

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME INTEGRADO
JURÍDICO-ECONÓMICO

PROYECTO DE LEY:

**“REFORMA A LA LEY N° 7531 DEL SISTEMA DE PENSIONES
Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL”**

EXPEDIENTE N° 18.888

OFICIO N° ST. 163-2014 I

ELABORADO POR:

ANA GABRIELA MASSEY MACHADO
M^a ELENA LEANDRO ALFARO
ASESORAS PARLAMENTARIAS

REVISADO POR:
FREDDY CAMACHO ORTIZ
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:

GLORIA VALERÍN RODRÍGUEZ
DIRECTORA

25, AGOSTO, 2014

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)	4
A. Conformación del SNP	4
B. Régimen de Capitalización Colectiva	5
III. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO PROPUESTO	6
Artículo 13 Reglamento General	6
Artículo 15.- Contribución del Estado y Plazos	9
Artículo 21.- Portafolio de inversiones	14
Artículo 107.- Fondo Especial de Administración	37
Artículo 118.- Contribución patronal, del Estado, centros públicos y privados y plazos en el Régimen de Capitalización Colectiva y Procedimiento de Pago	41
Artículo 119.- (sin título)	43
Artículo 120.- (sin título)	49
Artículo 121.- (sin título)	49
Artículo 122.- (sin título)	50
Artículo 123.- (sin título)	51
Artículo 124.- (sin título)	52
Artículo 125.- (sin título)	52
Artículo 126.- (sin título)	53
Artículo 127.- (sin título)	53
Artículo 128.- (sin título)	54
IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	59
V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	59
Votación	59
Delegación	59
Consultas	60
Obligatorias:	60
Facultativas	60
VI. ANTECEDENTES	60

INFORME INTEGRADO*
JURÍDICO-ECONÓMICO

**“REFORMA A LA LEY N° 7531 DEL SISTEMA DE PENSIONES
Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL”**

EXPEDIENTE N° 18.888

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto pretende modificar la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el objetivo de facilitar una adecuada recaudación del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), e incorporar y mejorar las alternativas de inversión de los recursos financieros buscando colocarlos donde se obtengan réditos que permitan la sostenibilidad del mismo.

Señala la exposición de motivos que la creación de RCC se remonta a hace veinte años, y los recursos que administra han venido creciendo de manera exponencial, siendo que con la normativa existente solamente pueden invertirse en valores del mercado financiero y bursátil costarricense, o bien mediante colocación de créditos a miembros del Magisterio Nacional. En ese sentido, se busca que dichos recursos puedan colocarse en otras alternativas de inversiones, tanto nacionales como internacionales, y no solo en esos sectores.

Con la diversificación de las inversiones, se persigue disminuir el riesgo de concentración, no solo de mercado, sino dentro los diferentes sectores de la economía. Ello por cuanto, según se indica, actualmente el mercado financiero y de valores a nivel nacional, depende principalmente de las emisiones del Banco Central y Ministerio de Hacienda, los cuales acaparan entre el 85% y 90% de los instrumentos del mercado bursátil disponible. Aunado a lo anterior el número de entidades e instituciones financieras y no financieras que fondeaban proyectos de inversión a través de la Bolsa Nacional de Valores, se ha reducido pasando de 82 al finalizar 1998 a 36 al final del 2010, y los emisores accionarios pasaron de 22 a 12 en igual lapso de tiempo.

Otras propuestas que contiene el proyecto, son las siguientes:

- Otorgar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), herramientas legales similares a las que dispone la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en materia de cobro y supervisión para con los centros educativos públicos y privados.
- Permitir que la Jupema pueda realizar proyectos sociales, de manera individual como colectiva con otras organizaciones, relacionada con la atención integral, ayudas, beneficios, ventajas y en general cualquier tipo de

actividad, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social, asistencia y prestaciones sociales suficientes para preservar la salud y la vida.

- Introducir aspectos relacionados con la figura de retención indebida de la cuota obrero.

II. SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

A. Conformación del SNP¹

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de nuestro país, está estructurado en cuatro pilares de protección: uno básico, otro complementario obligatorio, uno complementario voluntario y finalmente uno no contributivo.

El detalle es el siguiente:

- i) El primer pilar está conformado por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS y varios regímenes sustitutos de éste, como son los **regímenes de reparto y capitalización del Magisterio Nacional**, el régimen del Poder Judicial, el régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el de los Bomberos Permanentes (estos dos últimos fueron cerrados por la Ley 7302 -Ley marco de pensiones-, pero aún cuentan con afiliados y pensionados). El régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional se creó mediante la agrupación de varios regímenes: Hacienda (incluye Diputados), Registro Público, Comunicaciones (Correos y Telégrafos), Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ferrocarriles, Municipalidades y Músicos.
- ii) El segundo pilar está constituido por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC), de capitalización individual, y administrado por operadoras de pensiones, al cual pertenecen todos los trabajadores asalariados del país y que fue creado por la Ley N° 7983, Ley de Protección al Trabajador. También se cuentan en este pilar los regímenes complementarios que existen en algunas instituciones del Sector Público, como el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Central de Costa Rica (el fondo fue clausurado, pero aún hay pensionados), el Banco Anglo Costarricense (al quebrar el banco el pago de las pensiones lo asumió el Ministerio de Hacienda), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) (se transformó a fondo de ahorro, pero aún hay pensionados) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

¹ <https://www.supen.fi.cr/comunicacion/EI%20sistema%20nacional%20de%20pensiones.pdf>. Tomado el 27/07/14.

- iii) El tercer pilar lo conforma el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que data de 1995 y fue reformado en el año dos mil por la Ley de Protección al Trabajador; tiene como modalidad de financiamiento la capitalización individual y es administrado por operadoras de pensiones complementarias.
- iv) El cuarto pilar lo integra el Régimen No Contributivo por Monto Básico (RNC), a cargo de la CCSS. Se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), y algunos impuestos específicos. También pueden considerarse en este pilar, otros regímenes no contributivos, como los de Guerra y Gracia.

B. Régimen de Capitalización Colectiva

Como se dijo, el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) forma parte del primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones; pilar que tiene su sustento constitucional en el párrafo primero del artículo 73 de la Carta Fundamental, cuando dispone que: *“Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.”*

En el caso específico del RCC, fue creado el 10 de julio de 1995, mediante la Ley N° 7531, que reformó de forma integral la Ley N° 2248, del 5 de setiembre de 1958 (que a su vez había sido reformada íntegramente por Ley N° 7268, de 14/11/91), y que regula el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Al igual que el régimen de IVM de la CCSS, el RCC es un régimen colectivo², en el sentido de que los recursos que ingresan son para fortalecer la reserva, sin que pertenezcan a nadie en particular, a diferencia de los regímenes del segundo y tercer pilar, que son de capitalización individual³.

El RCC es de adscripción obligatoria (art. 3 Ley N° 2248), y cubre a todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional, y hayan sido nombradas, por primera vez, con posterioridad al 14 de julio de 1992. (art. 7).

El trabajador cotiza con un 8% de su salario, mientras que el patrono lo hace un 6.75% (art. 14), en tanto que el Estado aporta un 0,41%; la edad mínima de retiro es de 55 años, con 396 cotizaciones, y el monto de pensión por vejez es del 60% del salario promedio de las primeras 240 cotizaciones traídas a valor presente,

² La Supén define “**Capitalización colectiva**” de la siguiente manera: *“es un sistema de financiamiento en el cual las aportaciones periódicas de los partícipes constituyen un fondo con el cual se pretende hacer frente al posible pago de pensiones cuando los partícipes alcancen la edad de jubilación.”* (www.supen.fi.cr)

³ La Supén define “**Capitalización individual**” de la siguiente manera: *“es un sistema de financiamiento en el cual las aportaciones del partícipe se consideran a título individual con las cuales se constituye un fondo que pretende hacerle frente al posible pago de su pensión cuando alcance la edad de jubilación.”* (www.supen.fi.cr)

monto que aumenta en un 0,1% del salario promedio por cada cuota adicional después de las primeras 240 cotizaciones traídas a valor presente. Dicho monto se revisa dos veces al año.

Esas cotizaciones ingresarán a un **Fondo de Capitalización**, el cual se incrementará con los réditos producidos por las inversiones de ese mismo Fondo (art. 18). El Fondo es independiente del patrimonio de la Jupema, y se declara inembargable. (art. 19).

La cartera de inversiones tendrá que ser compatible con las obligaciones para el pago en tiempo del 100% de las pensiones de los beneficiarios, y el pago de la administración del Fondo. Para estos efectos, podrá invertir los recursos económicos acumulados, bajo los parámetros de disponibilidad, mejores condiciones de mercado, seguridad y rentabilidad. (art. 20).

La Ley vigente le autoriza a colocar los recursos en distintas inversiones, dentro de las que se encuentran: préstamos; títulos emitidos por el sector público; instrumentos financieros emitidos por fideicomisos, y; valores de oferta pública, o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Sugef. (art. 21, el cual se reforma en el proyecto de ley).

Al 31 de enero del 2014, el RCC contaba con 76.577 cotizantes activos, y había otorgado 737 beneficios por invalidez, vejez y sucesión.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO PROPUESTO

El proyecto consiste en la modificación de los artículos 13.f), 15, 21 y 107 de la “Ley N° 7531”, así como la adición de los artículos 118 a 128.

Antes de analizar los cambios propuestos, hemos de indicar que la ley que debe ser reformada es la Ley N° 2248, misma que está vigente, y recoge las distintas reformas parciales e integrales, que en el transcurso del tiempo se le han ido incorporando al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional⁴, incluyendo la tramitada mediante la Ley N° 7531, del año 1995.

Artículo 13 Reglamento General

El artículo 13 se refiere al Reglamento General del RCC, y señala los aspectos que debe contener, como son: períodos de espera o calificación para cada una de las contingencias (vejez, invalidez y sobrevivencia a la muerte del sostén económico de la familia) (inc. a); número y la calidad de las cotizaciones necesarias para adquirir el derecho a las diversas prestaciones, según las contingencias, (inc. b); cuantía y la duración de las prestaciones, para cada una de las contingencias cubiertas (inc. c); procedimiento administrativo para tramitar las solicitudes de los interesados (inc. d); reglas sobre la inversión de los recursos del Fondo de

⁴ El texto integral de esa ley, puede ser accedido en el sitio web de la Procuraduría General de la República: http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11692&nValor3=90782&strTipM=FN

Capitalización (inc. e); un cobro por administración, que la Junta destinará única y exclusivamente a la correcta y sana administración del Régimen (inc. f), y; todos los otros elementos que se consideren necesarios para la correcta administración del Régimen (inc. g).

De ellos, la presente iniciativa reforma el inciso f), referente al cobro por administración, del inciso f).

El cuadro comparativo es el siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 13.- Reglamento General (...) f) Un cobro por administración, que la Junta destinará única y exclusivamente a la correcta y sana administración del Régimen.</p> <p>Dicha comisión no podrá ser superior al promedio ponderado de comisiones cobrado por las operadoras de pensión complementaria (OPC) en el Régimen obligatorio de pensión complementaria. El monto no podrá ser superior al promedio ponderado de las comisiones vigentes para las OPC.</p> <p>..... La Junta establecerá, dentro de ese límite, la comisión por cobrar; lo anterior, previo estudio de las necesidades, la proyección de los gastos y las normas de ejecución de presupuesto, con el fin de que se ajuste a medidas de austeridad y control en el gasto. La comisión se tomará de los ingresos por réditos y cotizaciones a que se refieren los artículos 17 y 18 de la presente Ley y pasará a formar parte del Fondo Especial de Administración, establecido en el artículo 107 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 13.- Reglamento General</p> <p>f) Un cobro por administración, que la Junta destinará única y exclusivamente a la correcta y sana administración del Régimen.</p> <p>Dicha comisión no podrá ser superior al límite máximo (porcentaje) definido en el Reglamento sobre la apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y ahorro voluntario previstos en la ley de protección al trabajador, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), con respecto al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (OPC). La Junta establecerá, dentro de ese límite, la comisión por cobrar; lo anterior, previo estudio de las necesidades, la proyección de los gastos y las normas de ejecución de presupuesto, con el fin de que se ajuste a medidas de austeridad y control en el gasto. La comisión se tomará de los ingresos por réditos y cotizaciones a que se refieren los artículos 17 y 18 de la presente ley y pasará a formar parte del Fondo Especial de Administración, establecido en el artículo 107 de esta ley.”</p>

Como se observa, en vez de que el cobro por administración del Régimen se efectuó tomando en cuenta el promedio ponderado de comisiones cobradas por las operadoras de pensión complementaria, se haga tomando el límite máximo (%) definido en el Reglamento sobre la apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y

ahorro voluntario previstos en la Ley de Protección al Trabajador, emitido por el Conassif.

Hoy día, y según información aportada a esta asesoría⁵, la Jupema no cobra esa comisión, ya que los gastos que le ocasiona la administración del RCC los ha asumido con los recursos del Fondo Especial de Administración (Fondo, que según el art. 106 vigente, se financia con una comisión que surge de deducir, a cada uno de sus asegurados, un 5 x 1000 de los salarios y pensiones del Régimen a su cargo).

En tanto, de aprobarse la iniciativa, la Jupema quedaría autorizada legalmente para usar como parámetro de cobro, el límite máximo de la comisión por administración⁶, establecida en el Reglamento para Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC)⁷.

Ese régimen (ROPC), del cual ya se dijo constituye el segundo pilar del Sistema Nacional de Pensiones, es administrado por operadoras de pensiones, quienes hoy día no podrán cobrar una comisión superior al 0.35% anual, según el inciso 2 del artículo 37 de dicho Reglamento, tal como se lee de seguido:

Artículo 37.- De la Comisión por Administración.

(...)

2- Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias: La base de cálculo de la comisión será un porcentaje del saldo administrado definido, este último, como la diferencia entre el activo total y el pasivo total.

El límite máximo de comisión que las entidades podrán cobrar a los afiliados, sobre la base de cálculo antes indicada, será de un 0.35% anual.

(...) (lo subrayado no es del original)

Entonces, esa sería la comisión máxima a que quedaría sujeta la Jupema, por administrar el RCC, no pudiendo cobrar otra superior.

No obstante, debemos indicar que ese tope del 0.35% entraría en rigor, para las operadoras de pensiones, hasta el año 2020. Ello por cuanto en el año 2010 el Conassif modificó ese artículo 37, para variar la metodología de cálculo⁸, y dispuso, vía transitorio, una disminución gradual de esa comisión, que empezaría con el 1.10% en el año 2011 hasta bajar al 0.35% en el año 2020, según se aprecia en la tabla siguiente:

⁵ Lic. José Antonio Segura, Subdirector Ejecutivo Jupema. Conversación telefónica, 30/07/14.

⁶ Se entiende por comisiones de administración: el dinero que la operadora le cobra al afiliado por administrar su cuenta individual. Su sustento legal se encuentra en el artículo 49 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, de 16/02/00.

⁷ Aprobado por el Conassif, en sesión 216-2001, del 19/03/01 y sus reformas.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46154&nValor3=89682&strTipM=TC

⁸ Conassif. Artículo 10 de la sesión N° 847-2010, de 23/04/10. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta, N° 96, del 19/05/10. Antes de eso, la comisión por administración se cobraba sobre los rendimientos y sobre los aportes.

Año	Comisión
1° Enero-2011	1,10%
1° Enero-2012	1,10%
1° Enero-2013	1,10%
1° Enero-2014	0,70%
1° Enero-2015	0,70%
1° Enero-2016	0,70%
1° Enero-2017	0,50%
1° Enero-2018	0,50%
1° Enero-2019	0,50%
1° Enero-2020	0,35%

Fuente: Reglamento sobre la apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y ahorro voluntario previstos en la ley de protección al trabajador.

(http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46154&nValor3=89682&strTipM=TC)

Según ello, el límite máximo que rige para el presente año 2014, es de un **0.70%**, que sería, entonces, el tope para la Jupema, de aprobarse la reforma propuesta.

Artículo 15.- Contribución del Estado y Plazos

El RCC es un régimen de contribución tripartido: patronos, trabajadores y el Estado. El aporte de los dos primeros se regula en el artículo 14 (8% trabajadores y 6.75% patronos), en tanto que el aporte del Estado se regula en el artículo 15

Este último es que se modifica en la propuesta, y cuyo cuadro comparativo se muestra de seguido:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 15.- Contribución del Estado y plazos</p> <p>El Estado, en su calidad de tal, cotizará un porcentaje idéntico al que aporta al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del total de los salarios de los servidores públicos y privados de la educación nacional, que se encuentren dentro del colectivo cubierto por el Régimen de capitalización colectiva.</p> <p>Para realizar el pago correspondiente a favor de la Jupema, se establece el procedimiento siguiente:</p>	<p>Artículo 15.- Contribución del Estado y plazos</p> <p>El Estado, en su calidad de tal, cotizará un porcentaje idéntico al que aporta al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del total de los salarios devengados de los servidores públicos y privados de la educación nacional, que se encuentren dentro del colectivo cubierto por el Régimen de Capitalización Colectiva.</p> <p>Para realizar el pago correspondiente a favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, se establece el procedimiento siguiente:</p>

a) Para los trabajadores de la educación que presten servicios al MEP, el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo improrrogable de dos (2) meses para depositar, a favor de la Jupema, los montos correspondientes a las cotizaciones obreras, patronales y estatales, término que igualmente se aplicará cuando se trate de patronos privados.

b) Para los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza, públicos y privados, la **Jupema**..... remitirá, mensualmente, a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, una planilla con los nombres, los números de cédula, los montos salariales devengados y el monto total por cancelar. La **Jupema**..... dispondrá de un plazo improrrogable de dos (2) meses para remitir esta información al Ministerio de Hacienda; este último, una vez recibida la planilla, contará con un plazo de dos (2) meses para depositar las sumas a favor de la **Junta de Pensiones**. La Junta de Pensiones y Jubilaciones les fijará a estos centros de enseñanza los plazos máximos para remitirle la información de sus planillas.

