

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

**LEY PARA ELIMINAR EL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS EXPRESIDENTES Y
EXPRESIDENTAS DE LA REPÚBLICA**

EXPEDIENTE N° 24.793

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

4 DE AGOSTO DE 2026

PRIMERA LEGISLATURA

DEL 1 DE MAYO DE 2026 AL 30 DE ABRIL DE 2027

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

DEL 1 DE AGOSTO DE 2026 AL 30 DE OCTUBRE DE 2026

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II**DEPARTAMENTO DE COMISIONES****DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA****EXPEDIENTE 24.793**

Asamblea Legislativa:

Las suscritas diputaciones, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, rendimos el presente DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA, con base en las siguientes consideraciones:

1. Resumen del Proyecto de ley

El proyecto de ley bajo el Expediente número 24793, presentado a la Asamblea Legislativa el 28 de enero de 2025 por el diputado Jonathan Acuña Soto y la fracción del partido Frente Amplio, tiene como propósito fundamental la eliminación definitiva del régimen especial de pensiones de los expresidentes y expresidentas de la República. Con esta propuesta sus impulsores buscan derogar el Capítulo III de la Ley Marco de Pensiones, que actualmente otorga a los exmandatarios una jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento del ingreso mensual de un diputado o diputada, obligándolos a someterse en el futuro al régimen ordinario de la Caja Costarricense de Seguro Social bajo las mismas reglas y requisitos de jubilación que aplican para cualquier ciudadano común.

La propuesta, según sus proponentes, se justifica en el alto costo fiscal que representa para el Presupuesto Nacional sostener un beneficio que abarca a un grupo sumamente reducido de personas. Como evidencia de este impacto, el proyecto señala que entre los años 2007 y 2021 el Estado costarricense destinó un acumulado de 6.293.174.863 colones al pago de estas pensiones especiales, lo que equivale a un promedio anualizado de unos cuatrocientos veintiocho millones de colones, habiendo alcanzado en el año 2016 un costo cercano a los quinientos dieciocho millones de colones para financiar a únicamente once beneficiarios.

Ante el obstáculo de la jurisprudencia constitucional costarricense -según los proponentes-, que mediante sentencias como la Resolución 3276-2021 de la Sala Constitucional protege los derechos adquiridos y prohíbe la eliminación retroactiva de pensiones ya otorgadas por tratarse de situaciones jurídicas consolidadas, el proyecto propone una vía jurídica alternativa. Esta estrategia se ampara en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la norma mínima de seguridad social, el cual fue ratificado por el país y faculta expresamente la suspensión de prestaciones no contributivas cuando los ingresos propios del beneficiario superen un límite determinado por la legislación nacional.

Bajo esta lógica de suspensión legítima, el articulado establece que quienes disfrutan actualmente de esta pensión o sus cónyuges sobrevivientes solo podrán mantener el beneficio si demuestran ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que sus ingresos provenientes de otras fuentes son inferiores a tres salarios base. Adicionalmente, el beneficio se suspenderá de forma

inmediata si el ingreso mensual del hogar del expresidente supera el equivalente a dos veces el ingreso mensual total promedio de los hogares costarricenses, o bien, si el beneficiario ya recibe ingresos por ser pensionado de algún régimen contributivo básico, específicamente el de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, el del Magisterio Nacional o el del Poder Judicial.

2. Trámite Legislativo

El iter legislativo del proyecto de ley bajo el Expediente N.º 24793 dio inicio formal el 28 de enero de 2025, fecha en la que fue presentado oficialmente ante el Plenario legislativo y recibido en la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa a las 15:34 horas. Pocos días después, el 6 de febrero de 2025, el Departamento de Archivo remitió el documento a la Imprenta Nacional para iniciar su trámite de publicación oficial en el diario del Estado. Tras este proceso, el proyecto retornó al Archivo legislativo para su recepción formal el 26 de marzo de 2025, procediéndose de inmediato al día siguiente, el 27 de marzo de 2025, con la remisión y entrega formal del expediente a la Comisión de Asuntos Sociales (Área II).

A partir de su llegada a la comisión de destino, el proyecto experimentó su fase más extensa de análisis. El 1 de abril de 2025 se registró su ingreso formal en el orden del día para dar inicio al debate parlamentario dentro de dicho órgano. Esta etapa de deliberación, consulta y eventuales audiencias técnicas se prolongó durante más de un año, manteniéndose activa hasta su conclusión formal el 4 de agosto de 2026. En ese mismo día, la Comisión de Asuntos Sociales (Área II) llevó a cabo la votación de la iniciativa y emitió el correspondiente

dictamen de comisión, cerrando la etapa de dictaminación de la propuesta y dejándola lista para continuar con su trámite correspondiente.

