

PROYECTO DE LEY

CERO TOLERANCIA A LAS PENSIONES DE LUJO DE LOS EXPRESIDENTES DE LA REPÚBLICA

Expediente N.º 25.703

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho costarricense. La Constitución Política reconoce el derecho de las personas a la protección frente a las contingencias sociales y establece, en sus artículos 50, 73 y 74, los principios que sustentan el desarrollo de un sistema de seguridad social basado en la solidaridad y en la responsabilidad del Estado.

En este marco, la pensión es un instrumento de protección social destinado, principalmente, a garantizar ingresos durante aquellas etapas de la vida en las que una persona enfrenta una reducción o pérdida de su capacidad para generar recursos mediante el trabajo. En el caso de los regímenes contributivos, dicha protección se construye a partir de las cotizaciones efectuadas durante la vida laboral y de los mecanismos de financiamiento establecidos para garantizar la sostenibilidad de las prestaciones.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido que el derecho a la pensión encuentra fundamento en el derecho a la seguridad social y que constituye una obligación de naturaleza social a cargo del Estado. No obstante, también ha señalado reiteradamente que el derecho a la pensión no supone un derecho absoluto a mantener invariable, de manera indefinida, el monto de una prestación, particularmente cuando existen razones de interés público, sostenibilidad financiera y equilibrio del sistema que justifican la intervención legislativa.

El Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República se configura como un de naturaleza excepcional dentro del sistema costarricense de seguridad social. Su antecedente se encuentra en la Ley N.º 313, Ley de Pensiones para Expresidentes, de 23 de agosto de 1939. Esta legislación reconoció a los expresidentes constitucionalmente electos el derecho a una pensión mensual con cargo al Tesoro

Público y dispuso que, para su financiamiento, se incorporara en cada presupuesto la partida correspondiente. Posteriormente, el beneficio fue objeto de diversas modificaciones legislativas hasta alcanzar su configuración actual.

Con la promulgación de la Ley N.º 7302, Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, de 8 de julio de 1992, conocida como Ley Marco de Pensiones, se incorporó expresamente el régimen de los expresidentes dentro de dicho cuerpo normativo.

El artículo 16 de la Ley N.º 7302 dispone actualmente que los expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de una persona diputada, incluyendo dietas y gastos de representación, a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Asimismo, establece expresamente que estas pensiones estarán a cargo del Presupuesto Nacional y serán tramitadas de oficio por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta regulación evidencia una característica esencial del régimen: el beneficio no se encuentra vinculado a un período determinado de cotización efectuado por la persona beneficiaria para financiar específicamente dicha prestación, ni depende de la acumulación previa de recursos en un fondo destinado a atender las obligaciones futuras del régimen. Su financiamiento corresponde directamente al Presupuesto Nacional.

En consecuencia, existe una diferencia sustancial entre una pensión cuyo monto guarda relación con una historia contributiva y una prestación que se reconoce directamente con cargo al Presupuesto Nacional por el solo hecho de haber ocupado la Presidencia de la República.

Esta característica resulta particularmente relevante cuando se analiza la razonabilidad de mantener indefinidamente una prestación cuyo monto se encuentra vinculado al ingreso de una persona diputada y cuyo financiamiento recae íntegramente sobre los recursos públicos.

Actualmente, el Estado costarricense enfrenta el desafío permanente de atender múltiples necesidades sociales mediante recursos públicos limitados. En este contexto, las decisiones relativas al gasto público deben responder a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, equidad y eficiencia.

La existencia de una prestación especial de elevada cuantía para un grupo reducido de personas debe ser valorada en relación con el conjunto del sistema de protección social y con las obligaciones que el Estado debe atender en materia de pensiones. No se trata de desconocer el derecho a la seguridad social ni la dignidad de quienes han ejercido la Presidencia de la República. Se trata, por el contrario, de garantizar que los recursos públicos destinados a la protección social sean asignados de conformidad con criterios objetivos y con las necesidades que justifican la intervención estatal.

