

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

**REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y
JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL**

EXPEDIENTE N. ° 17.561

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
(23 de noviembre de 2010)**

**PRIMERA LEGISLATURA
(Del 01 de mayo del 2010 al 30 de abril del 2011)**

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 01 de setiembre del 2010 al 30 de noviembre del 2010)**

**DEPARTAMENTO DE COMISIONES
COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y
EDUCACIÓN**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

“REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL”

Expediente 17.561

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los (as) suscritos (as) diputados (as), miembros de la Comisión Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, responsables de estudiar y analizar el proyecto de ley: **“REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL”**, expediente N.º17.561, que fue publicado en el diario oficial La Gaceta N.º 236 del 04 de diciembre del 2009, rendimos el presente **Dictamen Afirmativo De Mayoría** en virtud de las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes

Este proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por el exdiputado José Rosales Obando el 21 de octubre del 2009, e ingresó en el orden del día de la Comisión Permanente Especial de Ciencia y Tecnología el 20 de julio de 2010.

Fue consultado a las siguientes instituciones y organizaciones:

- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Hacienda
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Magisterio Nacional

2. Objetivo del proyecto

El principal objetivo de este proyecto de ley es reformar los artículos 4 y 31 de la “Ley Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio” N° 7531 de 10 de julio de 1995 y adicionar un transitorio a los artículos supracitados, que le permita a los trabajadores que se trasladaron al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S), ejercer su traslado al régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Cuadro 1. Elaboración propia.

| Cuadro comparativo | |
|---|---|
| Texto Ley N° 7531 (el subrayado no es del original) | Texto proyecto de ley N° 17561 |
| <p>Artículo 4.- Derecho de opción. La opción de traspaso a que se refiere el párrafo segundo del artículo anterior (Artículo 3. Transitorio.- Los funcionarios del <u>régimen de capitalización</u> que, antes de entrar en vigencia esta ley, hayan gestionado trasladarse al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al amparo del artículo 3 de la Ley de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, según el texto aprobado por la Ley No. 7531 aquí modificada, se regirán por las disposiciones de los artículos 4, 5 y 6 de la ley citada.”(Así reformado por el artículo 1° de la Ley No. 7946 de 18 de noviembre de 1999)) podrá ser ejercida por una sola vez, de manera que no procederá incluir de nuevo en el Régimen del Magisterio, a los funcionarios que hayan optado por pasarse al seguro obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte.</p> | <p>ARTÍCULO ÚNICO.- Adiciónase un transitorio al artículo 4 y 31 de la Ley N.º 7531, y sus reformas, denominada Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el cual se leerá: “Transitorio 1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 y 30 de la Ley N.º 7531, los funcionarios que a la entrada en vigencia de esta reforma hayan solicitado su exclusión del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional y su inclusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social contarán con dieciocho meses a partir de la vigencia de esta ley para manifestar su oposición. Aquellos funcionarios, que soliciten su inclusión al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional en el período otorgado por esta Ley, al Régimen de Reparto o de Capitalización Colectiva según corresponda, deberán firmar una autorización para que se deduzca del monto de su salario, en el plazo por ellos escogido y a favor del Ministerio de Hacienda y de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, según corresponda, los montos resultantes de la diferencia en la cotización obrera efectivamente cancelada al seguro de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social y la que les hubiera correspondido cancelar al Régimen de Reparto y de Capitalización Colectiva. Asimismo, deberán firmar un convenio con la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, para regular la forma de pago de las diferencias en la cotización patronal. Para aquellos funcionarios que estaban cubiertos por el Régimen de Capitalización Colectiva y que soliciten su inclusión de nuevo a este Régimen en el periodo otorgado por esta Ley, deberán realizar el trámite respectivo ante la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y deberán llenar la documentación que para este efecto estime la Junta de Pensiones. Para la recuperación de las diferencias de cotización, la Junta elaborará el procedimiento en el término de dos meses después de publicada esta Ley.</p> |
| <p>Artículo 31.- Derecho de opción. La opción de traspaso a la que se refiere el párrafo tercero del artículo anterior (Artículo 30.- Régimen de adscripción. El Régimen <u>transitorio de reparto</u> establecido en este Título es de adscripción voluntaria. Los funcionarios que cumplan con los requisitos de pertenencia a las instituciones magisteriales, según lo establecido en los artículos 34 y 35 siguientes, por el solo acto de su nombramiento, quedarán incluidos de oficio en el colectivo cubierto por este Régimen. <u>Sin embargo, cuando lo soliciten en forma expresa, serán excluidos del Régimen y automáticamente pasarán a quedar cubiertos por el seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.</u>), podrá ejercerse por una sola vez, de manera que no procederá incluir de nuevo en el Régimen del Magisterio a los funcionarios que hayan optado por traspasarse al Régimen de Invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.</p> | <p>Para los casos del Régimen Transitorio de Reparto, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá firmar un convenio con el Ministerio de Hacienda, en representación del Estado, en el cual se regulará el plazo y la forma en que deberá cancelar a este, los montos recibidos por concepto de las cotizaciones obrera, patronal y estatal que correspondan a dichos funcionarios”.</p> |

3. Antecedentes inmediatos:

El expediente N° 17561 es tan solo una de las iniciativas de reforma que tiene como propósito equilibrar el régimen de pensión del Magisterio Nacional, establecido a partir de la Ley N° 7531.