Si el Ministerio de Hacienda no deposita las sumas a favor de la **Jupema**, dentro de los plazos dispuestos en los incisos a) y b) de este artículo, los montos no girados devengarán, por concepto de interés por mora, un porcentaje igual a la tasa básica pasiva a seis (6) meses plazo, calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Igual interés por mora será aplicable a la **Jupema** sobre los montos por cancelar a su favor, en caso de no presentar la planilla correspondiente dentro

a) Para los trabajadores de la educación que presten servicios al **Ministerio de Educación Pública** (MEP), el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo improrrogable de dos (2) meses para depositar, a favor de la Jupema, los montos correspondientes a las cotizaciones obreras, patronales y estatales, término que igualmente se aplicará cuando se trate de patronos privados.

b) Para los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza, públicos y privados, la **Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional** remitirá, mensualmente, a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, una planilla con los nombres, los números de cédula, los montos salariales devengados y el monto total por cancelar. La **Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional** dispondrá de un plazo improrrogable de dos (2) meses para remitir esta información al Ministerio de Hacienda; este último, una vez recibida la planilla, contará con un plazo de dos (2) meses para depositar las sumas a favor de la **Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional**. La Junta de Pensiones y Jubilaciones **del Magisterio Nacional**, les fijará a estos centros de enseñanza los plazos máximos para remitirle la información de sus planillas.

Si el Ministerio de Hacienda no deposita las sumas a favor de la **Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional**, dentro de los plazos dispuestos en los incisos a) y b) de este artículo, los montos no girados devengarán, por concepto de interés por mora, un porcentaje igual a la tasa básica pasiva a seis (6) meses plazo, calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Igual interés por mora será aplicable a la **Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional** sobre los montos por cancelar a su favor, en caso de no presentar la planilla correspondiente dentro

<p>del plazo ordenado en el inciso b) de este artículo. Las sumas por intereses deberán cancelarse con cargo al Fondo Administrativo establecido en el artículo 107 de esta Ley. La Junta de Pensiones y Jubilaciones cobrará, a su vez, igual interés por mora a los centros de enseñanza que no le presenten las planillas dentro de los plazos fijados.</p> <p>Todo interés por mora se destinará, exclusivamente, a fortalecer el Fondo de Pensiones del Régimen de capitalización colectiva.</p> <p>La certificación que emita la Jupema, donde consten las deudas a favor del Fondo de Pensiones, tendrá carácter de título ejecutivo, excepto en los casos en que la Junta haya omitido o atrasado el envío de las planillas correspondientes o las haya enviado defectuosas al Ministerio de Hacienda.</p> <p>La Jupema queda facultada para inspeccionar a los centros de educación públicos y privados, cotizantes del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono.</p> <p>Las transgresiones a esta Ley serán sancionadas en la siguiente forma: (lo que sigue a partir de acá y que regula las sanciones, se traslada al nuevo art. 119, con algunos cambios. Por ello, esa parte se transcribirá cuando se analice el art. 119)</p>	<p>del plazo ordenado en el inciso b) de este artículo. Las sumas por intereses deberán cancelarse con cargo al Fondo Administrativo establecido en el artículo 107 de esta ley. La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional cobrará, a su vez, igual interés por mora a los centros de enseñanza que no le presenten las planillas dentro de los plazos fijados.</p> <p>Todo interés por mora se destinará, exclusivamente, a fortalecer el Fondo de Pensiones del Régimen de Capitalización Colectiva.</p> <p>La certificación que emita la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, donde consten las deudas a favor del Fondo de Pensiones, tendrá carácter de título ejecutivo, excepto en los casos en que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional haya omitido o atrasado el envío de las planillas correspondientes o las haya enviado defectuosas al Ministerio de Hacienda.</p> <p>La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional queda facultada para inspeccionar a los centros de educación públicos y privados, cotizantes del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono.</p>
--	---

Según lo anterior, el texto vigente presenta tres modificaciones, que serían las siguientes:

1- Salarios devengados

Actualmente la norma únicamente dispone que la cotización del Estado será igual a la que aporta al Régimen de IVM, “del total de los salarios”, mientras que la reforma agrega que sean sobre los “salarios devengados”.

De este cambio no dice nada la exposición de motivos, salvo que la “*iniciativa no conlleva erogación alguna para el Erario público*”. En razón de ello, esta asesoría consultó a la Jupema, y se nos indicó que: “*la palabra devengado no varía el fondo del artículo ni tiene ningún efecto fiscal. Se refiere al salario nominal, al total, tal y como se aplica hoy en la Ley 7531*”.⁹

En ese sentido, se tiene que efectivamente dicha Ley (que para nosotros, es la N° 2248), se refiere a “*salarios devengados*” en el artículo 7, así como a “*montos salariales devengados*” en este mismo artículo 15 (inc. b), según se muestra a continuación:¹⁰

Artículo 7.- Ambito de cobertura.

(...)/ Los funcionarios activos del Ministerio de Educación Pública (MEP) que, por ocupar cargos a tiempo completo en la dirigencia de organizaciones gremiales, corporativas y sindicales, directamente vinculadas con el Magisterio Nacional, hayan disfrutado de licencia sin goce de salario en el ejercicio de esa representación, tendrán derecho a que el tiempo destinado a esa actividad se les reconozca como años de servicio, únicamente para efectos de pensión. (...) A efecto de que este tiempo resulte hábil para adquirir el derecho jubilatorio, esas personas deberán haber cotizado sobre los salarios devengados mientras ostentaron la representación.

Artículo 15.- Contribución del Estado y plazos

El Estado, en su calidad de tal, cotizará un porcentaje idéntico al que aporta al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del total de los salarios de los servidores públicos y privados de la educación nacional, que se encuentren dentro del colectivo cubierto por el Régimen de capitalización colectiva. Para realizar el pago correspondiente a favor de la Jupema, se establece el procedimiento siguiente:

(...)

b) Para los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza, públicos y privados, la Jupema remitirá, mensualmente, a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, una planilla con los nombres, los números de cédula, los montos salariales devengados y el monto total por cancelar. La Jupema dispondrá de un plazo improrrogable de dos (2) meses para remitir esta información al Ministerio de Hacienda; este último, una vez recibida la planilla, contará con un plazo de dos (2) meses para depositar las sumas a favor de la Junta de Pensiones. La Junta de Pensiones y Jubilaciones les fijará a estos centros de enseñanza los plazos máximos para remitirle la información de sus planillas.

⁹ Lic. José Antonio Segura, Subdirector Ejecutivo Jupema. Correo electrónico, 31/07/14.

¹⁰ También en los artículos 34 y 45, que forman parte del Régimen Transitorio de Reparto.

(...) (lo subrayado no es del original)

Nótese que en el caso de ese inciso b) del artículo 15, los “*montos salariales devengados*” de los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza públicos y privados, se remiten al Ministerio de Hacienda para efectos de la cotización que le corresponde al Estado, en su calidad de tal. Sea, el Estado cotiza, hoy día, sobre los salarios devengados.

En razón de ello, es que se deduce que la cotización que se efectúa para el caso de los trabajadores de la educación que prestan servicios al MEP (inc. a), es sobre los salarios devengados; sea sobre el salario total.

Entonces, en vista de que según la Jupema, la palabra “devengado” no varía el fondo del artículo 15, ni tiene ningún efecto fiscal, es que esta asesoría no encuentra razones especiales que justifiquen variar la redacción de un texto que, al parecer, no ha generado ningún problema de aplicación.

2- Acrónimos

El texto propuesto sustituye el acrónimo¹¹ “*Jupema*”, o bien el término “*Junta de Pensiones*”, por nombre completo de: “*Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*”

Ese cambio no aporta nada relevante, pues actualmente la ley vigente ya especifica, en el encabezado del artículo 13 (encabezado que no se reforma con el proyecto), que el término “*Jupema*” corresponde a: “*Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional*”, según se lee de seguido:

Artículo 13.- Reglamento General.

Para ejecutar lo dispuesto en los dos artículos anteriores, así como el procedimiento administrativo para su realización, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), emitirá el Reglamento General del Régimen de capitalización colectiva de pensiones y jubilaciones.

(...) (lo subrayado no es del original)

De hecho, otros artículos de la ley vigente (arts. 76, 94 y 108), también utilizan el acrónimo “*Jupema*”.

Aparte de ello, el texto propuesto en vez de “*MEP*”, especifica que debe ser: “*Ministerio de Educación Pública (MEP)*”.

¹¹ Según el Diccionario de la lengua española, “**acrónimo**” significa: “**1. m.** Tipo de sigla que se pronuncia como una palabra; p. ej., o(bjeto) v(olador) n(o) i(dentificado)./ **2. m.** Vocablo formado por la unión de elementos de dos o más palabras, constituido por el principio de la primera y el final de la última, p. ej., ofi(cina infor)mática, o, frecuentemente, por otras combinaciones, p. ej., so(und) n(avigation) a(nd) r(anging), Ban(co) es(pañol) (de) (crédit)o.” (<http://lema.rae.es/drae/?val=acr%C3%B3nimo>)

Este cambio es igualmente innecesario e irrelevante, pues el artículo 7 (que no se reforma con el proyecto), aclara que el término “MEP” es el acrónimo de ese Ministerio, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 7.- Ambito de cobertura.

(...)

Los funcionarios activos del Ministerio de Educación Pública (MEP) que, por ocupar cargos a tiempo completo en la dirigencia de organizaciones gremiales, corporativas y sindicales, directamente vinculadas con el Magisterio Nacional, hayan disfrutado de licencia sin goce de salario en el ejercicio de esa representación, tendrán derecho a que el tiempo destinado a esa actividad se les reconozca como años de servicio, únicamente para efectos de pensión.

(...)(lo subrayado no es del original)

De hecho, el artículo 8 (que tampoco se reforma), también utiliza el acrónimo “MEP”.

3- Sanciones

La tercera reforma al artículo 15, consiste en trasladar al nuevo artículo 119, con algunas modificaciones, las sanciones que se impondrán ante la transgresión a la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Desde el punto de vista de forma, tal cambio parece prudente, pues el tema sancionatorio no está relacionado, exclusivamente, con la contribución estatal (art. 15), sino que también está relacionado con el empadronamiento de los trabajadores; la deducción de la cuota patronal; omisiones o falsedades en los montos reportados de los salarios de los trabajadores; o el obstáculo, demora o negarse a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones.

Entonces, en vista de que las sanciones se ubicarían en el artículo 119, es que en ese momento se analizarán los cambios propuestos.

Artículo 21.- Portafolio de inversiones

Este artículo se refiere al de Fondo de Capitalización Colectiva, y se pretende ampliar y diversificar el portafolio de inversiones permitidas.

La norma está formada por un párrafo inicial y siete incisos. Para una mejor comprensión, cada uno de los cambios se analizarán por separado, presentando en cada caso, un cuadro comparativo.

Párrafo inicial:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 21. Portafolio de inversiones La Jupema, bajo su	Artículo 21.- Portafolio de inversiones La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional bajo su

responsabilidad, invertirá los recursos acumulados del Fondo de Capitalización Colectiva, en las mejores condiciones de mercado, de manera tal que prevalezcan los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad. (...)	responsabilidad, invertirá los recursos acumulados del Régimen de Capitalización Colectiva, para el provecho de los afiliados, procurando el equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley y las normas reglamentarias dictadas sobre el particular. (...)
---	---

La primera modificación de fondo consiste en establecer que los recursos que se invertirán son los del “Régimen de Capitalización Colectiva”, en vez de los del “Fondo de Capitalización Colectiva”.

De ese cambio no dice nada la exposición de motivos, más sin embargo nos parece que no procede, conforme con la lógica en que está estructurado y redactado el Título II de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Dicho Título es el que regula todo lo atinente al “Régimen de Capitalización”, y se subdivide en distintos Capítulos.

De esa forma, el artículo 21 forma parte del Capítulo IV, denominado, precisamente, “Fondo de Capitalización”. En sentido, tanto ese numeral, como el resto de ese apartado (arts. 18 al 27), se refieren a la conformación de ese Fondo (arts. 18 y 19), límites a las operaciones de inversión (arts. 20 a 25), y la responsabilidad que asumen los miembros de la Junta Directiva por su administración. Aparte de ello, el Fondo es citado en otros numerales de la Ley, como son el 13.e), 104 y 106. Por ello, según nuestro criterio, el modificar solo el artículo 21 rompería la coherencia de la ley, en ese tema, pues mientras todos los demás se refieren al Fondo de Capitalización Colectiva, éste se referiría al Régimen de Capitalización Colectiva.

En resumen, nosotros entendemos que conforme con la Ley N° 2248, el “Régimen” es el marco legal que regula el derecho de pensión para aquellas personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas, por primera vez, con posterioridad al 14 de julio de 1992; mientras que el “Fondo” es el mecanismo financiero al que ingresan las cotizaciones respectivas producto de las disposiciones del Régimen, cuyo monto acumulado se invierte en beneficio del mismo Régimen.

Por ello es que, en estricto sentido, los recursos que se invierten son aquellos que tiene acumulados el Fondo.

Por otra parte, la segunda modificación al párrafo inicial del artículo 21, respecto de que se debe procurar el equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, se asemeja a lo que está dispuesto actualmente para las inversiones que puede efectuar la CCSS, conforme con su Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943

(reformada, en lo que interesa, por la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, de 16/02/00). El artículo 39.a) de esa Ley N° 17, dice: **“Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:/ a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por ley.”** (el subrayado no es del original)

Siendo que tanto el RCC como el Régimen de IVM forman parte del primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones, es que resulta no solo razonable sino también oportuno, que las inversiones permitidas se regulen bajo los mismos parámetros y principios, teniendo sobre todo en cuenta que tanto la Jupema como la CCSS, son meros administradores de reservas de retiro laboral que se crean en beneficio de los trabajadores, conforme con el artículo 73 de la Constitución Política.

Inciso a): préstamos

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 21. Portafolio de inversiones (...) Dicha Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión:</p> <p>a) Préstamos directos personales, a los afiliados a los Regímenes de capitalización y reparto, para microempresas y vivienda conforme a la reglamentación que se emita al efecto. Los préstamos realizados en forma directa o mediante fideicomisos, deberán cobrarse por deducción salarial, en el caso de los afiliados activos; en los préstamos para jubilados o pensionados, la Junta deducirá mensualmente, de los giros de la pensión, las amortizaciones y los intereses respectivos. Cuando se trate de préstamos de vivienda, únicamente se aceptará garantía hipotecaria en primer grado.</p> <p>b) (...) (...) g) (...) (...)</p>	<p>Artículo 21.- Portafolio de inversiones (...) La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión:</p> <p>a) Préstamos personales,..... de vivienda y microempresa ya sea de forma directa o mediante fideicomisos, a través del Sistema Financiero Nacional. Las instituciones públicas y privadas, deben facilitar la aplicación de las cuotas de las operaciones crediticias. Los deudores deben hacer un aporte para la creación de una reserva para los saldos deudores, sea directamente o por medio de un mandato irrevocable o fideicomiso, que mantendrá de manera separada, el cual será definido y administrado por la Junta de acuerdo con los estudios de riesgo crédito deudor. Esta reserva podrá ser garantizada a través del Bono Abierto de Garantía de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguro de Fidelidad N.º 40, o por medio de las garantías de pago emitidas por los bancos comerciales públicos y privados, o de las carteras de crédito <i>stand by</i>. Para tales efectos, la Junta tendrá acceso al Centro de Información Crediticia (CIC).</p>

<p>En lo referente al inciso a) de este artículo, la Junta de Pensiones deberá realizar anualmente un estudio de esta cartera crediticia según los parámetros de la Sugef, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva y enviado a la Superintendencia de Pensiones (Supén), para las labores de supervisión. La Junta no estará autorizada a invertir nuevas sumas ni las recuperaciones de esa cartera de préstamos referida en el inciso a), si al día 15 de febrero de cada año, no ha presentado a la Supén el estudio de cartera al 31 de diciembre inmediato anterior.</p>	<p>(...)</p> <p>En lo referente al inciso a) de este artículo, la Junta de Pensiones deberá realizar anualmente un estudio de esta cartera crediticia según los parámetros de la Sugef, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva y enviado a la Superintendencia de Pensiones (Supen), para las labores de supervisión. La Junta no estará autorizada a invertir nuevas sumas ni las recuperaciones de esa cartera de préstamos referida en el inciso a), si al día 15 de febrero de cada año, no ha presentado a la Supén el estudio de cartera al 31 de diciembre inmediato anterior.</p>
--	---

En términos generales, y conforme se explica en la exposición de motivos, lo que se pretende es ampliar las posibilidades inversión con los recursos provenientes del RCC, pues los fondos de pensiones han logrado constituir una masa importante de dinero que necesariamente debe contribuir con el desarrollo del país, trasladando los recursos de las unidades superavitarias a las unidades deficitarias.

En razón de ello, la intención es autorizar para que los préstamos personales, de vivienda y para microempresa, que se colocan hoy día únicamente entre los afiliados del Magisterio, se puedan facilitar también a cualquier tercero.

De acuerdo con la información proporcionada por la administración de la Jupema¹², el saldo de la cartera del RCC ronda los US\$2.000 millones, y están colocados de la siguiente forma:

- 6% en créditos.
- 5% en mercado de valores a tasa real.
- 89% en valores colocados en productos financieros del Banco Central y del Ministerio de Hacienda a tasa real.