Desde esta perspectiva, resulta legítimo que el legislador revise beneficios excepcionales financiados con cargo al Presupuesto Nacional cuando existan razones de interés público que justifiquen adecuar su cuantía, condiciones o alcance.

La Sala Constitucional, en su voto N° 13685-2006 del 13 de setiembre de 2006, manifestó que la pensión es

“aquella prestación económica que se deriva del régimen de seguridad social; se trata de una obligación de naturaleza social a cargo del Estado. Así, hoy por hoy en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la jubilación encuentra fundamento jurídico en la interpretación armónica de los artículos 50, 73 y 74 de la Constitución Política, así como de los artículos 25, 28, 29 y 30 del Convenio 102 de la O.I.T., artículos 11 y 16 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 31 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; 5 del Convenio 118 de la O.I.T y artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (...).”

En este sentido, las pensiones son mecanismos de protección social que cubren a la persona en una etapa de vulnerabilidad, cuando ya no tienen la energía o las capacidades para mantenerse dentro de la fuerza laboral. Si bien, Costa Rica tiene

un régimen de reparto que se alimenta con las contribuciones del trabajador, patrono y el Estado, también tiene uno que beneficia a aquellas personas que, por distintas razones, no pudieron aportar para su pensión y que caen en una situación de pobreza o pobreza extrema.

Este último detalle es importante, en relación con los Expresidentes de la República. La creación del régimen de pensiones para los mandatarios no fue prevista como un mecanismo para evitar que cayera en la pobreza, sino que busca protegerlos frente al riesgo de ser capturado por los grupos de interés, en el sentido de que estos puedan tentarlos con ofertas laborales al dejar el puesto, a cambio de que tome decisiones que les favorezcan.

Hoy día es impensable que alguien llegue a ocupar ese cargo sin haber tenido una experiencia laboral previa en la cual debió cotizar para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y, salvo que sea por un tema de edad, seguirá trabajando al finalizar su periodo, por lo que es lógico suponer que tendrá derecho a una pensión cuando cumpla los requisitos establecidos por la normativa. Por el otro, es muy poco probable que un expresidente no pueda encontrar una forma de ganarse la vida luego de dejar el puesto y, por ello, muy difícilmente caería en condición de pobreza o pobreza extrema.

En este contexto, debe considerarse que la pensión especial de los Expresidentes de la República no responde a un esquema contributivo, pues quienes reciben este beneficio no efectuaron cotizaciones destinadas específicamente a su financiamiento. A su vez, el ejercicio de la Presidencia de la República no impide que, una vez concluido el mandato, la persona pueda reincorporarse a actividades laborales, profesionales, empresariales o de otra naturaleza lícita que le generen ingresos. En efecto, los expresidentes de la República han continuado, una vez finalizado su mandato, desarrollando diversas actividades generadoras de ingresos y, cuando estas se encuentran sujetas a cotización, han realizado los correspondientes aportes a los regímenes de pensiones aplicables. Como consecuencia de dichas cotizaciones y del cumplimiento de los requisitos establecidos por cada régimen, algunos de ellos han adquirido o podrán adquirir el derecho a una pensión dentro del régimen previsional al que contribuyeron durante su vida laboral. Por tanto, la pensión especial de expresidente no constituye necesariamente su única fuente de protección

previsional ni resulta indispensable para garantizar su acceso futuro a una pensión, toda vez que el ordenamiento jurídico les permite acceder a las prestaciones de los regímenes contributivos en los que hayan efectuado las cotizaciones correspondientes.

Ahora bien, la relevancia de repensar este régimen reside en la situación fiscal que está viviendo Costa Rica, de manera tal que quienes ejercen o han ejercido la Presidencia de la República, son los llamados a dar el ejemplo a la hora de hacer sacrificios en pro de las finanzas públicas. Si bien es cierto que el monto que este régimen representa, dentro del Presupuesto de la República, es bastante pequeño, sí es cierto que a lo largo de los años implica la erogación de cuantiosas sumas que no se justifican, en virtud de lo arriba explicado.