Por ejemplo, algunas de las reformas aprobadas a esta ley son:

- Ley N° 7946 del 18 de noviembre de 1999. Modificación de la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, N°. 7531
- Ley No 8536 del 27 de julio del 2006: Reforma del artículo 2° de la Ley N° 7531
- Ley N° 8721 del 18 marzo 2009: Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, N°. 7531

En el año de 1997 se firma el decreto “Reglamento para el traslado de trabajadores y el traspaso de cuotas del régimen de Reparto al régimen de Capitalización del sistema de pensiones del Magisterio Nacional y del sistema de pensiones del Magisterio Nacional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social N° 26069-H- MTSS” que establece un plazo de dos meses para que aquellos que hubieren solicitado su exclusión del régimen de Pensiones del Magisterio Nacional y su inclusión en el régimen de IVM que administra la C.C.S.S. manifiesten su oposición. No obstante, el período establecido por este reglamento fue insuficiente para la población interesada en volver al régimen magisterial. Y por esta razón es que se presenta el presente proyecto de ley a la corriente legislativa.

Ver texto (el subrayado no es del original):

“Transitorio II— De conformidad con el artículo 11 de este Reglamento, los funcionarios que a la entrada en vigencia de este reglamento hubieren solicitado su exclusión del sistema de pensiones del Magisterio Nacional y su inclusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social contarán con dos meses para manifestar su oposición. Caso contrario, la opción de traslado se tendrá por perfeccionada y sus efectos no podrán retrotraerse. Los interesados podrán enviar una nota al departamento de personal respectivo, renunciando a dicho plazo.

Transitorio III— Aquellos funcionarios pertenecientes al Régimen de Reparto, que hubieran solicitado su exclusión del régimen del Magisterio Nacional con anterioridad a la vigencia de este reglamento y que manifiesten su oposición al traslado en los términos establecidos en el Transitorio II, deberán firmar una autorización para que se deduzca del monto de su salario, en el plazo por ellos escogido y a favor del Ministerio de Hacienda, los

montos resultantes de la diferencia en la cotización obrera efectivamente cancelada al seguro de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social y la que les hubiera correspondido cancelar al régimen de reparto. Así mismo deberán firmar un convenio con la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, para regular la forma de pago de las diferencias en la cotización patronal.

Para estos casos la Caja Costarricense de Seguro Social deberá firmar un convenio con el Ministerio de Hacienda, en representación del Estado, en el cual se regulará el plazo y la forma en que deberá cancelar a éste, los montos recibidos por concepto de las cotizaciones obrera, patronal y estatal que correspondan a dichos funcionarios.

Transitorio IV— Aquellos funcionarios pertenecientes al Régimen de Capitalización que hubieren solicitado su exclusión del sistema de pensiones del Magisterio Nacional con anterioridad a la vigencia de este reglamento y que manifiesten su oposición al traslado en los términos establecidos en el Transitorio II, deberán firmar un convenio con la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en el cual se regulará el plazo y la forma en que deberán cancelarse a éste, los montos resultantes de la diferencia en las cotizaciones obrera y patronal efectivamente canceladas al seguro de invalidez, vejez y muerte y las que hubiera correspondido cancelar al régimen de capitalización.

Para estos casos la Caja Costarricense de Seguro Social deberá firmar un convenio con la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en el cual se regulará la forma y plazo en que deberá cancelar a la Junta los montos recibidos por concepto de las cotizaciones obrera, patronal y estatal que corresponda a dichos funcionarios”.

3.1 Traslado entre regímenes:

Los trabajadores del sector educativo que en el año de 1995 solicitaron su inclusión al régimen de IVM de la C.C.S.S. lo hicieron en el marco de una coyuntura muy desfavorable. En primer lugar, se aprobó la Ley N° 7531 que impuso un elevado incremento en las cuotas para pensionarse y una disminución tangible en sus pensiones. En segundo lugar, existía la amenaza latente de que el sistema magisterial de pensiones caminaba rumbo al colapso financiero.

En la investigación “Régimen de jubilación magisterial en Costa Rica, un análisis histórico-jurídico”¹ se expone que la Ley N° 7531 estableció un monto de prestación en el sistema de reparto que fue cercenada significativamente, al punto de que quienes se quedaban voluntariamente en dicho esquema,

¹ Cascante Salas, Warner (22 de febrero del 2010) Régimen de jubilación magisterial en Costa Rica, un análisis histórico-jurídico. INIE. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

recibirían en términos reales un 53,2% y, por el que pagarían mucho más que en los otros regímenes.

Es por esta razón que muchos trabajadores del sector educativo optaron por incorporarse al régimen IVM de la C.C.S.S, con la intención de no cotizar una suma tan elevada por una pensión tan reducida. En algunos casos, los afectados no podían costear los porcentajes de cotización establecidos.