3. Consultas realizadas

Estas consultas fueron enviadas por la comisión legislativa para obtener el criterio de las instituciones involucradas en la materia de pensiones:

- Superintendencia General de Pensiones (SUPEN): Fue consultada el 31 de marzo de 2025 y es la única que registra respuesta formal en el documento, la cual fue recibida el 10 de abril de 2025.
- Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS): Se le envió la consulta el 31 de marzo de 2025 (el registro visual no muestra una fecha de respuesta).
- Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial: Se le solicitó su criterio el 31 de marzo de 2025 (sin fecha de respuesta registrada en el reporte).

4. Respuestas recibidas

El oficio SP-342-2025, emitido el 3 de abril de 2025 por el Superintendente de Pensiones a.i., Tomás Soley Pérez, responde formalmente a la consulta realizada por la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley del Expediente N.º 24.793.

El 3 de abril de 2025, el señor Tomás Soley Pérez, en su condición de Superintendente de Pensiones a.i., dirigió el oficio número SP-342-2025 a la

señora Ana Julia Araya Alfaro, jefa del Área de Comisiones Legislativas II de la Asamblea Legislativa. Este documento se emitió para dar respuesta formal al oficio AL-CPASOC-0410-2025, remitido en consulta el 31 de marzo de ese mismo año, en relación con el proyecto de ley del Expediente N.º 24.793, denominado "Ley para Eliminar el Régimen de Pensiones de los Expresidentes y Expresidentas de la República". Como antecedente histórico, el jerarca de la Superintendencia de Pensiones (Supen) hizo notar que dicho órgano ya se había pronunciado con anterioridad respecto a este mismo texto bajo el trámite del Expediente N.º 22.623. Sobre el fondo de la propuesta, la superintendencia reiteró que no tiene comentarios técnicos que realizar en su rol de órgano supervisor. Sin embargo, planteó una única y crucial advertencia legal: la aprobación de esta iniciativa podría eventualmente afectar el derecho adquirido a la pensión de los exmandatarios o de sus causahabientes. La razón jurídica expuesta por la Supen es que las nuevas reglas de control planteadas en el artículo dos, las cuales pretenden condicionar el disfrute de estos beneficios, se estarían aplicando con un carácter posterior al establecimiento y consolidación de las pensiones previamente otorgadas.

5. Audiencias recibidas

No constan en el expediente

6. Informe del Departamento de Servicios Técnicos

No consta en el expediente

7. Consideraciones finales

Se detallas las siguientes consideraciones de fondo:

7.1. Inconsistencia doctrinal en la aplicación del principio de irretroactividad

Existe una abierta contradicción en la postura de quienes defienden este proyecto de ley. Durante la discusión del Expediente N.º 24.786 — cuyo objeto versa sobre la fijación de un tope a las pensiones y posee un rendimiento fiscal estimado de CRC 716.408 millones en Valor Presente Actuarial (VPA)— se ha sostenido reiteradamente por parte de la oposición que sus efectos no pueden aplicarse de manera retroactiva por respeto a los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

No obstante, en el presente Expediente N.º 24.793, el cual plantea una derogatoria y eliminación total del régimen, se pretende forzar una aplicación retroactiva y restrictiva sobre las pensiones en curso de pago mediante reglas de suspensión severas. Es jurídicamente inaceptable sostener que en un proyecto de alto rendimiento fiscal (como el de topes) la ley no puede ser retroactiva, pero en este expediente sí, a pesar de que el Departamento de Servicios Técnicos (en el informe del expediente 22.623, de idéntica confección a este) ha sido tajante al señalar:

“La discrecionalidad legislativa para la derogatoria del Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República, no alcanza para eliminar o

modificar los beneficios de ese régimen en lo relativo a derechos adquiridos ni condicionarlos al cumplimiento de requisitos so pena de eliminarlos”.

7.2. Marginalidad del impacto presupuestario: La justificación de una reforma que violenta límites constitucionales debe evaluarse bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad económica. Al contrastar ambas iniciativas, la desproporción es evidente:

- a. Rendimiento Irrisorio frente al Gasto Nacional: El régimen de expresidentes cuenta actualmente con 9 beneficiarios totales (7 expresidentes y 2 causahabientes). Esto representa una erogación de aproximadamente ¢35,55 millones mensuales (¢426 millones anuales).
- b. Insignificancia Presupuestaria: Este rubro representa apenas el 0,059% de la asignación directa del Presupuesto de la República destinada a regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
- c. Inexistencia de Ahorro Inmediato: De conformidad con los criterios técnicos, si se eliminara el régimen hoy, los pagos a los beneficiarios actuales continuarían de forma vitalicia hasta el fallecimiento del último de ellos. El escenario actuarial base de la Dirección Nacional de Pensiones estima que el cese definitivo ocurriría entre los años 2053 y 2055, con un costo total futuro estimado de ¢10.000 a ¢12.000 millones. Por ende, el ahorro real para las finanzas públicas en el corto y mediano plazo es nulo.