Como se aprecia, solo el 6% de esos recursos están colocados en créditos, pues el resto (94%) están colocados en títulos valores del sector público y del privado.

Entonces, el autorizar colocar créditos al público en general, cumpliendo con los parámetros de seguridad, rentabilidad y liquidez, permitirá diversificar y expandir el portafolio de inversiones del Fondo de Capitalización Laboral, y a la vez brindar mayor oportunidad de recursos a los eventuales deudores.

¹² En reunión sostenida el 4 de abril del 2014 con Róger Porras Rojas, Director Ejecutivo; José Antonio Segura, Sub Director Ejecutivo; Kattia Rojas Leiva, Directora Financiera; Paulino Gutiérrez Sandí, Director de Riesgos y Esteban Bermúdez Aguilar, Director Actuarial.

A marzo del año 2014, el saldo de la cartera de crédito de ese Régimen asciende a ¢64.744 millones, mientras que un año atrás, era de ¢39.000 millones, lo cual evidencia un crecimiento del 67%, según se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 1

Saldo de cartera y tasa de rendimiento real de la Cartera de créditos del RCC, al cierre de cada mes Colones

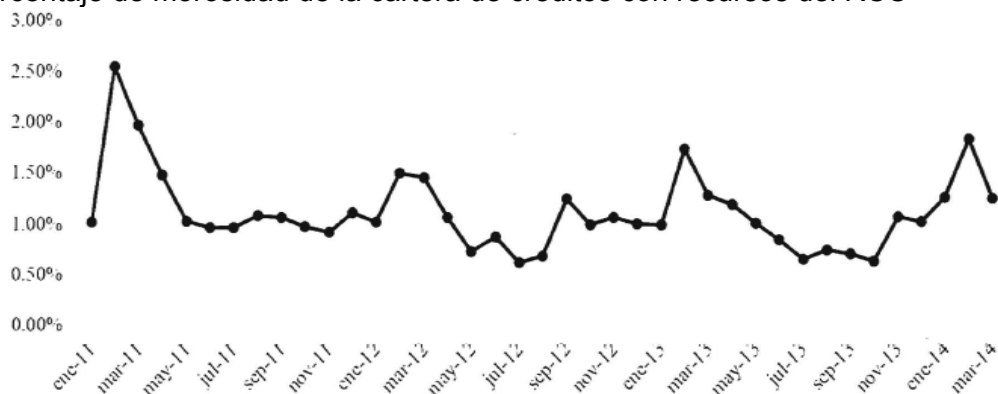
<i>Mes</i>	<i>Saldo de cartera</i>	<i>Tasa Real %</i>
Marzo 13	38.860.997.873,18	8,67
Abril	41.018.547.616,39	7,80
Mayo	43.977.953.441,55	7,86
Junio	46.435.215.060,80	7,95
Julio	49.610.309.213,70	7,38
Agosto	51.860.726.657,39	7,34
Setiembre	53.932.115.364,88	7,48
Octubre	56.180.110.189,73	8,90
Noviembre	57.710.653.569,78	9,68
Diciembre	58.193.155.570,65	9,14
Enero 14	59.617.930.178,19	9,37
Febrero	62.053.596.406,09	8,95
Marzo	64.743.681.302,80	7,72

Fuente: Unidad de crédito y cobro de Jupema, oficio DE-0427-05-2014, del 02/05/14.

La morosidad de esa cartera ha sido, en promedio, un 1.5% del saldo colocado, según se muestra en el siguiente grafico:

Gráfico 1

Porcentaje de morosidad de la cartera de créditos con recursos del RCC



Fuente: Unidad de crédito y cobro de JUPEMA, DE-0427-05-2014, del 02 de mayo del 2014.

Esa morosidad ha sido inferior al límite máximo establecido por Sugef, para el sector, del 3%. E incluso, en la morosidad a 90 días, su índice es de apenas un 0.30%, por debajo de otras entidades crediticias.

Cuadro 2

Morosidad por sector, con corte a marzo del 2014

Sector	Índice de Morosidad
Bancos Privados y Cooperativos (Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial / Cartera Directa SUGEF 03/2014)	1,03%
Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial / Cartera Directa SUGEF 03/2014)	0,77%
Bancos Comerciales del Estado (Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial / Cartera Directa SUGEF 03/2014)	2,16%
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (mayor a 90 días) incluye operaciones en cobro judicial y fallecidos.	0,30%

Fuente: JUPEMA, oficio DE-0427-05-2014, del 02/05/14.

Valga señalar que bajo la situación actual, Jupema se encuentra obligada a realizar un estudio anual sobre su cartera de créditos, razón por la cual cuenta con reglamentos y procedimientos sobre la asignación de los créditos, considerando lo dispuesto por la Norma SUGEF 1-05 Reglamento para la Calificación de Deudores, además tal y como lo indica el artículo 21 actual, el reglamento interno para el otorgamiento de crédito es aprobado por la Junta Directiva, y remitido a la Supén para su aprobación.

Asimismo, amparado en ese mismo Reglamento, la Jupema realiza un estimación de créditos para incobrables, lo cual se relaciona con la reserva para los saldos deudores, que incorpora la reforma propuesta.

Con respecto a la evaluación de los riesgos que enfrentaría el fondo de pensiones, y la mitigación de esos riesgos para poder garantizar a los cotizantes y pensionados el pago de su pensión, la Junta cuenta dentro de su estructura organizacional, con una Unidad de Riesgos, la cual provee apoyo técnico a las áreas relacionadas con el RCC, incluyendo crédito y cobro. Por ello los riesgos relacionados con la gestión de la cartera de préstamos, son monitoreados y analizados por esa unidad, emitiendo los informes sobre el comportamiento de los indicadores y su impacto sobre la cartera de créditos.

Asimismo, la Jupema establece dentro de su programa crediticio, mitigadores de riesgos, que buscan la recuperación de sus recursos. Tales medidas incluyen créditos con garantías fiduciarias e hipotecarias en primer grado, seguros de vida, y pólizas de saldos deudores con la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional y el Instituto Nacional de Seguros.

En cuanto a la inciso en análisis, dispone que las *“instituciones públicas y privadas, deben facilitar la aplicación de las cuotas de las operaciones crediticias”*. Tal norma podría lesionar los principios de la autonomía de la libertad y de propiedad privada bajo el cual operan los sujetos privados (patronos), pues no pareciera que exista un fundamento constitucional para obligarlos a deducir y trasladar cuotas de los créditos que sus empleados obtuvieron con la Jupema.

Téngase presente que tal gestión conlleva costos administrativos que tendrían que asumir los patronos, sin que exista un nexo causal entre ese patrono y la Jupema. Ello por cuanto el crédito que otorgaría la Jupema al trabajador respectivo, se hace no porque se trate de un empleado de determinada empresa, sino porque se acercó en calidad de “tercero” a las ventanillas de la Junta, atraído por los condiciones financieras de la línea de crédito para vivienda o microempresa.

Por otra parte, la reforma propuesta pretende que la Jupema tenga acceso al Centro de Información Crediticia (CIC).

Ese Centro es un sistema integrado de registro que consolida la información de la situación crediticia de los deudores de las entidades del Sistema Financiero Nacional, y su objetivo es informar acerca del historial crediticio y de la situación de endeudamiento de los deudores en dichas entidades. Brinda información sobre el monto actual de la deuda, clasificación de riesgo del deudor, historial de los últimos cuatro años, y entidades que lo han consultado. Dicha información sólo puede ser proporcionada a su titular o, en su defecto, a su representante debidamente acreditado¹³.

El CIC tiene su sustento legal en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, que, entre otras cosas, salvaguarda la confidencialidad de la información, e impone sanciones a quien la incumpla, según se lee de seguido:

ARTÍCULO 133.- Reglas para manejar información

De la información que la Superintendencia [General de Entidades Financieras] mantiene en virtud del ejercicio de sus labores de supervisión preventiva, en materia de concentración de riesgos crediticios, la Superintendencia podrá informar a las entidades fiscalizadas sobre la situación de los deudores del sistema financiero, de acuerdo con las reglas que se establecen en los incisos siguientes:

- a) *Cuando una entidad financiera, en la evaluación de una solicitud de crédito, estime necesario conocer la situación del solicitante en la atención de sus obligaciones en el Sistema Financiero Nacional, podrá solicitarle a este su autorización escrita para que la entidad consulte en la Superintendencia sobre su situación.*
- b) *La entidad supervisada enviará a la Superintendencia la autorización escrita del solicitante, así como la indicación del funcionario o empleado de esta a quien la Superintendencia comunicará la información solicitada. La entidad será responsable por el adecuado uso de la información recibida.*
- c) *La entidad supervisada entregará copia al solicitante del crédito, de la información recibida de la Superintendencia, a efecto de que este pueda revisar la veracidad de los datos. Cuando el solicitante estime que los datos no reflejan la situación real de sus obligaciones, podrá dirigirse a la Superintendencia a efecto de que esta aclare la situación.*
- d) *Queda prohibido a los funcionarios, empleados y administradores de las entidades fiscalizadas y de la Superintendencia, suministrar a terceros cualquier*

¹³ <http://www.sugef.fi.cr/sicveca/CIC/PreguntasFrecuentesCIC.htm>

dato de la información a que se refiere este artículo. Quien violare la prohibición anterior o los funcionarios, empleados y administradores que dolosamente alteren, registren o brinden información falsa o que no conste en los registros o certificaciones de la Superintendencia, serán sancionados con una pena de prisión de tres a seis años, sin perjuicio de la responsabilidad penal establecida anteriormente. El funcionario, empleado o administrador que infrinja lo señalado en este artículo será destituido de su cargo, sin responsabilidad patronal.

- e) La Superintendencia deberá establecer las medidas internas que estime necesarias para salvaguardar la confidencialidad de la información a que se refiere este artículo.*
- f) La información que otorgue la Superintendencia sobre la situación de endeudamiento del solicitante de un crédito, no implica calificación alguna sobre su solvencia y liquidez, por lo que la Superintendencia no será responsable por créditos otorgados por las entidades fiscalizadas con base en la información suministrada.*

Entonces, de autorizarse el acceso a Centro de información Crediticia, la Jupema quedará sujeta a cumplir con la regulación respectiva.

Ahora bien, en vista de que la Junta tendría acceso a esa base de datos, resulta razonable, entonces, que igualmente sus operaciones crediticias, especialmente con los deudores no miembros del Magisterio, pasen a formar parte del CIC. De ser así, ello debería establecerse dentro de la reforma propuesta.

Finalmente, no omitimos señalar que según los pronunciamientos hechos llegar a la Comisión dictaminadora por Conassif y la Supén, el abrir el crédito a cualquier tercero, constituye intermediación financiera. Criterio que no comparte la Jupema, según queda de manifiesto en el oficio JD-PRE-015-05-2014, de 7 de mayo de 2014, que ese órgano también hizo llegar a la Comisión legislativa.

Ese aspecto deberán resolverlo, en su momento, y de aprobarse la iniciativa, ambos órganos (Jupema y Conassif), bajo los lineamientos establecidos en la Ley del Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 de 03 de noviembre de 1995, que dice lo siguiente sobre la intermediación financiera.

ARTÍCULO 116.- Intermediación financiera

Únicamente pueden realizar intermediación financiera en el país las entidades públicas o privadas, expresamente autorizadas por ley para ello, previo cumplimiento de los requisitos que la respectiva ley establezca y previa autorización de la Superintendencia. La autorización de la Superintendencia deberá ser otorgada cuando se cumpla con los requisitos legales.

Para efectos de esta ley, se entiende por intermediación financiera la captación de recursos financieros del público, en forma habitual, con el fin de destinarlos, por cuenta y riesgo del intermediario, a cualquier forma de crédito o inversión en valores, independientemente de la figura contractual o jurídica que se utilice y del tipo de documento, registro electrónico u otro análogo en el que se formalicen las transacciones.

No se considera intermediación financiera la captación de recursos para capital de trabajo o para el financiamiento de proyectos de inversión de carácter no financiero de la propia empresa emisora o sus subsidiarias, siempre que las emisiones se encuentren registradas ante la Comisión Nacional de Valores. En estos casos, los pasivos totales de las empresas emisoras no pueden exceder de cuatro veces su capital y reservas, conforme a las reglas que emita la Comisión Nacional de Valores. Asimismo, las empresas emisoras estarán sujetas a las demás regulaciones que emita esa Comisión.
 (...)”.

Inciso b): Inversiones en el sector público

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 21. Portafolio de inversiones (...) Dicha Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) b) Al menos un treinta por ciento (30%) del Fondo, en títulos emitidos por el Sector Público.</p>	<p>Artículo 21.- Portafolio de inversiones (...) La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) b) Al menos un treinta por ciento (30%) de las inversiones del Fondo, se harán en valores emitidos por el sector público.</p>

En este punto no existe ninguna modificación de fondo, pues de la redacción actual se deduce, sin mayor esfuerzo, que el 30% a que alude el inciso b), se refiere a las “inversiones” que pueden efectuarse con los recursos del Fondo de Capitalización. Incluso, la misma Jupema, en oficio dirigido a la Comisión dictaminadora, manifiesta que el “*proyecto de ley [en este inciso b] no realiza ninguna modificación a la ley actual en cuanto al **mínimo de inversión** que se debe tener en el sector público.*”.¹⁴

En todo caso, ese inciso nos permite recordar que conforme con la información proporcionada en el análisis del artículo anterior, las inversiones en títulos emitidos por el Sector Público ascienden al 89% de las inversiones totales del RCC. El resto se encuentra colocada en el mercado de valores (5%) y en créditos a los afiliados al Magisterio (6%).

De hecho, al 31 de enero del 2014, el saldo de cartera bajo administración a valor costo, alcanza los ¢940.000 millones. Un detalle de la composición del portafolio del RCC, según el sector en el que se encuentra colocado, se presenta en el siguiente cuadro¹⁵:

Cuadro 3

¹⁴ Oficio JD-PRE-015-05-201, de 07/05/14, pág. 3.

¹⁵ Esta información fue proporcionada por los señores Roger Porras Rojas, Director Ejecutivo; José Antonio Segura, Sub Director Ejecutivo; Kattia Rojas Leiva Directora Departamento Financiero; Esteban Bermúdez Aguilar, Director Actuarial; Paulino Gutiérrez Sandí, Director de Riesgos y Diego Vargas Sanabria Director Jurídico todos de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, en reunión sostenida el 18 de abril del 2014 en dicha Junta.

Colones y porcentajes

**JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL
RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN COLECTIVA (RCC)**

RCC-RESERVA EN FORMACIÓN		
COMPOSICIÓN DEL PORTAFOLIO DE VALORES		
31 de enero de 2014		
(Colonizado a Valor Costo)		
Sectores	Entidad Emisora	Participación (%)
Sector € 1	Banco Central de Costa Rica	25,13%
Sector € 2	Gobierno Costa Rica	42,77%
Sector € 3	Entidades Públicas No Financieras	0,30%
Sector € 4	Bancos Comerciales del Estado	4,74%
Sector € 5	Bancos Públicos Leyes Especiales	4,27%
Sector € 7	Entidades Financieras Privadas	2,21%
Sector € 8	Entidades No Financieras Privadas	0,11%
Sector \$ 2	Gobierno Costa Rica	1,20%
Sector \$ 3	Entidades Públicas No Financieras	0,35%
Sector \$ 4	Bancos Comerciales del Estado	0,03%
Sector \$ 5	Bancos Públicos Leyes Especiales	0,05%
Sector \$ 7	Entidades Financieras Privadas	0,63%
Sector \$ 8	Entidades No Financieras Privadas	0,20%
Sector € 1 uds	Banco Central de Costa Rica	1,68%
Sector € 2 uds	Gobierno Costa Rica	12,62%
Sector \$ 9 inmob.	Participación Fondos Cerrados	2,21%
Sector € 10 abiertos	Participación Fondos abiertos €	1,33%
Sector \$ 10 abiertos	Participación Fondos abiertos \$	0,17%
Total de Participación por Sector		100%

Detalle	Reserva en Formación
Saldo Cartera a Valor Costo (Valores)	€ 940.571.896.738
Saldo de la Cartera de Crédito	€ 59.617.930.178
Sector Privado (valores-crédito)	10.71%
Rendimiento Nominal (Valores-Crédito)	8.33%

Fuente: Informe de inversiones, www.juntadepensiones.cr, consultada el 26/03/14.

En tanto, en el cuadro siguiente se observa un detalle de los recursos que percibe el RCC, lo que permite tener claridad sobre los ingresos por cotizaciones, rendimientos del período, costo por pago de pensiones, reservas a inicio y fin de período, así como sobre la tasa de rendimiento nominal y la tasa de rendimiento real de dichos ingresos.

