de aseguramiento se trasladen mediante una liquidación actuarial a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), o a la institución administradora del régimen básico en el que se les vaya a otorgar la jubilación o pensión, actualizadas al valor presente con la tasa de rendimiento nominal promedio de las inversiones de la reserva del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial obtenida en cada mes desde la fecha que fueron cotizadas a este Fondo hasta la fecha que se realice la liquidación actuarial.

El valor presente de las cuotas que se trasladen deberá desglosarse según su origen (Obreras, patronales, estatales y el total) y según la fecha que se hicieron los aportes. La metodología de la liquidación actuarial se definirá en el Reglamento General del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

La solicitud de traslado la hará la entidad respectiva cuando vaya a otorgar la jubilación o la pensión, indicando el monto que debe enviársele. En el supuesto de que el monto resulte mayor al cotizado para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, solo se deberá enviar lo determinado actuarialmente.

En caso contrario, si lo determinado actuarialmente como cotizado al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a partir del 18 de febrero de 2000, fuera mayor que lo solicitado por el régimen básico por los períodos cotizados a partir de esa fecha, la diferencia de la cuota obrera se deberá trasladar al Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), administrado por la operadora de pensiones complementaria en la que se encuentra afiliada la persona que laboró en el Poder Judicial.”

TRANSITORIOS

TRANSITORIO I.- Aplicación a situaciones en curso

Las disposiciones del artículo 239 reformado también serán aplicables a todas aquellas personas servidoras judiciales que, a la entrada en vigor de la presente ley, no hayan consolidado el derecho a una jubilación o pensión en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y se encuentren en proceso de traslado o deban trasladarse a otro régimen de pensiones legalmente autorizado.

TRANSITORIO II.- Solicitudes pendientes

Las solicitudes de traslado de cuotas que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la presente ley deberán resolverse conforme a lo dispuesto en el artículo 239 reformado, siempre que no exista acto administrativo firme que haya ordenado el traslado definitivo de los recursos.

TRANSITORIO III.- De las Liquidaciones ya realizadas

Las personas aseguradas respecto de las cuales exista un acto administrativo firme que haya reconocido el derecho al traslado de cuotas, pero cuyo traslado no se haya materializado debido a la falta de cancelación de la diferencia de cotizaciones exigida por el régimen receptor, podrán solicitar nuevamente la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 239 reformado, siempre que los recursos permanezcan en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y no hayan sido objeto de transferencia.

TRANSITORIO IV.- Ajustes al reglamento Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial

El Poder Judicial dispondrá de un plazo de tres meses, contado a partir de la publicación de la presente ley, para realizar las modificaciones y adecuaciones reglamentarias que resulten necesarias en su normativa interna, con el fin de garantizar la correcta implementación de las disposiciones contenidas en esta ley.

La presente ley rige tres meses después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Nogui Acosta Jaén

Diputado