7.3. Historial de rechazo legislativo (Antecedente de 12 archivos): Este expediente no plantea una solución novedosa, sino que constituye una reproposición (o "refrito") del Expediente N.º 22.623. Desde hace más de 50 años, la Asamblea Legislativa ha tramitado y rechazado

sistemáticamente al menos 12 iniciativas de ley con idéntico propósito, las cuales han sido enviadas al archivo por fracciones de diversos partidos políticos (como Liberación Nacional, la Unidad Social Cristiana y el PAC) por su inviabilidad jurídica:

- a. Expediente N.º 5.611 (1974): Propuesto por Luis Alberto Monge, archivado en 1974.
- b. Expediente N.º 8.933 (1981): Archivado en 1983.
- c. Expediente N.º 13.673 (1999): Presentado por Otto Guevara, enviado al archivo.
- d. Expedientes N.º 14.718 (2002), 15.757 (2004), 16.114 (2006) y 16.816 (2007): Todos dictaminados negativamente o archivados por falta de viabilidad legal.
- e. Expedientes N.º 20.150 (2016), 20.484 (2017), 21.664 (2019) y 22.574 (2021): Iniciativas archivadas recientemente entre 2020 y 2021.

La reiterada desestimación de estas 12 iteraciones históricas demuestra que el Pleno legislativo ha reconocido de forma constante la imposibilidad de avanzar con un texto que lesiona de manera directa el artículo 34 de la Constitución Política.

7.4. Vicios de técnica legislativa, conceptos indeterminados e inconsistencias de exclusión: El texto del proyecto de ley presenta graves deficiencias de redacción y técnica legislativa que lo exponen a un inminente control de constitucionalidad:

- Concepto Jurídico Indeterminado: El Artículo 2, inciso b), utiliza el término "*ingreso mensual total promedio de los hogares*". Este concepto es técnicamente inexistente en las bases de datos oficiales. El Instituto

Nacional de Estadística y Censos (INEC) utiliza formalmente la variable "ingreso neto promedio por hogar", lo que introduce una total inseguridad jurídica para su aplicación real.

- Contradicción Matemática en los Umbrales: El diseño de los incisos a) y b) del Artículo 2 genera una colisión normativa:

- El inciso a) dispone la suspensión si el beneficiario recibe de otras fuentes ingresos mensuales superiores a 3 salarios base (¢1.386.600).

- El inciso b) dispone la suspensión si los ingresos mensuales superan el equivalente a dos veces el ingreso mensual promedio de los hogares (¢1.983.136 según datos de la ENAHO o ¢1.209.825 según la hipótesis del texto).

- *Inconsistencia:* Un beneficiario con un ingreso de ¢1.500.000 quedaría excluido bajo el parámetro "A" pero protegido bajo el parámetro "B", creando una laguna que imposibilita la aplicación de la norma.

- La Paradoja del Régimen Contributivo Mínimo: El inciso c) penaliza de forma desproporcionada la cotización formal. Un expresidente que reciba una pensión mínima del régimen de IVM de la CCSS (equivalente a ¢136.865) perdería de forma inmediata la totalidad de su derecho, mientras que otro exmandatario que perciba ingresos privados por ¢1.000.000 mantendría su pensión intacta por estar debajo de los 3 salarios base del inciso a).

7.5. El conflicto presupuestario: inexistencia de un ahorro real: Contario a lo que publicita la exposición de motivos, el proyecto no libera

recursos presupuestarios del Estado debido a la naturaleza condicional de las suspensiones:

- Obligación de Reserva Presupuestaria: El proyecto establece una *suspensión* del beneficio por condiciones de ingreso, pero no la extinción del derecho adquirido.
- Dado que el derecho se mantiene latente, si la situación económica del expresidente o causahabiente cambia en el futuro (pérdida de empleo, quiebra comercial, etc.), este tiene la facultad legal de exigir la reactivación inmediata del pago de la pensión.
- Consecuentemente, el Ministerio de Hacienda está obligado a seguir presupuestando año con año la totalidad de las partidas correspondientes a estas pensiones para cubrir cualquier eventual reactivación. El dinero debe permanecer reservado en caja, impidiendo que sea reasignado a otros programas sociales o de inversión pública.
- Finalmente, el proyecto traslada al beneficiario la carga de autocertificar y demostrar sus ingresos, sin crear un sistema de fiscalización y vigilancia estatal que dote de eficacia y transparencia al proceso.

8. Recomendaciones

Por la manifiesta violación al principio de irretroactividad (Artículo 34 constitucional), las deficiencias técnicas de sus umbrales, el nulo impacto en el ahorro presupuestario real y el riesgo de litigiosidad contra el Estado, las suscritas diputaciones recomiendan rinden el presente DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA ante el PLENARIO LEGISLATIVO y recomienda el ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE EN CITA.

DADO EN LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES, A LOS CUATRO DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL 2026.

Esmeralda Britton González

Roberth Junior Barrantes Camacho

Anna Katharina Müller Castro

Royner G. Mora Ruiz

Kristel Ward Hudson

Iztarú Alfaro Guerrero

Karol Vanessa Matamoros Montoya

Víctor Hidalgo Solís

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Parte expositiva: Luis Carlos Olivares Martínez / Despacho diputada Esmeralda Britton González
Parte dispositiva: Diorela Rojas Méndez.