Cuadro 4

Ingresos por rendimientos y cotizaciones
Régimen de capitalización colectiva, RCC
Millones de colones
Años 1997-2011

JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL

Régimen de Capitalización Colectiva

Departamento Actuarial

Ingreso por rendimientos y Cotizaciones

(Millones de Colones)

Año	Ingreso por cotizaciones	Rendimientos del periodo	Costo por pago de pensiones	Reserva Inicio de año	Reserva a Fin Periodo	Tasa Rendimiento	Inflación	Tasa real
1997	2,083.07	878.76	0.16	2,887.97	5,847.31	22.37%	11.20%	10.05%
1998	3,064.58	1,622.40	2.08	5,847.31	10,530.18	21.99%	12.36%	8.57%
1999	3,976.25	3,175.89	6.33	10,530.18	17,681.70	25.37%	10.11%	13.86%
2000	6,682.99	4,152.77	15.87	17,681.70	28,501.61	19.76%	10.25%	8.63%
2001	9,527.19	5,610.57	31.27	28,501.61	43,612.10	16.87%	10.96%	5.33%
2002	12,143.14	9,137.09	51.00	43,612.10	64,277.25	18.51%	9.68%	8.05%
2003	15,585.75	12,689.91	70.66	64,277.25	86,702.91	18.35%	9.87%	7.72%
2004	19,184.96	16,205.56	113.06	86,702.91	120,823.92	16.94%	13.13%	3.37%
2005	23,209.98	22,925.44	184.64	120,823.92	165,922.17	17.38%	14.07%	2.90%
2006	28,238.69	29,027.98	266.20	165,922.17	219,531.33	16.29%	9.43%	6.27%
2007	33,409.07	28,536.95	344.56	219,531.33	281,535.56	12.08%	10.81%	1.14%
2008	43,107.52	34,878.36	504.07	308,970.58	354,624.86	11.10%	13.90%	-2.46%
2009	57,828.71	49,497.99	657.67	354,624.86	467,809.43	12.81%	4.05%	8.42%
2010	67,094.78	57,460.83	965.79	467,809.43	583,201.87	11.57%	5.82%	5.43%
2011	82,730.12	60,204.75	1,152.07	583,201.87	722,091.89	9.67%	4.74%	4.71%

NOTA: Las reservas a partir del año 2008 se presentan a valor de mercado, para los años anteriores a 2008 se presentan a valor costo. Cambio solicitado según nota de SUPEN SP-2879 del 18/12/2008

Fuente: Departamento Financiero Contable y Departamento de Inversiones.

Fuente: Informe Actuarial, www.juntadepensiones.cr, consultada el 26/03/14

De acuerdo con esa información, se observa que las tasas de rendimientos reales del Fondo Capitalización Colectiva, para los últimos tres años, muestran una recuperación, ello después de que en el 2007 y 2008 dicha tasa fue muy baja y hasta negativa. El promedio, la tasa real de los últimos cinco años, alcanza el 3.55%, y en los últimos tres años es del 6.29%. En este sentido, el RCC presenta tasas que se ajustan a la tasa real de dicho Fondo, que a diciembre del 2013 era de 4.47%¹⁶. Con respecto a la tasa real actuarial del RCC para el año 2014, se estableció en un 4.47%, tasa similar a la del 2013. La tasa actuarial real es la tasa requerida para que el fondo del RCC sea sostenible en el tiempo.

En los comentarios realizados por el Departamento Actuarial de Jupema, en su informe del año 2012, se indica que las tasas de interés reales dan *“tranquilidad puesto que dentro del marco bursátil y limitaciones de inversión, principalmente el impuesto sobre los rendimientos, el RCC presentan tasas que se ajustan a las tendencias requeridas y que representa lo mejor que puede ofrecer un mercado que no es de capitales, no está desarrollado y es poco profundo”*, ello en referencia al mercado de valores costarricense.”

¹⁶ Información proporcionada por la administración de JUPEMA en reunión sostenida el 4 de abril del 2014.

De la información anterior, se tiene que casi un 90% de los recursos del RCC se encuentran colocados en títulos del Banco Central y del Ministerio de Hacienda a una tasa real del 5%. Al comparar esta tasas real con la tasa actuarial real, se tiene que la diferencia es de un 0.53%, es decir un poco más de medio punto. Lo anterior, aunado a una dependencia de los títulos del sector pública, podría hacer a dicha cartera vulnerable a los cambios de mercado, máxime que es un mercado cautivo, en donde el Estado tiene el poder sobre las características de las emisiones de títulos y sobre la fijación de la tasa de interés.

Como alternativa, la propuesta establece la posibilidad de ampliar el portafolio de inversiones, incluyendo los créditos al público en general (inciso a), inversiones en los mercados internacionales (inciso e), inversión en proyectos productivos nacionales (inciso f), e inversiones en las entidades socioeconómicas y financieras relacionadas con el Magisterio Nacional (inciso g).

Inciso c): inversiones en instrumentos emitidos por fideicomisos, e inciso f): inversión en obra pública

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 21. Portafolio de inversiones (...) Dicha Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) c) En instrumentos financieros emitidos por fideicomisos: 1) Con entidades financieras, públicas o privadas, para colocar recursos destinados a préstamos personales de microempresas y vivienda.</p> <p>2) Con entidades financieras, públicas o privadas, para la participación en el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura de interés nacional o social.</p>	<p>Artículo 21.- Portafolio de inversiones (...) La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) c). En valores e instrumentos financieros emitidos por fideicomisos administrados por medio de entidades financieras públicas o privadas que cuenten con amplia experiencia en la administración de estos.</p> <p>f) Instrumentos que permitan la participación directamente de las rentas derivadas de la propiedad de los factores de producción, pudiendo ser mediante el desarrollo de infraestructura pública y privada, a través de las figuras de fideicomiso o contratos de concesión de obra pública, o contratos de gestión interesada, o participaciones en fondo de desarrollo inmobiliario, u otros vehículos legales autorizados, y de forma directa como inversionista único o parcial. Estas figuras deberán ser administradas, cuando así corresponda, a través de las entidades del Sistema Financiero Nacional. Esta inversión no</p>

	podrá exceder el cuarenta por ciento (40%) de la totalidad del Fondo
--	---

Aunque la exposición de motivos no lo dice, nos parece que la propuesta separa el inciso c) actual, en dos incisos. De esa forma, lo relativo a la inversión en instrumentos financieros emitidos por fideicomisos, sigue estando en el inciso c), mientras lo atinente a la inversión en infraestructura se lleva a un nuevo inciso f); en ambos casos con ajustes en la redacción.

Conforme con el texto vigente, la Jupema¹⁷ mantiene inversiones en el fideicomiso del Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco, perteneciente al ICE; y el Fideicomiso de Titulación de Vivienda del Banco Nacional. Las condiciones y requisitos que deben tener los fideicomisos para la colocación mediante el mercado de valores, están definidas en el Título IV, Valores Provenientes de Procesos de Titularización, Fideicomisos de Desarrollo de Obra Pública y otros valores estructurados en el Reglamento de Oferta Pública de Valores¹⁸.

Por su parte, con el nuevo inciso g), se pretende utilizar una masa importante de recursos, como es acumulada bajo el Fondo de Capitalización, en la inversión en proyectos productivos. De hecho, así se manifiesta expresamente en la exposición de motivos, cuando se afirma que la sociedad costarricense, a partir de los Fondos de Pensiones, ha logrado constituir una masa importante de recursos que necesariamente debe contribuir al desarrollo nacional. No es posible -agregan lo proponentes-, que los portafolios de inversiones de pensiones, habiendo conformado un ahorro nacional significativo del 26.15% del Producto Interno Bruto (PIB), no se logren gestar los proyectos productivos necesarios para canalizar estos recursos.

De hecho, la intención de utilizar esa masa de recursos en obra pública, cada vez adquiere mayor atención a nivel legislativo, y así lo atestigua la presentación de proyectos de ley en esa dirección, como son el N° 18.787 *“Reforma de la Ley de Protección al Trabajador, N.º 7983, de 16 de febrero de 2000, y sus reformas”*, y el N° 18.887 *“Ley de desarrollo de obra pública “corredor vial San José San Ramón” mediante fideicomiso”*.

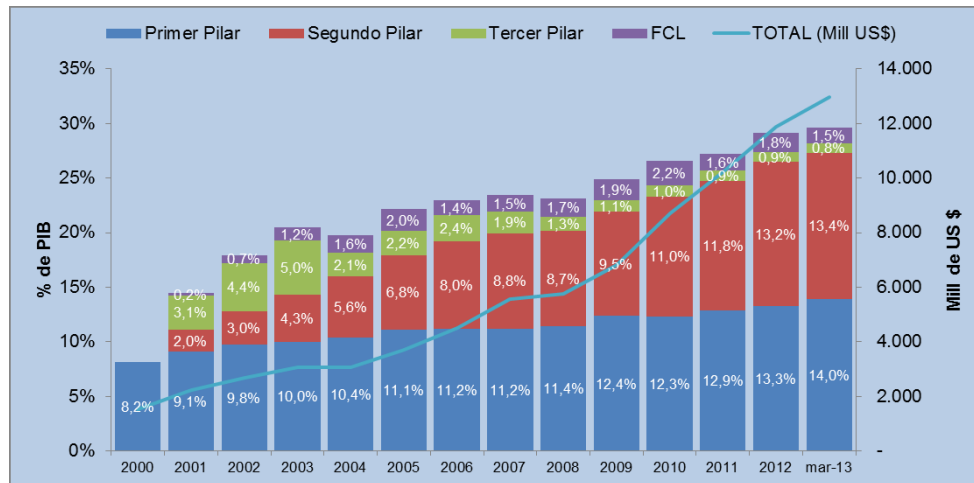
En el informe técnico para el expediente N° 18.787, manifestamos que a marzo del año 2013, la totalidad de los fondos administrados por el Sistema Nacional de Pensiones, alcanzó los US\$12.964.2 millones, con un crecimiento total de activos en el último año de 9.1%. Así se muestra en la siguiente figura.

Figura 1. Sistema Nacional de Pensiones: Saldo Administrado y Relación con el PIB (2000-2013)

¹⁷ JD-PRE-060-11-2013 del 22 de noviembre del 2013.

¹⁸

<http://www.sugeval.fi.cr/normativa/Lists/Reglamentos%20vigentes%20y%20en%20consulta/DispDetalle.aspx?List=f7496750%2Db231%2D4ea2%2D8f77%2D9c6c13d216d4&ID=18>. Tomado el 21/08/14.



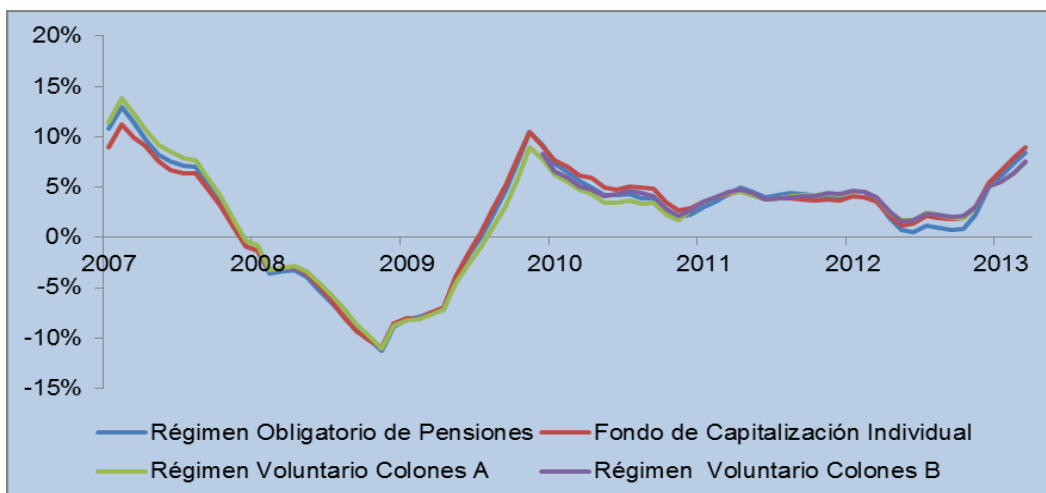
Fuente: Supén

Según ese informe, los regímenes básicos, del Pilar I, aportan la mayor cantidad de recursos, 14% del PIB. El Pilar II aporta un 13.4%, distribuido entre el Régimen Obligatorio de Pensiones (10,9%), y el resto conformado por fondos creados por Ley Especial (2.5% del PIB). El tercer pilar (pensión voluntaria) aporta tan sólo un 0.8% del PIB, siendo que ha perdido participación en el sistema debido al reordenamiento de las cláusulas contractuales y el tratamiento tributario a que ha estado expuesto. El Fondo de Capitalización Laboral (FCL) actualmente tiene en activos un 1.5% del PIB.

Por otra parte, las rentabilidades obtenidas por las operadoras de pensiones para los fondos en colones, desde marzo 2012 a marzo 2013, muestran un aumento significativo, con respecto a los periodos anteriores, alcanzando el 8%.

En la figura 2 puede observarse el comportamiento de los fondos, producto de las posibilidades actuales de inversión bajo una normativa basada en límites y una oferta limitada de instrumentos, que hace que no se pueda diferenciar de manera significativa en el desempeño entre uno y otro régimen.

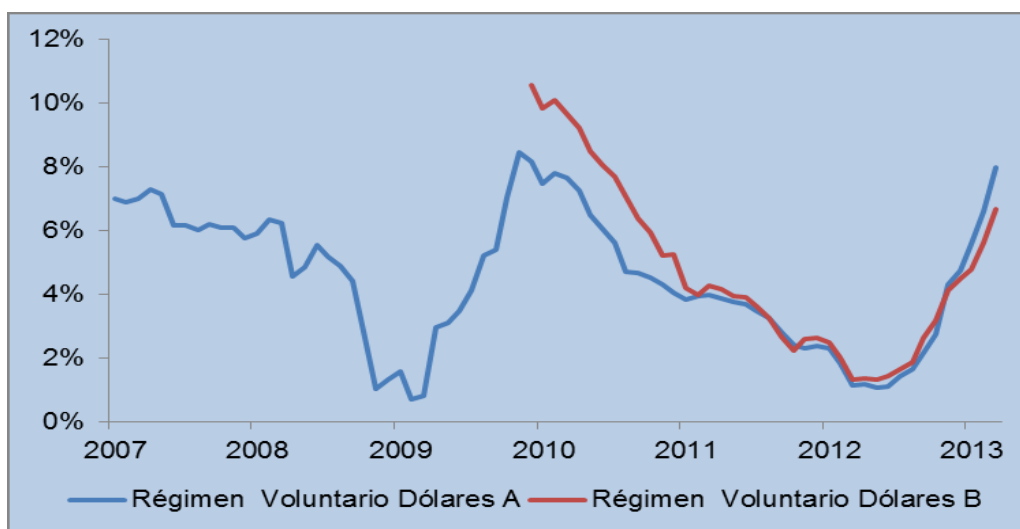
Figura 2. Sistema Nacional de Pensiones: Rentabilidades Reales en Colones (2007-2013)



Fuente: Supén

Para los fondos en dólares, las rentabilidades también se han incrementado, y son semejantes a las alcanzadas en los fondos en colones, producto también del uso de instrumentos locales denominados en moneda extranjera, que en general tienen el mismo comportamiento.

Figura 3. Sistema Nacional de Pensiones: Rentabilidades Reales en Dólares (2007-2013)



Fuente: Supén

Respecto a las rentabilidades reales históricas, se siguen ubicando alrededor del 4% a lo largo de los últimos 4 años, en términos generales el ROP ha aumentado en un 0,5%. Para los fondos en dólares, las rentabilidades históricas son superiores al 5.5% (no deflatadas).

Figura 4. Sistema Nacional de Pensiones: Rentabilidades Históricas de los Fondos (Colones y Dólares) (2010-2013)

	2010	2011	2012	mar-13
Fondos en colones	reales			
Régimen Obligatorio de Pensiones	4,0%	4,0%	4,1%	4,4%
Fondo de Capitalización Individual	3,9%	3,9%	4,0%	4,3%
Régimen Voluntario Colones A	4,6%	4,5%	4,5%	4,7%
Régimen Voluntario Colones B	5,9%	5,2%	5,0%	5,5%
Fondos en dólares	nominales			
Régimen Voluntario Dólares A	6,4%	5,9%	5,7%	5,8%
Régimen Voluntario Dólares B	7,1%	6,1%	5,5%	5,6%

Fuente: Supén

Los fondos de pensiones mantienen poca diversificación en lo referente a tipos de inversiones. Para el Régimen IVM, los niveles de concentración por sector son superiores al 91% en gobierno y Banco Central (BCCR). Para el caso del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), se mantiene, en menor medida, la concentración en instrumentos de gobierno y BCCR, pues se presenta una mayor participación relativa de las inversiones en el sector privado y en las instituciones públicas financieras. Ello se aprecia en la siguiente figura.

Figura 5. Sistema Nacional de Pensiones (2011-2013)

5. a) IVM Inversiones por Sector

Sector	2011	2012	mar-13
Ministerio de Hacienda y BCCR	93,83%	91,34%	91,30%
Sector privado	1,26%	2,39%	2,57%
Instituciones públicas financieras	4,91%	6,27%	6,13%
Instituciones públicas no financieras	0,00%	0,00%	0,00%
Emisores extranjeros	0,00%	0,00%	0,00%

5. b) ROP Inversiones por Sector

Sector	2011	2012	mar-13
Ministerio de Hacienda y BCCR	63,5%	65,4%	66,2%
Sector privado	18,7%	16,8%	13,9%
Instituciones públicas financieras	10,3%	11,4%	13,8%
Instituciones públicas no financieras	5,8%	5,1%	4,8%
Emisores extranjeros	1,6%	1,2%	1,3%

Fuente: Supén

Aunado a ello, existe poca diversificación en la modalidad de inversión, ya que la mayor parte de los fondos se invierte en deuda estandarizada con interés fijo y variable (81.45% en marzo del 2013), seguido por deuda individual con interés fijo y variable (14.88%), y el resto en fondos de inversión cerrados (2.14%), fondos de inversión abiertos (1.53%) y nada en acciones, cifras que han permanecido casi invariantes en los últimos años.

Respecto de las preferencias en moneda nacional o extranjera, las inversiones se realizan en su mayoría en colones, específicamente en instrumentos de tasa fija, las cuales han venido en crecimiento respecto de diciembre de 2012, según se muestra de seguido:

Figura 6. Sistema Nacional de Pensiones: ROP Inversiones por Moneda (2012-2013)

	2012			mar-13		
	Part.	Duración (años)	DM	Part.	Duración (años)	DM
Colones	91,40%	3,3	3,2	92,3%	3,6	3,5
Cero Cupón	0,40%	0,4	0,4	1,3%	3,1	3,3
Tasa Fija	62,90%	2,8	2,7	64,5%	3,3	3,1
Tasa Variable	16,70%	0,4	0,4	15,2%	0,4	0,4
UDES	11,40%	10,1	10	11,3%	10,2	10,0
Dólares	8,60%	3,9	3,8	7,7%	2,9	2,9
Cero Cupón	0,10%	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tasa Fija	8,10%	4,1	4	7,3%	3,0	3,0
Tasa Variable	0,40%	0,3	0,3	0,4%	0,3	0,3
Total portafolio	100,00%	3,3	3,2	100,0%	3,6	3,5

Fuente: Supén

La estructura de inversiones en cuanto a la duración del portafolio es de corto plazo. En términos de pensiones, lo usual son inversiones a largo plazo, de 30-50 años. Sin embargo, cuando se observa la estructura de los portafolios del Régimen Obligatorio de Pensiones, presenta en su mayoría vencimientos de un periodo menor a 5 años.

La otra característica de las carteras activas, es la concentración en instrumentos públicos. Esto se debe a la existencia de un mercado de activos local pequeño y poco desarrollado, que se compone principalmente de bonos de gobierno y empresas estatales.

Los datos presentados arriba -dijimos en el informe citado- muestran un mercado de fondos de pensiones reducido, con poca capacidad de generar rentabilidades altas, cuyo desarrollo va paralelo al de un sector financiero incipiente. Por otra parte, los portafolios se caracterizan por duraciones cortas, poca diferenciación y una gran participación del sector público.

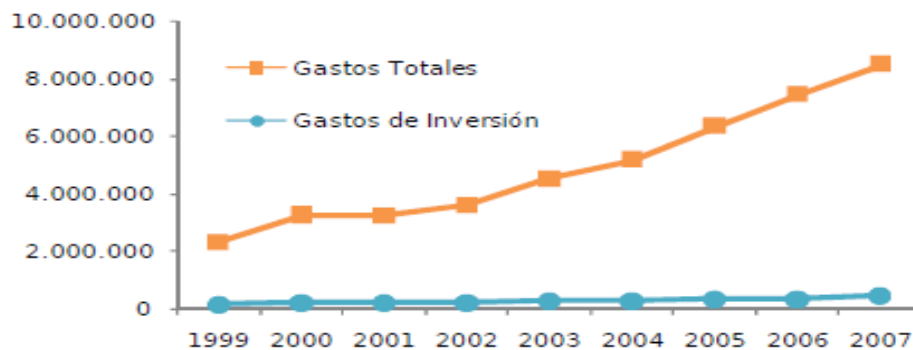
Esta situación deja en evidencia el poco desarrollo que tiene el mercado de capitales costarricense. La legislación no se encuentra adecuada a un sistema financiero en expansión, siendo conservadora en materia de límites de inversión y diversificación.

Igual manifestamos en ese documento, que nuestro país presenta enormes deficiencias en el campo de la inversión pública, especialmente en lo referente a infraestructura, educación, investigación y desarrollo (I+D). La tendencia al

reducido gasto de capital público se origina en los ajustes estructurales realizados a la economía, el proceso de redimensión del papel del Estado y los problemas de manejo de déficit fiscal presentados en las últimas décadas.

De acuerdo con el último informe sobre inversión pública del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), denominado “Plan Nacional de Inversión 2009-2010”, el promedio anual de gasto de capital durante el periodo 1999-2007 fue de $\text{¢}18.356.1$ millones para el Gobierno Central, $\text{¢}249.751.4$ millones para el resto del Sector Público y $\text{¢}15.021.7$ millones de los Gobiernos Locales. Lo anterior implica que del gasto de capital total realizado por el Sector Público, el mayor porcentaje (88.1%) fue ejecutado por las entidades que conforman el resto del Sector Público, le sigue el Gobierno Central que aporta el 6.9% y por último los Gobiernos Locales con 5.0%.

**Figura 7. Costa Rica. Gastos del Sector Público
(Millones de colones) (1999-2007)**



Fuente: Mideplan

Si se realiza un análisis sectorial, se observa que los sectores que presentan mayor inversión son: Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (debido a las grandes inversiones que ha realizado el ICE en proyectos hidroeléctricos y telecomunicaciones); Infraestructura y Transportes; Salud; Financiero; Educación y; otras inversiones sociales.

Los otros sectores representados por I+D, Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Coordinación Gubernamental; Turismo; Comercio Exterior; Política Monetaria y Política Exterior, apenas alcanzan en forma agregada un 2% del gasto total en capital.

Llama la atención el hecho de que el último Plan Nacional de Inversión fuera realizado para el periodo 2009-2010, lo cual, junto con la falta de estadísticas recientes en la materia, reflejan el poco trabajo realizado en lo referente a inversión pública y formación de capital.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014, se señalan las áreas de inversión consideradas prioritarias, en torno a los cuales se articula el accionar institucional del Gobierno. Éstas son:

- Bienestar social: servicios de salud (inversión en infraestructura, equipo tecnológico y recurso humano), educación (infraestructura), vivienda, etc.
- Seguridad Ciudadana: Policía (inversión en infraestructura).
- Ambiente y Ordenamiento Territorial: energía (inversión en infraestructura para el suministro de energía) y energías limpias (inversión I+D para impulsar energías renovables).
- Competitividad e Innovación: Red Nacional de Carreteras y puertos (inversión en infraestructura vial, aeroportuaria y marítimo portuaria) y telecomunicaciones (inversión en infraestructura).

Bajo esas cuatro áreas, el PND comprende un conjunto de 132 proyectos de inversión pública, cuyos costos se distribuyen como se muestra en la siguiente figura.

Figura 8. Costa Rica. Distribución del Costo Total de las Acciones del PND (Millones de colones)

Ejes	Costo Total	Acciones	Costo/ Acción
Bienestar Social	1.434.556,1	47	30.523
Seguridad Ciudadana y Paz Social	274.257,1	7	39.180
Ambiental	1.796.584,9	17	105.682
Competitividad e Innovación	1.688.394,5	49	34.457
Temas Transversales	52.339,6	12	4.362
Total	5.246.134	132	39.743

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Como puede observarse, a excepción del Eje de Seguridad y Paz Social, los recursos se asignan de forma relativamente uniforme entre los demás Ejes, siendo el Ambiental el que recibe una mayor cantidad.

La teoría económica, así como la información empírica, concluyen sobre la existencia de una relación positiva y significativa entre crecimiento y la necesidad de ampliar la inversión pública de los países. Por tanto -lo dijimos con ocasión de nuestro informe técnico del año 2013, y lo reiteramos ahora-, de no darle la debida importancia al rol que puede jugar este factor en el desarrollo, podría limitarse tremendamente el crecimiento a largo plazo.

Siendo así, el proyecto de ley en análisis permitiría utilizar los recursos acumulados del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, para invertir en obra pública; inversión que no puede superar el 40% del Fondo de Capitalización, y que debe efectuarse procurando el equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez.

Inciso d): inversiones en valores de oferta pública

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 21. Portafolio de inversiones (...) Dicha Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) d) Valores de oferta pública inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef).</p>	<p>Artículo 21.- Portafolio de inversiones (...) La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión: (...) d) Valores de oferta pública inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). Esto incluye los valores de oferta pública restringida.</p>

A este inciso únicamente se le agrega que dentro de las inversiones que puede realizar la Jupema, en valores de oferta pública, incluye las de oferta pública restringida.

Se trata de una adición que no cambia la aplicación de la norma, ya que la “definición de oferta pública” comprende la oferta pública general y la oferta pública restringida, según el ya citado “Reglamento sobre oferta pública de Valores”, emitido por el Conassif¹⁹, que dice así, en lo que interesa:

Artículo 5. Alcances de la definición de oferta pública

Se entiende por oferta pública de valores todo ofrecimiento, expreso o implícito, que se proponga emitir, colocar, negociar o comerciar valores y se transmita por cualquier medio al público o a grupos determinados. Esta comprende la oferta pública general y la oferta pública restringida. La primera es la que se dirige al público en general, la segunda es la que se dirige a grupos determinados según lo establecido en el Artículo 13 de este Reglamento.

(...) (el subrayado no es del original)

Como lo dice esa norma, la “oferta pública restringida... es la que se dirige a grupos determinados”; grupos que, según el artículo 13 de ese Reglamento, se trata de “inversionistas institucionales, es decir, intermediarios financieros y de valores, organismos internacionales, fondos de inversión, fondos de pensión y

¹⁹ Op cit.

<http://www.sugeval.fi.cr/normativa/Lists/Reglamentos%20vigentes%20y%20en%20consulta/DispDetalle.aspx?List=f7496750%2Db231%2D4ea2%2D8f77%2D9c6c13d216d4&ID=18>. Tomado el 21/08/14.

fideicomisos que funcionen como fondos de inversión o de pensión y a inversionistas sofisticados que cuenten con un patrimonio neto igual o superior a \$1.0 millón de dólares. En ambos casos, tanto nacionales como extranjeros.”²⁰

Asimismo, según esa norma, los puestos de bolsa deberán establecer mecanismos y conservar la documentación que demuestren que el inversionista cuenta con ese patrimonio, o bien con la capacidad para asumir los riesgos que representa la inversión en valores para el perfil de sofisticado, conforme se establezca en la regulación sobre intermediación en el mercado de valores. Igualmente, deberán mantener a disposición de la Superintendencia General de Valores toda la documentación que lo respalde.

Inciso e): inversiones en mercados internacionales

El proyecto agrega un nuevo inciso e), que se leería así:

Artículo 21.- Portafolio de inversiones

(...)

La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión:

(...)

e) Valores o productos estructurados extranjeros transados en las bolsas de valores nacionales o extranjeras; o a través de los mecanismos de negociación de valores denominados “over the counter”. Este tipo de inversión no podrá superar el treinta por ciento (30%) de la totalidad del Fondo, para lo cual se contará con un perfil de cada una de estas inversiones, y de un sistema de información en línea que permita darle seguimiento al comportamiento de estas

Tal como se señala en la exposición de motivos, la reforma pretende permitir la inversión en mercados internacionales, “con el fin de obtener mayores tasas de rentabilidad y dilucidar el riesgo al tener un mayor número de instrumentos”.

Lo manifestado por los proponentes es consecuente con lo que señalado por esta asesoría, líneas atrás, en cuanto que la característica de las carteras activas de las inversiones de recursos del Sistema Nacional de Pensiones de nuestro país, es la concentración en instrumentos públicos. Ello debido a la existencia de un mercado de activos local pequeño y poco desarrollado, que se compone principalmente de bonos de gobierno y empresas estatales. El mercado de fondos de pensiones es reducido, con poca capacidad de generar rentabilidades altas, cuyo desarrollo va paralelo al de un sector financiero incipiente.

Incluso, como también se dijo, para el caso específico de las inversiones del Fondo de Capitalización del RCC, el 89% de sus recursos están colocados en productos del Banco Central y del Ministerio de Hacienda.

²⁰ *Ibidem.*

En razón de ello, la medida propuesta tiende a seguir los pasos de la Ley de Protección al Trabajador, del año 2000, que permite que un porcentaje de los recursos del Régimen Obligatorio de Pensiones (segundo pilar), se inviertan en mercados y títulos extranjeros. Esa autorización está consignada en su artículo 62:

ARTÍCULO 62. Inversiones en mercados y títulos extranjeros

La Superintendencia podrá autorizar la inversión hasta de un veinticinco por ciento (25%) del activo del fondo en valores de emisiones extranjeras que se negocien en mercados de valores organizados en el territorio nacional o el extranjero. No obstante, si el rendimiento real de las inversiones del régimen de pensiones complementarias en valores nacionales es igual o menor que los rendimientos internacionales, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, podrá autorizar la ampliación del límite hasta el cincuenta por ciento (50%), de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que emitirá.

Las operadoras de pensiones complementarias quedan sujetas, en ese tanto, a las regulaciones del Conassif; mismas que quedan plasmadas en el Reglamento de Inversiones de Entidades Reguladas²¹, cuyo artículo 29 dispone lo siguiente:

Artículo 29. Condiciones para invertir en valores extranjeros

Las entidades autorizadas podrán realizar inversiones en emisores extranjeros en mercados de valores internacionales o nacionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección al Trabajador. La entidad autorizada deberá aportar a la Superintendencia los documentos que respalden el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) Disponer de un sistema de información en tiempo real, reconocido por la Superintendencia General de Valores, que les permita monitorear los precios y hechos relevantes de los instrumentos que negocian.*
- b) Cumplir con los requisitos establecidos para el Comité Integral de Riesgos y de la Unidad de Administración de Riesgo.*
- c) Remitir a la Superintendencia una copia del contrato definitivo debidamente firmado con el (los) intermediario(s) elegido(s). Se exigirá una traducción oficial al castellano del documento en caso de no estar en este idioma.*

La Superintendencia establecerá, por acuerdo general, los términos en que se verificará la vigencia del cumplimiento de los requisitos enumerados en este Artículo. El incumplimiento posterior de cualquiera de ellos dará lugar a la revocatoria de la autorización.

Por tanto, pareciera razonable que de autorizarse a la Jupema a invertir en mercados internacionales, también se le sujete a las regulaciones que emita el Conassif en esa materia, para así homologar las reglas entre los distintos actores nacionales que tienen a cargo fondos de pensiones.

Incluso, dentro de esa eventual homologación de reglas similares para cada uno de esos actores, debería analizarse lo referente al porcentaje permitido de inversión: el mismo o distinto. Ello, porque mientras la Ley de Protección del Trabajador permite

²¹ <http://www.sugef.fi.cr/servicios/documentos/normativa/acuerdosconsejo/2003/cns%20093%20anexo.htm>. Aprobado por el Conassif en sesión 355/2003 del 11 de febrero del 2003 y sus reformas.

invertir hasta un 25% de las reservas (aunque eventualmente puede llegar al 50%), el texto propuesto para la Jupema fija ese tope en un 30% (y no se prevé la posibilidad eventual de incrementarlo).

Inciso g): inversión en entidades relacionadas con el Magisterio Nacional

El proyecto también agrega un nuevo inciso e), que se leería así:

Artículo 21.- Portafolio de inversiones

(...)

La Junta está autorizada para colocar los recursos del Fondo de Capitalización, en las siguientes posibilidades de inversión:

(...)

g) Inversión directa o mediante fideicomiso, sea a través de crédito o inversión en las entidades socioeconómicas y financieras, relacionadas con el Magisterio Nacional, hasta un veinticinco por ciento (25%) de la totalidad del Fondo.

En nuestro criterio, la redacción de este inciso no es la más precisa, pues no queda claro qué debe entenderse por “*entidades socioeconómicas y financieras, relacionadas con el Magisterio Nacional*”

Al parecer, y según consta en el oficio JD-PRE-015-05-2014, remitido por la Jupema a la Comisión dictaminadora, parece tratarse de las “*entidades relacionadas que forman parte del Magisterio Nacional; tales como Caja de Ande, Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio, entre otras; los cuales brindan diferentes servicios y productos a nuestra membresía.*”.

Si fuese así, debemos indicar que efectivamente se trata de entidades relacionadas con el Magisterio, pero más específicamente con la “*Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional*”, que es el nombre de la persona jurídica creada por Ley N° 6995 de 24 de julio de 1985, según su artículo 177, que dice:

Artículo 177.- Créase, con personería jurídica propia y con sede en la ciudad de San José, la Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional, integrada por la Caja de Ahorro y Préstamo de la Asociación Nacional de Educadores, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional.

Esta corporación se constituirá y funcionará como organización sin fines de lucro, para brindar los servicios que defina el reglamento a todos los servidores activos, jubilados y pensionados del sistema educativo.

La Corporación gozará de los privilegios y exenciones de que disfrutaban las organizaciones que la integran. Será dirigida por un Consejo Directivo integrado por seis delegados, designados dos por cada Junta Directiva de las instituciones constituyentes, nombrados por períodos anuales con derecho a reelección. También lo integrarán el gerente, el director ejecutivo y el administrador de las instituciones mencionadas, con carácter de miembros permanentes. El patrimonio de la Corporación será ilimitado, y se financiará con aportes iguales de capital de las tres organizaciones que la integran, las cuales están facultadas para hacerle donaciones y otorgarle préstamos blandos.

Para su funcionamiento, no se podrán crear o aumentar, directa o indirectamente, las contribuciones a los servidores del sistema educativo.
(el subrayado no es del original)

Por tanto, se sugiere mejorar la redacción, a fin de que la norma se entienda claramente y no existan dudas sobre lo pretendido.

Finalmente, llamamos la atención que desde el punto de vista de las regulaciones de la Conassif para operaciones activas con grupos de interés económico, lo máximo permitido es un 20%²², mientras que el proyecto de ley autoriza un tope mayor, como es el 25%.

Ese tipo de regulaciones del Conassif, como lo dice el artículo 1 del “Reglamento sobre límites de crédito a personas individuales o grupos de interés económico”²³, lo que pretenden es: *“limitar el riesgo de crédito y de inversión de las entidades, grupos y conglomerados financieros, identificando los riesgos correlacionados entre si originados por los deudores o los emisores que conforman los grupos de interés económico, estableciendo los criterios para la conformación de dichos grupos y fijando el límite a las operaciones activas que podrán realizarse con cada grupo y con cada persona individual. Estas medidas aumentan la diversificación de los riesgos de cartera y, en general, salvaguardan la estabilidad y solvencia de las entidades, grupos y conglomerados financieros.”*

Siendo así, pareciera razonable que se le apliquen esas mismas precauciones a las inversiones que el Fondo de Capitalización realice dentro de las propias organizaciones que conforman la Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional.

Artículo 107.- Fondo Especial de Administración

El artículo 107 regula el Fondo Especial de Administración, y el cuadro comparativo es siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 107.- El Fondo Especial de Administración se destinará, en forma exclusiva, a lo siguiente: a) Pagar las dietas de los miembros de la Junta Directiva, los salarios de su personal y, en general, sus gastos administrativos. b) Cubrir las obligaciones de carácter financiero	Artículo 107.- El Fondo Especial de Administración se destinará, en forma exclusiva, a lo siguiente: a) Pagar las dietas de los miembros de la Junta Directiva, los salarios y cualquier otro estipendio de su personal o por contratación especial y, en general, sus gastos administrativos. b) Cubrir las obligaciones de carácter financiero

²² “Reglamento sobre límites de crédito a personas individuales o grupos de interés económico”.
<http://www.sugef.fi.cr/servicios/documentos/Normativa/normativaprudencial/Reglamento%205-04/SUGEF%2005-04.pdf>

²³ Ibidem.

<p>derivadas de los convenios que la Junta celebre con las entidades financieras y sociales del Magisterio Nacional.</p> <p>c) Realizar préstamos directos a los pensionados y servidores activos, a fin de que satisfagan necesidades personales, de acuerdo con los reglamentos que se dicten al efecto.</p> <p>d) Realizar préstamos directos a los pensionados y servidores activos, para que financien actividades de pequeña empresa, según los reglamentos que se emitan al efecto.</p> <p>e) Realizar préstamos o aportes de capital a las organizaciones del Magisterio Nacional, para la creación de programas y proyectos.</p> <p>Los recursos ociosos del Fondo Especial de Administración podrán ser invertidos en valores financieros, con las limitaciones incluidas en los artículos del 20 al 25 de esta Ley.</p> <p>En los tres (3) primeros meses de cada año, la Junta Directiva presentará a las organizaciones magisteriales representadas en su seno, un informe público detallado de sus labores, de la ejecución presupuestaria del año anterior con el máximo grado de detalle y del presupuesto vigente.</p>	<p>y social derivadas de los convenios que la Junta celebre con las entidades financieras y sociales del Magisterio Nacional en beneficio de su membresía, activos y pensionados.</p> <p>c) Realizar préstamos directos a los pensionados y servidores activos, a fin de que satisfagan necesidades personales, de acuerdo con los reglamentos que se dicten al efecto.</p> <p>d) Realizar préstamos directos a los pensionados y servidores activos, para que financien actividades de pequeña empresa, según los reglamentos que se emitan al efecto.</p> <p>e) Realizar préstamos o aportes de capital a las organizaciones del Magisterio Nacional, para la creación de programas y proyectos en beneficio de su membresía, activos y pensionados.</p> <p>f) Establecer proyectos sociales de manera individual o colectiva, en favor de su membresía relacionados con la atención integral, ayudas, beneficios, ventajas, y en general cualquier tipo de actividad con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social, asistencia y prestaciones sociales suficientes para preservar la salud y la vida. Para tales efectos podrá la Junta de Pensiones además de lo dispuesto en este artículo, recibir cualquier clase de recursos o donaciones.</p> <p>Los recursos ociosos del Fondo Especial de Administración podrán ser invertidos en valores financieros, con las limitaciones incluidas en los artículos del 20 al 25 de esta ley.</p> <p>En los tres (3) primeros meses de cada año, la Junta Directiva presentará a las organizaciones magisteriales representadas en su seno, un informe público detallado de sus labores, de la ejecución presupuestaria del año anterior con el máximo grado de detalle y del presupuesto vigente.”</p>
---	---

En términos generales, y de conformidad con el artículo 106 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el Fondo Especial de Administración se crea para atender el ejercicio de las funciones de la Jupema, y se financia con una comisión que deben pagar los asegurados respectivos.

Artículo 106.- Financiamiento

Para atender el ejercicio de sus funciones, la Junta recibirá una comisión por gastos administrativos, que surgirá de deducir, a cada uno de sus asegurados, un cinco por mil (5 x 1000) de los salarios y pensiones del Régimen a su cargo.

Con esta deducción, se constituirá un Fondo Especial de Administración, que deberá llevarse, contable y físicamente, separado del Fondo de Capitalización.

Este fondo especial será administrado con la máxima prudencia y frugalidad.

El detalle del uso de ese Fondo se regula en el artículo 107, cuyo inciso a) se modifica para autorizar pagar no solo los salarios del personal de la Junta, sino también “cualquier otro estipendio”.

Según el Diccionario de la lengua española, el término “*estipendio*” significa: “*Paga o remuneración que se da a alguien por algún servicio.*”²⁴ Entonces, parecería que la reforma permitiría realizar pagos al personal por servicios prestados, pero distintos al rubro de salarios, ya que ese éste está previsto actualmente.

En la exposición de motivos no se explica o ejemplifica cuáles serían esos otros estipendios que se tienen previstos pagar, situación que incluso llevó a la Supén y al Conassif a manifestarse ante la Comisión dictaminadora, de que desconocen con certeza de qué se trata esa reforma. Esos órganos también cuestionaron el concepto de obligaciones de “carácter social”, así como la falta de definición del alcance de ayudas, beneficios y ventajas a favor de los pensionados, todo ello dentro del inciso b).

Ante estos cuestionamientos, la Jupema se pronunció en oficio remitido a la Comisión dictaminadora²⁵, y manifestó que: “*en virtud de las referencias indicadas y las posibles inconsistencias sobre los alcances del término sugerido en el texto, lo cierto es que se sugiere mantener la redacción actual contenida en la norma y no realizar ningún cambio en razón de que la Junta posee suficientes atribuciones para administrarse y decidir lo que corresponda en ésta área.*” (el subrayado no es del original)

Por tanto, lo lógico parece ser acatar la sugerencia de la Junta de Pensiones en cuanto a no modificar el inciso en ese aspecto.

Por lo demás, y en cuanto al concepto de “*carácter social*”, la Junta -en el oficio citado- explica que “*lo que se intenta es también clarificar o separar lo que por disposición del inciso b) actual ya se encuentra regulado, dadas las interpretaciones restrictivas que realizan los operadores del derecho, pues actualmente se dispone que se pueden cubrir obligaciones de carácter financiero con entidades sociales del Magisterio Nacional, pero lo cierto es que existen proyectos que no necesariamente son de carácter financiero, y aunque con una interpretación extensiva puede válidamente llegarse a esa conclusión, nuevamente el criterio inmóvil y gramatical impide proceder en esos términos.*”

²⁴ <http://lema.rae.es/drae/?val=estipendio>

²⁵ Op cit. oficio JD-PRE-015-05-2014, de 07/05/14.

Igual, aclara la Jupema que *“en lo que corresponde al tema de ayudas, beneficios y ventajas conviene mencionar que lo que se pretende es autorizar a la institución a brindar un servicio completo a su membresía”*. Por ello, en su criterio, *“se puede manejar un concepto amplio de seguridad social y dentro de él incluir un portafolio de necesidades básicas o esenciales, así como accesorias en beneficio de la membresía del Magisterio Nacional, que permitan suplir las insuficiencias o carencias de sus afiliados. Lo anterior encuentra mérito, no solo porque le asista la obligación de hacerlo, pues por exclusividad forman parte de un Régimen Especial (Magisterio Nacional), sino por la necesidad de proteger los intereses de una colectividad que se encuentra excluida del régimen universal de la C.C.S.S para determinado beneficios, y por ende merecen un desarrollo o garantía mejor o igual a los dispuestos para ese sector, pero que bajo la literalidad de la ley y su interpretación restrictiva le impiden por no estar autorizados expresamente, conceder esos beneficios. A modo de ejemplo, podemos citar como en el régimen de la C.C.S.S., se establecen beneficios a familiares de personas con enfermedades terminales; ventajas, entre otras, que se implementarían con la debida justificación para esos efectos para la población del Magisterio Nacional.”*

Así pues, esa cobertura es que lo pretende la Junta de Pensiones, con la reforma al inciso b), de ahí que su aprobación es un asunto de conveniencia y oportunidad de las y los legisladores.

El siguiente inciso que se modifica dentro del artículo 107, es el c), para dejar expresamente consignado que los préstamos o aportes de capital se otorgarían en beneficio de “su membresía, activos y pensionados”. De conformidad con esa modificación, no habría duda respecto a la población que se podría beneficiar con tales préstamos o aportes.

Se introduce un nuevo inciso f), para establecer que el Fondo Especial de Administración puede disponer la creación de proyectos sociales de manera individual o colectiva, en favor de los miembros, relacionados con la atención integral, ayudas, beneficios, ventajas, y en general cualquier tipo de actividad con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social, asistencia y prestaciones sociales suficientes para preservar la salud y la vida. Para tales efectos podrá la Junta de Pensiones además de lo dispuesto en este artículo, recibir cualquier clase de recursos o donaciones.

Se trata de una autorización amplia para establecer proyectos sociales con los recursos del citado Fondo, siempre y cuando tengan relación con la seguridad social, asistencia y prestaciones sociales. Su aprobación es un asunto de conveniencia y oportunidad de las y los legisladores, teniendo presente que el Fondo se alimenta de una comisión que pagan los mismos afiliados al régimen.

Artículo 118.- Contribución patronal, del Estado, centros públicos y privados y plazos en el Régimen de Capitalización Colectiva y Procedimiento de Pago

A partir de acá, el proyecto adiciona once artículos a la Ley vigente, que van del 118 al 128.

El primero de ellos, sea el 118, se refiere fundamentalmente al procedimiento para el pago de la cotización obrera, patronal y estatal.

Su redacción es prácticamente similar a la contenida en el artículo 15, situación que incluso fue advertida por el Ministerio de Hacienda en consulta que le efectuara la Comisión dictaminadora. En razón de ello, la propia Jupema aceptó la observación, y le manifestó al órgano legislativo que “*no tiene ninguna objeción a la sugerencia del Ministerio de Hacienda para integrar ambos artículos*”, según consta en el oficio JD-PRE-015-05-2014, de 7 de mayo de 2014.

En razón de ello, y mediante esa misma nota, la Junta de Pensiones presenta una nueva propuesta de redacción del artículo 15, y la consiguiente eliminación del artículo 118. Se leería así:

ARTÍCULO 15.- Contribución obrero, patronal y estatal de los Centros Educativos Públicos y Privados, del Régimen de Capitalización Colectiva, procedimiento y plazos.

La cotización para el Régimen de Capitalización Colectiva será tripartita, cotizando el Estado, las instituciones educativas públicas y privadas en su calidad de patronos, así como el servidor activo, según el porcentaje de cotización establecido en el artículo 14 de la Ley 7531.

El Estado, en su calidad de tal, cotizará un porcentaje idéntico al que aporta al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del total de los salarios devengados de los servidores públicos y privados de la educación nacional, que se encuentren dentro del colectivo cubierto por el Régimen de Capitalización Colectiva. Para realizar el pago correspondiente a favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, se establece el procedimiento siguiente, el cual se aplicará de igual forma para el cobro de las cuotas correspondientes al Régimen Transitorio de Reparto, en lo que resulte procedente:

a) Para los trabajadores de la educación que presten servicios al Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo improrrogable de dos (2) meses para depositar, a favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, los montos correspondientes a las cotizaciones, patronales y estatales. La cuota obrera debe ser cancelada en el mes correspondiente.

b) Para los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza, públicos y privados, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, remitirá, mensualmente, al Ministerio de Hacienda, una planilla con los nombres, los números de cédula, los montos salariales devengados y el monto total por cancelar.

La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional dispondrá de un plazo improrrogable de dos (2) meses para remitir esta información al Ministerio de Hacienda; este último, una vez recibida la planilla, contará con un plazo de dos (2) meses para depositar las sumas a favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

La cuota obrero patronal debe ser cancelada a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en los primeros diez días naturales contados a partir del último día hábil del mes inmediato anterior

Si el Ministerio de Hacienda no deposita las sumas a favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, dentro de los plazos dispuestos en los incisos a) y b) de este artículo, los montos no girados devengarán, por concepto de interés por mora, un porcentaje igual a la tasa básica pasiva a seis (6) meses plazo, calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Igual interés por mora será aplicable a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional sobre los montos por cancelar a su favor, en caso de no presentar la planilla correspondiente dentro del plazo ordenado en el inciso b) de este artículo. Las sumas por intereses deberán cancelarse con cargo al Fondo Especial de Administración establecido en el artículo 107 de esta Ley. La Junta de Pensiones y Jubilaciones cobrará, a su vez, igual interés por mora a los centros de enseñanza que no le presenten las planillas dentro de los plazos fijados.

Todo interés por mora se destinará, exclusivamente, a fortalecer el Fondo de Pensiones del Régimen de Capitalización Colectiva o Transitorio de Reparto según corresponda.

La certificación que emita la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, donde consten las deudas de los Centros Educativos públicos o privados a favor del Fondo de Pensiones, tendrá carácter de título ejecutivo, excepto en los casos en que la Junta haya omitido o atrasado el envío de las planillas correspondientes o las haya enviado defectuosas al Ministerio de Hacienda.

A pesar de la pertinencia de esa nueva redacción, debemos indicar que, en nuestro criterio, se presenta una confusión y contradicción de normas en cuanto a los plazos para cancelar las cuotas, en relación con el artículo 127.

Así pues, la situación es la siguiente:

- El inciso a) del artículo 15 establece que para los trabajadores el MEP, el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo improrrogable de 2 meses para depositar a la Jupema las cotizaciones patronales y estatales. La cuota obrera debe ser cancelada en el mes correspondiente.
- El párrafo que aparece luego del inciso b) de ese mismo artículo, señala que la cuota obrero patronal debe ser cancelada a la Jupema, en los primeros diez días naturales contados a partir del último día hábil inmediato anterior.

- Por su parte, el artículo 127 establece, en su párrafo primero, que los patronos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.
- Asimismo, el párrafo final de ese mismo artículo dispone que el patrono girará las cuotas correspondientes a cada trabajador, dentro de un plazo de 10 diez días naturales, siguientes al cierre mensual.

Como se aprecia, no queda claro si los plazos los define la Junta Directiva, o bien los define el legislador. Aparte de ello, por un lado se hace referencia a un plazo de 2 meses para el Ministerio de Hacienda, y luego se menciona un plazo de 10 días naturales.

Se sugiere precisar ese asunto de los plazos para cancelar las cotizaciones respectivas, a efectos no incurrir en una lesión al principio de seguridad jurídica. Principio que *“implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...] Hay que promover y buscar la certeza a qué es derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”* ²⁶

Artículo 119.- (sin título)

El nuevo artículo 119 recoge las sanciones que hoy día están contenidas en el artículo 15, con algunos cambios en la redacción

De esta forma, este nuevo numeral contempla cinco sanciones (multas calculadas sobre salarios base), que se impondrán a quien infrinja la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

El cuadro comparativo es el siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 15.- Contribución del Estado y plazos (...) Las transgresiones a esta Ley serán sancionadas en la siguiente forma:</p> <p>1) Será sancionado con multa equivalente a un cinco por ciento (5%) del total de los salarios, remuneraciones o ingresos</p>	<p><u>Artículo 119.-</u></p> <p>Las transgresiones a esta ley serán sancionadas en la siguiente forma:</p> <p>1.- Será sancionado con multa equivalente a cinco salarios base, el patrono que no realice el proceso de empadronamiento una</p>

²⁶ García-Escudero Márquez, Piedad. Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes. 1.ed. Editorial Aranzadi S.A., España, 2010, p. 19.

<p>omitidos, según la planilla del último mes reportada a la CCSS, el patrono que no realice el proceso de empadronamiento de acuerdo con el Régimen de adscripción dispuesto en la Ley N.º 7531, y sus reformas.</p> <p>2) Será sancionado con una multa de dos (2) a cinco (5) salarios base, quien:</p> <p>i) Con el propósito de cubrir a costa de sus trabajadores la cuota que como patrono debe satisfacer, les rebaje el salario o las remuneraciones, o bien, altere las planillas que debe reportar con compensación de saldos.</p> <p>ii) No deduzca la cuota obrera o no pague la cuota patronal que le corresponde de acuerdo con la ley.</p> <p>3) Será sancionado con multa de cinco (5) a ocho (8) salarios base, quien no incluya, en las planillas respectivas, a uno o a varios de sus trabajadores o incurra en falsedades en cuanto al monto de sus salarios, remuneraciones, ingresos netos o la información que sirva para calcular el monto de sus contribuciones a la seguridad social.</p> <p>4) Será sancionado con multa de cinco (5) a ocho (8) salarios base, el encargado de pagar los recursos ordenados por esta Ley, que obstaculice, demore o se niegue a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones.</p>	<p>vez acreditado el Centro Educativo por parte del Ministerio de Educación Pública, dentro del plazo, condiciones y requisitos que se establezcan en el correspondiente reglamento. En caso que se trate de errores en la información cualitativa de sus trabajadores, esta sanción corresponderá a una quinta parte del salario base.</p> <p>2.- Será sancionado con una multa de tres salarios base, quien:</p> <p>2.1 Con el propósito de encubrir a costa de sus trabajadores, la cuota que como patrono debe satisfacer, les rebaje el salario o las remuneraciones, o bien, altere las planillas que debe reportar con compensación de saldos.</p> <p>2.2 No deduzca la cuota obrera o no pague la cuota patronal que le corresponde de acuerdo con la ley.</p> <p>3.- Será sancionado con multa de cinco (5) salarios base, quien no incluya, en las planillas respectivas, a uno o a varios de sus trabajadores o incurra en falsedades o errores en cuanto al monto de sus salarios, remuneraciones, ingresos netos o la información que sirva para calcular el monto de sus contribuciones a la seguridad social.</p> <p>4.- Será sancionado con multa de ocho (8) salarios base, el encargado de pagar los recursos ordenados por esta ley, que obstaculice, demore o se niegue a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones y quien no acate las resoluciones de la Junta relativas a la obligación de corregir transgresiones a la presente ley o sus reglamentos, constatadas por sus inspectores en el ejercicio de sus funciones. Las resoluciones deberán expresar los motivos que las sustentan, el plazo concedido para enmendar el defecto y la advertencia de la sanción a que se haría acreedor el interesado, de no acatarlas. En caso que persista la omisión, se</p>
--	---

<p>En todo procedimiento que pueda culminar con la imposición de una sanción en sede administrativa, se le concederá al interesado el derecho de defensa y se respetará el debido proceso, antes de que el asunto se resuelva. Para calcular el monto respectivo de las sanciones económicas aquí previstas, se entenderá por salario base el establecido por el artículo 2 de la Ley N.º 7337.</p> <p>(esto está en el párrafo final del art. 15) ←</p> <p>Las personas físicas o jurídicas cubiertas por las obligaciones de esta Ley, responderán solidariamente por las acciones o las omisiones en que incurran sus representantes en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>La acción para demandar el reintegro de las cuotas atrasadas y otros daños y perjuicios ocasionados, prescribirá en el plazo de diez (10) años.</p> <p>Para aplicar las disposiciones de esta Ley, la resolución de primera instancia será</p>	<p>regulará bajo la figura y pena del delito de desobediencia, contemplado en el artículo 314 del Código Penal, en caso de negación injustificada.</p> <p>En todo procedimiento que pueda culminar con la imposición de una sanción en sede administrativa, se le concederá al interesado el derecho de defensa y se respetará el debido proceso, antes de que el asunto se resuelva. Para calcular el monto respectivo de las sanciones económicas aquí previstas, se entenderá por salario base el establecido por el artículo 2 de la Ley N.º 7337. Para aplicar las disposiciones de esta ley, la resolución de primera instancia será dictada por la Dirección Ejecutiva y tendrá recurso de alzada ante la Junta Directiva; para ello, se aplicará lo dispuesto en el título VIII del libro II de la Ley General de la Administración Pública.</p> <p>Las personas que resulten sancionadas administrativamente por infracción de las leyes y normas reguladoras de la seguridad social o incumplan los plazos reglamentarios definidos para el cumplimiento de sus obligaciones, estarán sujetas, además, al pago de las costas administrativas causadas. Asimismo, quienes no cancelen las cuotas correspondientes estarán sujetos al pago de los intereses de ley sobre el monto de las contribuciones adeudadas.</p> <p>De existir morosidad patronal comprobada o no haber empadronado oportunamente el trabajador, el patrono responderá íntegramente ante la Junta por las cuotas omitidas en aplicación de esta ley.</p> <p>El derecho a reclamar el monto de daños y perjuicios irrogados a la Junta en la vía penal o civil, prescribirá el término de 10 años. Sin embargo, la acción para recuperar las cuotas adeudadas de el Fondo de pensiones, será imprescriptible.</p>
---	---

dictada por la Dirección Ejecutiva y tendrá recurso de alzada ante la Junta Directiva; para ello, se aplicará lo dispuesto en el título VIII del libro II de la Ley general de la Administración Pública.

La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta ley, prescribirá de conformidad con las reglas establecidas en el Código Procesal Penal y el Código Penal, con la salvedad que el plazo se computará a partir del momento en que la institución tenga conocimiento de la falta.

Según ello, será motivo de multa los errores en el empadronamiento; encubrir la cuota patronal; no deducir la cuota obrera; no incluir trabajadores en la planilla o errores en los salarios; obstaculizar, demorar o negarse a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones, y no acatar las resoluciones de la Junta relativas a la obligación de corregir transgresiones a la ley o sus reglamentos. En este último caso, la Junta emitirá una resolución otorgando un plazo para enmendar el defecto, que de incumplirse, la omisión se regulará bajo la figura y pena del delito de desobediencia, contemplado en el artículo 314 del Código Penal, en caso de negación injustificada.

En este último punto, se sugiere hacer referencia únicamente al “delito de desobediencia”, más no así al número de artículo del Código Penal. Ello para evitar que un corrido de numeración afecte la concordancia de la norma.

En el caso de las causales de sanción del punto 1, en vez de una sanción calculada como un porcentaje (5%) del total de salarios omitidos, se pasa a una multa equivalente a 5 salarios base.

Ese cambio en la fórmula de cálculo podría significar, en algunos casos, una multa mayor o una multa menor para el patrono infractor, dependiendo precisamente del monto de los salarios omitidos. Esto por cuanto, de aprobarse el texto propuesto, el monto de la multa será fijo, y ascendería para el año 2014, a ¢1.997.000, considerando que el salario base actual es de ¢399.400.

De este cambio en la metodología de cálculo no existe ninguna justificación en la exposición de motivos, omisión que podría incidir en la constitucionalidad de la medida, en el tanto la multa de casi ¢2 millones, para determinados casos, podría resultar irrazonable y desproporcionada.

Así lo hizo saber la Sala Constitucional en el voto N° 2012-000129 (que reitera el voto N° 2011-06805), ocasión del análisis de las multas contenidas en la Ley de Tránsito de ese momento. Dijo la Sala:

“VI.- Con este fundamento jurídico, en la sentencia número 2011-06805, se abordó concretamente la cuestión de la proporcionalidad y la razonabilidad del monto de la multa especificada en el encabezado del artículo 131, justamente el mismo contra el que ahora se reclama en esta nueva acción.- En dicho pronunciamiento -que se cita a continuación in extenso- se expone ampliamente sobre el punto y señaló lo siguiente:

“...[A]l imponer el Estado una sanción pecuniaria, como ocurre con la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, que sanciona una conducta ilícita prevista en Ley formal, el Estado necesariamente debe tomar en cuenta no sólo las condiciones relativas a levedad o gravedad, respetando, en todo momento, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino también la capacidad económica del infractor. No cabe duda de que cuando el Estado impone una multa busca dos objetivos no excluyentes. El primero, castigar al infractor; el segundo, disuadir a los miembros del colectivo a no cometer las infracciones, o dicho de manera positiva, a respetar las normas que se encuentran en la Ley formal. Ahora bien, ambas finalidades no se alcanzan adecuadamente cuando se hace abstracción, en la norma sancionadora, de la capacidad económica del infractor, pues cuando hay una notoria diferencia entre quienes sí pueden pagar la multa y quienes no, debido a sus escasos ingresos, la sanción resulta más onerosa para el infractor económicamente débil, con lo que se vulneran los principios de igualdad y equidad, ampliamente reconocido y garantizados en nuestra Constitución Política –artículo 33- y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos –artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-. Lo anterior puede resultar contrastante desde el punto de vista de la ocupación de los accionantes, dado que por un lado se trata de una estudiante de Derecho, y por el otro por parte de dos profesionales. De ahí que debe determinarse en esta acción si existe una sanción de suma gravedad para una gran mayoría de la población del país, con lo que se lesiona importantes valores, principios y derechos constitucionales. A juicio de la Sala sí existen esas infracciones por el tipo de rango de la sanción que se impone, como se detallará más abajo. Desde esta perspectiva, el bloque de Constitucionalidad le impone al legislador, cuando de imponer multas y sanciones se trata, el deber de garantizar una justa y equitativa proporción entre la cuantía de la sanción y las condiciones económicas del sancionado; amen de una justa proporción con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos atribuidos. Para lograr tal propósito, se han diseñado técnicas legislativas como las multas que establecen mínimos y máximos, que le permiten a la Autoridad competente garantizar que la multa que se le impone al infractor tiene necesariamente una estrecha relación con su capacidad económica. Un ejemplo de ello es la multa que se refiere al salario de cada persona, tal y como ocurre con las contravenciones, toda vez que el artículo 53 del Código Penal señala que el juez debe determinar la suma de dinero correspondiente a cada día multa, conforme a la situación económica de la persona condenada, tomando en cuenta su nivel de vida, todos sus ingresos diarios y los gastos razonables para atender tanto sus necesidades como las de su familia. Cada día multa no puede exceder de un cincuenta por ciento (50%) del ingreso diario del sentenciado. En este sentido, la multa va estrechamente vinculada a la capacidad de pago del infractor, así por ejemplo: si a un campesino se le impone el pago de diez multas y su salario es de cinco mil colones, la multa será de cincuenta mil colones; si se trata de un profesional, a quien se le impuso la misma multa, pero su salario es cincuenta mil colones por

día, la multa será de quinientos mil colones. En esta dirección, se cumpla a cabalidad el principio de igualdad, pues se trata de forma igual a quienes están en situaciones iguales, y en forma desigual, a quienes están en situaciones desiguales, toda vez que no hay mayor injusticia que trata en forma igual a los desiguales. Lo anterior no significa, de ninguna manera, que el Estado no pueda establecer multas fijas, aplicables a todos los miembros de la colectividad; empero, en este supuesto, la referencia debe ser la capacidad económica de la población de menores ingresos, toda vez que si ello no fuese así, se estaría tratando de forma igual a los desiguales y con ello vulnerando los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, y un principio elemental de equidad. (...)

Así las cosas, cuando se imponen multas fijas, haciendo abstracción de la capacidad económica de los potenciales infractores y de las condiciones económicas de la mayor parte de la población, dejando lado el hecho de que la mayoría de ésta tiene un ingreso promedio inferior a mil dólares mensuales –el 90 por ciento- y la mitad un ingreso inferior a cuatrocientos dólares -hay aproximadamente 600.000 trabajadores que ganan menos del salario mínimo, sea menos de 206.045 colones, que representan un 28.9% de los trabajadores y un 17% de éstos que apenas gana ese salario- (véase el estudio del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica), no cabe duda que se lesionan principios cardinales del Estado social y democrático de Derecho, entre ellos: el de igualdad, el de proporcionalidad, razonabilidad y se amenaza y les afecta el mínimo vital de la persona. Incluso, si adoptamos como punto de referencia el Sistema de Indicadores sobre el Desarrollo Sostenible (SIDES) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), tenemos que el ingreso promedio mensual en la ocupación principal –sea por concepto de trabajo dependiente o por trabajo independiente- por rama de actividad, en el 2009 para agricultura, silvicultura y caza era de 184.842 colones, para pesca 318.260, para minas y canteras 233.842, para industrias manufactureras 299.420, para electricidad, gas y agua 492.942, para construcción 279.188, para comercio y reparación 275.909, para transporte, almacenamiento y comunicaciones 234.316, para intermediarios financieros 363.419, servicios sociales, comunales y de salud 606.408, para actividades inmobiliarias empresariales 484.734, para Administración Pública 520.284, para enseñanza 439.727, para salud y atención social 537.113, para servicios comunitarios y personales 266.172, para hogares con servicio doméstico 90.115, para organismos extraterritoriales 1.197.277 y para no bien especificados 313.197, para un promedio de 322.320. Si adoptamos el promedio mensual en la ocupación principal por sector institucional tenemos que: en el Sector Público el salario promedio en el año 2009 era de 526.013, que se desglosan en el Gobierno Central 480.376, en Instituciones Autónomas 585.492 y en Municipalidades 356.325; mientras que para el sector privado, precisamente donde se concentra la mayor cantidad de la fuerza laboral, el salario promedio era de 281.322, para un salario promedio de 322.320. Desde esta perspectiva, la imposición de una multa de 307.100 -237.000 más el 30%- a una persona que tiene un salario que apenas le alcanza para llenar sus necesidades básicas, constituyen un trato discriminatorio en relación con aquellas personas que, dado sus niveles de ingresos, la multa representan un porcentaje razonable de éstos. De ahí que, dada la situación socioeconómica de la mayoría de los trabajadores costarricense, resulta irracional, desproporcionado e injusto sancionarlo con multas fijas y altas cuando sus ingresos son escasos, como lo demuestra la

*realidad actual de la mayoría de los trabajadores costarricenses y no costarricenses. En este sentido, esta realidad salta a la vista cuando la acción de inconstitucionalidad ha sido interpuesta por un chofer que acude a esta Sala en busca de la protección constitucional de sus derechos fundamentales, e incluso si se hubiera interpuesto por cualquier otro trabajador de transporte de personas y de bienes, no hay duda que se encontraría en similares condiciones, en el tanto viven de esa ocupación como medio de subsistencia.
(...)"* (lo subrayado no es del original)

Por tanto, resulta relevante que en el expediente legislativo queden expresadas las razones de la imposición de una multa fija, en vez de una multa porcentual. Ello a efecto de que eventualmente los jueces constitucionales sepan si las y los legisladores garantizaron una justa y equitativa proporción entre la cuantía de la sanción y las condiciones económicas del sancionado; amen de una justa proporción con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos atribuidos.

Artículo 120.- (sin título)

Dispone que constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, a quien no entregue a la Jupema el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley.

Se trata de una norma idéntica a la aprobada para la CCSS, según su Ley N° 17, y que dice así: **“Artículo 45.- Constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el artículo 216 del Código Penal, a quien no entregue a la Caja el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley.”**

No obstante lo anterior, se sugiere señalar únicamente el tipo penal respectivo (“retención indebida”), y no el número de artículo, a efecto de evitar alguna eventual corrida de numeración dentro del Código Penal.

Artículo 121.- (sin título)

Establece que acreditado e iniciado el funcionamiento de la institución educativa, los patronos deberán empadronar a sus trabajadores dentro del plazo y condiciones que establezca la Junta de Pensiones.

Esta norma tiene relación con la sanción contenida en el inciso 1) del artículo 119, en cuanto que se impondrá multa al patrono que no realice el proceso de empadronamiento una vez acreditado el centro educativo, dentro del plazo, condiciones y requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Incluso, este nuevo artículo 121 no aporta nada novedoso, pues la obligación del empadronamiento ya está prevista en ese artículo 119.

Artículo 122.- (sin título)

Señala que habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señaladas en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para los efectos de esta ley, la Junta de Pensiones tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la CCSS o cualquier otra oficina pública, la información contenida en las planillas, declaraciones, estados financieros o informes sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los asegurados.

Actualmente, y según el artículo 15 de la ley vigente, la Jupema está *“facultada para inspeccionar a los centros de educación pública y privados...con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono”*.

En ese sentido, entendemos nosotros, los inspectores de la Jupema vendrían a ser los responsables de esa labor.

En todo caso, también debemos indicar que la redacción de este nuevo artículo retoma la redacción que la Ley de la CCSS tiene para su cuerpo de inspectores, tal como se lee de seguido:

Artículo 20.- *Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para los efectos de esta ley, el Director de Departamento de Inspección de la Caja tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la Tributación y a cualquier otra oficina pública, la información contenida en las declaraciones, los informes y los balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los asegurados, a quienes se les podrá recibir declaración jurada sobre los hechos investigados.*

Las actas que levanten los inspectores y los informes que rindan en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, deberán ser motivados y tendrán valor de prueba muy calificada. Podrá prescindirse de dichas actas e informes solo cuando exista prueba que revele su inexactitud, falsedad o parcialidad.

Toda la información referida en este artículo tendrá carácter confidencial; su divulgación a terceros particulares o su mala utilización serán consideradas como falta grave del funcionario responsable y acarrearán, en su contra, las consecuencias administrativas, disciplinarias y judiciales que correspondan, incluida su inmediata separación del cargo.

El hecho de otorgarse al cuerpo de inspectores de la Jupema las atribuciones señaladas en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²⁷, los faculta a revisar distintos documentos privados de los

patronos. Tal situación implica que la ley requiere ser votada por mayoría calificada, conforme con el artículo 24 de la Constitución Política, que en lo que interesa, indica que: *“Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los Diputados, determinará cuales otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en que casos procede esa revisión.”*

Artículo 123.- (sin título)

Este nuevo artículo dispone que los patronos, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores, les deducirán las cuotas que estos deban satisfacer y entregarán a la Junta de Pensiones el monto de las mismas, en el tiempo y forma que esta determine. El monto de las cuotas obrero-patronales que se deban pagar, se calculará sobre el total de los salarios o remuneraciones que obtenga el trabajador, bajo cualquier denominación que se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal. El patrono que no cumpla con la obligación, responderá personalmente por el pago de dichas cuotas. En caso del traspaso o arrendamiento de una empresa de cualquier índole, el adquirente o arrendatario responderá solidariamente con el transmitente o arrendante, por el pago de las cuotas obrero patronales que estos últimos fueren en deber a la Junta de Pensiones en el momento del traspaso o arrendamiento.

Se trata de una norma que parece inspirada en el artículo 30 de la Ley de la CCSS, que dice así:

Artículo 30.- *Los patronos, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores, les deducirán las cuotas que estos deban satisfacer y entregarán a la Caja el monto de las mismas, en el tiempo y forma que determine la Junta Directiva.*

El patrono que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá personalmente por el pago de dichas cuotas. Cuando el patrono fuere el Estado o sus instituciones, y el culpable de que no se haga la retención fuere un trabajador al servicio de ellos la responsabilidad por el incumplimiento será suya y se le sancionará con suspensión del respectivo cargo, durante quince días, sin goce de sueldo. En caso del traspaso o arrendamiento de una empresa de cualquier

²⁷ **Artículo 89.-** *Los Inspectores de Trabajo tendrán derecho a visitar los lugares de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aún de la noche, si el trabajo se desarrollare durante ésta. Podrán revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, medios de pago y cualesquiera otros documentos y constancias que eficazmente les ayuden a realizar su labor y que se refieran a los respectivos trabajos. Si encontraren resistencia injustificada, darán cuenta de lo sucedido al Juez de Trabajo que corresponda, de lo que informarán a la mayor brevedad a la Jefatura de la Inspección./ En casos especiales y en los que la acción de los Inspectores deba ser inmediata, podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para que no se les impida el cumplimiento de sus deberes.”*

(Nota: El presente artículo ha sido derogado parcialmente, en todo lo que se refiere a la facultad de revisión de libros y anexos, por los numerales 265, 266 y el Transitorio XII del Código de Comercio N° 3284, de 30 de abril de 1964.)

Artículo 94.-*Las actas que levanten los Inspectores y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tendrán el valor de prueba muy calificada, y sólo se prescindirá de ellas, si hubiere otras que de modo evidente revelen la inexactitud, falsedad o parcialidad del acta o informe.”*

índole, el adquirente o arrendatario responderá solidariamente con el trasmiteo o arrendante, por el pago de las cuotas obreras o patronales que estos últimos fueren en deber a la Caja en el momento del traspaso o arrendamiento. Para que la Caja recupere las cuotas que se adeuden, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 53 de esta ley.

Entonces, en razón de que tanto la CCSS como la Jupema administran fondos de pensiones del primer pilar, es que resulta razonable que ambas instituciones cuenten con facultades similares, que procuran el fortalecimiento del régimen respectivo.

Artículo 124.- (sin título)

Señala que señala que las personas jurídicas, las entidades o colectividades que constituyan una unidad económica, dispongan de patrimonio y autonomía funcional, aunque estas últimas tengan o no personalidad jurídica, responderán solidariamente por las acciones o las omisiones violatorias de esta ley, cometidas por los representantes en el ejercicio de sus funciones.

Al igual que el caso anterior, y otros que hemos citado líneas atrás, parece estar inspirado en la regulación actual de la Ley de la CCSS, reformada con ocasión de la Ley de Protección al Trabajador. El artículo 51 dispone lo siguiente:

Artículo 51.- Las personas jurídicas, las entidades o colectividades que constituyan una unidad económica, dispongan de patrimonio y autonomía funcional, aunque estas últimas tengan o no personalidad jurídica, responderán solidariamente por las acciones o las omisiones violatorias de esta ley, cometidas por los representantes en el ejercicio de sus funciones.

Como se observa, se trata de una norma que fortalecerá el accionar de la Junta de Pensiones, como muy posiblemente hoy lo esté haciendo para la CCSS.

Artículo 125.- (sin título)

Indica que cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la Junta de Pensiones, sin perjuicio de la sanción establecida administrativamente, el infractor deberá indemnizar a la institución por los daños y perjuicios ocasionados y deberá, además, restituir los derechos violentados. Para ello, se adoptarán las medidas necesarias que conduzcan a esos fines y se procederá de conformidad con título VII, capítulo VII del Código de Trabajo. La certificación de deudas de los patronos que es extendida por la Jupema, tiene carácter de título ejecutivo, una vez firme en sede administrativa. Las deudas en favor de la Junta, tendrán privilegio de pago en relación con los acreedores comunes, sin perjuicio de los privilegios mayores conferidos por otras normas. Este privilegio es aplicable en los juicios universales y en todo proceso o procedimiento que se tramite contra el patrimonio del deudor.

Acá se sigue trayendo a la Ley de la Jupema, regulaciones que constan en la Ley de la CCSS, y que en este caso se trata del artículo 53, según se lee de seguido:

Artículo 53.- *Cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la Caja, sin perjuicio de la sanción establecida administrativamente, el infractor deberá indemnizar a la Institución por los daños y perjuicios ocasionados y deberá, además, restituir los derechos violentados. Para ello, se adoptarán las medidas necesarias que conduzcan a esos fines y se procederá de conformidad con título VII, capítulo VII del Código de Trabajo./ La certificación extendida por la Caja, mediante su Jefatura de Cobro Administrativo o de la sucursal competente de la Institución, cualquiera que sea la naturaleza de la deuda, tiene carácter de título ejecutivo, una vez firme en sede administrativa./ Las deudas en favor de la Caja tendrán privilegio de pago en relación con los acreedores comunes, sin perjuicio de los privilegios mayores conferidos por otras normas. Este privilegio es aplicable en los juicios universales y en todo proceso o procedimiento que se tramite contra el patrimonio del deudor.*

En razón de lo anterior, resulta razonable aplicar a ambos regímenes básicos, las mismas reglas que mejoran la administración del régimen, y que les otorga a esas instituciones mayores instrumentos para perseguir a los infractores de la seguridad social.

Artículo 126.- (sin título)

Se trata de un nuevo artículo, y establece que en caso de reincidencias específicas o genéricas se estará a lo dispuesto en el artículo 611 del Código de Trabajo.

Es una norma exactamente igual a la contenida en el artículo 50 de la Ley de la CCSS.

En ese sentido, resta indicar que la remisión al artículo 611 del Código de Trabajo, implica que las sanciones respectivas por tales reincidencias, deben ser impuestas por la autoridad judicial competente, según se aprecia de seguido:

ARTÍCULO 611.- *La imposición de las sanciones establecidas en este Código corresponderá a la autoridad judicial competente.*

Artículo 127.- (sin título)

Dispone que los patronos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva. Asimismo, indica que la recaudación de las planillas se regirá por las siguientes disposiciones: a) La recaudación deberá ser efectuada por la Junta o por medio del Sistema de Pagos y Transferencias del Sistema Financiero, y; b) La Junta será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, sub-declaración o morosidad de los empleados, así como de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos. Lo anterior sin perjuicio de las gestiones que puedan realizar terceros de acuerdo con el artículo 654 del Código de Trabajo.

Finalmente, el numeral señala que el patrono girará las cuotas correspondientes, dentro de un plazo de diez días naturales, siguientes al cierre mensual, mediante los medios de recaudación establecidos por Jupema. Vencido dicho plazo, el patrono cancelará intereses por mora, conforme a la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central.

Al igual que los artículos anteriores, esta norma está inspirada en el artículo 31 de la Ley de la CCSS (modificada por la Ley de Protección al Trabajador), ajustada en lo que corresponde a la Jupema. Dice la Ley de la CCSS, en lo que interesa:

Artículo 31.- *Los patronos y los asegurados facultativos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.*

(...)

El Sistema Centralizado de Recaudación se regirá además por las siguientes disposiciones:

- a) La recaudación deberá ser efectuada por la Caja o por medio del sistema de pagos y transferencias del Sistema Financiero Nacional de manera tal que se garantice a los destinatarios finales, el giro de los recursos en forma directa.*
- b) La Caja será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores así como, de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos según lo establecido en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de las gestiones que puedan realizar terceros de acuerdo con el artículo 564 del Código de Trabajo.*

El patrono girará las cuotas correspondientes a cada trabajador, dentro de un plazo hasta de veinte días naturales, siguientes al cierre mensual, por medio del sistema de recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social. Vencido dicho plazo, el patrono cancelará intereses conforme a la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, los cuales serán acreditados directamente a la cuenta de cada trabajador.

(....)

(Estos últimos cinco párrafos del artículo 31, fueron adicionados por el inciso b) del artículo 87, de la Ley N° 7983, de 16 de febrero de 2000)

Entonces, así como la Ley de la CCSS fue modificada para fortalecer su capacidad de cobro, y evitar o reducir la evasión, subdeclaración o morosidad, es que resulta razonable otorgar iguales armas legales a la Jupema, por tener a cargo la administración de un régimen básico de pensiones, dirigido a los asegurados del Magisterio Nacional.

Artículo 128.- (sin título)

Es el último artículo que se propone adicionar a la Ley vigente del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Su propósito es establecer que los patronos deberán estar al día en el pago de las cuotas obreras-patronales con la Jupema. Asimismo, en el caso de los centros educativos privados y una vez extendida la autorización de funcionamiento por parte del MEP, deberán ser

remitidos a la Junta de Pensiones para el proceso de empadronamiento. Además, ante cualquier cambio en dicha autorización, se requerirá encontrarse al día en el pago de las obligaciones obrero patronales.

Ese artículo también dispone que igual exigencia aplicará a cualquier otra institución protegida por este régimen, la cual para realizar cualquier gestión administrativa ante la Administración Pública, deberá igualmente estar al día con el pago de las cuotas de la seguridad social del Magisterio Nacional. Corresponderá a una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo, el cumplimiento de la obligación fijada en este párrafo. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Junta, no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, la Jupema podrá establecer sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad social. Finalmente, la norma indica que la Junta queda facultada para inspeccionar a los centros de educación públicos y privados, cotizantes del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono.

Igual que en los casos anteriores, lo propuesta se asemeja a los dispuesto en la Ley N° 17 para la CCSS; misma que fue reformada por la Ley de Protección al Trabajador, en el año 2011, para exigir a los patronos estar al día en sus obligaciones con la seguridad social, constituyéndose en un requisito previo para efectuar determinados trámites administrativos, según se lee de seguido:

Artículo 74.- *La Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto, ordinario o extraordinario, ni efectuará modificaciones presupuestarias de las instituciones del sector público, incluso de las municipalidades, si no presentan una certificación extendida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual conste que se encuentran al día en el pago de las cuotas patronales y obreras de esta Institución o que existe, en su caso, el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado. Esta certificación la extenderá la Caja dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en papel común y libre de cargas fiscales, timbres e impuestos de cualquier clase.*

Corresponderá al Ministro de Hacienda la obligación de presupuestar, anualmente, las rentas suficientes que garanticen la universalización de los seguros sociales y ordenar, en todo caso, el pago efectivo y completo de las contribuciones adeudadas a la Caja por el Estado, como tal y como patrono. El incumplimiento de cualquiera de estos deberes acarreará en su contra las responsabilidades de ley. Penalmente esta conducta será sancionada con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal.

Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como con otras contribuciones sociales que recaude esta Institución conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en

ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 8909 del 8 de febrero de 2011)

- 1.- La admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorizaciones que se presente a la Administración Pública y esta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización y tutela o cuando se trate de solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias. Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración Pública en los términos señalados en el artículo 1 tanto de la Ley General de la Administración Pública como de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- 2.- En relación con las personas jurídicas, la inscripción de todo documento en los registros públicos mercantil, de asociaciones, de asociaciones deportivas y el Registro de organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, excepto los expedidos por autoridades judiciales.
- 3.- Participar en cualquier proceso de contratación con la Administración Pública, central o descentralizada, con empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos.

En todo contrato con estas entidades, incluida la contratación de servicios profesionales, el no estar inscrito ante la Caja como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, o no estar al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social, constituirá causal de incumplimiento contractual. Esta obligación se extenderá también a los terceros cuyos servicios subcontrate el concesionario o contratista, quien será solidariamente responsable por su inobservancia.

(Así reformado el inciso 3) anterior por el artículo único de la ley N° 8909 del 8 de febrero de 2011)

- 4.- El otorgamiento del beneficio dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- 5.- El disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales. Será causa de pérdida de las exoneraciones y los incentivos fiscales acordados, el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, el cual será determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto.

La verificación del cumplimiento de la obligación fijada en este artículo, será competencia de cada una de las instancias administrativas en las que debe efectuarse el trámite respectivo; para ello, la Caja deberá suministrar mensualmente la información necesaria. El incumplimiento de esta obligación por parte de la Caja no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, mediante convenios con cada una de esas instancias administrativas, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá establecer bases de datos conjuntas y sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad social."

(NOTA: Este artículo fue adicionado a la presente ley por el numeral 5 de la N° 6914 del 28 de noviembre de 1983 y reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)

(Este artículo se encuentra reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 28770- MP-MTSS, del 6 de julio del 2000)

(lo subrayado no es del original)

Nótese que esa Ley de la CCSS detalla y desglosa, cuidadosamente, los trámites administrativos que no se podrían atender en caso de que el patrono se encuentre moroso; detalle que es de suma importante, ya que podrían existir otros trámites administrativo en que resultaría irrazonable tal exigencia.

No obstante, el texto propuesto para la Jupema es omiso sobre ese desglose, y más dice que el requisito de estar al día en el pago de las obligaciones obrero patronales, aplicará *“para realizar cualquier gestión administrativa ante la Administración Pública”*.

Esa forma absoluta en que está redactado el artículo propuesto, impediría que el patrono pueda realizar cualquier trámite administrativo, incluyendo los más básicos u obligatorios. Ello, como ya se dijo, podría considerarse que lesiona el principio de razonabilidad, del cual la Sala Constitucional se ha manifestado en los siguientes términos:

IV.- El principio de razonabilidad surge del llamado "debido proceso substantivo", que significa que los actos públicos deben contener un substrato de justicia intrínseca, de modo que cuando de restricción a determinados derechos se trata, esta regla impone el deber de que dicha limitación se encuentre justificada por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad. Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad –o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción que será adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. (...) (Voto N° 08015-99)

Debe tenerse presente que la morosidad es ya una acción que conlleva consecuencias para el patrono, pues conforme con la legislación actual (art. 15) y

la reforma propuesta (arts. 15 y 118), implican el pago de un interés por las sumas dejadas de depositar, que será un porcentaje igual a la tasa básica pasiva a seis meses (hoy día del 7.05%)²⁸.

Por tanto, se sugiere valorar nuestra observación, y detallar cuáles serían los trámites administrativos que no podrá efectuar el patrono moroso.

Aparte de lo anterior, debemos indicar que la Ley de la CCSS contempla una norma, que le fue adicionada recién en el año 2011, para prever y permitir el arreglo de pago, con lo cual se entenderá que los patronos respectivos “se encuentran al día en el pago de sus obligaciones”, tal como se lee a continuación:

Artículo 74 bis.- *Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones con la seguridad social, quienes hayan suscrito un arreglo de pago con la CCSS que garantice la recuperación íntegra de la totalidad de las cuotas obrero-patronales y demás montos adeudados, incluyendo intereses, y estén al día en su cumplimiento. Lo anterior, siempre que ni el patrono moroso, ni el grupo de interés económico al que pertenezca, hayan incumplido ni este ni ningún otro arreglo de pago suscrito con la CCSS, durante los diez años anteriores a la respectiva contratación administrativa o gestión.*

(Este artículo 74 bis, fue adicionado por el artículo único, de la Ley N° 8909, de 08 de febrero de 2011. Publicada en La Gaceta N° 46, de 7 de marzo de 2011.)

Pareciera prudente prever y regular esa figura del arreglo de pago, dentro de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Por último, el párrafo final del artículo 128, referido a la facultad de la Jupema para inspeccionar los centros educativos, es exactamente igual al párrafo final del artículo 15 del texto propuesto, según se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

PROYECTO DE LEY	
<p>Artículo 15.- Contribución del Estado y plazos (...) La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional queda facultada para inspeccionar a los centros de educación públicos y privados, cotizantes del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono.</p>	<p>Artículo 128.- (...) La Jupema..... queda facultada para inspeccionar a los centros de educación públicos y privados, cotizantes del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con el propósito de solicitar toda la documentación e información que estime necesarias, para verificar y determinar la cotización que deba enterarse a la conformación de los distintos fondos, con cargo a los trabajadores y el patrono.</p>

²⁸ Al 21/08/14. (<http://www.bccr.fi.cr/index.html>)

En ese sentido, se trata de una repetición innecesaria.

En todo caso, no omitimos señalar que en la nueva propuesta de reforma del artículo 15, sugerida por la Jupema, mediante el oficio JD-PRE-015-05-2014, mencionado líneas atrás, se elimina ese párrafo y por ende la repetición aludida. Eso significaría que en caso de acogerse esa propuesta, tal regulación quedaría únicamente contenida en el artículo 128.

Por lo demás, también agregar que ese párrafo en cuestión tiene relación con lo previsto en el nuevo artículo 122, referido al cuerpo de inspectores. Por tal motivo, pareciera adecuado que ambas normas se reúnan en un solo artículo, pareciendo el 122 el más adecuado.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Como ya se dijo en el apartado anterior, la Ley que se debería reformar es la N° 2248, ya que es la que recoge las distintas reformas integrales y parciales efectuadas al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. De hecho, la Ley N° 7531, del año 1995, es una de esas reformas integrales.

Asimismo, el proyecto consta de un solo artículo, mediante el cual se introducen las reformas pretendidas a dicho Sistema. En ese sentido, lo correcto es establecerlo como “Artículo Único”, en vez de “Artículo 1.-”.

En la reforma al artículo 13, debe colocarse un paréntesis (...) antes del inciso f), a efecto de visualizar que todo lo demás permanece igual.

Por lo demás, debe ponérseles título a los artículos 119 a 128, a fin de mantener la armonía con el resto del texto, cuyos artículos tienen título.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto de ley requiere para su aprobación de los tercios del total de diputados y diputadas, conforme con párrafo sexto del artículo 24 de la Constitución Política, ya que se autoriza al cuerpo de inspectores a revisar documentos de índole privada (art. 122 proy.).

Delegación

La iniciativa de ley no puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en razón de la votación requerida para su aprobación.

Tampoco lo es debido a la modificación al inciso a) del artículo 21 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que permite los

créditos a cualquier interesado, y no solo a los miembros del Magisterio. La materia de crédito es indelegable, según los artículos 121.17 y 124 de la de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- Bancos estatales, incluyendo el Banco Central de Costa Rica
- Universidades estatales

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Superintendencia de Pensiones
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Defensoría de los Habitantes
- Asociación de Centros Educativos Privados
- Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica
- Asociación Bancaria Costarricense
- Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (Unire)

VI. ANTECEDENTES

- Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, N° 2248 de 5 de setiembre de 1958 y sus reformas.
- Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943 (conocida como Ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social).
- Código de Trabajo. Ley N° 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- Código Penal. Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas.
- Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 de 16 de febrero del 2000 y sus reformas.
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas.