



San José, 22 de enero del 2025  
MP-DMP-OF-0034-2025

Señor  
Carlos Felipe García Molina  
Diputado  
Primera Secretaria  
Asamblea Legislativa

Señora  
Olga Lidia Morera Arrieta  
Diputada  
Segunda Secretaria  
Asamblea Legislativa

24786

Recibido en la Secretaría del Directorio  
de la Asamblea Legislativa

El: 22/01/2025  
A las: 09:51 Horas  
Recibido por: [Signature]

Estimado señor y estimada señora:

Tengo el agrado de saludarles, con ocasión de remitirles el proyecto de ley "LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", para el trámite correspondiente.

Con las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente

[Signature of Laura Fernández Delgado]

Laura Fernández Delgado  
Ministra  
Ministerio de la Presidencia



C.  
Archivo digital

PROYECTO DE LEY

LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR  
PÚBLICO

Expediente N.º 24786

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

El presente proyecto de ley aborda una problemática fundamental en la sociedad costarricense: la necesidad de garantizar pensiones dignas y justas para todos los ciudadanos. Este proyecto se fundamenta en la premisa de que el sistema de pensiones en el sector público debe ser justo y sostenible, evitando los privilegios desmedidos que han caracterizado a ciertos regímenes especiales de pensiones.

El objeto de las pensiones es proteger a los ciudadanos durante la vejez o contingencias como la invalidez y la muerte, pero no enriquecer. Costa Rica es un país que debe luchar en contra de las ventajas desmedidas e injustificadas que producen desmejoras en materia de seguridad social a través de las pensiones de lujo.

Resulta en un contrasentido que nuestra Constitución Política promueva el bien común y la igualdad ante la ley, mientras se otorgan privilegios inconcebibles a un grupo privilegiado de personas con pensiones excesivas y desproporcionadas, ignorando las necesidades del resto de la ciudadanía.

Las pensiones de lujo representan un problema grave para la sociedad en su conjunto y para el sistema de pensiones en específico. Estas pensiones, que exceden significativamente los montos razonables en comparación con las contribuciones realizadas por las personas beneficiarias, no solo crean una carga desproporcionada para el erario público, sino que también fomentan la desigualdad y erosionan la confianza en el sistema de seguridad social.

La existencia de estas pensiones privilegiadas es injusta y socava los principios de equidad y solidaridad que deben regir en cualquier sistema de pensiones, afectando negativamente la sostenibilidad y la percepción pública de justicia en el manejo de los recursos y fondos públicos.

El presente proyecto de ley pretende acabar con esas pensiones excesivas y se fundamenta en un exhaustivo y riguroso estudio actuarial realizado por la actuario consultora Kemly Arias Sandí, que revela las profundas desigualdades y privilegios existentes en los distintos regímenes de pensiones. Este estudio, denominado "Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial", proporciona un sustento técnico sólido, objetivo y confiable para la propuesta de ley aquí presentada, destacando la necesidad de establecer límites a los montos de pensiones, tanto para tratar de equilibrar los beneficios otorgados con las contribuciones realizadas, así como para buscar una mayor sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

Para ilustrar brevemente lo anterior, sin desmerecer lo plasmado ampliamente en el estudio actuarial citado, puntualmente en el caso de los pensionados de los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), se encontró un total de 12,968 pensiones, asociadas con 12,837 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. De estas, un total de 916 superan el tope máximo del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), siendo la pensión más alta por un monto desproporcionado de CRC 13,916,684, lo que equivaldría a 324.7 veces la pensión mínima de los regímenes de pensiones administrados por la DNP.

Por otra parte, el Régimen Transitorio de Reparto (RTR) del Magisterio Nacional asciende a un total de 46.801 pensiones, asociadas con 45.461 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. De estas, un total de 3911 superan el tope máximo del régimen de IVM, siendo la más alta por un monto

desproporcionado de CRC 14.963.888, lo que equivaldría a 269,3 pensiones mínimas del RTR administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

De igual forma, en relación con el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FJPPJ), este cuenta con 4.216 pensiones, asociadas con 4.193 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. De estas, un total de 1151 superan el tope máximo del régimen de IVM, siendo la más alta por un monto desproporcionado de CRC 10.720.942, lo que equivaldría a 213,7 pensiones mínimas del régimen de pensiones del Poder Judicial.

Actualmente, la sostenibilidad de estos regímenes está en riesgo debido a la desproporción entre los beneficios otorgados y las contribuciones realizadas, privilegios otorgados al amparo de leyes injustas, lo que genera una carga significativa para el presupuesto nacional, no únicamente en aquellos regímenes con cargo al presupuesto nacional, sino también en aquellos en los cuales el Estado contribuye obligatoriamente en una doble condición: como patrono y como Estado.

Según los resultados del estudio actuarial, en el caso de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la DNP, si se analiza como porcentaje del PIB del 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto anual en pensiones representa un 5,11%, es decir, 2,0 billones de colones; en el caso de las pensiones del RTR del Magisterio Nacional, representa un 27,9% del PIB, es decir, 10,9 billones de colones al año; y, en el caso del aporte patronal y estatal al FJPPJ, representa un 2,36% del PIB, es decir, 920 millones de colones.

En el caso específico del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, el Estado, por medio de fondos públicos, contribuye al sostenimiento de dicho fondo tanto como patrono, como Estado, con porcentajes significativamente más altos que en otros regímenes de pensiones. Y, vale resaltar que, según la proyección actuarial, se espera que, en el año 2044, el gasto en pensiones de este Fondo exceda a los ingresos, y que la reserva con la que cuenta se agote para el año 2055.

Lo anterior quiere decir que, si los gastos exceden a los ingresos, lo que se espera pase en los próximos veinte años, el FJPPJ deberá tomar fondos de la reserva para hacerle frente a sus obligaciones, hasta que la misma se agote. Al agotarse la reserva, se generan rendimientos negativos los cuales se podrían interpretar como el costo financiero de hacerle frente a las obligaciones, una vez la reserva se ha agotado. La proyección de la reserva del FJPPJ, como se indicó, se espera que se agote en el 2055, esto debido a que actualmente el FJPPJ es deficitario. Es decir, el valor presente actuarial de los beneficios futuros supera el valor presente actuarial de los activos del régimen que se componen de las reservas actuales y las aportaciones futuras, lo que implica la necesidad de tomar medidas urgentes para su sostenibilidad.

En razón de lo anterior, el estudio actuarial proyecta que, sin los cambios propuestos mediante este proyecto de ley, el déficit actuarial continuará creciendo, poniendo en riesgo la capacidad del sistema de pensiones en su conjunto para pagar futuras pensiones, incluyendo las del FJPPJ, que, en caso de quiebra, le correspondería al Estado asumir el pago de dichas pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La limitación de las pensiones a un monto razonable busca equilibrar esta situación, garantizando la equidad y la justicia social, asegurando que los recursos disponibles se distribuyan de manera más equitativa y se promueve la viabilidad del sistema de pensiones a largo plazo.

En defensa del derecho humano a la seguridad social, es de vital importancia que esta propuesta se convierta en ley de la República para proteger la viabilidad del sistema de pensiones a largo plazo, promover la justicia intergeneracional y asegurar que todos los ciudadanos costarricenses puedan disfrutar de una jubilación digna y justa a largo plazo. La aprobación de esta ley no solo contribuirá a la estabilidad económica del país, sino que también reforzará la confianza de la ciudadanía en un sistema de seguridad social equitativo y sostenible, dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho.

**El derecho a la jubilación como un derecho fundamental.**

Resulta indiscutible que el derecho a la jubilación constituye un derecho fundamental que integra el más amplio derecho a la seguridad social. En reiterados fallos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido la importancia de la seguridad social como un derecho que comprende a su vez varios derechos, entre ellos, el derecho a la pensión o jubilación, el cual a su vez reconoce como un derecho fundamental a favor de la persona trabajadora. En el voto N°01147-1990 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa el Tribunal Constitucional indicó:

*“III.- En primer lugar, la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; derecho que, como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución (...).”<sup>1</sup>*

Por otra parte, el voto N°5817-1993 de las diecisiete horas nueve minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y tres, la misma Sala dispuso, en lo que interesa, que *“dentro de un régimen de pensiones cualquiera, el derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando acaecen en cada caso particular las condiciones de hecho previstas legalmente para que tal derecho pueda válidamente concederse”<sup>2</sup>.*

De esta forma, el derecho a la jubilación constituye un derecho fundamental derivado de los artículos 33 y 73 de la Constitución Política, que se adquiere a partir del momento en que la persona cumple con todos los requisitos establecidos por la legislación correspondiente para cada régimen de pensión, *“a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás*

<sup>1</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1990). “Resolución N°01147 – 1990 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80098>

<sup>2</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1993). “Resolución N°5817-1993 de las diecisiete horas nueve minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y tres”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-323968>

= = = = =  
? ? ? ? ?

*contingencias que la ley determine*”, según lo establece el numeral 73 constitucional. El derecho a la jubilación constituye un derecho fundamental de la persona trabajadora que, como tal, debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, al disponer el numeral 33 constitucional que: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*<sup>3</sup>.

Al respecto de lo que debe entenderse como jubilación, la Sala Constitucional lo ha conceptualizado como *“la prestación económica que se obtiene luego de laborar y cotizar para un determinado régimen por un plazo establecido, y cuyo fin es garantizar una vida digna a la persona luego de que por razones de edad o invalidez se retira del mercado de trabajo”*<sup>4</sup>.

A nivel doctrinario, el doctor Eric Briones Briones aclara la diferencia entre la jubilación y la pensión, en el entendido de que el término “jubilación” constituye el efecto de cesar definitivamente de su trabajo por razón de la edad o de una imposibilidad física, pasando a formar parte de la clase pasiva, a cambio de una pensión o renta para su manutención. Por lo que, en cambio, la “pensión” viene a significar el goce de una renta mensual o anual asignada por concepto de jubilación<sup>5</sup>.

De esta forma, la jubilación corresponde al efecto de retirarse de la vida laboralmente activa por motivo de una circunstancia enmarcada dentro de la legislación, y como contraprestación, la persona recibe una pensión, que es el monto económico destinado a asegurar su subsistencia y una vida digna.

Como derecho de la seguridad social, el derecho fundamental a la jubilación también ha sido plenamente reconocido por la normativa internacional. Así se

---

<sup>3</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (1949). “Constitución Política”, Ley N°0 del 07 de noviembre de 1949.

<sup>4</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). “Resolución N°19030 – 2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-922892>

<sup>5</sup> Eric Briones Briones. (2008). “La jubilación (un derecho fundamental de todo trabajador)”. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia*, N°5. (San José, Costa Rica): 76. Recuperado de [https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/revista/Revista\\_N5/contenido/PDFs/6.pdf](https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/revista/Revista_N5/contenido/PDFs/6.pdf)

encuentra desarrollado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículos 25, 26, 28 y 29 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo No.102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, debidamente ratificado conforme al procedimiento constitucional, mediante Ley N°4736 del 29 de marzo de 1971, y establecido también con rango constitucional

Por consiguiente, el derecho a la jubilación, y a su vez la pensión, pueden conceptuarse como prestaciones económicas que se derivan del régimen jurídico universal de la seguridad social, que tienen un reconocimiento expreso y una protección tanto a nivel constitucional como internacional.

Cabe destacar que el derecho a la jubilación debe verse como un derecho social y de solidaridad, el cual implica que el Estado debe administrar, gestionar y redistribuir los recursos para garantizar la solvencia del sistema de jubilación y el bienestar del colectivo social. Esto se deriva del artículo 50 de la Constitución Política, que establece como uno de los deberes fundamentales del Estado costarricense la búsqueda de una distribución equitativa de la riqueza.

Este objetivo solo puede alcanzarse con la participación de los integrantes de la fuerza laboral o del sector productivo, en proporción a sus capacidades contributivas. En este contexto, se ubica a los derechos sociales en una dimensión de solidaridad del colectivo nacional, justificando la imposición de ciertas cargas, así como variaciones de los parámetros ya establecidos para lograr una justa redistribución de la riqueza<sup>6</sup>.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que, si bien el derecho a la jubilación constituye una prestación económica obtenida tras laborar y cotizar en un régimen

---

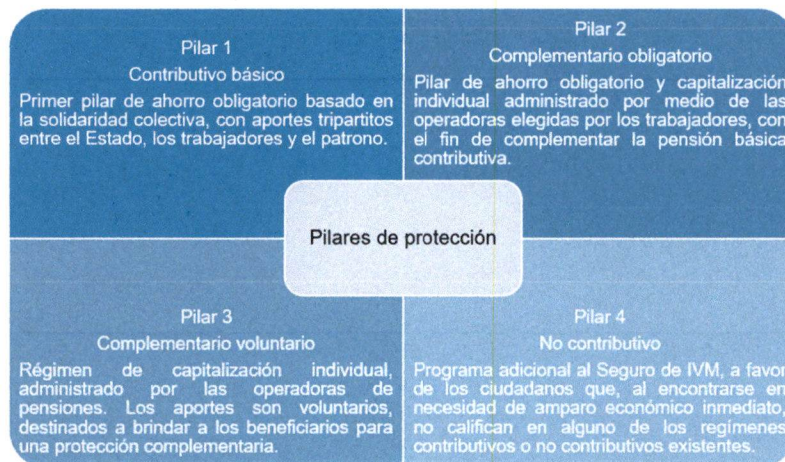
<sup>6</sup> Ver en ese sentido las sentencias de la Sala Constitucional N°1441-1992 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del dos de junio de mil novecientos noventa y dos; N°5125-1993 de las once horas cuarenta y ocho minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y tres, N°3338-1999 de las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del cinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve y N°19030-2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho.



específico durante un período determinado de tiempo y cumpliendo una serie de requisitos con el objetivo de garantizar una vida digna al individuo una vez que, por razones de edad o invalidez, y que tiene sustento constitucional derivado del artículo 73 de la Constitución Política, lo cierto es que el derecho a la jubilación no es un derecho absoluto o es irrestricto, ya que puede ser sometido a determinadas limitaciones, lo cual se amplía más adelante.

### El Sistema Nacional de Pensiones de Costa Rica.

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Pensiones está constituido por un modelo multipilar, coexistiendo cuatro pilares de protección, tres de ellos contributivos y uno no contributivo. Los tres pilares contributivos se denominan: básico, complementario obligatorio y complementario voluntario, tal y como se detalla de seguido.



Fuente: Elaboración propia con base en la Superintendencia de Pensiones (2022).<sup>7</sup>

El diseño de un sistema de pensiones basado en un único pilar es insuficiente para alcanzar tanto objetivos individuales como sociales. La implementación de un sistema multipilar resulta esencial para diversificar el riesgo, garantizar la sostenibilidad financiera, y proporcionar una cobertura amplia y equitativa. Los

<sup>7</sup> Superintendencia de Pensiones. (2022). "¿Cómo está constituida?". En: *Página oficial* [www.supen.fi.cr](http://www.supen.fi.cr). Recuperado de <https://www.supen.fi.cr/como-se-compone>

cuatro pilares de protección son necesarios para asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a una protección social adecuada y sostenible.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el concepto de Sistema Multipilar de Pensiones tiene como idea principal, la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones<sup>8</sup>.

Ahora bien, tal y como se observa en el cuadro de arriba, el Sistema Nacional de Pensiones costarricense se caracteriza por una gran fragmentación y por la concurrencia de sistemas de reparto y de capitalización colectiva e individual, de regímenes generales y especiales, abiertos o cerrados, contributivos y no contributivos, así como obligatorios y voluntarios. Sin embargo, para efectos de este proyecto de ley, interesa ahondar únicamente en el primer pilar de protección, es decir, en la pensión contributiva básica y los regímenes que la componen.

De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), este primer pilar se caracteriza por su obligatoriedad, es de capitalización colectiva y se conforma de las contribuciones tripartitas entre trabajadores, patronos y Estado<sup>9</sup>. Constituye un primer pilar de ahorro obligatorio basado en la solidaridad colectiva, que debe conducir al disfrute de una pensión básica o mínima y general.

Por su parte, para Edgar Robles Cordero, Ex Superintendente de Pensiones, los regímenes que conforman el primer pilar son todos de reparto, o parcialmente de reparto, pues el fondo acumulado no alcanza para pagar las pensiones actuales ni las futuras de los trabajadores activos<sup>10</sup>, lo cual se conoce como un régimen basado

---

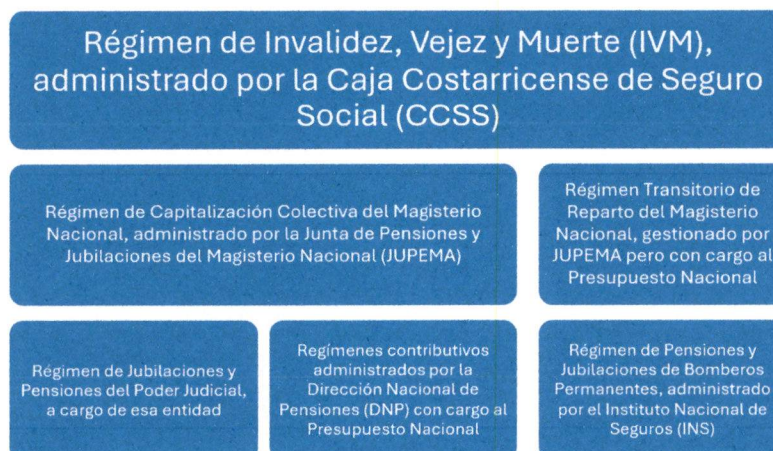
<sup>8</sup> Oficina Internacional del Trabajo. (2019). "El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles". En: *Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos*, (Ginebra, Suiza): 3. Recuperado de [https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=YvKcB\\_o\\_8DfswsAzCXNRVa4lv5NmEx2wAo\\_b\\_vDksAlNvOMnz8s5!11591451?id=16775](https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=YvKcB_o_8DfswsAzCXNRVa4lv5NmEx2wAo_b_vDksAlNvOMnz8s5!11591451?id=16775)

<sup>9</sup> Superintendencia de Pensiones. (2022). "¿Cómo está constituida?". Op. Cit.

<sup>10</sup> Edgar Robles Cordero. (2019). "El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos". En: *Serie programa visión para el desarrollo*, N°22, (Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica): 19. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/serie-vision-para-el-desarrollo/el-sistema-de-pensiones-en-costa-rica-y-sus-desafios/>

en un compromiso solidario intergeneracional, por el cual los trabajadores activos financian las pensiones de las generaciones retiradas (pasivos), con la expectativa de que la siguiente generación continuará cumpliendo dicho compromiso.

Este primer pilar de protección actualmente incluye los siguientes regímenes de pensiones:



Fuente: Elaboración propia con base en Pablo Sauma (2013)<sup>11</sup> y en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016)<sup>12</sup>.

A partir de lo anterior, se observa que existe una multiplicidad de regímenes contributivos básicos en el país, la mayoría de ellos fueron cerrados mediante la Ley N°7302 del 08 de julio de 1992, "Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)", por lo que no admiten nuevos afiliados, como es el caso de los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, que agrupó, entre otros, los regímenes de: Hacienda; Obras Públicas y Transportes; Comunicaciones; Ferrocarril Eléctrico al Pacífico; Músicos de Bandas Militares y Registro Nacional.

<sup>11</sup> Pablo Sauma. (2013). "Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Investigación Final". En: *Informe Estado de la Nación, Repositorio Institucional CONARE*. (San José, Costa Rica: PEN): 3-4. Recuperado de <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/356>

<sup>12</sup> MIDEPLAN. (2016). "Costa Rica: Estado de las Pensiones. Régimen de invalidez, vejez y muerte". En: *Biblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)*. (San José, Costa Rica, Unidad de Análisis Prospectivo: MIDEPLAN): 6-7. Recuperado de [https://catalogo.ciess.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=28682&query\\_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Costa%20Rica%3A%20estado%20de%20las%20pensiones](https://catalogo.ciess.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=28682&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Costa%20Rica%3A%20estado%20de%20las%20pensiones)



Según la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a la Ley N°7302 del 08 de julio de 1992, lo anterior se debió en gran medida, por la desigualdad en los beneficios que concedían cada uno de dichos regímenes, así como por el alto costo económico para el erario público en detrimento gravoso del presupuesto del Estado. Al cerrar estos regímenes a nuevos afiliados y crear un régimen general, la ley pretendía controlar y reducir el gasto público en pensiones, asegurando que los recursos disponibles se utilizaran de manera más eficiente. No obstante, el debate sobre la suficiencia de estos regímenes permanece abierto, y la toma de decisiones oportunas en esta materia se torna urgente para la sostenibilidad del sistema de pensiones en el mediano y largo plazo.

En la actualidad, los nuevos trabajadores deben cotizar para alguno de los tres regímenes básicos abiertos: 1) el Régimen de IVM de la CCSS para la generalidad de los trabajadores, 2) el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial para los trabajadores de este Poder de la República, y 3) el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional para los trabajadores del sector educación, salvo el caso de los empleados de universidades privadas que cotizan para el IVM<sup>13</sup>. Por tanto, de los regímenes contributivos que conforman el pilar 1 de protección, el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, así como el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos Permanentes, también corresponden a regímenes cerrados de pensiones.

Entendido esto y para efectos del presente proyecto de ley, resulta medular hacer referencia únicamente a los regímenes contributivos del primer pilar de protección que son con cargo al Presupuesto Nacional, tanto aquellos administrados por la DNP, como el RTR del Magisterio Nacional, y, también, el FJPPJ, pues a raíz del estudio actuarial que le da sustento a esta iniciativa de ley, se obtiene que son regímenes con población deficitaria que pone en riesgo la estabilidad financiera de los regímenes de pensiones y del Sistema Nacional de Pensiones de nuestro país.

---

<sup>13</sup> Edgar Robles Cordero. (2019). Op. Cit., p.19.

Es importante agregar que los regímenes del Pilar I tienen respaldo estatal, por lo que, en caso de insostenibilidad financiera o riesgo de insolvencia, el Gobierno Central deberá suplir los recursos necesarios, a sabiendas de que los fondos que se requieran para esa contribución provienen de todos los ciudadanos a través de los impuestos con los que se constituyen los ingresos públicos. Así también lo ha manifestado la Contraloría General de la República, al referirse a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional:

*“(...) al no existir un fondo que financie el pago de las pensiones correspondientes a los regímenes que administra la DNP, y dado que dichos regímenes fueron cerrados por la Ley Marco de Pensiones, No. 7302 y aún cuentan con afiliados y pensionados, **el Gobierno de la República debe hacer frente a las obligaciones contraídas con cargo al Presupuesto Nacional, mayoritariamente por ingresos corrientes; es decir son los contribuyentes los que están financiando el pago de estas pensiones**”.*<sup>14</sup>  
(El subrayado es suplido).

En relación con lo anterior, las siguientes normas componen el pilar de regímenes contributivos del sistema de seguridad social de nuestro país con cargo al Presupuesto Nacional:

- A) Ley N°7302, Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), del 08 de julio de 1992, y sus reformas.
- B) Ley N°4513, Inamovilidad del personal de telecomunicaciones, del 02 de enero de 1970, y sus reformas.
- C) Ley N°19, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas, del 04 de noviembre de 1944, y sus reformas.
- D) Ley N°148, Ley de Pensiones de Hacienda, del 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

---

<sup>14</sup> Contraloría General de la República. (2013). *Memoria Anual 2012*. (San José, Costa Rica: La Contraloría): 23. Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

- E) Ley N°264, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, del 23 de agosto de 1939.
- F) Ley N°5, Régimen de Pensiones del Registro Nacional, del 16 de setiembre de 1939.
- G) Ley N°15, Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, del 05 de diciembre de 1935.
- H) Ley N°2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, del 05 de setiembre de 1958.

Los regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional, regulados en las leyes indicadas arriba, son aquellos en los cuales el Estado debe garantizar el pago de las prestaciones previstas en la legislación respectiva. Son con cargo al presupuesto nacional ya que, para estos regímenes, no existe un fondo que gira el pago de las pensiones, sino que ese giro se hace directamente del presupuesto nacional. Al respecto, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde mencionan que:

*"(...) los denominados regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional son un conjunto de planes de pensiones con condiciones especiales, creados expresamente para cubrir a ciertos grupos de empleados públicos, pertenecientes a diversas instancias e instituciones del Sector Público. Mediante la Ley Marco de Pensiones (Ley 7302 de 1992) se agruparon en un programa único, formalmente administrado por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo (...). Los regímenes agrupados en este programa se denominan '**con cargo al Presupuesto Nacional**', en virtud de que la legislación establece que la diferencia entre los aportes y el gasto total debe ser cubierta con recursos del Presupuesto Nacional; es decir, no existen aportes del Estado como*

***patrono ni del Estado como tal, sino que a este corresponde sufragar el déficit del programa.***"<sup>15</sup> (El subrayado es suplido).

Vale aclarar que el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, es transitorio, especial, sustitutivo del seguro obligatorio de régimen de IVM, de adscripción voluntaria, destinado a proteger las contingencias de la vejez, invalidez y muerte, que, a diferencia de los demás regímenes con cargo al Presupuesto Nacional mencionados arriba, es administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Este Régimen cubre a todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con anterioridad al 15 de julio de 1992 o hayan nacido antes del 1º de agosto de 1965.

Este régimen transitorio de reparto se encuentra regido por tres leyes principales:

- A) Ley N°2248 del 5 de setiembre de 1958, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, y sus reformas.
- B) Ley N°7268 del 14 de noviembre de 1991, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
- C) Ley N°7531 del 10 de julio de 1995, Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, y sus reformas.

A su vez, se pueden mencionar otras leyes relevantes tales como:

- Ley N°7946 del 18 de noviembre del 1999, Reforma Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
- Ley N°8536 del 27 de julio del 2006, Reforma del artículo 2º de la Ley N°7531 "Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio".
- Ley N°9104 del 10 del 10 de diciembre del 2012, Reforma el artículo 70 y deroga el 116 de ley N°7531 "Reforma Integral de Sistema de Pensiones y

---

<sup>15</sup> Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde. (1998). *Reforma de Pensiones: Los Desafíos de la Vejez*. Primera Edición. (San José, Costa Rica: Instituto de Planificación Nacional y Política Económica): 160.

Jubilaciones del Magisterio", y deroga artículo 61 de la ley N°7092 "Ley del Impuesto sobre la Renta".

- Ley N°9796 del 5 de diciembre del 2019, Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria.

La preocupación sobre el financiamiento y sostenibilidad de este RTR del Magisterio Nacional se debe a que también es con cargo al Presupuesto Nacional y es deficitario, por lo que resulta necesario adoptar prontas medidas. Así incluso lo ha evidenciado la Contraloría General de la República, al manifestar que:

***“Los regímenes con cargo al Presupuesto son de carácter cerrado, y si bien presentan, por esa razón, una tendencia a largo plazo a su desaparición, durante un período aún considerable tendrán un peso significativo en el gasto (...)***

*Estos sistemas son gravosos para el Presupuesto Nacional, debido en parte a la ausencia histórica de fondos con financiación tripartita y a la reducida población activa remanente. Otra característica de tales regímenes es la diversidad de tratamiento en relación con los parámetros que determinan la jubilación: edad de retiro, alícuota, porcentaje de pensión (“tasa de reemplazo”), contribución del jubilado o pensionado, aporte patronal y estatal, entre otros. (...)*

***En síntesis, las pensiones con cargo al presupuesto representan una carga para el erario, y acusan disparidades en lo relativo a los parámetros que las determinan, disparidades que se reflejan en diferencias en el monto de los beneficios que no obedecen a las cotizaciones efectuadas, en contraposición a que, por principio, todos los trabajadores deberían ser tratados equitativamente, con variaciones atribuibles únicamente a criterios de solidaridad social y progresividad. (...)***

*En pocos años no habrá población activa cotizante, siendo que los únicos ingresos de estos sistemas serán los que aporten los beneficiarios. Por lo que, para cerrar el déficit habría que reducir a cero el monto neto a*



***percibir por cada titular. Dado que esto es inviable, el desbalance es inevitable.***<sup>16</sup> (El subrayado es suplido).

Como se indicó anteriormente, estos regímenes de pensiones ya no admiten nuevos afiliados, no obstante, esto no significa que en el futuro la carga al erario vaya a ser sostenible. El panorama actual y futuro de los distintos regímenes de pensiones que conforman el primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones es preocupante. Dada la magnitud y carácter deficitario de los regímenes que conforman el Pilar 1 de protección, es que resulta necesario hacer cambios a nivel legislativo que velen por la sostenibilidad al mediano y largo plazo.

En esta línea de razonamiento, es oportuno citar el voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N°19274 – 2020, de las dieciséis horas y treinta minutos del siete de octubre de 2020, que, al referirse a los regímenes especiales de pensiones, señaló:

***“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,

---

<sup>16</sup> Contraloría General de la República. (2021). “Regímenes de Pensiones: Monitoreo CGR-IT2022 N°21”. En: *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2022*. Recuperado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/it2022/it-egresos/monitoreo-it21>

*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 pensiones se mantienen con un aumento escalonado que no responde a criterios técnicos.***<sup>17</sup> (El subrayado es suplido).

Como se observa, la Sala Constitucional ciertamente admite que el egreso de fondos públicos destinado al sostenimiento de estos regímenes de pensiones especiales es importante, máximo en una situación financiera que continúa siendo públicamente endeble y que exige la toma de medidas excepcionales, como lo es el tope a las pensiones otorgadas por los regímenes especiales, con cargo al Presupuesto Nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que como ya se dijo, también representa un gran gasto para el Estado, máxime que es un fondo de pensiones deficitario, que al mediano plazo agotará todas sus reservas.

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es creado mediante la Ley N°34 del 9 de junio de 1939, "Jubilaciones y Pensiones Judiciales", misma que modifica la Ley N°8 del 29 de noviembre de 1937, "Ley Orgánica del Poder Judicial", para incluir el Título IX "De las Jubilaciones y Pensiones Judiciales". A partir de ese 9 de junio de 1939 y hasta el 31 de diciembre de 1993, el Título "De las Jubilaciones y Pensiones Judiciales" fue reformado en varias ocasiones en busca de mejorar las prestaciones del régimen y su sostenibilidad financiera.

---

<sup>17</sup> 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>

En 1993, la Ley Orgánica del Poder Judicial fue modificada integralmente por la Ley N°7333 del 5 de mayo de 1993, "Reforma Integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial", y, en el año 1996, se reforma nuevamente mediante la Ley N°7605 del 02 de mayo de 1996, "Derogación del Régimen de Pensiones de los Diputados, ley N°7302 y Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial". Por último, en el año 2018 se promulga la Ley N°9544 del 24 de abril del 2018, "Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial".

Las reformas en los parámetros del fondo se deben, de acuerdo con Edgar Robles Cordero, al serio desequilibrio actuarial y la insostenibilidad de este, ya que el fondo depende de las cotizaciones actuales para hacerle frente a los compromisos adquiridos. De igual forma, Robles Cordero realiza una crítica en cuanto a la conveniencia de que el Estado, actuando como patrono, cotice tan fuertemente a este fondo en comparación con sistemas de pensiones más importantes y solidarios, como el régimen de IVM de la CCSS<sup>18</sup>.

Este es un régimen especial de pensiones, que históricamente ha sufrido considerables modificaciones en su perfil de beneficios y requisitos, debido a que los estudios actuariales advierten de severos problemas respecto a su sostenibilidad financiera a través del tiempo; problemática que aún persiste.

Resulta evidente la necesidad de proponer reformas que continúen impactando positivamente en la sostenibilidad del fondo, más aún, considerando que el gasto anual bruto, por parte del Estado, en pensiones del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, al 30 de junio del 2022, corresponde a un estimado de 91.280 millones de colones, y un gasto anual neto correspondiente a un 69,1% de ese valor, lo que equivale a 63.050 millones de colones<sup>19</sup>.

Es imprescindible buscar garantizar la solvencia financiera del fondo, lo cual no debe pasar desapercibido, ya que el Estado tendría que hacerle frente a la materialización de estos riesgos en los próximos años, convirtiendo el régimen de

---

<sup>18</sup> Edgar Robles Cordero. (2019). Op. Cit., pp.36-37.

<sup>19</sup> Kernly Arias Sandí. (2024). "Etapa 5-Estudio actuarial consolidado de los Regimenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial", p.63.

pensiones del Poder Judicial, en uno más de los que sostiene el Presupuesto Nacional.

Debido a lo anterior, es que se estima razonable y técnicamente viable, proponer incluir en el tope máximo creado por esta ley, a las pensiones en curso de pago de este régimen, así como a los futuros beneficios a otorgar, ya que actualmente el tope establecido por el régimen del Poder Judicial es un monto muy superior al establecido por el régimen del IVM, y, a pesar de las diferencias entre ambos regímenes, incluyendo los porcentajes de cotización, al final de cuentas, el FJPPJ es insostenible al largo plazo; no tiene solvencia actuarial, lo que justifica implementar medidas como la propuesta en este proyecto de ley.

**Sobre los montos de pensiones excesivos y desproporcionados, comúnmente pensiones conocidas como de lujo.**

Luego de un análisis detallado sobre el sistema nacional de pensiones y las características de los pilares que lo conforman, es necesario concluir que, durante el largo proceso social, económico y político orientado a proteger un derecho humano en el marco de la seguridad social, se fueron configurando diferentes regímenes de pensión. Estos regímenes, con requisitos específicos para acceder y perfiles de beneficios definidos, dieron pie a la creación de privilegios desproporcionados, comúnmente conocidos como "pensiones de lujo".

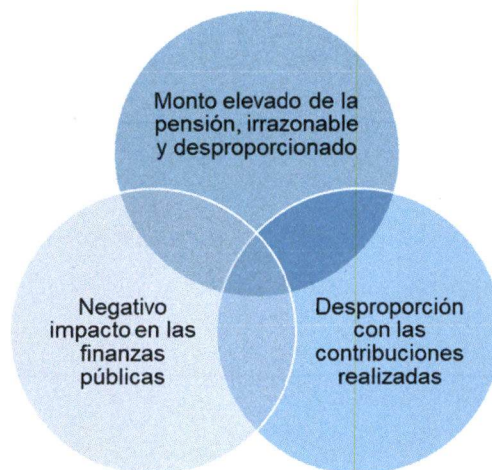
El concepto de pensión de lujo se refiere a aquellos pagos por jubilación que superan un monto considerado razonable en el contexto de un sistema de seguridad social, que no guardan una relación proporcional con las contribuciones realizadas por el beneficiario durante su vida laboral, y que conlleva un impacto negativo en las finanzas públicas y en el equilibrio actuarial como tal de los fondos de pensiones.

A pesar de que en algunos regímenes se han exigido o se exigen contribuciones marcadamente diferentes a las contribuciones del régimen de IVM, el estudio actuarial es contundente en que en todos los regímenes aquí involucrados, incluyendo el FJPPJ, los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios otorgados son tan altos que hubiese sido poco factible cubrirlos durante

la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, incluso considerando la distribución entre el aporte obrero, el patronal y el aporte del Estado.

En Costa Rica, el término ha generado amplio debate en relación con los regímenes especiales de pensiones, principalmente aquellos financiados con fondos públicos. Estas pensiones son problemáticas, groseras, que atentan contra la propia sostenibilidad del sistema de pensiones, debido a la desproporción entre las aportaciones realizadas por los pensionados durante su vida laboral y los beneficios recibidos, lo cual implica un costo significativo para el Estado y un privilegio desmedido que debe ser eliminado.<sup>20</sup>

Para efectos de la presente iniciativa de ley, algunos de los criterios para considerar una pensión como “de lujo”, son los siguientes:



Fuente: Elaboración propia (2024).

En virtud de lo anterior, las pensiones de lujo son significativamente más altas que el promedio de las pensiones, por lo que mientras que una pensión promedio puede estar en el rango de cientos de miles de colones, las pensiones de lujo pueden alcanzar varios millones de colones mensuales. Además, conllevan un monto

<sup>20</sup> Jaime Robert. (2022). Sobre las “pensiones de lujo”. *Periódico Semanario Universidad*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/sobre-las-pensiones-de-lujo/> y Sobre las “pensiones de lujo”, II Parte. *Periódico Semanario Universidad*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/sobre-las-pensiones-de-lujo-2/>

irrazonable y desproporcionado en relación con las contribuciones realizadas por los beneficiarios de dichas pensiones; con montos excesivos que impactan negativamente las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera de los distintos regímenes de pensiones.

Para un mejor entendimiento, al analizar las diez pensiones más altas que actualmente se pagan dentro de los regímenes de pensiones en cuestión, encontramos los siguientes datos alarmantes:

<b>Régimen</b>	<b>Pensión bruta</b>
Hacienda Ley 148	13.916.684
Régimen Transitorio de Reparto	14.963.888
Régimen Transitorio de Reparto	14.446.858
Régimen Transitorio de Reparto	14.173.194
Régimen Transitorio de Reparto	14.002.746
Hacienda Ley 7013	11.326.917
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	10.720.942
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	10.533.050
Hacienda Ley 148	9.935.543
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	9.797.507
<b>TOTAL:</b>	<b>123.817.329</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (2024).

Así las cosas, a manera de ejemplo de la desproporción existente entre las pensiones de lujo, si se suman las 10 pensiones más altas de los regímenes analizados, el monto total asciende a ciento veintitrés millones ochocientos diecisiete mil trescientos veintinueve colones (CRC123.817.329) mensuales, lo que equivaldría al pago de 1509.9 pensiones del régimen no contributivo administrado



por la Caja Costarricense de Seguro Social al mes; es decir, las 10 pensiones más altas que se pagan actualmente en los regímenes arriba indicados, representan 18.119,6 pensiones no contributivas al año.

Como si esto fuera poco, el monto de la pensión no guarda una relación proporcional con las contribuciones realizadas por el beneficiario durante su vida laboral, es decir, el pensionado no cotizó lo suficiente para ser merecedor del monto del beneficio; y, representan una carga significativa para el presupuesto nacional, especialmente cuando son financiadas con fondos públicos, pero también cuando el Estado como patrono y como Estado, contribuye mes a mes, también con fondos públicos, al sostenimiento de los fondos de pensiones, como en el caso del FJPPJ. Esto puede afectar la sostenibilidad del sistema de pensiones al contribuir a un déficit actuarial en los regímenes de pensiones, poniendo en riesgo la capacidad del sistema para pagar futuras pensiones, así como de limitar los recursos disponibles para otros servicios públicos o incluso el otorgamiento de más pensiones del régimen no contributivo.

Del estudio actuarial que da sustento a este proyecto de ley, se extrae que los porcentajes de cotización de equilibrio necesarios para financiar las pensiones actuales —en curso de pago—, para cada uno de los regímenes, son los siguientes:

	Régimen	Prima Unica (%)
Regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la DNP	Régimen General	37,48
	Régimen de Hacienda	54,31
	Régimen de Comunicaciones	56,87
	Régimen de Obras Públicas	33,14
	Otros Regímenes	46,85
	Promedio Total	42,27
Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional	Ley 2248	42,41
	Ley 7268	38,5
	Ley 7531	15,54
	Promedio Total RTR	36,03
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	Jubilados en Curso de Pago	39,15
	Afiliados Activos y Nuevas Generacion	15,44 <sup>21</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en el Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (2024).

El cuadro anterior refleja el porcentaje de cotización que los pensionados actuales debieron haber contribuido para lograr financiar las pensiones que actualmente se encuentran disfrutando. Se determina, por ejemplo, que, si se hubiesen financiado los regímenes actualmente administrados por la DNP en conjunto, la prima sobre los salarios que hubiese permitido cubrir los beneficios otorgados es de 42,27%. “Nótese que, en la realidad es inviable aportar un porcentaje tan elevado a lo largo de la vida laboral. [...] los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, el patronal y el aporte del Estado como tal.”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> La prima representa el porcentaje de todos los salarios devengados, que debió haberse cotizado (patrono, trabajador y Estado como tal) para cubrir el costo actuarial de los beneficios de pensión, netos de los aportes obligatorio y solidario.

<sup>22</sup> Kemly Arias Sandí. (2024). “Etapa 5-Estudio actuarial consolidado de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”, pp.109-110.



Lo mismo sucede en el caso del RTR administrado por el Magisterio Nacional, en el cual el porcentaje de aporte requerido para los pensionados amparados, por ejemplo, por la Ley N°2248 es de 42,41%, y por la Ley N°7268 es de 38,50%. Si se analiza la prima nivelada de la población total, la cual corresponde a 36,03%, se observa que está fuertemente influenciada por la prima de la Ley N°2248 ya que la población cubierta por esta ley corresponde a un 55,3% del total de pensionados bajo este régimen transitorio de reparto. De este modo, el estudio actuarial determina que “los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios otorgados bajo la Ley N°2248 y la Ley N°7268 muestran tasas de cotización de equilibrio que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, el patronal y el aporte del Estado como tal”<sup>23</sup>.

Por último, en el caso del FPJ del Poder Judicial, el análisis de los porcentajes de cotización de equilibrio da como prima de equilibrio para los pensionados en curso de pago, un porcentaje de 35,15%. De igual forma, la actuaria con respecto a esta población deficitaria concluye que “los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios otorgados muestran tasas de cotización de equilibrio que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, el patronal y el aporte del Estado como tal”<sup>24</sup>.

La grave desproporción entre las cotizaciones realizadas y los montos de pensión recibidos se debe a varios factores, entre los que se resaltan:

- Edades de retiro bajas: Los regímenes con edades de retiro más bajas requieren mayores primas porque el período de cotización es más corto y el período de pago de pensión es más largo. Incluso, del estudio actuarial se extrae que han existido pensionados en edades desde los 35 años, lo que

---

<sup>23</sup> Ibid., p.114.

<sup>24</sup> Kemly Arias Sandí. (2024). “Etapa 5-Estudio actuarial consolidado de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”, Op. Cit., p.117.

refleja beneficios desproporcionados, privilegios injustos, en detrimento del sistema de seguridad social.

- Revalorizaciones superiores a la inflación: En algunos regímenes, las pensiones se han revalorizado con incrementos salariales superiores a la inflación, aumentando significativamente el costo total, como la revalorización mediante la metodología "al puesto", que da la posibilidad de reajustar las pensiones en el mismo porcentaje que alcance la remuneración del cargo respectivo que se ocupó. De esta forma, si el porcentaje de pensión es del 100%, la pensión revalorizada es igual al nuevo salario así calculado para determinado puesto.
- Tasas de reemplazo altas: Tasas de reemplazo del 100% del salario de referencia incrementaron las primas necesarias para financiar las pensiones. Por ejemplo, si un trabajador tenía un salario de referencia de 1,000,000 de colones y la tasa de reemplazo es del 100%, su pensión será de 1,000,000 colones, lo que conlleva a la insostenibilidad financieramente para el sistema de pensiones, ya que requiere altas cotizaciones durante la vida laboral de la persona trabajadora.
- Beneficios de sucesión excesivos: Pensiones de viudez y orfandad al 100% del monto original incrementaron el costo total de los beneficios.
- Aumento de la esperanza de vida: La mayor esperanza de vida de los pensionados y sus beneficiarios incrementa el período durante el cual se pagan las pensiones.
- Cotizaciones históricas inferiores: Las cotizaciones históricas han sido inferiores a las primas necesarias, generando déficits en los regímenes de pensiones.

Bajo dicha inteligencia, el presente proyecto de ley responde a la necesidad de revisar aquellos regímenes de pensiones con normas que ya no corresponden con la realidad económica y social actual de Costa Rica. Esta iniciativa pretende buscar una solución más inmediata, permitiendo abrir el debate para nuevas reformas legales que pretendan un impacto positivo en el sistema de pensiones a nivel

nacional, como lo sería el fijar primas de equilibrio que reduzcan aún más el déficit actuarial en cada uno de los regímenes de pensiones aquí involucrados.

Tal y como ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la resolución N°2003-11928 del 23 de octubre de 2003, muchas de las normas vigentes reflejan un contexto social muy distinto, que implican la búsqueda de un sistema de pensiones acorde con nuestra realidad actual:

*“(...) De igual forma, al momento de promulgación de la ley en cuestión, el hombre tenía un rol distinto al de la mujer de aquella época, pues era el encargado de proveer casi en forma exclusiva el sustento de su hogar, lo cual lo obligaba a independizarse económicamente desde edades tempranas. A partir de lo anterior, es claro que la norma impugnada en el presente asunto es fiel reflejo de la sociedad donde nació, pues para contrarrestar la condición desfavorable de la mujer de aquella época, el ordenamiento jurídico le dio una protección especial al no encontrarse en igualdad de condiciones con relación al hombre. Ahora bien, debe tenerse en consideración que la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta no solamente las circunstancias y necesidades existentes al momento de su promulgación, sino también debe ajustarse a las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación y aplicación, a la luz de los valores y principios constitucionales existentes en la sociedad. **Esto es así pues la transformación constante de la vida social hace necesarias nuevas adaptaciones del ordenamiento jurídico, para evitar que el transcurso del tiempo vaya desactualizando las regulaciones normativas necesarias en un tiempo histórico determinado. Así, una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional y de esta forma debe procurarse que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa. Si esa evolución necesaria en todo orden jurídico no se produce, se genera lo que en doctrina es conocido como inconstitucionalidad sobreviniente, la cual***

***supone el desajuste de la ley con relación a las normas y principios constitucionales de una época determinada. Dicho desajuste es generado por la variación del contenido material de los preceptos constitucionales, pues aun cuando desde el punto de vista formal no se produce cambio alguno, lo cierto es que nuevas interpretaciones de la norma fundamental, hacen que las leyes se desfasen y resulten contrarias al Derecho de la Constitución en forma sobreviniente. (...).***<sup>25</sup> (El subrayado es suplido).

Los abusos generados por diversas normas establecidas en las leyes que dieron origen a los regímenes de pensiones especiales constituyen una total injusticia para todos los costarricenses. Mantener estas normas sin actualización genera injusticias en el presente, ya que no se ajustan a la evolución de la sociedad y los principios constitucionales contemporáneos. Los regímenes de pensiones especiales, que en su momento buscaban proteger a sectores desfavorecidos, ahora resultan en privilegios injustos que no corresponden con el contexto socioeconómico actual de Costa Rica. Es crucial que el ordenamiento jurídico evolucione para asegurar que las leyes sean razonables, justas y acordes con la realidad presente.

De esa manera, en defensa del derecho humano a la seguridad social, esta iniciativa procura generar cambios, en el corto, mediano y largo plazo, que impacten positivamente en la sostenibilidad en los regímenes especiales de pensiones, dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, en defensa de intereses generales, por encima de odiosos beneficios particulares.

En cuanto al adecuado reparto y resguardo de los recursos públicos, recuérdese que:

*“(...) las pensiones con cargo al presupuesto representan una carga para el erario público y acusan de disparidades en lo relativo a los parámetros que las determinan, **disparidades que se reflejan en diferencias en el monto***

<sup>25</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2003). "Resolución N°11928 - 2003 de las catorce horas treinta y tres minutos del veintitrés de octubre de dos mil tres". Recuperado de <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-577971>

***de los beneficios que no obedecen a las cotizaciones efectuadas, en contraposición a que, por principio, todos los trabajadores deberían ser tratados equitativamente, con variaciones atribuibles únicamente a criterios de solidaridad social y progresividad.***<sup>26</sup> (El subrayado es suplido).

En línea con lo anterior, reviste de gran importancia ahondar en los diferentes mecanismos creados en distintas leyes, ya que en la mayoría de estos casos, los montos de pensión que han gozado personas pensionadas de lujo, son el resultado de la aplicación en el tiempo de normas que no obedecen al contexto social y económico actual y que más bien han perjudicado la preservación del derecho a la pensión, por este motivo los montos evidentemente excesivos que aún hoy existen, no pueden ser protegidos bajo la bandera de los derechos humanos, la dignidad humana o el respeto a las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y económica, como los adultos mayores.

Los cambios legales planteados en este proyecto responden a una medida urgente que atiende a la necesidad colectiva y a la justicia social, no responden a una persecución personal de quienes ostentan el derecho a recibir una pensión catalogada como “de lujo”, más bien obedece a los principios de igualdad, equidad o uniformidad de trato, responsabilidad, eficiencia y sostenibilidad financiera<sup>27</sup>. Además, son cambios que pretenden restablecer el orden constitucional violentado por norma jurídicas que, a pesar de haber sido promulgadas por el órgano competente, claramente impactan las finanzas públicas y con ello la misma sostenibilidad del sistema de pensiones.

La preocupación sobre las pensiones de lujo se basa en que estas son financiadas principalmente con el presupuesto nacional, es decir, con los impuestos de todas y todos los costarricenses, sin que existan fondos autónomos que respalden dichas

<sup>26</sup> Contraloría General de la República. (2021). “Regímenes de Pensiones: Monitoreo CGR-IT2022 N°21”. Op. Cit.

<sup>27</sup> German Agency for Technical Cooperation, Mesa-Lago, Carmelo. NU. CEPAL. (2004). “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. *Serie Financiamiento del desarrollo*. (Santiago, Chile: Unidad de Estudios especiales de la CEPAL): 103-104.

pensiones, a excepción del FJPPJ, que, a pesar de ser un fondo, el mismo es deficitario, y el Estado contribuye también a su sostenimiento.

En el análisis de la constitucionalidad de los topes a las pensiones, se establece que el derecho a la jubilación puede ser sujeto a limitaciones, siempre y cuando estas sean razonables y proporcionales. La Sala Constitucional de Costa Rica ha determinado que no es inconstitucional fijar topes, ya que estos permiten asegurar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y a su vez materializan principios fundamentales como el de solidaridad y Pro-Fondo.

En la resolución N°13183-2017 de las nueve horas y ocho minutos de veintidós de agosto de dos mil diecisiete, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se refirió al principio pro-fondo de la siguiente manera:

*“(...) además del Principio Pro Fondo, otros principios de rango constitucional, como lo son la solidaridad, la justicia social y la equidad, pues la finalidad o necesidad de aplicar esta figura legal, es precisamente **proteger los regímenes de pensión ante la realidad social y económica existente en el país**. Lo anterior, porque en materia de seguridad social el pilar fundamental del sostenimiento del fondo que respalda las erogaciones de los que se benefician del régimen es la solidaridad, esto a fin de que todos los que contribuyen al régimen, se puedan beneficiar de ese derecho fundamental. De tal manera, que es imprescindible un equilibrio financiero que garantice la solidez del fondo, para ello debe de imponerse límites, que garanticen la solidez del mismo, asimismo, debe tomarse en cuenta las necesidades tanto de los ya pensionados, como de los que serán a futuro”<sup>28</sup>. (El subrayado es suplido).*

---

<sup>28</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2017). “Resolución N°13183 – 2017 de las nueve horas y ocho minutos de veintidós de agosto de dos mil diecisiete”. Recuperado de <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-725520>

De forma similar, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N°00720-2007 de las once horas del tres de octubre del dos mil siete, se refirió al principio pro-fondo, señalando lo siguiente:

*“En materia de pensiones debemos aplicar el PRINCIPIO PRO FONDO, tal y como lo señala esta Sala en resolución 46 de las 9:10 horas del 9 de febrero, que en lo de interés indicó: “(...) En materia de prevención social, sea jubilaciones, no rige el principio "pro operario", sino el principio "pro fondo", el cual sostiene que en caso de duda, se debe estar a favor de la interpretación que permita la preservación y mantenimiento del acervo de recursos del fondo, en orden a su sostenibilidad financiera, para la protección de la masa de los pensionados actuales y futuros. De esa manera, en caso de duda, debe resolverse en favor del fondo. En este sentido afirma el tratadista Rafael Bielsa: "La complejidad de los regímenes legales de jubilaciones, y sobre todo, las modificaciones sucesivas hacen surgir cuestiones de interpretación. Por lo pronto, aunque la jubilación se funda en consideraciones de asistencia social y se configura como seguro obligatorio, una aplicación liberal de sus preceptos en el sentido favorable del afiliado, podría afectar la estabilidad del fondo financiero, en perjuicio de los que tienen derecho incuestionable no sujeto a discusión. Por eso, y por tratarse de un privilegio, la concesión de jubilaciones es de interpretación restrictiva, y en la duda el caso se resuelve a favor de la caja o fondo común”<sup>29</sup>. (El subrayado es suplido).*

De las resoluciones supra citadas, se extrae una interpretación a favor del fondo de los distintos regímenes de pensiones en materia de seguridad social, en estricto apego a la necesidad de mantener su sostenibilidad financiera, para poder así garantizar el derecho a la jubilación tanto en el presente, como a futuro. El sostenimiento y la vigencia del fondo de pensiones debe prevalecer en interés de

---

<sup>29</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. (2007). “Resolución N°00720 – 2007 de las once horas del tres de octubre del dos mil siete”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-388828>

los potenciales beneficiarios; criterio éste, que resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo, que manda interpretar el ordenamiento jurídico, no solamente de conformidad con el interés del trabajador, sino también en armonía con la conveniencia social.

La Sala Constitucional destaca que también el principio de solidaridad social actúa como un eje orientador de política interna del Estado, procurando la equidad en las relaciones societarias, la promoción de la justicia social y la igualdad de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos, descartando discriminaciones arbitrarias e irrazonables. Por ello, históricamente, desde 1968 se han implementado límites a las pensiones, como lo muestra la reforma al artículo 4 de la Ley N°197 del 05 de agosto de 1941, "Ley de Pensiones a Empleados Municipales", que introdujo un tope a las pensiones, al disponer que *"Ninguna pensión será menor de la tercera parte del sueldo indicado, ni mayor de dos terceras partes"*<sup>30</sup>.

En sentencias clave, la Sala Constitucional ha reiterado que la fijación de un tope es válida siempre que cumpla con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y no resulte arbitrario. Además, el parámetro utilizado puede ser exógeno al régimen, siempre que sea razonable en el contexto del país.

La Sala Constitucional también ha señalado que el establecimiento de topes protege la integridad del fondo de pensiones, que es sostenido por las contribuciones del Estado, patronos y trabajadores, en el marco de un sistema de seguridad social basado en la solidaridad. En consecuencia, el tope no vulnera derechos de propiedad, ya que los fondos de pensión tienen como objetivo brindar protección colectiva ante eventualidades.

Al respeto en la Resolución N°19030-2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho, la Sala indicó:

---

<sup>30</sup> Congreso de la República de Costa Rica. (1941). "Ley de Pensiones a Empleados Municipales, Ley N°197 del 05 de agosto de 1941". Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64960&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64960&nValor3=0&strTipM=TC)



**“VIII.-Sobre la constitucionalidad de los topes a las pensiones. (...) En virtud de ello, esta Sala ha sostenido que no resulta inconstitucional que se establezcan topes a las pensiones, en el tanto estos se constituyen en un medio para garantizar la sostenibilidad de los regímenes de jubilaciones y pensiones, y, por ende, efectivizar principios como el de Solidaridad o Pro Fondo, que rigen a los sistemas de jubilaciones. Ergo, el legislador está habilitado por el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) para actuar en esa dirección. Cabe expresar, que en nuestro país el tema en cuestión no resulta de reciente data, pues ya desde 1968, con la Ley número 4158 que reformó el artículo 4 de la Ley número 197 de 5 de agosto de 1941, se estableció un tope a las pensiones, al disponer que “... ninguna pensión será menor de la tercera parte del sueldo indicado, ni mayor de dos terceras partes...”. Siguiendo esta línea de pensamiento, este Tribunal, por mayoría, establece en sus sentencias números 6491-98 de las 9:45 del 10 de septiembre de 1998, 1625-2010 de las 9:30 del 27 de enero de 2010, y más recientemente, en el voto número 6638-2013 de las 16 horas del 15 de mayo de 2013, en lo que interesa, lo siguiente:**

**“XI.- B) SOBRE LA PREVISION DE UN TOPE DE LA JUBILACION: El artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que el monto de la jubilación de los funcionarios judiciales en ningún momento podrá exceder una suma igual al salario base de un diputado. Posteriormente, se modificó la regla, fijando el límite en el ingreso de un diputado, aclarando que por ingreso deben entenderse las dietas y los gastos de representación de ese funcionario. La Sala ha establecido ya que fijar un tope al cálculo del derecho de pensión es constitucionalmente válido. El tope máximo que determine el legislador debe sujetarse a la regla de razonabilidad, que exige que respete un mínimo aceptable de proporcionalidad que no lo convierta en arbitrario. La selección de un parámetro de referencia para definir ese máximo es de la competencia discrecional de la Asamblea. La escogencia hecha en el caso (el ingreso del diputado), es en criterio de esta Sala proporcionada y por ende**

*justa, sin que sea relevante el hecho de que el parámetro utilizado sea externo al régimen jubilatorio en cuestión o incluso al mismo Poder Judicial, pues lo único que en estas situaciones debe interesar es la razonabilidad del resultado numérico que causa el parámetro. En este sentido, ningún parámetro es o no razonable per se, sino solo en función de las cantidades que arroje y en la relación de éstas con la situación genérica del país y de los diferentes regímenes jubilatorios*<sup>31</sup>. (El subrayado es suplido).

En conclusión, los topes a las pensiones son legítimos desde el punto de vista constitucional, siempre que se basen en estudios técnicos y busquen la sostenibilidad del sistema previsional, promoviendo la equidad y la justicia social. Resulta necesario limitar las pensiones de lujo en nuestro país, para asegurar la viabilidad del sistema y garantizar una distribución más equitativa de los recursos.

#### **Facultad del legislador para establecer limitaciones a los montos de pensiones.**

Uno de los principios esenciales del sistema jurídico es la seguridad jurídica, entendiéndose esta como la certeza y previsibilidad del derecho. Este principio garantiza que las leyes sean claras, estables y aplicadas de manera consistente, lo cual es esencial para la confianza en el sistema legal y para la protección de los derechos individuales. Sin seguridad jurídica, sería imposible asegurar otros valores constitucionales como la igualdad, la libertad y la justicia, ya que los individuos no tendrían una base confiable sobre la cual planificar y llevar a cabo sus actividades.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido la seguridad jurídica como un valor fundamental del Estado Social de Derecho<sup>32</sup>. Esta caracterización es comprensible, ya que la seguridad jurídica es una *conditio sine qua non* para la realización de otros valores constitucionales.

<sup>31</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). "Resolución N°19030 – 2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho". Recuperado de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/document/sen-1-0007-922892>

<sup>32</sup> Véanse, entre otras, las resoluciones de la Sala Constitucional N°5402-1994 de las quince horas treinta y nueve minutos del veinte de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, y N°169-1995 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del diez de enero de mil novecientos noventa y cinco.

Al respecto la doctrina ha indicado que:

*En el Estado de Derecho la seguridad jurídica asume unos perfiles definidos como: presupuesto del Derecho, pero no de cualquier forma de legalidad positiva, sino de aquella que dimana de los derechos fundamentales, es decir, los que fundamentan el entero orden constitucional; y; función del Derecho que 'asegura' la realización de las libertades. Con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales.*<sup>33</sup>

Del principio de seguridad jurídica se derivan varios principios secundarios, entre ellos la claridad y la no confusión normativa, la publicidad de las normas y, principalmente, la irretroactividad de estas. El Derecho debe promover la certeza jurídica, la cual se ve afectada cuando las normas son confusas, impidiendo al administrado conocer sus obligaciones, o cuando se aplican retroactivamente, afectando situaciones ya consolidadas. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado al respecto:

*"La seguridad jurídica (...) es la situación del sujeto del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, que sabiendo o pudiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundamentales expectativas de que ellas se cumplan. Ese valor jurídico pretende dar certeza contra las modificaciones del Derecho, procura evitar la incertidumbre del Derecho vigente, es decir, las modificaciones jurídicas arbitrarias, realizadas sin previo estudio y consulta (...)"*<sup>34</sup>.

El principio de seguridad jurídica no implica que el ordenamiento legal sea inmutable; más bien, las modificaciones deben ser graduales y no retroactivas. Esto

<sup>33</sup> Antonio Enrique Pérez Luño. (2991). *La Seguridad Jurídica*. Primera edición. (Barcelona, Editorial Ariel S.A.): 20.

<sup>34</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1997). "Resolución N°08390-1997, de las dieciséis horas veintiún minutos del nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete". Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82497>

significa que, si se realizan cambios en la legislación, deben implementarse medidas transitorias que garanticen certeza a los destinatarios. En este sentido, uno de los mecanismos fundamentales que protege este principio es la irretroactividad de las normas jurídicas.

En general, las normas se aplican hacia el futuro, una vez que se produce el supuesto de hecho que contemplan. Sin embargo, es posible que una norma abarque hechos que ocurrieron antes de su entrada en vigor, durante su vigencia o después de ella. En el primer caso, hablamos de retroactividad; en el segundo, de irretroactividad; y en el tercero, de ultractividad de la norma.

La retroactividad se da cuando una nueva norma se aplica a hechos ocurridos antes de su vigencia, lo que puede afectar la aplicación de la norma anterior. En contraste, la irretroactividad asegura que la nueva ley solo se aplique a hechos que ocurran después de su entrada en vigor, sin interferir en situaciones previas. Por lo tanto, para determinar si una norma es retroactiva, es esencial evaluar si su aplicación se dirige hacia el futuro o si intenta influir en hechos ya ocurridos o en curso.

Como tesis de principio, se puede afirmar que toda norma retroactiva, por su propia naturaleza, es susceptible de afectar la seguridad jurídica; sin embargo, esta afectación varía en intensidad según el caso y no siempre genera un problema de regularidad jurídica.

El principio de irretroactividad de las normas jurídicas tiene en Costa Rica un valor constitucional. El artículo 34 de la Carta Política establece que "*A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas*"<sup>35</sup>.

La Constitución Política de Costa Rica establece como un derecho fundamental la garantía que a ninguna Ley —entiéndase norma en sentido amplio— se le dará efecto retroactivo en perjuicio de los derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas de una persona.

---

<sup>35</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (1949). "Constitución Política", Ley N°0 del 07 de noviembre de 1949.

Estos dos conceptos, "derechos adquiridos" y "situaciones jurídicas consolidadas", aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista, por lo cual resulta necesario hacer una diferenciación entre ambos. Sobre el particular, la sentencia de la Sala Constitucional N°2765-1997, de las quince horas tres minutos del 20 de mayo de 1997, estableció en lo que interesa:

*(...) Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa –material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente– ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la "situación jurídica consolidada" representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que –por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado– haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado). Desde esta óptica, la situación de la persona viene dada por una proposición lógica del tipo «si..., entonces...»; vale decir: si se ha dado el hecho condicionante, entonces la "situación jurídica consolidada" implica que, necesariamente, deberá darse también el efecto condicionado. En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege –tomándola intangible– la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica".<sup>36</sup>*

El criterio del Tribunal Constitucional en cuanto al derecho fundamental a la jubilación es que no se está ante un derecho adquirido, pues técnicamente

<sup>36</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. "Resolución N°02765 – 1997 de las quince horas con tres minutos del veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete". Recuperado de <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-238489>

corresponde a una situación jurídica consolidada cuando se realiza la situación de hecho prevista por la norma para que se produzcan los efectos que la misma disposición regula. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla.

En similar sentido, mediante sentencia N°11961-2021, de las nueve horas treinta minutos del veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la Sala Constitucional reiteró el siguiente criterio:

*“(...) aquellas pensiones que han sido declaradas y se encuentran debidamente otorgadas, para los beneficiarios será razonable el reconocimiento a la pensión como una situación jurídica consolidada, que exige el respeto a las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, **salvo situaciones financieras como debacles económicas y/o del fondo de pensiones que ameriten la adopción de medidas que recorten déficits y se logre un equilibrio financiero del Estado**”<sup>37</sup> (El subrayado es suplido).*

De esta forma, la misma Sala Constitucional ha reconocido que nadie tiene un “derecho a la inmutabilidad del ordenamiento”, es decir, a que las reglas nunca cambien. Similar a otros derechos fundamentales, el derecho a la jubilación no es ilimitado y puede estar sujeto a restricciones, siempre que estas sean establecidas mediante una ley formal, sean razonables y no impidan su ejercicio, es decir, no afecten su contenido esencial:

*“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,***

<sup>37</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2021). “Resolución N°11961 - 2021 de las nueve horas treinta minutos del veintiséis de mayo de dos mil veintiuno”. Recuperado de <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1041283>

**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, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho**<sup>38</sup>. (El subrayado es suplido).

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"**<sup>39</sup> (El subrayado es suplido).

Así las cosas, la Sala Constitucional ha establecido que el derecho a la jubilación y el artículo 34 de la Constitución Política están interrelacionados, y que el derecho a la jubilación puede adoptar diferentes formas y nombres según las condiciones que el funcionario cumpla a lo largo del tiempo.

El hecho de que se reconozca la jubilación como una situación jurídica consolidada no puede implicar una desaparición de los atributos y condicionamientos que forman parte intrínseca del derecho a la jubilación, incluyendo aquellos que puedan resultar restrictivas para los beneficiarios. El legislador cuenta con la potestad de variar las condiciones o requisitos bajo las cuales se otorga una jubilación cuando la persona aún no ha consolidado el derecho, pero la Sala Constitucional también ha sido

<sup>38</sup> 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://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83497>

<sup>39</sup> 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://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83497>

enfática en que también puede ser limitado el monto de pensión a aquellas personas que ya han obtenido el beneficio con anterioridad a las leyes que pretendan esa modificación.

Mediante sentencia N°19030-2018, de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho, la Sala Constitucional determinó, en lo que interesa, que:

*“(...) el jubilado tiene derecho a que se respeten las condiciones y reglas bajo las cuales obtuvo su pensión, es decir, que se mantengan las condiciones que la ley preveía para él al momento en que se consolidó su situación jurídica. **Es necesario aclarar que el monto mensual de las jubilaciones o pensión en curso que recibe la persona no es un elemento que no se pueda afectar, pues el legislador, en ejercicio de la potestad tributaria, puede gravarlas, tal y como se ha hecho recientemente, extremo sobre el cual este Tribunal no emite ningún pronunciamiento, pues será en las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado sobre este extremo y otros –véase el expediente judicial 2017-001676- donde se fijará una postura sobre los alcances y límites de la potestad tributaria en la materia**”<sup>40</sup>*  
(El subrayado es suplido).

De forma tal que, no resulta inconstitucional gravar las pensiones en curso de pago, tal y como lo expone la Sala Constitucional, lo que implica que también resulta posible limitar dichas pensiones en cuanto a su monto. Si se revisa el expediente judicial 2017-001676 al cual hace referencia la Sala en el voto citado anteriormente, la Resolución N°19274-2020 de las dieciséis horas y treinta minutos el siete de octubre del dos mil veinte dispone que la implementación medidas restrictivas, como la imposición de contribuciones obligatorias –o para nuestros efectos topes máximos a las pensiones-, son producto de un proceso democrático basado en el interés público con el objeto de contener y controlar el gasto público, la estabilidad

---

<sup>40</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). “Resolución N°19030 – 2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho”. Recuperado de <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-922892>



financiera del Estado en general y, en particular, del sistema de pensiones del sector público, en tutela de los principios que rigen la seguridad social. Y, reiterando, en cuanto al monto de las pensiones ya otorgadas, o en curso de pago, se establece la posibilidad de su limitación:

***“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 es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos, de modo que existe el reconocimiento de que puede operar un contrapeso que ayude a delinear estas restricciones y limitaciones, por supuesto, siempre que sean razonables y proporcionales. De este modo, no pueden contradecir el propósito y razón del derecho de que se trata. En esta disposición está implícita la necesidad de que sean las leyes, aprobadas mediante un proceso democrático y por un órgano democrático como la Asamblea Legislativa, logre establecer aquellas restricciones y limitaciones que proporcionen ese balance, debidamente ponderado.”***<sup>41</sup> (El subrayado es suplido).

La administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos de que dispone, los cuales son limitados, y esa flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar las prestaciones no solo a futuro, sino también las que se encuentran en curso de pago. Así, la Sala Constitucional ha sostenido que el legislador tiene la potestad de establecer restricciones al derecho a la jubilación, cuando se logre comprobar que existen ciertas situaciones, como desigualdades o privilegios, que ponen en riesgo

---

<sup>41</sup> 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://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1027847>

la sostenibilidad de un régimen, y, por ende, atenten contra la naturaleza del sistema como tal.

De lo expuesto hasta el momento se destacan cuatro puntos importantes:

1. El derecho a la jubilación es siempre el mismo en su esencia, sin importar las diferentes formas que pueda adoptar.
2. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido el derecho a la jubilación como una situación jurídica consolidada cuando las pensiones han sido declaradas y se encuentran debidamente otorgadas.
3. De igual manera la Sala Constitucional señala que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación mas no al monto de la misma.
4. El monto mensual de las pensiones en curso de pago y futuras no es un elemento que no se pueda afectar o que sea invariable, pues las limitaciones a dichos montos constituyen una facultad del legislador, siempre que estas sean razonables y proporcionales.

Si se acepta que una característica esencial del derecho a la jubilación es su capacidad de ser limitado o condicionado, se concluye que la incorporación de este derecho en el conjunto de derechos adquiridos también incluye la facultad del Estado para imponer limitaciones o restricciones. Esta facultad es parte integral de la estructura del derecho a la jubilación.

El reconocimiento del derecho a la jubilación como adquirido desde el ingreso al régimen no elimina sus atributos y condicionamientos intrínsecos, incluyendo aquellos que puedan ser restrictivos para el beneficiario. Estas características persisten como cláusulas presuntas o implícitas, aplicables en cualquier momento mientras el accionante pertenezca al régimen.

Bajo esa inteligencia se puede afirmar, que los efectos que aún no se han consolidado (derechos consolidados), pueden ser ajustados de acuerdo con los

finos constitucionales y dentro de los límites y parámetros que la Constitución misma impone. Pero no solo eso, sino que, de igual forma, respetándose situaciones jurídicas consolidadas, es decir, respetando las condiciones en las que fueron otorgadas las pensiones, puede limitarse el monto que se recibe mes a mes, en los casos de aquellas en curso de pago, pues este monto no se encuentra exento de modificaciones y restricciones por parte del legislador.

Es importante reiterar que, aunque la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido ampliamente el derecho fundamental a la pensión, dicho Tribunal también ha señalado que no existe un derecho a recibir una prestación de un monto específico. Específicamente en relación con las contribuciones especiales (que a pesar de ser un tributo al fin de cuentas constituyen una limitación o restricción a las pensiones, de igual forma lo son aquellas limitaciones a los montos de estas pensiones como la pretendida con este proyecto de ley), la Sala Constitucional en su sentencia N°03250-1996 de las quince horas veintisiete minutos del dos de julio de mil novecientos noventa y seis, determinó que estas no son inconstitucionales, ya que se basan en la naturaleza social del derecho a la jubilación, un principio que se encuentra dentro del marco del Estado Social de Derecho según el artículo 50 de la Constitución Política<sup>42</sup>.

En uno de sus votos más recientes, la Sala Constitucional ha indicado al respecto lo siguiente:

*“De lo anterior concluyen que: a) La protección de los derechos adquiridos de los pensionados significa, en este caso que, aun con la entrada en vigor de la ley 9796 mencionada, todos los derechos patrimoniales del pensionado deben estimarse irrepetibles, es decir, el pensionado no tiene que pagar dinero alguno a la Administración por el monto que por concepto de contribución no aportó al régimen respectivo antes de la entrada en vigor de la ley cuestionada. En la medida en que habían ingresado definitivamente al*

---

<sup>42</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1996). “Resolución N°03250-1996 de las quince horas veintisiete minutos del dos de julio de mil novecientos noventa y seis”. Recuperado de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/document/sen-1-0007-82040>

patrimonio de éste con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley, pues resultaría absurdo –e inconstitucional– pretender que deban ser devueltos, o cosa semejante; **b) La tutela de las situaciones jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la regla que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma, sí tenían derecho a esperar que respecto de ellos mismos, y de todas las demás personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese la consecuencia que anticipaban.** Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba causalmente su situación fáctica con el efecto previsto en la norma. El hecho de que la regla haya sido reformada no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto solo podría ocurrir, *ex nunc*, para quienes, a la fecha de la reforma legal o de la declaratoria de inconstitucionalidad, no hubiesen adquirido ese título. Esto significa que todos los pagos que hubiesen disfrutado los pensionados antes de la reforma legal que modificará el monto que se encuentra exento de la contribución especial, solidaria y contributiva al monto que por concepto de aporte al régimen se les deben mantener, pues ya son derechos adquiridos en los términos anteriormente expuestos. **Con posterioridad a dicha reforma, estarían protegidas aquellas situaciones jurídicas consolidadas, sea aquellas situaciones cuyos efectos ya se han producido al amparo de la norma que fue reformada.** Sobre este último aspecto, insisten que el hecho de que un pensionado hubiere venido disfrutando, durante “x” número de años, una pensión sin aplicación de ninguna contribución adicional por concepto de aporte al régimen, no significa que tiene un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada respecto a este beneficio, pues a partir de que la norma fue reformada, ya no existe sustento legal que cubra dicho pago. Recordemos que el disfrute de la pensión a futuro no puede calificarse como un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, sino como una expectativa de derecho. Aunado a lo anterior es menester

***indicar que el legislador puede modificar las condiciones de los regímenes de pensiones sin que por ello vulnere ningún derecho adquirido. Es más, la Sala ha manifestado que la implementación de limitaciones a los regímenes de pensiones no representa ningún problema de constitucionalidad, siempre y cuando dichas limitaciones se apeguen a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De allí que, el monto de las próximas pensiones puede variar siempre que no se supriman del todo, puesto que, si se suprimen, ello implicaría que el derecho a la pensión ha sido revocado en desconocimiento de la protección de los derechos adquiridos. En definitiva, las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados, no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad.***<sup>43</sup> (El subrayado es suplido).

Por lo tanto, las garantías constitucionales para los pensionados no deben interpretarse como una restricción al legislador en el ejercicio de sus funciones, ya que esto limitaría la capacidad dinámica de legislar sobre grupos específicos de personas, que en el caso que nos ocupa, han tenido privilegios desproporcionados e injustificados en detrimento de la estabilidad de los distintos regímenes de pensiones, en perjuicio de la generalidad.

Así también lo ha estimado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, en la sentencia del 28 de febrero de 2003, del Caso “Cinco Pensionistas” VS Perú, admitió que los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social, por lo que, en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados

---

<sup>43</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2024). “Resolución N°06250 – 2024, de las dieciséis horas y treinta minutos del seis de marzo de dos mil veinticuatro”. Recuperado de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/document/sen-1-0007-1234032>

pueden reducirlos por la vía legal adecuada con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática<sup>44</sup>, lo que da a entender que las restricciones o limitaciones pueden comprender válidamente a las pensiones existentes -o en curso de pago- y no solo las futuras que se acusen a partir de la vigencia de una nueva ley.

De esta forma se concluye que, mediante el presente proyecto de ley, el legislador se encuentra facultado para la modificación de los montos de pensiones de los distintos regímenes que están bajo responsabilidad presupuestaria, y de aquellos en los que el Estado también contribuye, sin que esto signifique una violación a derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, la prohibición de retroactividad, ni la doctrina de la supervivencia del derecho abolido.

Queda claro que el legislador puede modificar las condiciones de las pensiones, incluyendo, por ejemplo, la introducción de contribuciones especiales y topes máximos a los montos de pensión, siempre que estas modificaciones sean razonables y proporcionadas, con fundamento en estudios técnicos y actuariales para evitar arbitrariedades; todo con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. De esta forma, la presente iniciativa conlleva una medida que se justifica en la necesidad de corregir desequilibrios financieros y asegurar la viabilidad del sistema de pensiones, apegado a principios constitucionales en la materia.

### **La necesidad de estudios técnicos para establecer limitaciones a los montos de pensiones.**

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha enfatizado en diversas ocasiones la importancia de contar con estudios actuariales sólidos y fundamentados para justificar la modificación de los montos de las pensiones. Se reconoce que el legislador tiene la potestad de regular los regímenes especiales de pensiones, pero este margen de discrecionalidad no es absoluto y debe estar

---

<sup>44</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). "Caso "Cinco Pensionistas" VS. Perú". Sentencia de 28 de febrero de 2003, p.50. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_98\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf)

respaldado por datos objetivos provenientes de estudios técnicos. En la Resolución N°03063-1995 de las quince horas treinta minutos del trece de junio de mil novecientos noventa y cinco dispuso:

*"VII. DE LOS ESTUDIOS ACTUARIALES REQUERIDOS POR EL CONVENIO 102 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO. Dispone el artículo 71.3 del Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo: "El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión." **El objetivo principal de esta norma consiste en que las prestaciones concedidas en aplicación del citado Convenio y los gastos de administración se encuentren respaldados en estudios técnicos y no que sean implantados o modificados por una decisión política, arbitraria o antojadiza de la Administración, prestaciones entre las cuáles se encuentra el monto de cotización para el régimen de pensiones por parte del empleado y el Estado como tal y como patrono. (...)***

**Por estudio actuarial se entiende el estudio basado en las matemáticas para definir una realidad, es decir, se trata de un estudio técnico que pretende determinar una realidad frente a una serie de variables. Por ello, por lógica consecuencia, para llegar a las conclusiones que hacen suyas estos matemáticos actuariales, es necesario partir de estudios matemáticos, si no ¿En qué se basan la economía y las finanzas? Además, lo anterior se respalda en el hecho de que entre la bibliografía utilizada están varios estudios actuariales, entre ellos el que concretamente se refiere al régimen de pensiones que se pretende reformar, y en el hecho de que este informe**

*contiene cuadros y análisis numéricos que reflejan la realidad de la problemática estudiada; nótese que la referencia que se hace de tales datos es de la Dirección Actuarial y de Planificación de la Caja Costarricense del Seguro Social. Tales investigadores, con su trabajo, lo que pretenden específicamente es trascender el análisis meramente numérico, que es precisamente lo que se pretende en un estudio actuarial, partir de un análisis matemático para comprender una realidad determinada. (...)*<sup>45</sup> (El subrayado es suplido).

La necesidad de estudios actuariales se basa en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad que deben regir cualquier modificación en materia de seguridad social. La Sala Constitucional ha sido particularmente cuidadosa al analizar la imposición de topes a las pensiones, ya que esta medida podría afectar derechos fundamentales de los pensionados, como el derecho a la propiedad y a la seguridad social.

Sobre la importancia de los estudios actuariales, la Sala Constitucional ha destacado que “el establecimiento de un tope a las jubilaciones y pensiones es constitucionalmente legítimo, en el tanto y cuanto **no sea arbitrario, obedezca a estudios actuariales o técnicos, sea acorde con lo que el trabajador y patrono razonablemente cotizan para el régimen, sea razonable y proporcional y busque concretizar el principio de solidaridad social o Pro Fondo**”<sup>46</sup>. (El subrayado es suplido).

A su vez, mediante sentencia N°06250-2024 de las dieciséis horas y treinta minutos del seis de marzo de dos mil veinticuatro, indicó:

*“Dentro de los límites a la potestad legislativa de configuración de los distintos regímenes especiales sustitativos de pensiones, se encuentra el respeto que*

<sup>45</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1995). “Resolución N°03063 – 1995 de las quince horas treinta minutos del trece de junio de mil novecientos noventa y cinco”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-922892>

<sup>46</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). “Resolución N°19030 – 2018 de las diecisiete horas y quince minutos del catorce de noviembre del dos mil dieciocho”. Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-922892>



*debe privar por los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como el necesario ajuste de la ley a la prohibición de confiscatoriedad, siendo que la mejor forma de evitar infracciones a esos principios constitucionales es fundamentando la reforma que se pretende realizar en estudios técnico-actuariales que evidencien la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la iniciativa*<sup>47</sup>. (El subrayado es suplido).

La reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones no es una decisión arbitraria del legislador o de los administradores, sino una necesidad basada en la realidad actual. Los estudios actuariales demuestran que los ajustes son indispensables para asegurar el derecho a la jubilación de las generaciones presentes y futuras. Por ello, el legislador y la administración pública deben actuar con responsabilidad y coherencia para garantizar la sostenibilidad financiera de estos regímenes.

La Sala Constitucional ha tomado en cuenta los estándares internacionales en materia de seguridad social, como el Convenio 102 de la OIT<sup>48</sup>, para evaluar la

<sup>47</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2024). "Resolución N°06250 – 2024, de las dieciséis horas y treinta minutos del seis de marzo de dos mil veinticuatro". Recuperado de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/document/sen-1-0007-1234032>

<sup>48</sup> Artículos 68 y 71 del Convenio OIT No.102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, Ley N°4736 de 29 de marzo de 1971:

**"ARTICULO 68.**

*1.- Los residentes no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales. Sin embargo, podrán prescribirse disposiciones especiales para los no nacionales y para los nacionales nacidos fuera del territorio del Miembro, en lo que respecta a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, y en lo que respecta a los regímenes transitorios.*

*2.- En los sistemas de seguridad social contributivos cuya protección comprenda a los asalariados, las personas protegidas que sean nacionales de otro Miembro que haya aceptado las obligaciones de la parte correspondiente del Convenio deberán tener, con respecto de dicha parte, los mismos derechos que los nacionales del Miembro interesado.*

*Sin embargo, la aplicación de este párrafo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad."*

**"ARTICULO 71.**

*1.- El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente, por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.*

*2.- El total de cotización de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de las cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro en aplicación*

validez de las modificaciones a los regímenes de pensiones. Además, se debe garantizar que se realicen estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero del sistema, y que estos se lleven a cabo periódicamente y, en todo caso, antes de cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias.

El convenio establece una serie de principios generales que deben guiar la implementación de los sistemas de seguridad social, tales como la igualdad de trato, la no discriminación, la participación de los beneficiarios en la administración y la responsabilidad del Estado en la buena gestión del sistema.

En casos donde se ha detectado la falta de estudios actuariales que respalden la modificación a los regímenes de pensiones, la Sala Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de las normas. A modo de ejemplo, en la sentencia N°2021-011957 de las diecisiete horas cero minutos del veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, se declaró la inconstitucionalidad de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo relativo a establecer un tope máximo del 55% de deducciones a la pensión bruta, debido en parte a la falta de sustento técnico que justificara el porcentaje elegido.

En conclusión, la Sala Constitucional ha establecido una jurisprudencia sólida que exige la realización de estudios actuariales rigurosos y completos como requisito indispensable para fundamentar la viabilidad de cualquier propuesta, como en el caso que nos ocupa, de imposición de una limitación a los montos de pensiones, para evitar inconstitucionalidades. Esta exigencia tiene como objetivo asegurar que las modificaciones sean razonables, proporcionales, no confiscatorias y que se

---

*del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial. 3.- El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."*

ajusten a los principios del Estado Social de Derecho, así como a los estándares internacionales en materia de seguridad social.

En virtud de lo anterior, el estudio actuarial que respalda técnicamente esta propuesta se denomina: "Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial", realizado por la Sra. Kemly Arias Sandí, actuario consultora, carné del CCE 30602, el cual se efectuó con el propósito de contar con los insumos técnicos y financieros que permitan establecer y garantizar la obligación del Estado de velar por el más adecuado reparto de la riqueza, atendiendo los principios de equidad, igualdad y satisfacción del interés público, así como la protección de los derechos humanos resguardados en importantes instrumentos de carácter internacional.

Este proyecto surgió a raíz de una solicitud del gobierno costarricense al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para obtener apoyo a través de una cooperación técnica no reembolsable orientada a atender iniciativas impulsadas por el Gobierno para la reducción del gasto público. El gobierno pretendía específicamente abordar la problemática de las "pensiones de lujo", que se consideran insostenibles para las finanzas públicas.

La iniciativa de ley aquí presentada resulta necesaria para ofrecer soluciones a la situación actual de las pensiones de lujo en Costa Rica, así como con el propósito de disminuir el gasto público y por ende disminuir el déficit fiscal por el impacto positivo que tendrá en el presupuesto de la República y en el sostenimiento de los fondos de pensiones como lo es el FJPPJ.

A continuación, como parte del estudio actuarial de los regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, y con base en los Términos de Referencia de la contratación, se señalan los objetivos principales del estudio actuarial:

1. *Determinar el porcentaje de cotización que los pensionados actuales de los regímenes contributivos básicos sustitutos al IVM, exceptuando el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, debieron haber contribuido para lograr financiar las pensiones actualmente devengadas, partiendo del supuesto de que la contribución patronal del Estado es igual al porcentaje de contribución obrera del funcionario público jubilado por un régimen distinto al IVM. Por ejemplo, si el actual pensionado cotizó un 5% de su salario para disfrutar la jubilación definida en el perfil de beneficios, entonces ¿ese porcentaje resulta suficiente, o, debió ser mayor o menor para lograr la cuantía de jubilación que ostenta? y en caso de no ser suficiente, ¿con qué porcentaje se debió cotizar de acuerdo con el perfil de beneficios, considerando, además, las posibilidades de invalidez y sobrevivencia?*
2. *Elaborar distribuciones de las pensiones del Régimen del IVM y los regímenes contributivos básicos sustitutos al IVM, exceptuando el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, que permitan hacer comparaciones y estimaciones de costos según rangos de monto de pensión.*
3. *Efectuar una proyección de los flujos futuros asociados con los regímenes contributivos básicos sustitutos al IVM, exceptuando el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, antes y después de la implementación del Proyecto de Ley analizado, con el propósito de estimar el posible ahorro anual proyectado y en valor presente de la aplicación de dicho proyecto.*
4. *Determinar el tope aplicable a los regímenes contributivos básicos sustitutos al IVM, exceptuando el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, de acuerdo con la técnica actuarial, considerando las características particulares de cada régimen, sus perfiles de beneficios y de requisitos, estableciendo la posibilidad de uniformarlo con el establecido para IVM o, bien, si lo que corresponde es sustituir los topes existentes por uno sólo para los regímenes sustitutos a este, o, si en dado caso, lo recomendado sería ajustar los topes diferenciados para cada régimen y en qué forma.*

Por consiguiente, la información técnica generada por el estudio permite evaluar la sostenibilidad de los regímenes, identificar desequilibrios entre beneficios y aportes, determinar topes máximos para las pensiones, cuantificar el impacto financiero del proyecto de ley y justificar técnicamente las reformas propuestas.

**Conclusiones obtenidas en el “Estudio actuarial de los Regímenes contributivos de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial”.**

Sin restarle mérito a la totalidad del estudio actuarial realizado por la actuaria, el cual se adjunta a este proyecto de ley como un insumo técnico y el cual debe ser analizado de manera integral con la presente iniciativa, se considera que dicho informe respalda de forma técnica la viabilidad y necesidad de los cambios pretendidos.

A continuación, se citan de manera textual las conclusiones proporcionadas en el estudio actuarial:

*“1. Con base en el análisis efectuado se concluye que, al 30 de junio de 2022, hay un total de 63.985 pensiones en los Regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, con el siguiente desglose:*

- *Se cuenta con 12.968 pensiones en los Regímenes contributivos administrados por la DNP, asociadas con 12.837 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión. El régimen con más pensiones corresponde al Régimen de Hacienda con 5.745 casos, seguido por el Régimen General que tiene 3.784 pensiones.*
- *En el Régimen Transitorio de Reparto, hay 46.801 pensiones, asociadas con 45.461 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión.*
- *El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial cuenta con 4.216 pensiones, asociadas con 4.193 pensionados bajo los riesgos de vejez, invalidez y sucesión.*

2. Al 30 de junio de 2022, un 9,3% de las pensiones netas otorgadas por los Regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, supera el monto del tope sin postergación del IVM lo que corresponde a un total de 5.978 pensiones. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es el que tiene el mayor porcentaje, ya que un 27,3% del total de pensiones netas supera el tope sin postergación del IVM.

3. Para cubrir el gasto anual neto en pensiones, el régimen del IVM debe desembolsar aproximadamente CRC3,6 millones por pensionado, mientras que en los Regímenes contributivos administrados por la DNP el monto del gasto anual neto por pensionado es de CRC8,6 millones, en el Régimen Transitorio de Reparto corresponde a CRC12,6 millones y en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial el monto es de CRC15,0 millones por pensionado.

4. Un 62,5% de las pensiones brutas por vejez del IVM son inferiores a CRC300 mil, mientras que en los Regímenes contributivos administrados por la DNP este porcentaje es de 8,23%, en el Régimen Transitorio de Reparto el porcentaje es de 1,8% y en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tan solo un 0,3% de las pensiones brutas es inferior a CRC300 mil.

5. Las pensiones brutas por vejez que superan CRC1,5 millones representan el 21,2% de los casos en los Regímenes contributivos administrados por la DNP, un 22,2% en el Régimen Transitorio de Reparto y un 46,4% en el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, en comparación con tan solo un 3,8% que representan en el IVM.

6. Al determinar el porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por los Regímenes contributivos administrados por la DNP, considerando todos los regímenes en conjunto, se obtiene una prima sobre los salarios de 42,27%, con las siguientes características:

- *Las primas más altas son las del Régimen de Comunicaciones y el Régimen de Hacienda con porcentajes de 56,87% y 54,31%, respectivamente, mientras que la prima más baja es la del Régimen General, la cual corresponde a 37,48%.*
- *A menor edad de retiro se observa una mayor prima, dado que, el período sobre el que se cotiza disminuye y el período cubierto por la pensión se incrementa.*
- *Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos representan porcentajes elevados de los salarios se encuentran las bajas edades de retiro, las revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en los últimos salarios devengados los cuales son más altos que los salarios percibidos a lo largo de la vida laboral y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.*
- *Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero y el aporte del Estado.*

*7. El porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por el Régimen Transitorio de Reparto, considerando las diferentes leyes en conjunto, corresponde a una prima sobre los salarios de 36,03%, asumiendo que los pensionados cotizaron y cotizarán lo que indica la normativa. Las siguientes son las algunas consideraciones, en relación con la prima del RTR:*

- *Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos para los pensionados bajo la Ley 2248 y la Ley 7268, representan porcentajes elevados de los salarios, se encuentran las bajas edades de retiro, las revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en el mejor salario y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.*
- *Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados bajo la Ley 2248 y la Ley 7268, muestran tasas que hubiese*

sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, patronal y el aporte del Estado.

- Los pensionados analizados cubiertos por la Ley 7531 tienen un déficit de tan solo CRC66 mil millones, lo que significa que con los aportes efectuados y considerando la creación de una reserva para la inversión de dichos fondos, se hubiese logrado financiar el 93,85% de los beneficios asociados con esta población.

8. Al determinar el porcentaje de cotización requerido para financiar los beneficios otorgados por el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, a los pensionados en curso de pago por vejez e invalidez, se obtiene una prima sobre los salarios de 39,15%, asumiendo que los pensionados cotizan lo que indica la normativa. Las siguientes son las algunas consideraciones, en relación con la prima del FJPPJ:

- Entre las razones por las cuales los porcentajes de cotización requeridos representan porcentajes elevados de los salarios, se encuentran las bajas edades de retiro, las revalorizaciones con tasas superiores a la inflación, el otorgamiento de beneficios con base en el mejor salario y tasas de reemplazo otorgadas del 100% del salario de referencia.
- Los porcentajes de cotización requeridos para financiar los beneficios que fueron otorgados a los pensionados en curso de pago muestran tasas que hubiese sido poco factible cubrir durante la vida laboral de los trabajadores hoy pensionados, aun considerando la distribución entre el aporte obrero, patronal y el aporte del Estado.
- Si la población de afiliados activos actuales, junto con las nuevas generaciones, hubiesen sido poblaciones separadas, cotizando sobre su masa salarial para financiar sus propios beneficios, la prima que hubiesen tenido que pagar por sus beneficios corresponde a un 15,44%.
- La prima que se paga sobre los salarios de los activos y las nuevas generaciones es superior a lo que se requeriría para financiar los beneficios



que les son otorgados (sobreprima de 13,33%). No obstante, el FJPPJ no puede subsistir sin este aporte adicional ya que esta sobreprima se utiliza para financiar los beneficios que fueron otorgados a los jubilados y pensionados actuales, en condiciones mucho más favorables y pagando primas menores que las que se pagan actualmente.

9. Para establecer un tope que permita equilibrar el costo de los beneficios con lo efectivamente cotizado para los Regímenes contributivos administrados por la DNP, los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto bajo la Ley 2248 y la Ley 7268 y los pensionados en curso de pago del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, sería necesario establecer montos de tope que superen a las pensiones netas, es decir, teóricamente tendría que cobrarse a los pensionados, el costo que ya fue pagado en exceso en relación con lo cotizado.

10. Para los Regímenes contributivos administrados por la DNP, los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto bajo la Ley 2248 y la Ley 7268 y los pensionados en curso de pago del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, cualquier tope a las pensiones netas que se establezca puede contribuir a disminuir la brecha entre los beneficios otorgados y los aportes efectuados, no obstante, no es posible establecer un tope que equilibre los beneficios y los aportes para estas poblaciones.

11. Para los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto analizados cubiertos por la Ley 7531, cualquier tope a las pensiones netas que se establezca puede contribuir a disminuir la brecha entre los beneficios otorgados y los aportes efectuados, no obstante, debe ser igual o mayor a un monto de CRC1.150.000 al 2022, que corresponde al valor obtenido en el modelo actuarial como tope de equilibrio.

12. Con base en los resultados del análisis para la determinación de un tope de equilibrio, se concluye que, el tope máximo sin postergación del IVM es mayor que el tope de equilibrio necesario para cerrar los déficits asociados con los pensionados en curso de pago de los regímenes analizados. De manera que, actuarialmente se

*justifica utilizar el tope máximo sin postergación del IVM como tope a las pensiones netas en curso de pago de los regímenes de pensiones analizados, o cualquier otro monto menor (en el caso del RTR bajo la Ley 7531 no debe ser menor a CRC1.150.000). La posibilidad de que se establezca el tope de IVM para todos los regímenes de pensiones se deriva de un análisis actuarial, sin considerar su viabilidad a nivel legal ya que no corresponde al área de especialidad del presente estudio.*

*13. Con base en los resultados de las proyecciones actuariales de los Regímenes contributivos administrados por la DNP, se determina que, al 30 de junio de 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones corresponde a CRC2,0 billones, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones es de CRC1,7 billones, con las siguientes consideraciones:*

- El costo actuarial del Régimen General, al 30 de junio de 2022, representa el 62% del costo actuarial total de estos regímenes, seguido por el Régimen de Hacienda que corresponde a un 31%.*
- Si se analiza como porcentaje del PIB del 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones de los Regímenes contributivos administrados por la DNP representa un 5,11%, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones corresponde a un 4,40% del PIB de ese año.*
- El gasto neto en pensiones de los Regímenes contributivos administrados por la DNP representa anualmente, en promedio un 0,3% del PIB. Por otra parte, si se compara el gasto neto anual en pensiones en relación con el presupuesto nacional, se observa que en promedio corresponde a 1,1% anual.*

*14. De los resultados de las proyecciones actuariales del Régimen Transitorio de Reparto, se determina que, al 30 de junio de 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones corresponde a CRC10,9 billones, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones es de CRC9,9 billones, con las siguientes consideraciones:*

- Si se analiza como porcentaje del PIB del 2022, el valor presente actuarial del gasto bruto en pensiones del RTR representa un 27,9%, mientras que el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones corresponde a un 25,4% del PIB de ese año.
- El gasto neto en pensiones del RTR representa anualmente, en promedio un 1,7% del PIB. Por otra parte, si se compara el gasto neto en pensiones en relación con el presupuesto nacional, se observa que en promedio corresponde a 5,6% anual.

15. Con base en los resultados de las proyecciones actuariales del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, se determina que, al 30 de junio de 2022, el déficit actuarial del régimen bajo la metodología de población abierta corresponde a CRC506.897 millones.

16. El valor presente actuarial del impacto de la aplicación del Proyecto de Ley, al 30 de junio de 2022, en los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional corresponde a CRC555.906 millones, con las siguientes consideraciones:

- El impacto de la aplicación del Proyecto de Ley sobre los Regímenes contributivos administrados por la DNP, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia, corresponde a CRC21.517 millones lo que representa un 1,25% en el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones.
- El efecto de la aplicación del Proyecto de Ley sobre el Régimen Transitorio de Reparto, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia corresponde a CRC534.389 millones lo que corresponde a una disminución de un 5,41% en el valor presente actuarial del gasto neto en pensiones.

17. El valor presente actuarial del impacto de la aplicación del Proyecto de Ley para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, al 30 de junio de 2022, si la pensión neta se limita al 40% del salario de referencia, corresponde a CRC160.502 millones que corresponde a una disminución de un 31,66% en el valor del déficit actuarial, con las siguientes consideraciones:

- *Aunque la población deficitaria en el FJPPJ es la de curso de pago, el efecto del Proyecto de Ley que recae sobre esta población es de 46,9%, mientras que un 51,1% del efecto lo asumirían los afiliados activos actuales, los cuales son superavitarios.*
- *Si se aplicara una revalorización de las pensiones diferenciada, se obtiene un impacto similar al del Proyecto de Ley, sin embargo, la población en curso de pago absorbería un 52,3% del impacto, en comparación con la población de afiliados activos que generarían un 41,9% de la reducción del déficit.*

### **Propuesta de reforma y la necesidad del proyecto de ley para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.**

La importancia de una pensión radica en su función esencial como garantía de seguridad económica durante la jubilación, permitiendo a las personas mantener un nivel de vida digno tras finalizar su vida laboral. Una pensión proporciona estabilidad financiera y tranquilidad, ya que asegura que los individuos puedan cubrir sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda y atención médica. Además, fomenta la planificación financiera a largo plazo y promueve el ahorro, lo que contribuye al bienestar general de la sociedad.

En un contexto de envejecimiento poblacional como el que se vive actualmente en nuestro país, contar con un sistema de pensiones robusto es crucial para preservar la calidad de vida de los jubilados y para garantizar una transición justa entre generaciones.

La existencia de pensiones de lujo, que exceden significativamente los montos razonables en comparación con las contribuciones realizadas por sus beneficiarios, crea una carga desproporcionada para el erario público y fomenta la desigualdad. Estas pensiones privilegiadas no solo son injustas, sino que también erosionan la confianza en el sistema de seguridad social.

La implementación de un tope a los montos de pensiones en los regímenes objeto de este proyecto de ley, resulta una medida necesaria y urgente para garantizar la

sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones en el sector público. Al establecer límites, se protege a la mayoría de los pensionados y se asegura que el régimen pueda cumplir con sus obligaciones en el futuro.

Este proyecto de ley representa un paso decisivo hacia un sistema de pensiones que no solo sea viable, sino también justo y equitativo para todos los ciudadanos de Costa Rica.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente proyecto de ley pretende imponer una limitación al monto de las pensiones, al fijar un tope máximo al monto de pensión en curso de pago y pensiones futuras, otorgado por medio de los regímenes de pensiones y jubilaciones contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, incluyendo el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, y también el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que sea homologado según el tope sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones del Régimen de IVM, que actualmente asciende a un monto de un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones (CRC 1,765,859.00)<sup>49</sup>.

La fijación de dicho tope tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de pensiones y promover la equidad. Este tope busca evitar disparidades en el monto de las pensiones, asegurando que los recursos de los distintos regímenes se distribuyan de manera justa y equitativa entre todos los beneficiarios, de modo que es posible afirmar que, el monto del tope máximo de pensión sin postergación del IVM, acredita un mínimo que efectivamente está destinado a garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas durante su vejez.

Además, contribuye a un manejo financiero más eficiente del sistema, permitiendo que se destinen más recursos a quienes más lo necesitan y asegurando que las

---

<sup>49</sup> Caja Costarricense de Seguro Social. (2023, 27 de noviembre). Solicitud Aclaración "REVALUACIÓN DE LOS MONTOS DE LAS PENSIONES EN CURSO DE PAGO DEL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE" EST-0085-2023 (N°PE-DAE-1298-2023). Dirección Actuarial y Económica y Caja Costarricense de Seguro Social. (2023, octubre). Estudio "REVALUACIÓN DE LOS MONTOS DE LAS PENSIONES EN CURSO DE PAGO DEL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE" (EST-0085-2023). Dirección Actuarial y Económica, Área Actuarial.

generaciones futuras también puedan acceder a beneficios jubilatorios. Este enfoque no solo protege la viabilidad del sistema, sino que también refuerza la confianza de la ciudadanía en un régimen que se preocupa por la justicia intergeneracional:

Es importante aclarar que lo que busca este proyecto de ley es imponer una limitación al monto de pensión y no una deducción más al monto bruto de la misma. La aplicación del tope máximo establecido en la presente ley debe considerar, además, lo dispuesto en la Ley N°4736 del 29 de marzo de 1971, que ratificó el Convenio N°102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera, el monto total a recibir tras la aplicación del tope y las distintas contribuciones y deducciones debe alcanzar, al menos, el 40% del salario de referencia utilizado para el último cálculo de la pensión que actualmente percibe la persona beneficiaria.

Al respecto de lo anterior, en cuanto al cálculo del monto de pensión, el Convenio N°102 de la OIT, en sus artículos 65 y 67, establece que las autoridades competentes podrán establecer un máximo para su monto, siempre y cuando ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado, lo que constituye el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad del tope de la pensión que aquí se propone.

Esta disposición asegura que, a pesar del límite impuesto, se respete el principio de protección social consagrado en el Convenio Internacional, garantizando que los beneficiarios mantengan un nivel mínimo de ingresos que les permita cubrir sus necesidades básicas y disfrutar de una calidad de vida digna en su jubilación, y a su vez contribuya a la sostenibilidad de los regímenes a través del tiempo, para las generaciones futuras, que también contribuyen día a día para recibir una pensión digna.

Esto no solo refuerza la equidad y justicia en la distribución de pensiones, sino que también demuestra el compromiso del país con los estándares internacionales de seguridad social.

En resumen, el presente proyecto de ley constituye una iniciativa crucial para corregir las desigualdades y privilegios existentes en el sistema de pensiones. Basado en un riguroso estudio actuarial, el proyecto busca la equidad, la justicia social y la sostenibilidad financiera, asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a pensiones dignas y justas.

Por todas las razones expuestas, se somete a conocimiento de los señores diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa, el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

**ARTÍCULO 1.- OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer un límite al monto de pensión, general y no discriminatorio, que será igual al tope sin postergación que fije la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

**ARTÍCULO 2.- DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos:

- a. Tope máximo: Se refiere al tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para jubilaciones o pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).
- b. Beneficios en curso de pago: Corresponde a la pensión que recibe una persona que adquirió el derecho de jubilación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y que actualmente se encuentra disfrutando de dicho derecho.
- c. Regímenes de pensiones o jubilaciones especiales: Para los efectos de esta ley, se entenderán como regímenes especiales, los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, incluyendo al Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

**ARTÍCULO 3.- TOPE DE LA PENSIÓN.** Establézcase un límite al monto de pensión para los regímenes de pensiones y jubilaciones especiales, el cual se homologará según el tope sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, que actualmente asciende al monto de



un millón setecientos sesenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve colones (CRC 1,765,859.00), según lo dispuesto en el artículo 8 de la presente ley.

**ARTÍCULO 4.- POSTERGACIÓN.** Si la persona funcionaria opta por postergar su retiro, en los regímenes especiales que así lo regulen, la postergación se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica, que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calcularán de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a las personas pensionadas del régimen de IVM.

**ARTÍCULO 5.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Los regímenes de pensiones y jubilaciones a los que les aplicará el tope establecido en el artículo 3 de la presente ley, serán los siguientes:

- a. Los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones.
- b. El Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
- c. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial administrado por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

**ARTÍCULO 6.- ALCANCE.** La limitación establecida en el artículo 3 de esta ley, aplicará tanto para las pensiones en curso de pago como para los nuevos derechos jubilatorios que sean otorgados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

**ARTÍCULO 7.- PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DEL TOPE.** La aplicación de la limitación establecida en la presente ley se realizará de manera progresiva en un plazo máximo de seis meses contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigor de esta ley y hasta que se cumpla con el objetivo previsto en esta norma. Dicha aplicación se hará con base en las siguientes reglas:

- a. La aplicación del tope máximo establecido le corresponderá a cada una de las instituciones o instancias administrativas que tienen a su cargo la administración del régimen de pensión respectivo.
- b. La progresividad de la aplicación del tope máximo deberá distribuirse por tractos iguales durante seis meses, restando la diferencia del monto que actualmente se recibe como pensión al monto fijado en el artículo 3 de la presente ley, hasta alcanzar el monto máximo de pensión sin postergación fijado periódicamente para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

**ARTÍCULO 8.- DEDUCCIONES Y CONTRIBUCIONES LEGALES.** La limitación al monto de pensión establecida en la presente ley se aplicará respetando las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable a los diferentes regímenes de pensión sujetos a la limitación, por lo que el cálculo y aplicación de la limitación, deberá realizarse sobre el monto de pensión una vez aplicadas dichas deducciones y contribuciones.

**ARTÍCULO 9.- CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN.** La limitación al monto de pensión establecida en el artículo 3 de la presente ley, deberá considerar lo establecido en la Ley "Convenios OIT 26, 102 y 126 Empleo, Seguridad Social y Cargas Máximas", Ley N°4736 del 29 de marzo de 1971. De forma tal que, el monto de pensión a percibir luego de la aplicación de las diferentes deducciones, contribuciones y del tope máximo fijado, no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) del salario de referencia que fue utilizado para el cálculo de la pensión que actualmente devenga la persona beneficiaria.

Las distintas instancias administrativas encargadas de administrar los respectivos regímenes serán las responsables de realizar el estudio respectivo, pero en ningún caso deberán considerar metodologías diferentes al Índice de Precios al Consumidor (IPC), para traer a valor presente el salario de referencia utilizado al momento de otorgar el beneficio de pensión.

**ARTÍCULO 10.- REFORMAS A OTRAS LEYES.** Se reforman las siguientes disposiciones legales:

1. Refórmese el artículo 224 de la "Ley Orgánica del Poder Judicial", Ley N°8 del 29 de noviembre de 1937, para que se lea de la siguiente manera:

***"Artículo 224-* Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral.**

***La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en la presente ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión o jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del Régimen General de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.***

***El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.***

***El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo".***

2. Refórmese los artículos 6 y 7 de la Ley "Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)", Ley N°7302 del 8 de julio de 1992, para que se lean de la siguiente manera:

***"Artículo 6.- La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en la presente ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión o***

**jubilación, sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del Régimen General de Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.**

**El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.”**

**“Artículo 7.- El monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago, se reajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo y no podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.”**

3. Refórmese el artículo 9 de la Ley “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N°7268 del 14 de noviembre de 1991, para que se lea de la siguiente manera:

**“Artículo 9º.- El tope máximo por pensión o jubilación, dentro del Régimen del Magisterio Nacional, será igual al monto de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social. Sin embargo, todos aquellos**

*funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos para obtener una jubilación ordinaria, decidieran mantenerse en sus funciones tendrán opción a mejorar el monto de la misma mediante la postergación de su retiro, la cual se registrará por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calculará de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.*

***El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.***

*En ningún caso, existirá pensión o jubilación por una suma inferior al monto del salario del puesto de clase mínima actualizado en la Administración Pública.”*

4. Refórmense los artículos 44 y 45 de la Ley “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, Ley N°7531 del 10 de julio de 1995, para que se lea de la siguiente manera:

***“Artículo 44.- Montos máximos y mínimos de pensión.***

*Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen no superarán el monto de pensión sin postergación fijado periódicamente por la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para las pensiones o jubilaciones del régimen de Invalidez Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la*

**progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.**

**El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.**

*Los derechos por vejez, invalidez o supervivencia que se otorguen una vez deducida la cotización al Régimen, no serán inferiores al monto del salario base más bajo pagado por la Administración Pública. En caso de supervivencia, la sumatoria de los montos derivados de un derecho no podrá ser inferior al monto mínimo aquí establecido.”*

**“Artículo 45.- Beneficio por postergación.**

***Si la persona funcionaria opta por postergar su retiro, tendrá la posibilidad de mejorar el monto de la pensión mediante la postergación de su retiro, la cual se regirá por las reglas y porcentajes de postergación establecidas para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esto implica que el incremento en el monto de pensión, derivados de la postergación del retiro, se calcularán de acuerdo con los mismos parámetros y beneficios aplicables a los pensionados del régimen de IVM. En este caso, continuarán cotizando para el régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional durante estos años.***

**ARTÍCULO 11.- ADICIONES.** Se adiciona un artículo 1 bis a la “Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, Ley N°2248 del 5 de setiembre de 1958, para que se lea de la siguiente manera:

***“Artículo 1 bis.- Limitación al monto de las pensiones y jubilaciones. La prestación económica por otorgar, al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes establecidos en el artículo 1 de la presente ley, a excepción del contenido en el inciso c) Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones, regulado en el título II***

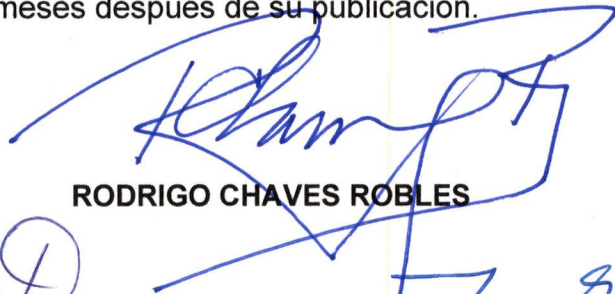
*de esta Ley, no podrá exceder el tope máximo de pensión sin postergación, que fija la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para jubilaciones o pensiones del régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte, posterior a la aplicación de las deducciones y contribuciones legales contempladas en la normativa aplicable, ni podrá ser inferior a lo estipulado por los Instrumentos Internacionales vigentes, respetando la progresividad de los derechos presentes y futuros derivados de la seguridad social.*

*El tope máximo aplicará tanto para los beneficios en curso de pago, como para los nuevos derechos que sean otorgados.*

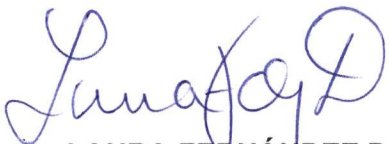
*El monto de todas las pensiones y jubilaciones en curso de pago se ajustará periódicamente según los parámetros del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de que no pierda valor en el tiempo”.*

**Transitorio Único.-** Las respectivas instancias administrativas encargadas de administrar los diferentes regímenes deberán adoptar las medidas pertinentes para la implementación de la presente ley que entrará a regir seis meses después de su publicación en el diario oficial.

Rige a partir de seis meses después de su publicación.



**RODRIGO CHAVES ROBLES**



**LAURA FERNÁNDEZ DELGADO  
MINISTRA DE LA PRESIDENCIA**



**NOGUI ACOSTA JAÉN  
MINISTRO DE HACIENDA**



**ANDRÉS ROMERO RODRÍGUEZ  
MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**