En una carta abierta de varios funcionarios de la Contraloría General de la República enviada a los Señores Diputados, de fecha 3 de agosto de 1995, a propósito de la aprobación de la Ley N° 7531 se señala:

“Esta Ley no garantiza la estabilidad financiera y actuarial del Régimen transitorio de reparto, esta situación, a todas luces contraviene el fin social del régimen e inevitablemente provoca el retiro gradual de sus afiliados. El proceso se concreta con el aumento inicial del costo de la cotización y deterioro de los beneficios que contempla la nueva Ley, lo que sumado a las normas incluidas para promover y regular el traslado de los funcionarios al régimen de la Caja Costarricense del Seguro Social (artículos 31, 32 y 33), motivan a que un primer grupo de funcionarios con pocos años de servicio y salarios superiores al promedio, opten por salir del Régimen transitorio de reparto, incrementando el desequilibrio financiero. Se incrementa sustancialmente la cotización obrera (artículo 70, Ley 7531) y se deterioran los beneficios ofrecidos por el régimen (artículo 43 y otros), y se deja abierta la posibilidad de seguir aumentando la cotización o disminuyendo los beneficios, a criterio del Poder Ejecutivo en consideración con estudios aduanales sobre el patrimonio del régimen (artículo 94, para el Régimen Transitorio de Reparto).”.

3.2 Equiparación de cotizaciones:

En el momento en el que varios trabajadores del sector educativo se trasladaron del régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional en donde cotizaban alrededor de un 7% mensualmente, al régimen de IVM de la C.C.S.S donde cancelarían un 2,5% mes a mes, tenían derecho a recibir la diferencia cancelada al régimen de origen, aproximadamente un 4,5%.

El Gobierno canceló este dinero a los afectados en unidades de desarrollo o TUDES, modalidad que solamente permitía invertir en la Banca Nacional y, donde el afiliado tendría que esperar cerca de 15 años para hacerlo efectivo si quería ganar el 100%. La otra opción permitida y por la que la mayoría de los afiliados optó fue vender estas unidades de desarrollo a la Bolsa de Valores.

4. Respuestas recibidas y anotaciones

El Departamento de Servicios Técnicos en el **Oficio N° ST.226-2010 J** realizó una síntesis con los antecedentes vinculados a la legislación del régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Se elaboró un cuadro con estos datos y otros elementos de distintas fuentes bibliográficas para ofrecer un repaso por las distintas reformas que ha sufrido el régimen.

Cuadro 2. Elaboración propia.

| Antecedentes: |
|---|
| <p><u>Ley N° 2248, 1958.</u> Régimen de reparto. Pensiona con un 100%. Administración se endosa a JUPEMA (con personalidad jurídica). Financiamiento en forma tripartita con cuotas de un 5% para cada una de las partes obligadas (trabajadores, el Estado como tal y el Estado como patrono). Establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. universalización de la cobertura a los servidores docentes y administrativos del sistema educativo, 2. la institucionalización del tiempo de servicio como principio para obtener el beneficio jubilatorio, 3. reconocimiento de beneficios para los educadores de zonas rurales. |
| <p>90s: el sistema no se podía sostener y era inminente su colapso, pues las obligaciones del régimen, según proyecciones, iban a acabar con los ingresos por cuotas y con el fondo consolidado a lo largo de más de 30 años de existencia.</p> |
| <p><u>Ley N° 7268, 1991.</u> El objetivo era preservar el régimen del Magisterio y restablecer las condiciones para garantizar su sostenibilidad financiera. Se crea un nuevo régimen o subsistema. Pensiona con un 90%. Significó:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. un aumento significativo de los aportes por cuotas 2. establecimiento de cuotas incluso para las personas ya jubiladas 3. se respetaron los derechos adquiridos únicamente de aquellas personas que a la entrada en vigencia de la norma reunían todos los requisitos para obtener el beneficio jubilatorio. Casos posteriores al 18 de mayo de 1993 4. establece que toda persona nacida antes del 1 de julio de 1965 podrían entrar en esta ley |
| <p><u>Ley N° 7302, 1992.</u> Ley Marco de Pensiones, la que en su artículo 39 (artículo actualmente derogado), crea otras nuevas condiciones para los que a partir de su vigencia ingresarán al sistema del Magisterio. Finalización del régimen creado por la Ley N° 7268.</p> |
| <p><u>Ley N° 7531, 1995.</u> Esta ley deja atrás el régimen de reparto.</p> <p>Dividió a la población del régimen en dos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) población contratada posterior a julio del 92 bajo un sistema de capitalización colectiva (RCC), 2) grupo remanente bajo el anterior sistema de reparto (RTR) pero con el mayor costo de todos los regímenes |

jubilatorios (de un 10% a un 16%).