Para ilustrar el impacto, los exmandatarios que, al momento de presentar este proyecto se encuentran con vida, a excepción de Carlos Alvarado Quesada y Rodrigo Chaves Robles, han recibido ₡5.469.130.949 provenientes de los recursos que aportamos todos los costarricenses, sin que ellos hayan contribuido a su pensión. El detalle para cada uno de ellos se presenta a continuación:

ExPresidente	Pensión bruta	Pensión recibida ¹
Rafael Ángel Calderón Guardia	₡1.012.565.409,56	₡972.009.856,54
José María Figueres Olsen	₡976.785.819,96	₡936.230.266,94
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	₡947.471.858,57	₡906.357.441,81
Abel Pacheco De la Espriella	₡871.040.349,85	₡830.484.796,83
Óscar Arias Sánchez	₡910.865.781,69	₡869.751.364,93
Laura Chinchilla Miranda	₡619.264.194,17	₡578.149.777,41
Luis Guillermo Solís Rivera	₡416.401.956,25	₡376.147.445,39
Carlos Alvarado Quesada	₡0	₡0
Rodrigo Chaves Robles	₡0	₡0

Fuente: datos de Contabilidad Nacional.

¹ El monto de pensión recibida se compone por el monto bruto menos las contribuciones especiales sobre pensiones con cargo al Presupuesto establecidas en la Ley Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones, Ley N° 9380 del 5 de setiembre de 2016 y Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, Ley N° 9383 del 26 de agosto de 2016.

Es importante señalar que, además, varios de estos expresidentes perciben más de una pensión con cargo a regímenes públicos, es decir, son multipensionados. Además de la pensión vitalicia que reciben en su condición de expresidentes, también reciben prestaciones provenientes del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social y del régimen administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

Tal es el caso de los expresidentes Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y Abel Pacheco de la Espriella, que a su pensión de ₡3.952.475,09 se le suma por ₡781.000,00 de JUPEMA y ₡1.602.238,80 del IVM, para un total mensual de ₡6.335.713,89. Por su parte, el expresidente Abel Pacheco de la Espriella ingresa, además de su pensión vitalicia de ₡3.952.475,09, otra del IVM por ₡2.395.813,80 para un total de ₡6.348.288,89 mensuales.

De ahí que este proyecto, en un acto de justicia social, pretende eliminar esas pensiones de lujo, entendiendo que sus beneficiarios no han aportado los recursos correspondientes para disfrutarla, lo cual constituye una carga para el erario público, que, indistintamente del monto, es injustificada y obliga a que los exmandatarios, particularmente aquellos que aún viven, den el ejemplo rechazando privilegios para colaborar con el saneamiento de las finanzas públicas.

Es de esperar que los opositores a este proyecto señalen que la ley no puede tener un efecto retroactivo en perjuicio de los beneficiarios de este privilegio. Si bien la Constitución Política establece que no se admitirá reformas en perjuicio de derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas de una persona, también lo es que el propio Tribunal ha reconocido que nadie tiene un derecho a que el ordenamiento sea inmutable, de modo que el derecho a la jubilación no es ilimitado y puede estar sujeto a restricciones, tal como lo señala la sentencia N° 05236–1999 del 7 de julio de 1999:

*“En criterio de la Sala, el reproche de irretroactividad es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. **Hacia el futuro, las reglas***

son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema”.²

En el mismo sentido y en relación con el régimen de pensiones del Magisterio Nacional, desde el año 1991, al resolver una consulta facultativa de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional indicó, sobre el derecho a la jubilación, que:

“(…) no es un derecho adquirido el percibir un determinado monto; la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficiarios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen”.³

Así las cosas, el legislador puede variar las condiciones, requisitos y montos de las pensiones, tanto para las personas que no han consolidado el derecho como para aquellos que ya han obtenido el beneficio. El voto de la Sala Constitucional N° 19274-2020 del 7 de octubre de 2020 avala la aplicación de restricciones a las pensiones, sea a través de imposición de contribuciones obligatorias o de establecimiento de topes máximos, por ejemplo, en tanto se realizan con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En ese sentido, señala:

“De este modo, debe afirmarse que el derecho a la pensión, no es un derecho absoluto, que si bien deben respetarse las condiciones en las que fue otorgada, ello no implica que el monto que se recibe mes a mes esté exento de restricciones y limitaciones. Lo que la disposición establece

² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1999). “Resolución N°05236 – 1999 de las catorce horas del siete de julio de mil novecientos noventa y nueve”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83497>

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1991). “Resolución N°01925-1991, de las doce horas del veintisiete de setiembre de 1991”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83497>

*es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos”.*⁴

En el mismo orden de ideas, el voto de la Sala Constitucional N° 19274-2020 del 7 de octubre de 2020, donde indicó:

*“El esquema de pensión que nos ocupa, tiene su Talón de Aquiles en que se trata de un régimen que si bien recibe cotizaciones de trabajadores, pensionados y jubilados, es lo cierto que los estudios que han sido el fundamento de las reformas legales, **no reflejan que se trate de un esquema financiero que dependa de la formación de un fondo de pensiones, como si ocurre con otros regímenes, razón por la cual, esto evidencia que existe un importante egreso de recursos públicos que se destinan al pago de pensiones. Esto, evidentemente, condiciona el actuar del Estado que debe garantizar aún más la racionalidad en el gasto público, frente a otros sistemas donde hay un fondo que debe ser resguardado como aumentado, por ello, los esfuerzos buscan mantener un control razonable en el gasto público.***

*Los accionantes [Nombre 001] y [Nombre 055] atacan las Leyes N.°9380, N.°9381 y N.°9383 porque carecen de estudios técnicos, financieros, económicos y actuariales, que demuestren que la contribución especial, solidaria y redistributiva contribuye a la preservación de un fondo, o la corrección de situaciones de desequilibrio. En opinión de la Sala, la argumentación de los accionantes tampoco permite llegar a una conclusión distinta a la dada en el precedente citado, pues los informes sobre los cuales se iniciaron los trámites legislativos, vinieron a revelar que el contexto político y económico del Estado exige la toma de medidas, **porque como lo indica la Procuraduría General de la República, la endeble situación financiera es pública y notoria, el cual ha venido erosionándose y algunas de las***

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2020). “Resolución N°19274-2020 de las dieciséis horas y treinta minutos el siete de octubre del dos mil veinte”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1027847>

pensiones se mantienen con un aumento escalonado que no responde a criterios técnicos".⁵

Como se observa, la Sala Constitucional ciertamente admite que es posible establecer limitaciones a las pensiones, en particular cuando los regímenes que las financian no son sostenibles. Siendo que las pensiones de los Expresidentes de la República no se alimentan por las contribuciones de estos y, mucho menos, de sus causahabientes, resulta totalmente razonable y necesaria la medida prevista en este proyecto de ley, pues el beneficio de unos pocos no puede estar nunca por encima del interés público y de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En ese sentido, la iniciativa que se propone parte de la premisa de que el reconocimiento de haber ejercido la Presidencia de la República no debe traducirse en el derecho a percibir, durante el resto de la vida, una prestación de elevada cuantía financiada íntegramente por el conjunto de la sociedad. La sostenibilidad de las finanzas públicas, la equidad entre las personas beneficiarias de los distintos sistemas de protección social y la utilización racional de los recursos públicos constituyen razones de interés general que justifican la revisión del régimen para generar una mayor justicia social y destinar los recursos ahorrados al sostenimiento del Estado Social de Derecho.

La presente iniciativa parte del reconocimiento de que el legislador posee la potestad de revisar los regímenes especiales de prestaciones financiados íntegramente con recursos públicos cuando las condiciones que justificaron su creación han variado y su permanencia resulte incompatible con principios de razonabilidad, proporcionalidad, equidad, solidaridad y uso eficiente de los recursos públicos.

El régimen especial de pensiones de los expresidentes de la República presenta características sustancialmente distintas de los regímenes contributivos ordinarios. Su otorgamiento no depende del cumplimiento de una edad determinada, de un número mínimo de cotizaciones, de una condición de invalidez, de la pérdida de capacidad laboral o de una situación de necesidad económica. El beneficio se

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2020). "Resolución N°19274 – 2020 de las dieciséis horas y treinta minutos el siete de octubre del dos mil veinte". Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1027847>

reconoce por el hecho de haber ejercido constitucionalmente la Presidencia de la República y su financiamiento recae directamente sobre el Presupuesto Nacional.

Por ello, la discusión legislativa no versa sobre la eliminación del derecho general a la seguridad social ni sobre las prestaciones derivadas de las cotizaciones efectuadas por las personas beneficiarias durante su vida laboral. La reforma se circunscribe a una prestación especial, de naturaleza excepcional y financiada con recursos públicos, que se adiciona a las posibilidades de protección previsional que puedan corresponder a cada persona dentro de los regímenes contributivos en los cuales haya realizado aportes.

El legislador considera que las razones históricas que dieron origen a este beneficio no justifican actualmente la permanencia indefinida de una prestación automática y vitalicia con cargo exclusivo a la hacienda pública. El reconocimiento institucional inherente al ejercicio de la Presidencia de la República no exige necesariamente la conservación de una prestación económica especial durante el resto de la vida de quien ocupó el cargo ni su transmisión a causahabientes.

La medida propuesta persigue una finalidad legítima de interés público: eliminar o permitir la renuncia a la pensión de un régimen excepcional no contributivo, fortalecer la equidad en el tratamiento de las prestaciones financiadas con recursos públicos, racionalizar el gasto estatal y reafirmar que quienes hayan ejercido la Presidencia de la República accedan a la protección previsional que corresponda conforme a las cotizaciones efectivamente realizadas y a las reglas generales aplicables.

La reforma no pretende exigir la devolución de las sumas percibidas con anterioridad a su entrada en vigor ni disponer su devolución. Sus efectos serán para el futuro, respecto de las prestaciones periódicas que se devenguen con posterioridad a la vigencia de la ley, tanto las personas que ya ostentan estas pensiones, como para los que hubieren resultado en nuevas beneficiarias.

Desde esta perspectiva, la iniciativa procura que la modificación normativa opere exclusivamente respecto de sus efectos futuros, preservando las prestaciones ya percibidas y eliminando, a partir de la vigencia de la ley, la obligación presupuestaria

de continuar financiando este régimen especial y de continuar pagando una pensión a expresidentes que actualmente la reciben.

En virtud de lo aquí explicado, se somete a consideración de los diputados y diputadas el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**CERO TOLERANCIA A LAS PENSIONES DE LUJO DE LOS EXPRESIDENTES
DE LA REPÚBLICA**

**ARTÍCULO 1.- ACCESO A LAS PRESTACIONES DE LOS RÉGIMENES DE
PENSIONES CONTRIBUTIVOS.**

Quienes hayan ejercido la Presidencia de la República y sus causahabientes que sean beneficiarios de una pensión otorgada al amparo del Capítulo III, "Del régimen de pensiones de los Expresidentes de la República", Ley de Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley N° 7302 del 15 de julio de 1992 y sus reformas" dejarán de percibirla a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Únicamente tendrán derecho a disfrutar de la pensión correspondiente al régimen público al que hayan contribuido, previo cumplimiento de los requisitos de edad y número de cuotas y de conformidad con las condiciones establecidos en la legislación aplicable.

ARTÍCULO 2.- DEROGATORIAS.

Deróguense las siguientes disposiciones:

- a) El Capítulo III, "Del régimen de pensiones de los Expresidentes de la República", Ley de Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley N° 7302 del 15 de julio de 1992 y sus reformas.
- b) La Ley de pensiones para expresidentes, Ley N° 313 del 23 de agosto de 1939 y sus reformas.

Rige a partir de su publicación.

LAURA FERNÁNDEZ DELGADO

RODRIGO CHAVES ROBLES

MINISTRO DE HACIENDA

MERCEDES FLORES BADILLA

**MINISTRA DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL**