

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

---

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU-367-2015**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES  
ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES”**

**EXPEDIENTE N° 19.310**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:**

**MARCOS AMADOR TENORIO  
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:**

**LLIHANNY LINKIMER BEDOYA  
JEFA DE AREA**

**AUTORIZACIÓN FINAL:**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTORA A.I.**

**09 DE NOVIEMBRE, 2015**

AL-DEST- IJU-367-2015

## TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO.....	3
2.1) ASPECTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA RELACIONADA .....	3
✓ <i>Concepto de la Seguridad Social</i> .....	4
✓ <i>La jubilación como derecho fundamental</i> .....	4
✓ <i>Existencia de una pluralidad de regímenes jubilatorios</i> .....	4
✓ <i>El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en materia de pensiones</i> .....	5
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	7
IV. ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....	12
V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO .....	12
VOTACIÓN:.....	12
DELEGACIÓN:.....	12
CONSULTAS: .....	13
<i>Obligatorias</i> .....	13
<i>Facultativas</i> .....	13
VI. FUENTES .....	13

## INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Elaborado por **Marcos Amador T.** Asesor Parlamentario, Supervisado por **Llihanny Llinkimer Bedoya,**

## “PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES”

EXPEDIENTE N° 19.310

### I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa objeto de estudio se compone de un artículo único, que modifica el artículo 11 de la Ley N° 7302 del 8 de julio de 1992, “Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)”, que instruye sobre la obligación de los servidores activos, los pensionados y el Estado que se encuentran en los regímenes sometidos al régimen general mencionado, estarán obligados a cotizar mensualmente con un siete por ciento (7%) del monto del salario o de la pensión. Se agrega que el Poder Ejecutivo ha venido modificando los porcentajes de cotización y el porcentaje establecido antes de 1992 era de un 5%, a partir de julio de 1992 era de 7% y, a partir del 1 de mayo de 1995 de un 9%.

*Lo que el proyecto de ley pretende es que “el estado cuente con mayores ingresos para enfrentar sus egresos en materia de pensiones de regímenes especiales y contribuir con la sostenibilidad financiera de estos regímenes en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, (...) pretende que las cotizaciones sobre los montos de pensión y salarios se haga de manera gradual y solidaria, de forma tal que las personas que reciben ingresos más altos coticen proporcionalmente más y quienes reciben menos lo han en menor porcentaje”.*

### II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO

Para mejor comprensión de la materia objeto del presente estudio, de seguido se analiza a manera de marco terminológico, algunos aspectos legales y jurisprudenciales, así como algunos tópicos atinentes al proyecto en estudio.

#### 2.1) Aspectos Legales y Jurisprudencia relacionada

En nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la jubilación constituye un derecho fundamental y encuentra sustento jurídico en la interpretación armónica de los artículos 50, 73 y 74 de la Constitución Política, artículos 11 y 16 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 31 de la Carta Internacional Americana de las Garantías Sociales, 5 del Convenio N° 118 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los numerales 25, 28, 29 y 30 del Convenio N° 102 de la OIT.<sup>2</sup>

---

Jefa de Área. Revisado y Autorizado por **Fernando Campos Martínez**, Directora a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

<sup>2</sup> Véase al respecto el Oficio ST. 066– 2011-J del Departamento de Servicios Técnicos, referente al Expediente N° 18219

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

---

Existe abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional referente a los conceptos y principios fundamentales que configuran el marco jurídico sobre el instituto de la jubilación y pensión. De seguido se destacan algunos de ellos:

## ✓ **Concepto de la Seguridad Social**

De acuerdo con la Sala Constitucional en la Resolución N° 086–92 por Seguridad Social se entiende:

*“(...) sistema público de cobertura de necesidades sociales, individuales y de naturaleza económica desarrollado a partir de la acción histórica de la prevención social, estructurada en nuestro país sobre la base de pensiones y jubilaciones, de mano de la intervención tutelar del Estado en el ámbito de las relaciones de trabajo, ha llegado a convertirse en el tiempo sin la menor reserva, en una de las señas de identidad principal del Estado Social o de Bienestar”.*

## ✓ **La jubilación como derecho fundamental**

El Tribunal Constitucional, en su Resolución N° 2376–96, ha dispuesto lo siguiente:

*“(...) la jubilación o pensión es un derecho constitucional y fundamental de todo trabajador, que como tal debe de ser reconocido en un plano de igualdad y sin discriminación de ninguna especie; no obstante, ese derecho no es absoluto y puede ser limitado o condicionado, pero solo cuando las limitaciones o las condiciones al derecho que se comenta sean razonables y proporcionadas a la naturaleza y fin del derecho de jubilación y, además derivarse de las normas que los reconocen y garantizan según se ha explicado”.*

## ✓ **Existencia de una pluralidad de regímenes jubilatorios**

Asimismo, la Sala Constitucional ha admitido la viabilidad para la existencia de diferentes regímenes de pensiones y ha manifestado en su Resolución N° 0846– 92 lo siguiente:

*“(...) Al existir diferentes regímenes, es lógico que cada uno tenga sus propias reglas y criterios legales para el otorgamiento del derecho constitucional o la jubilación y a la pensión; sin que por ello pueda si quiera pensarse que tal coexistencia sea inconstitucional.*

*Sin embargo, una mayoría de la Sala, (...) considera que si sería incompatible con la Constitución y, por lo tanto, injustificable que la existencia de esos diversos regímenes pudiera llegar a requerir una contribución del Estado, sea como tal, sea como empleador de los servidores beneficiarios de ese régimen,*

proporcionalmente mayor en unos casos que en otro, puesto que los fondos necesarios para esa contribución provienen de todos los ciudadanos a través de los impuestos con los que se constituyen los ingresos públicos. De este modo, considera esa mayoría que la utilización de tales fondos públicos para financiar de manera discriminatoria regímenes diversos constituiría una violación del principio de igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 33 de la Constitución, así como, particularmente, de otro principio de rango constitucional, como es el de igualdad ante las cargas públicas. Además, estima que el artículo 73 de la Constitución Política al establecer el principio de que los seguros sociales deben financiarse mediante la contribución tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores, está imponiendo, sino una total igualdad de esas contribuciones, por lo menos un razonable equilibrio o proporcionalidad entre unas y otras, de manera que la diferencia entre ellas no signifiquen una burla del principio general. Debe, además, aclararse que el supuesto de que en dichos regímenes especiales o de excepción la contribución actual del Estado, pudiera ser mayor o diferente, esto no ha convertido en inconstitucional la existencia misma de los regímenes, sino que simplemente obligaría a que en ellos se ajuste la contribución del Estado como tal y como patrono a los criterios expuestos, o a los igualmente razonables que pudieren resultar aplicables a cada situación concreta (...) (El destacado es propio)

- ✓ **El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en materia de pensiones**

En lo atinente a este principio la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“El principio de la igualdad que establece el artículo 33 de la Constitución Política no tiene un carácter absoluto, pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino que más bien permite exigir que no se hagan diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretense un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales. En esta tesitura, la Sala Constitucional ha dicho en numerosas ocasiones que no basta que la parte recurrente afirme sin más que en un caso dado, se ha producido un trato distinto entre dos sujetos, para tener por demostrado un quebranto al Derecho Fundamental a la Igualdad. En efecto, no todo tratamiento diferente en sí mismo constituye una violación al artículo 33 de la Constitución Política y para poder determinar cuándo una diferencia tiene- o no tiene- la trascendencia jurídica que haga plasmable y justificable un trato diverso, se requiere primero encontrar algún elemento de comparación que permita precisar esa cuestión; razón por la cual quien alegue ese tipo de quebranto está obligado a aportar elementos que permitan efectuar una comparación plena entre los sujetos tratados en forma diferente”.*<sup>3</sup>

*“Y en lo que interesa al tema de estudio la Sala ha redefinido contundentemente los parámetros para examinar acusaciones de desigualdad,*

---

<sup>3</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 7271-94 de las 8.30 horas del 09 de diciembre de 1994. Ver en igual sentido 196-91, 1432-91, 1732-91

*y al respecto ha establecido que la exigencia de igualdad entre iguales debe circunscribirse a los beneficiarios de un mismo régimen entre sí y no una comparación entre destinatarios de diversos sistemas (resolución N° 2005-013909).*

*En consecuencia, a pesar de la tendencia de "homogeneización" del régimen de previsión social en materia de prestaciones económicas por concepto de jubilaciones y pensiones, es jurídicamente factible crear un régimen especial contributivo de pensiones y jubilaciones, con regulaciones y criterios legales diversos al resto de los regímenes preexistentes, siempre y cuando exista justificación objetiva y razonable para ello". (El destacado no corresponde al original).*

En este sentido, la Sala Constitucional, también estableció que:

*"(...) entre dos o más personas que encuentran en una misma situación jurídica con condiciones idénticas, en que puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes, ... Pero la exigencia de igualdad no legitima cualquier desigualdad para autorizar un trato diferencial para determinar si realmente se justifica una discriminación, hay que analizar que si el motivo que lo produce es razonable, es decir si atendiendo a las circunstancias particulares del caso se justifica un tratamiento diverso" (Destacado agregado)*

## ✓ **Regímenes de pensión con cargo al Presupuesto Nacional**

En relación con los regímenes de pensión a cargo del presupuesto nacional, la Procuraduría General de la República ha indicado:

*"Un régimen de pensiones con cargo al presupuesto nacional es aquél en el cual el Estado no ejerce sólo el papel de contribuyente, sino que debe garantizar el pago de las prestaciones (económicas o de cualquier otro tipo) previstas en la legislación respectiva.*

*En los regímenes con cargo al presupuesto nacional, no existe un Fondo contra el cual se gira el pago de las pensiones, sino que ese giro se hace directamente del presupuesto nacional.*

*Además, tratándose de regímenes con cargo al presupuesto nacional, el Estado no está obligado a presupuestar y a erogar contribuciones en su condición de patrono o de Estado como tal, pues en esos casos no existe un Fondo al cual girar esos recursos, por lo que sería ocioso que el Estado saque de su presupuesto un dinero que él mismo habría de recibir para el pago de las prestaciones de un régimen específico de pensiones".<sup>4</sup>*

*Sobre ese mismo punto, la doctrina ha señalado lo siguiente:*

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-287-2004, del 12 de octubre de 2004

# ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

“...los denominados regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional son un conjunto de planes de pensiones con condiciones especiales, creados expresamente para cubrir a ciertos grupos de empleados públicos, pertenecientes a diversas instancias e instituciones del Sector Público. Mediante la Ley Marco de Pensiones (Ley 7302 de 1992) se agruparon en un programa único, formalmente administrado por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo (...) Los regímenes agrupados en este programa se denominan ‘con cargo al Presupuesto Nacional’, en virtud de que la legislación establece que la diferencia entre los aportes y el gasto total debe ser cubierta con recursos del Presupuesto Nacional; es decir, no existen aportes del Estado como patrono ni del Estado como tal, sino que a este corresponde sufragar el déficit del programa.” (Rodríguez Herrera Adolfo y otro, *Reforma de Pensiones: Los Desafíos de la Vejez*, San José, primera edición, 1998, página 160.).

- ✓ **“Pensión (o seguro o subsidio)**, en relación con el seguro social o a la seguridad social, es un pago, temporal o de por vida, que recibe una persona cuando se encuentra en una situación, establecida por ley en cada país, que la hace acreedora de hecho de una cantidad económica, ya sea de los sistemas públicos de previsión nacionales o de entidades privadas. Por lo regular la base de trabajadores en activo es la que da sustento al pago de dichas pensiones”<sup>5</sup>
- ✓ **“Jubilación** es el acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o por decisión ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral tras haber alcanzado la edad máxima para trabajar o bien la edad a partir de la cual se le permite legalmente abandonar la vida laboral y obtener una prestación monetaria por el resto de su vida. La legislación laboral de cada país estipula condiciones diferentes al respecto.”<sup>6</sup>

## III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

### CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LEY N° 7302 RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL (MARCO) Y EL EXPEDIENTE N° 19310 PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES

<b>RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL (MARCO)</b>  <b>LEY 7302</b>	<b>PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES</b>  <b>EXPEDIENTE 19310</b>
	<b>ARTÍCULO PRIMERO.</b> -Modifíquese el artículo 11 de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

<sup>5</sup> Véase Oficio ST. AL-DEST-IIN- 19225-2015 del Departamento de Servicios Técnicos, referente al Ex. 19225

<sup>6</sup> Ibíd., pág. 8

## ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**ARTICULO 11.-** Para los regímenes que queden sometidos al régimen general establecido en este Capítulo, los servidores activos, los pensionados y el Estado estarán obligados a cotizar mensualmente con un siete por ciento (7%) del monto del salario o de la pensión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización hasta un máximo del **nueve por ciento (9%) del monto del salario o de la pensión**, cuando los estudios actuariales para evaluar y garantizar su estabilidad financiera, así lo recomienden.

**“Artículo 11.-** Para los regímenes que queden sometidos al régimen general establecido en este capítulo, los servidores activos, los pensionados y el Estado estarán obligados a cotizar mensualmente con un siete por ciento (7%) del monto del salario o de la pensión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización **aquí fijado** hasta un máximo del **dieciocho por ciento (18%)** cuando los estudios actuariales para evaluar y garantizar la sostenibilidad financiera **de los regímenes especiales de pensiones**, así lo recomienden.

**Para fijar los porcentajes de cotización el Poder Ejecutivo deberá hacerlo de manera gradual y proporcional según los montos del salario o de la pensión de que se trate, empezando por la base del siete por ciento (7%) para los montos más bajos y así sucesivamente hasta llegar al porcentaje requerido por recomendación actuarial o al porcentaje máximo aquí fijado si fuere del caso.**

**Los recursos que por concepto de cotizaciones se recauden ingresarán al Fondo General, no obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto nacional.”**

La norma pretende pasar el régimen de cotización sobre el monto de pensión y/o salario de las personas que cotizan al “Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley N° 7302”, de un rango que actualmente oscila entre un 7% y un 9%, a un nuevo rango que oscilaría entre un 7% y un 18%, lo anterior fundamentado en la necesidad que tiene el Estado de incrementar el porcentaje solidario de cotización, en razón de que de conformidad con la Directriz N° 012- MTSS-2014, que emitiera el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y publicado en La Gaceta N° 152, del viernes 08 de agosto de 2014, haciendo eco del documento DCN-UPC-126-2014, con fecha 30 de julio del 2014 del Ministerio de Hacienda, en donde textualmente, en el considerando tercero, se indicó:



*“**TERCERO.-** Que cumpliendo el mandato legal, establecido por la Ley 7858, de realizar la coordinación entre este Ministerio y el Ministerio de Hacienda para proceder a implementar el tope a los montos actuales de pensión de todos los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, el Ministerio de Hacienda emitió el documento número **DCN-UPC-126-2014** de fecha 30 de julio de 2014, en el que se acredita que los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios que administra la Dirección Nacional de Pensiones. Conforme este documento, para el primer semestre del año 2014, por ejemplo, las cotizaciones totales corresponden a **¢30,507,709,329.5 (TREINTA MIL QUINIENTOS SIETE MILLONES SETECIENTOS NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE CON CINCO DÉCIMAS)**, mientras las erogaciones por pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional ascienden a **¢267,447,701,587.3 (DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE CON TRES DÉCIMAS)**, lo que quiere decir que de los pagos totales solo un **8,76%** se financia vía cotizaciones, por lo que el restante **91,24%** debe ser financiado directamente por todos los costarricenses.”*

La propuesta en cuestión pretende que el Poder Ejecutivo pueda definir el porcentaje específico a imponer, atendiendo las recomendaciones que los estudios actuariales establezcan a fin de garantizar la estabilidad y el sostenimiento financiero de estos regímenes. El proyecto de ley lo que establece es un mínimo y un máximo de cotización y es el Poder Ejecutivo a quien le correspondería definir los porcentajes graduales y proporcionales a imponer, según los montos del salario o de la pensión, basándose en recomendaciones técnicas, que para estos efectos se realicen y en esa tesitura la imposición se haría vía decreto.

Desde la perspectiva expuesta en el párrafo anterior, se pretende también que las cotizaciones sobre los montos de pensiones y /o salarios se realicen de manera gradual y solidaria, de manera que las personas que reciben ingresos altos coticen proporcionalmente más y quienes reciben menos ingresos lo hagan en menor porcentaje.

Actualmente, el Poder Ejecutivo aplica un mismo porcentaje de cotización a todos los regímenes especiales de pensiones cubiertos por la Ley N° 730, que se pretende modificar. Desde la perspectiva de la señora diputada proponente: “(...) esto ha creado una verdadera injusticia social entre los regímenes y los pensionados, situación histórica que desde luego debe revertirse y es la finalidad más relevante del presente proyecto”.

Analizando la legislación conexas, en materia de jubilaciones y pensiones, encontramos que la Ley N° 7268 del 14 de noviembre de 1991, “Reforma

Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional” en su artículo 12, establece:

*“Artículo 12.- La cuota de cada servidor activo será del siete por ciento (7%) del salario; sin embargo, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional podrá aumentar esta cuota hasta un nueve por ciento (9%) del salario, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 11, 24 inciso c) y 26 de esta Ley.*

*Los pensionados y jubilados contribuirán al régimen de conformidad con las siguientes disposiciones:*

*1.- Quienes perciban montos inferiores a los ₡30.000 estarán exentos de cotizar.*

*2.- Los que perciban pensiones o jubilaciones entre los ₡30.000 y los ₡40.000 inclusive, cotizarán con un uno y medio por ciento (1 y 1/2%) de ellas.*

*3.- Quienes perciban pensiones o jubilaciones superiores a los ₡40.000 e inferiores a los ₡55.000, cotizarán con un tres por ciento (3%).*

*4.- Los que disfruten de pensiones o jubilaciones superiores a los ₡55.000 e inferiores a los ₡72.000, cotizarán con un cinco por ciento (5%).*

*5.- Los que disfruten de pensiones o jubilaciones superiores a los ₡72.000, cotizarán de igual forma que los servidores antiguos.*

*Quienes perciban pensiones o jubilaciones superiores al tope máximo establecido en el párrafo primero del artículo 9 de esta Ley, aportarán, además del porcentaje indicado en el párrafo inmediato anterior, una contribución especial, con destino específico para el fortalecimiento del Fondo, según la siguiente escala:*

*a) Sobre el exceso de este tope y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un quince por ciento (15%) de ese exceso.*

*b) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un 25% de ese exceso.*

*c) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un treinta y cinco por ciento (35%) de ese exceso.*

*ch) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior en adelante, cotizarán con un cuarenta y cinco por ciento (45%) de ese exceso.*

*Se exceptúan de la contribución de este aporte excepcional a título de solidaridad, los funcionarios que se acojan al beneficio de postergación contenido en el párrafo segundo del artículo 9 de esta Ley.*

*Los servidores activos o pensionados deberán, para efectos de financiar el derecho jubilatorio ordinario, cotizar con trescientas sesenta cuotas. Las pensiones extraordinarias no deberán completar ese número de cuotas.”*

Como se puede observar, la pretensión de la imposición de cuotas solidarias en forma gradual de la propuesta en estudio, se aplica en legislación similar, específicamente en la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Esta asesoría, con fundamento en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia patria comprueba que las modificaciones que se pretenden incluir con la posible aprobación del proyecto en estudio, es acorde con el derecho jubilatorio moderno y no se observa que se violenten derechos adquiridos de las personas afectadas. En esa tesitura la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha resuelto que:

“La jurisprudencia constitucional ha insistido en que **un determinado beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare**, pues no toda desigualdad de trato supone una infracción de dicho precepto constitucional sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable. El principio de igualdad exige, pues, que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional”.<sup>7</sup>. (Destacado agregado).

En el mismo orden de ideas la Procuraduría General de la República ha establecido que:

“A pesar de que existe una marcada tendencia jurisprudencial sobre el punto, considera esta Procuraduría que desde la perspectiva de la Seguridad Social y de sus principios, no es posible aceptar la existencia de un derecho adquirido a un sistema específico de reajuste a la pensión. Si bien es cierto, existe un derecho fundamental a la pensión, así como un derecho, también fundamental, a que el monto de esa pensión se revalorice periódicamente (para que no pierda su poder adquisitivo por la influencia de factores económicos, como la inflación), **ello no significa que el legislador este imposibilitado para variar, a futuro, el sistema de revalorización de las pensiones**.

Obviamente, no se lesionaría el principio de irretroactividad de la ley si el cambio en el sistema de revalorización se aplica a futuro, o sea a partir de la vigencia de la nueva ley, pues en ese caso se estaría respetando el derecho adquirido del pensionado a conservar en su patrimonio las sumas que hubiese percibido por concepto de revalorizaciones anteriores.

La nueva administración de un régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos de que dispone. Esa flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para realizar cambios en las normas que regulan el otorgamiento tanto de las prestaciones iniciales, como de las prestaciones en curso. **Sostener la existencia de un derecho adquirido a favor de una persona (o de grupo de ellas) a disfrutar indefinidamente de un sistema determinado de revalorización, equivale a petrificar las normas que en algún momento consideraron conveniente ese sistema, a pesar de que en otro contexto histórico o económico ya no lo sean.**

---

<sup>7</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-006347 de las 16:58 horas de 10 de mayo de 2006

Eso podría llevar al colapso de la seguridad social de un país, o, incluso, de su economía en general, lo cual perjudicaría no solo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro –cuando surja alguna de las contingencias protegidas- prestaciones económicas de la Seguridad Social.

La Seguridad Social debe estar dotada de capacidad para autocorregir su rumbo y para adaptarse a los cambios que experimente la economía o las necesidades sociales del país. Al negársele al legislador la posibilidad de variar las normas aplicables en cuanto a la revalorización de las prestaciones en curso, se inhiben los mecanismos de autocorrección y adaptación mencionados.”<sup>8</sup>

Como corolario del análisis general del proyecto esta asesoría comprueba que el proyecto es acorde con el derecho social y jubilatorio moderno, no se visualizan posibles roces de legalidad o de constitucionalidad, por lo que compete de las y los señores diputados la aprobación o no del mismo.

## IV. ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El proyecto de ley pretende modificar únicamente el artículo 11 de la Ley N° 7302 del 08 de julio de 1992, “Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Marco) y en esa tesitura, dicho proyecto establece textualmente:

*“ARTÍCULO PRIMERO.-Modifíquese el artículo 11 de la Ley N.° 7302, cuyo texto en adelante se leerá así: (...)”*

Esta asesoría, indica que, desde una buena técnica legislativa, lo correcto es titular la modificación como: “ARTÍCULO ÚNICO” y no como erróneamente se hace: “ARTÍCULO PRIMERO”.

## V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### **Votación:**

Una vez corregido lo indicado en el punto anterior, la presente iniciativa de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes (Artículo 119 Constitucional).

### **Delegación:**

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por no encontrarse dentro de las limitaciones establecidas en el artículo 124 constitucional.

---

<sup>8</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen 147 del 26 de mayo del 2003

## Consultas:

### Obligatorias

- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

### Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Consejo Superior de Trabajo
- Contraloría General de la República
- Defensoría de los Habitantes
- Procuraduría General de la República
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN)
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)

## VI. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) N° 17 del 22 de octubre de 1943
- Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 02 de mayo de 1978
- Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988. “Ley de Impuesto sobre la Renta”
- Ley N° 7302 del 08 de junio de 1992 “ Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco)”
- Ley N° 7268 del 14 de noviembre de 1991, “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”
- Ley N° 7531 del 10 de julio de 1995, “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-136-2004 del 05 de mayo del 2004
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-136-2008 del 17 de setiembre del 2008
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-287-2004, del 12 de octubre de 2004
- Dirección del Servicio Civil, Área de Salarios e Incentivos. Escala de Sueldos de la Administración Pública. Resolución N° 143-2014 del 01 de julio de 2014. Sector Público
- Sala Constitucional Resolución N° 7271-94 de las 8.30 horas del 09 de diciembre de 1994

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

---

- Rodríguez Herrera Adolfo y otro, Reforma de Pensiones: Los Desafíos de la Vejez, San José, primera edición, 1998
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-287-2004, del 12 de octubre de 2004
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2376-96
- Sala Constitucional, Resolución N° 7271-94 de las 8.30 horas del 09 de diciembre de 1994
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-006347 de las 16:58 horas de 10 de mayo de 2006
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7271-94, de las 8:30 horas del 09 de diciembre de 1984
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2011-0156655 de las 12:48 horas del 11 de noviembre del 2011
- Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1372-92 de las 14:50 horas del 26 de mayo de 1992
- Departamento de servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, Oficio ST-259-2009-J
- Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, Oficio ST-066-2011 J del 05 de mayo del 2011
- Procuraduría General de la República. Dictamen 147 del 26 de mayo del 2003
- Departamento de Servicios Técnicos. Oficio ST. 066- 2011-J, referente al Expediente N° 18219
- Directriz N° 012- MTSS-2014, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las 11:07 horas del 04 de Agosto del 2014
- CABANELLAS (Guillermo) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21° Edición. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina

/eeb.-

09 de noviembre de 2015