El RCC es un Régimen de Capitalización completa.

a) La adscripción es obligatoria, para todas las personas que se desempeñan, en el Magisterio Nacional y hayan ingresado a laborar después del 14 de julio de 1992.

b) El trabajador debe cotizar con un 8%, el Patrono con un 6.75% y el Estado como tal un 0.25%.

c) La edad mínima de retiro es de 55 años con 396 cotizaciones.

d) El monto de la pensión por vejez es del 60% del salario promedio, por las primeras 240 cotizaciones. Ese monto se aumenta en un 0.1%, del salario promedio, por cada cuota adicional después de las primeras 240. Es importante señalar que para obtener el monto de pensión que corresponde, se consideran todos los montos de salarios del trabajador, en su vida laboral, de manera que se traen a valor presente y se obtiene el promedio aritmético de ellos

e) Los montos de las pensiones se revisan dos veces al año.

La Junta Directiva y la Dirección Ejecutiva, tienen como prioridad en su plan de trabajo, establecer todos los mecanismos necesarios para una eficiente labor administrativa.

El RTR protege a todas las personas que ya disfrutaban de su pensión y a las que empezaron a laborar en el sector educativo antes del 15 de julio de 1992, y que actualmente están cubiertas por las leyes 2248, 7268, 7531 y 8536. Se le llama transitorio porque tiende a desaparecer en el largo plazo pues no admite nuevos cotizantes. Tienen derecho a las prestaciones por vejez los funcionarios que cumplan con un mínimo de 400 cotizaciones mensuales, y a los que hayan servido un mínimo de 20 años y cotizado las correspondientes 240 cuarenta cuotas o a los que cumplan 60 años de edad y hayan cotizado al magisterio con un mínimo de 240 cuarenta cuotas. El monto de la jubilación es equivalente 80% de los 48 mejores salarios cotizados en los últimos 60 meses.

Ley N° 7946: Mejoró el perfil de beneficios del régimen, específicamente en cuanto al monto del salario de referencia, porcentaje de estímulo por postergación, reconocimiento de derechos adquiridos.

"Reforma del artículo 2 de la Ley N° 7531", Ley N° 8536, 2006: "Artículo 2 : Quienes, al 18 de mayo de 1993 o al 13 de enero de 1997, hayan servido al menos durante veinte años en el Magisterio Nacional, mantendrán el derecho de pensionarse o jubilarse al amparo de la Ley N° 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, y a tenor de la Ley N° 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, respectivamente.

Asimismo, quienes a las fechas referidas en el párrafo anterior no alcancen los veinte años de servicio y hayan operado su traslado al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, no podrán obtener los beneficios establecidos en el presente artículo".

Fuentes: OFICIO ST.226-2010 J. Servicios Técnicos, sitio web de JUPEMA: <http://www.pensiones.co.cr>, Cascante Salas, Warner. (22 de febrero del

2010) Régimen de jubilación magisterial en Costa Rica, un análisis histórico-jurídico. INIE. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

El informe concluye que el proyecto de ley presenta los siguientes problemas:

- **Norma confusa:**

En el texto no queda claro si lo que se pretende, consistiría en una reapertura del régimen a los funcionarios que a la entrada en vigencia de esta reforma hayan solicitado su exclusión del régimen de Pensiones del Magisterio Nacional y por ende su inclusión en el régimen de IVM que administra la C.C.S.S., o ambas.

No obstante la disposición es clara en establecer la posibilidad de regreso de la C.C.S.S al magisterio (reparto o capitalización, según corresponda). O dicho en otros términos de quienes pidieron su exclusión del Magisterio y su traslado en su momento a régimen de IVM de la C.C.S.S.

En todo caso, para evitar confusiones en la norma propuesta, la redacción del texto puede ser modificado vía moción de fondo.

- **Mal empleo de la norma transitoria:**

El transitorio que se pretende incluir con esta iniciativa no cumple la función de retroactividad ni ultraactividad que caracteriza a esta figura, pues la materia que se regula en esta norma no es derecho transitorio, en virtud de que lo que se pretende es consolidar “un derecho de pertenencia” al régimen de pensión del Magisterio Nacional, para algunos servidores a través de la reapertura de un régimen que ya fue objeto de regulación en los artículos 4 y 31 de la Ley titulada “Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio, N° 7531 de 10 de julio de 1995”, la cual da la opción por una sola vez del traslado del sistema de reparto de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional al seguro nacional básico de Invalidez Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense.

Sin embargo los antecedentes de este proyecto de ley remiten a la aprobación del decreto N° 26069-H-MTSS, cuyo contenido permitió a los cotizantes del Magisterio que se trasladaron al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en 1995, a trasladarse de nuevo a su régimen de origen. Por tanto esta sería la segunda vez que se permitiría la opción de traslado a estos cotizantes, ya que el plazo de dos meses que dicho decreto emitió fue insuficiente.

Transitorio II— De conformidad con el artículo 11 de este Reglamento, los funcionarios que a la entrada en vigencia de este reglamento hubieren solicitado su exclusión del sistema de pensiones del Magisterio Nacional y su inclusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social contarán con dos meses para manifestar su

oposición. Caso contrario, la opción de traslado se tendrá por perfeccionada y sus efectos no podrán retrotraerse. Los interesados podrán enviar una nota al departamento de personal respectivo, renunciando a dicho plazo.

Asimismo el proyecto de ley tiene como objeto posibilitar el regreso al régimen magisterial de los cotizantes que se trasladaron a la C.C.S.S., pero únicamente por un período de 18 meses, cumpliendo con el principio de una norma transitoria que tiene una duración puramente temporal.

- **Violenta principio de inderogabilidad:**

El proyecto de ley incluye una norma que va en contra de lo que expresamente establecen los artículos 4 y 31 de la supracitada ley.

Como esta subcomisión señaló con anterioridad, se trata de una norma temporal y transitoria, lo cual ya ejecutó una vez mediante decreto N° 26069-H-MTSS

El **Ministerio de Hacienda** según **Oficio DM-3617-2010** con fecha 13 de setiembre 2010 establece lo siguiente:

- **Violenta principio de seguridad jurídica**

El proyecto de ley, afecta el principio de seguridad jurídica, pues pretende modificar el plazo ya vencido, algunos desde 1995, para el traslado de cuotas de los trabajadores adscritos al régimen de Pensiones de Magisterio Nacional al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, abriendo la opción de que trámites de traslado ya concluidos o muy avanzados, pueden ser retrotraídos, lo que implicaría tener que destinar, tiempo y recursos para recuperar sumas ya trasladadas de un régimen de pensiones a otro y con el agravante para las finanzas públicas, de que las cuotas de esos servidores ya fueron trasladadas a la C.C.S.S. y las diferencias a su favor generadas por la diferencia de la cotización, ya han sido depositadas en la Operadoras de Pensiones.

- **Afectación de procesos administrativos**

Además en el oficio se menciona que se afectarían los procesos ya concluidos o muy avanzados, pues se abre la opción de que en los 11.000 expedientes de traslado de cuotas iniciados desde 1995, la mayoría de ellos ya terminados, se reabrirían y en los que deberá realizarse el traslado de cuotas, calculadas a valor presente, a los regímenes del Magisterio Nacional, lo que implicaría de nuevo tener que armar un expediente administrativo en que conste la oposición expresa del servidor de ser trasladado.

Este proceso ya se había realizado con anterioridad, a la luz del decreto “Reglamento para el traslado de trabajadores y el traspaso de cuotas del Régimen de Reparto al Régimen de Capitalización del sistema de pensiones del Magisterio Nacional y del sistema de pensiones del Magisterio Nacional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social 26069-H- MTSS”, anteriormente citado.

Esta subcomisión considera que la posibilidad de regreso ha sido ya implementada en otras oportunidades, de modo que la discusión sobre la pertinencia o no del proyecto, no debe estar razonada sobre la narración de lo que significa el trámite administrativo o implicaciones del trámite, sino sobre la base legal y de justicia que se pretende resguardar.

Recordemos que el proyecto obliga solamente a los trabajadores que voluntariamente soliciten (en el tiempo establecido por el transitorio) su inclusión al régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, cancelar los montos resultantes de la diferencia en la cotización obrera efectivamente cancelada al régimen de IVM de la C.C.S.S.

Esto quiere decir que los beneficiarios de este proyecto de ley tendrán que asumir la cotización mensual del régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que va de un 12% a un 16%, más su aporte mensual a la deuda de las cotizaciones que se han acumulado durante los años que pertenecieron al régimen de la Caja Costarricense del Seguro Social, tal y como se estableció en el decreto N° 26069-H- MTSS.

El mayor interés y estímulo para estos funcionarios de la educación recae en que el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es un sistema solidario, ya que permite la jubilación a los 33.3 años de servicio, lo que significa menos deterioro físico, psicológico y una mayor calidad de vida.

La **Caja Costarricense del Seguro Social** según **Oficio N° 40.781**, con fecha 06 de setiembre 2010 señala:

1. Según criterio de Dirección Administración de Pensiones y la Dirección Actuarial:

- **Sostenibilidad financiera del Seguro de IVM**

De aprobarse esta norma se va a incidir en un acortamiento del período de sostenibilidad financiera del Seguro de IVM, que independientemente de su magnitud atenta contra la estabilidad del régimen en socavar el principio solidario que lo caracteriza.

Esta situación, podría comprometer seriamente la sostenibilidad y existencia del régimen de IVM, ya que sería de gran impacto para la Caja, por cuanto obligaría a revisar las proyecciones actuariales vigentes mediante la realización de nuevos estudios, los cuales podrían arrojar la necesidad de modificar los

requisitos y condiciones vigentes para la obtención de una pensión, en perjuicio del resto de cotizantes.

- **Situación de inseguridad jurídica**

En este mismo sentido se generaría una evidente situación de inseguridad jurídica, pues recurriendo a la figura de los mal llamados “transitorios” se busca perpetuar la posibilidad de regresar al régimen del Magisterio, permitiendo el regreso masivo de un número indeterminado de cotizantes que desde 1995 se han trasladado al régimen de IVM desde los regímenes del Magisterio. Tal situación, podría comprometer seriamente la sostenibilidad y existencia del régimen de IVM.

Empero en términos actuariales a un régimen de pensiones que se le excluya un colectivo que está a punto de pensionarse (dado el grado de madurez con que cuentan la mayoría de las personas interesadas en este proyecto de ley) y, que retiene las cotizaciones generadas por estos cotizantes en cuestión es totalmente rentable.

En cuanto a las proyecciones actuariales que menciona la C.C.S.S., no debería presentarse ningún problema, porque es deber de cualquier administrador de un régimen de pensiones, realizar al menos una evaluación actuarial del régimen cada dos años. De manera que no hay perjuicio para el resto de cotizantes, que pueden disfrutar de una pensión producto de las cuotas que han sido entregadas al régimen de IVM de la C.C.C.S. y que ésta las mantendrá en sus arcas o reservas.

En todo caso, ya se ha expresado en reiteradas oportunidades sobre la obligación de la C.C.S.S. de trasladar fondos a otros sistemas del primer pilar en donde se otorgará la pensión, de modo que el razonamiento dispuesto por la Caja no puede ser usado de manera indiscriminada para justificar la sustentación del régimen.

Sobre el particular se adjuntan los siguientes votos de la Sala Constitucional:

“Para todos los casos indicados, deberán las instituciones para las cuales laboren servidores que puedan optar por los beneficios contenidos en la Ley No. 7013, traspasar, íntegramente, las cuotas que hayan sido efectivamente aportadas en su caso a los regímenes respectivos, con la finalidad de suplir el contenido económico necesario para los derechos ya acordados como para los que deberán ser reconocidos, como se apuntó”.

Y líneas adelante agregó:

“c) En todos los casos de derechos adquiridos deberán traspasarse las cuotas a que se refiere al artículo 18 de la Ley de Pensiones de Hacienda, adicionada por la Ley que ahora se anula.” (Voto 1633-93).

Y mediante voto aclaratorio, señaló:

“De previo a considerar lo pedido, es oportuno decir que nada hay en lo resuelto por la Sala que permita pensar que la administración que tiene a su cargo actualmente el régimen de pensiones de Hacienda puede lícitamente retardar o diferir el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia, con respecto a cada beneficiario cuyos derechos se conservan, para el momento en que se produzca el traslado de las cuotas por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dicho de otro modo, la administración debe declarar los derechos singulares cuando existan y pagar el beneficio que en cada caso corresponda, todo con la debida prontitud, sin que para no hacerlo o demorarse en hacerlo pueda excusarse con el eventual retardo de la Caja para practicar el traspaso a que se refiere el aparte c) de la parte dispositiva de la sentencia de esta Sala (véase, a este respecto, la resolución No. 947-93 de las 14:45 horas del 22 de febrero de 1993)” (Voto 3491-93)”.

De igual forma se dijo:

“III- TEXTO ACTUAL DE LAS NORMAS CONSULTADAS: Para mejor comprensión de los alegatos de los Diputados consultantes, se impone transcribir, en lo que interesan, las normas que consultan y que según sus manifestaciones, podrían ser inconstitucionales, puesto que la Asamblea Legislativa, en sesión No. 137 del día dos de abril del año en curso, aprobó el informe de mayoría afirmativo y también aprobó en Primer Debate el proyecto de ley, con las correcciones sugeridas por el Poder Ejecutivo. Los nuevos textos son los siguientes (con letra resaltada en negrita se indican los cambios introducidos):

"Artículo 14.- Totalización de cotizaciones.-

Para completar el número de cuotas citadas en los dos artículos anteriores, se sumarán todas las aportadas a cualquier régimen contributivo de pensiones obligatorio y público, incluso al de invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Cuando se haya cotizado consecutivamente para dos regímenes distintos, las cotizaciones se totalizarán dentro del régimen en que se produce la baja, el cual quedará a cargo del pago de las prestaciones, según sus propias reglas, sin que sea útil para ello el tiempo servido en la empresa privada."

"Artículo 41.- Cotización de los servidores activos, pensionados y patronos.-

Todos los servidores, pensionados y patronos cubiertos por este régimen cotizarán en favor del Estado de la siguiente manera:..."

El resto del artículo conserva su redacción original.

"Artículo 42.- Contribución especial de los pensionados y los jubilados..."

El artículo conserva su texto original.

"Transitorio V.-..."

El texto originalmente aprobado fue eliminado del nuevo proyecto y en su lugar se incluyó otro artículo transitorio V, que no corresponde al eliminado.

Puede advertirse, de la transcripción que se hace, que las modificaciones que se consultan, tienen que ver con los siguientes aspectos : en el artículo 14, se elimina la posibilidad de que se reconozca el tiempo servido en la empresa privada y contribuido para el régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social, para jubilarse o pensionarse en un régimen distinto, lo que podría significar violación de los derechos adquiridos de los trabajadores, del principio de igualdad y del principio contenido en el artículo 73 constitucional .

(Voto 3447-98).

Por último, ese mismo Tribunal en otro veredicto indicó:

“Así, resulta claro que la negativa de la Caja Costarricense de Seguro Social de traspasar la cuota respectiva al Régimen de Hacienda resulta arbitraria y violatoria de los derechos fundamentales de los posibles beneficiarios de ese régimen, dado que con su actuación convierte en nugatorio e imposible el derecho de los beneficiarios, que cumplen con los requisitos legales, para acogerse al Régimen de Pensiones de Hacienda, derechos adquiridos que ellos conservan aún cuando haya sido declarada la inconstitucionalidad de la Ley 7013. (Voto 1593-93. En igual sentido: votos 947-93, 577-95).

En acción de inconstitucionalidad N° 2136-91 de las catorce horas del veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y uno, estableció:

“(...) de igual forma se dimensionan los efectos de la presente declaratoria, en el sentido de que todas aquellas personas que hubieren ingresado y cotizado para el Régimen de Pensiones de Hacienda con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 7013 de 18 de noviembre de 1985, por haberlo permitido así cualquiera de las normas presupuestarias que se declaran nulas y que esa ley contemple, tendrán derecho a permanecer en él. En cuanto a los servidores que hubieren ingresado al régimen de Pensiones de Hacienda con posterioridad a la promulgación de la Ley 7013 de 18 de noviembre de 1985 y aquellos que lo hubieran hecho en el de pensiones de comunicaciones, por haberlo permitido así cualquiera de las normas que se anulan, tendrán derecho a que las cuotas que hubieren pagado sean trasladadas, a su solicitud, al régimen especial de jubilaciones o pensiones que él indique, siempre que hubiese cotizado para él o hubiere estado legalmente facultado para hacerlo.. (...)” (El resaltado no es del original).

En Resolución 2005-00780 de la Sala Segunda, se dijo:

“III.- AGRAVIOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. (...). Solicita, por lo expuesto, se revoque el fallo recurrido en el sentido de que la pensión de la actora debe ser recalculada por el Departamento de Pensiones de la Caja, eliminando los salarios y las cuotas (16) del Ministerio de Educación Pública, y por ende los salarios ahí reportados; además que las diferencias de monto sean cancelados mediante liquidación actuarial entre la Caja y el Magisterio Nacional (folios 375 a 377). “

Y líneas adelante agregó los Magistrados de la Sala Segunda:

“Si bien se mira, no fue sino en virtud del principio “in dubio pro fundo”, que el Tribunal consideró: 1º.- que la Caja Costarricense de Seguro Social debía trasladar al régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional las dieciséis cuotas del causante, que le fueron enteradas, por error de la Administración (Ministerio de Educación); esto es, sin que el trabajador fallecido -quien laboró el período en cuestión para el Magisterio Nacional-, lo hubiera solicitado. Para lo cual le fijó un mes de plazo, a partir de la firmeza de la sentencia. Modificando, en consecuencia la fecha del rige. Estableciendo, por lo tanto, que el derecho de la actora a disfrutar de la pensión no regiría sino a partir del momento que la Caja trasladara dichas cuotas al Magisterio o antes, en el caso de que lo hiciera en un plazo menor, es decir, en un término menor al citado mes. (...) De ahí que el Ad quem confirmara el fallo recurrido en cuanto le otorgó a la actora la pensión por viudez por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, modificando, eso sí, la fecha del rige. Disponiendo, al efecto, en lo de interés: Que debe la C.C.S.S. trasladar las 16 cuotas -de setiembre de 1996 a diciembre de 1997 y febrero de 1998- al régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, para lo cual cuenta con un mes a partir de la firmeza de la sentencia. Que a partir de este momento rige la pensión otorgada o antes en el caso de que la Caja Costarricense haga el traslado en un plazo menor. Asimismo, que la actora debe enterar las diferencias de cotización entre el régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social y el del Magisterio. Es claro, pues, que la pensión no debe pagarse hasta tanto la Caja reintegre efectivamente a la Junta las cotizaciones que fueron enteradas por error al Régimen de I.V.M., para lo cual cuenta, ésta última institución, como se dijo, con un mes de plazo, a partir de la firmeza de la sentencia. No siendo sino a partir de este momento, o antes en el caso de que la Caja Costarricense haga el traslado en un plazo menor, que rige la pensión, que por sentencia se ordena otorgar.

...

V.- EN CUANTO AL RECURSO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Los agravios tampoco son de recibo. ... De lo transcrito se deduce, por el contrario, que lo dispuesto por el A quo, en el sentido de que: “Una vez que la Junta de Pensiones y

Jubilaciones del Magisterio Nacional comience a pagar la pensión aquí otorgada, tendrá que comunicarlo inmediatamente a la Caja Costarricense del Seguro Social, a efecto de que ésta última recalcule el monto de la pensión por viudez y orfandad que le cancela a la actora y su hijo Vargas Arce.”, es un punto que, por no haber sido objeto de apelación, por la actora, no fue conocido por el Ad quem y por ello quedó firme. Tampoco es cierto que el fallo revocara lo dispuesto por el A quo en el sentido de que “con relación a los montos de pensión ya cancelados por la Caja Costarricense de Seguro Social en una suma mayor, deberá acudir a la vía correspondiente para la reparación del daño”. La Caja expresó, en apelación, que esto era improcedente, argumentando, al efecto, que esos montos debían ser cubiertos por el Magisterio mediante una liquidación actuarial que debía realizarse entre la Caja y dicho Fondo; para reintegrar a la Caja el costo-beneficio de haber estado cubierta por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. No obstante, esos alegatos fueron rechazados por el Ad quem, pues al efecto consideró lo siguiente: “C.- El recurso de la institución aseguradora, en cuanto indica que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, le debe reintegrar mediante liquidación actuarial el costo beneficio de haber estado cubierta por su Régimen de Viudez y recibido asistencia médica bajo el seguro de salud, no es procedente primero, porque si la actora recibió pensión de su Régimen, eso no es óbice para que le diera la asistencia médica, porque independientemente del régimen o regímenes que le otorguen las pensiones a la actora, es su obligación darle esa asistencia médica dada la universalización de seguros, consagrada en el párrafo tercero del artículo 177 de la Constitución Política, que ordena cubrir a todos los habitantes del país y desarrollada en el artículo 1° del Reglamento de Seguro de Salud de esa institución, que armoniza con el artículo 73 de la Constitución Política, que le ordena la administración y gobierno de los seguros sociales. En segundo lugar, no es procedente porque las cuotas han estado enteradas a su cuenta y han sido invertidas por esta institución disfrutando de los beneficios respectivos”. Con lo cual mantuvo, en consecuencia, el pronunciamiento del A quo en el sentido de que “con relación a los montos de pensión ya cancelados por la Caja Costarricense de Seguro Social en una suma mayor, deberá acudir a la vía correspondiente para la reparación del daño”. “.

5. Trámite del proyecto:

Se presenta un informe de mayoría que recomienda dictaminar afirmativamente el proyecto de ley: “REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL”, expediente N° 17.561 y aprobar positivamente las mociones presentadas.

En la sesión del 22 de noviembre del 2010 se aprueba por mayoría tanto el informe de subcomisión como las dos mociones presentadas. Las mociones consisten en: 1) una propuesta de una mejor redacción del texto base en

cuanto a los procedimientos que cada cotizante (de reparto o de capitalización colectiva según corresponda) debe gestionar para efectuar su traslado de cuotas del régimen de IVM de la C.C.S.S. al régimen de Pensiones del Magisterio Nacional; 2) consulta de este proyecto de ley a la C.C.S.S. para que su respuesta se haga llegar al Plenario.

Por las razones anteriormente expuestas, sometemos a consideración del plenario legislativo el presente dictamen afirmativo de mayoría y solicitamos a los señores diputados y diputadas la aprobación de este proyecto de ley, con miras a lograr su aprobación definitiva.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:****REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES Y
JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL**

ARTÍCULO ÚNICO.- Adiciónese un transitorio al artículo 4 y 31 de la Ley N.º 7531, y sus reformas, denominada Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el cual se leerá:

“Transitorio I.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 y 30 de la Ley N.º 7531, los funcionarios que a la entrada en vigencia de esta reforma hayan solicitado su exclusión del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional y su inclusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social contarán con dieciocho meses a partir de la publicación de esta Ley para manifestar su oposición.

Aquellos funcionarios pertenecientes al régimen de reparto, que hubieran solicitado su exclusión del régimen del Magisterio Nacional con anterioridad a la vigencia de esta ley y que manifiesten su oposición en los términos establecidos en este transitorio, deberán firmar una autorización para que se deduzca del monto de su salario, en el plazo por ellos escogido y a favor del Ministerio de Hacienda, los montos resultantes de la diferencia en la cotización obrera efectivamente cancelada al seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social y la que les hubiera correspondido cancelar al régimen de reparto. Así mismo deberán firmar un convenio con la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, para regular la forma de pago de las diferencias en la cotización patronal.

Para estos casos el Ministerio de Hacienda deberá firmar un convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social, en el cual se regulará el plazo y la forma en que se le deberá cancelar a éste, los montos recibidos por concepto de las cotizaciones obrera, patronal y estatal que correspondan a dichos funcionarios.

Aquellos funcionarios pertenecientes al régimen de capitalización colectiva que hubieran solicitado su exclusión del sistema de pensiones del Magisterio Nacional con anterioridad a la vigencia de esta ley y que manifiesten su oposición en los términos establecidos en este transitorio, deberán firmar un convenio con la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en el cual se regulará el plazo y la forma en que deberán cancelarse a éste, los montos resultantes de la diferencia en las cotizaciones obrera y patronal efectivamente canceladas al seguro de Invalidez, Vejez y

Muerte y las que hubiera correspondido cancelar al régimen de capitalización.

Para estos casos la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional deberá firmar un convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social, en el cual se regulará la forma y plazo en que se cancelará a la Junta los montos recibidos por concepto de las cotizaciones obrera, patronal y estatal que corresponda a dichos funcionarios.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN. SAN JOSÉ, A LOS VEINTITRES DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DEL DOS MIL DIEZ.

Martín Monestel Contreras
PRESIDENTE a.i.

Ernesto Chavarría Ruíz
SECRETARIO a.i.

Julia Fonseca Solano

Rodrigo Pinto Rawson

Rodolfo Sotomayor Aguilar

María Eugenia Venegas Renauld

DIPUTADOS