

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 31 BIS Y
UN ARTÍCULO 31 TER A LA LEY N.º 7302, DE 8 DE JULIO DE 1992, LEY
PARA FRENAR ABUSOS EN LOS RÉGIMENES DE PENSIONES
CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 21.063

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 31 BIS Y UN ARTÍCULO 31 TER A LA LEY N.º 7302, DE 8 DE JULIO DE 1992, LEY PARA FRENAR ABUSOS EN LOS RÉGIMENES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL

Expediente N.º 21.063

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I- Antecedentes

En el año 2007 el entonces Diputado frenteamplista José Merino del Río, presentó una iniciativa, tramitada bajo expediente 16.880, orientada a frenar abusos en la revisión de los montos por pensión en el cargo de las pensiones con cargo al presupuesto. Esa iniciativa avanzó hasta ser dictaminada afirmativamente en setiembre del 2013, pero recientemente fue archivada, por resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa emitida en Sesión Ordinaria N°77, celebrada el 11 de octubre de 2018.

En años anteriores se han realizado importantes reformas a los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto, disponiendo un monto máximo, una cotización mayor y progresiva, eliminando abusos en derechos de pensión a hijos e hijas, y estableciendo una contribución especial (mediante las Leyes 9388, 9380 y 9383), no obstante, persisten debilidades que buscaba solventar el proyecto de Ley Expte. 16.880 que fue archivado.

Por esa razón, el presente proyecto de Ley retoma el citado proyecto archivado, actualizando sus contenidos y manteniendo su objetivo general: eliminar abusos en los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto.

II- Sobre los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto

Los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto, regulados en la Ley de Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley 7302 del 8 de julio de 1992 y sus reformas, consisten en *“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.”¹

En preciso se trata de 17 regímenes (8 contributivos, 7 no contributivos y 2 regímenes de jubilación), administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).²

Estos regímenes tienen un peso significativo en el Presupuesto de la República. Así, para el año próximo, y según el análisis que ha realizado la CGR del proyecto de Presupuesto Ordinario 2019, se indica que:

“El presupuesto asignado para los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, en el proyecto de ley para el ejercicio económico 2019, es de ₡1.060.437 millones, lo que representa un incremento del 11,2% respecto al presupuesto ajustado al 31 de agosto de 2018. Dicho monto equivale a un 9,7% del total del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2019.

La composición del gasto de los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional se concentra en el pago de Pensiones y jubilaciones contributivas, con un 68,9% de los recursos presupuestados; seguido de transferencias a la Caja Costarricense de Seguro Social, con un 23,4%, el pago de Aguinaldos concentra el 5,8% y el porcentaje restante corresponde a Indemnizaciones y el pago de pensiones del régimen no contributivo que en conjunto representan el 1,9% del presupuesto propuesto para el periodo 2019.

En cuanto al régimen de pensiones contributivas, se tiene que el régimen del Magisterio Nacional representa el 56,3% del total del presupuesto, cifra que aumentó un 4,1% en relación con el proyecto de Ley de Presupuesto 2018. Le sigue en orden de importancia las pensiones de Hacienda y Poder Legislativo con un monto de ₡78.530 millones, lo que representa un 7,4% del presupuesto total de los Regímenes.

Las pensiones no contributivas representan un 0,8% del presupuesto total, donde se destacan las pensiones para Víctimas de Guerra con un monto de ₡3.767 millones, un 2,1% más que el presupuesto ajustado 2018 y las Pensiones de Gracia con ₡2.594, creciendo un 4,3% en relación con el periodo 2018.”³

¹ Rodríguez Herrera Adolfo y otro, Reforma de Pensiones: Los Desafíos de la Vejez, San José, primera edición, 1998, página 160.

² En el caso particular del Régimen Transitorio de Reparto, la tramitación y otorgamiento de las pensiones y jubilaciones es realizada por JUPEMA, bajo supervisión de la DNP.

³ CGR, Informe Técnico-Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2019, 2018, p. 125.

A este peso significativo se suma una evolución de crecimiento marcado: el monto total del título presupuestario correspondiente a los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto ha crecido en promedio un 8,4% por año entre 2014 y 2019.⁴

Siendo tal el peso presupuestario de estos regímenes, la eliminación de abusos que incrementan sus egresos es una tarea con impacto relevante.

III- Sobre la posibilidad de suspender las prestaciones económicas derivadas de regímenes contributivos de pensiones y jubilaciones cuando el beneficiario ejerce actividades lucrativas.

El presente proyecto pretende incluir nuevas regulaciones en lo relativo a la suspensión de la pensión producto de la incorporación de las personas beneficiarias a la función pública. Es necesario, por tanto, determinar la posibilidad de incorporar tales regulaciones, en concordancia con el marco constitucional.

Para estos efectos es de utilidad lo indicado por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-033-2009:

“A nivel internacional del Derecho de la Seguridad Social, el Convenio 102 Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, 1952 –ratificado por nuestro país mediante Ley N° Ley 4736 de 29 de marzo de 1971)- y el Convenio 128 Relativo a las prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967[1], ambos de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), reconocen expresamente la posibilidad jurídica de que las prestaciones económicas derivadas de regímenes contributivos de jubilaciones y pensiones, sean de invalidez, vejez y sobrevivientes, puedan ser legítimamente suspendidas, e incluso reducidas, bajo las condiciones prescritas por la legislación de cada país miembro, si el beneficiario ejerce una actividad lucrativa (arts. 26.3 y 60.2; así como el numeral 31.1, respectivamente). El Código Iberoamericano de Seguridad Social de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (O.I.S.S.), también suscrito por Costa Rica en San Carlos de Bariloche (Argentina) en octubre de 1995, autoriza la suspensión de las prestaciones monetarias de modelos contributivos por vejez (art. 51), invalidez (art. 97) y sobrevivencia (art. 100.2).”

Asimismo, la Sala Constitucional ha respaldado la razonabilidad de restringir la percepción de prestaciones económicas por una pensión cuando la persona beneficiaria ingresa como funcionaria pública. Así lo ha hecho, por ejemplo, en la resolución N°1925-91 del 27 de setiembre de 1991, donde indicó al respecto:

⁴ Considerando montos devengados para años del 2014 al 2017, monto de presupuesto ajustado a agosto para el 2018, y monto presupuestado para año 2019.

“Así, hay valores y principios asumidos constitucionalmente como la solidaridad, la igualdad y la efectiva participación de todos en la vida económica del país, que son expresión de esa causa esencial de lo social. En efecto, el artículo 50 establece que el Estado debe procurar el mayor bienestar de todos los habitantes del país, debiendo organizar y estimular la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, el artículo 56 señala que el Estado debe procurar que todos tengan una ocupación honesta y útil, y, el artículo 74 declara que la legislación que se dicte para organizar los factores que concurran al proceso de producción (legislación social y de trabajo), debe esencialmente, fundamentarse en el principio indicado. En consecuencia partiendo de que los medios de producción y subsistencia no son ilimitados, que un sector de la población, como es público y notorio, carece de ocupación justamente remunerada, y que los derechos y garantías sociales se apoyan en estos principios y valores esenciales, no resulta irracional la disposición que se pretende aprobar. Si uno de los fines del Estado es la mejor distribución de la riqueza para lograr entre otras cosas la incorporación de todos a la vida productiva, no puede ser contrario a la razón, que se impida la acumulación de recursos en algunos en menoscabo de las necesidades de otros, lo que llevaría implícita la acumulación de privilegios que no se encuentran fundamentados en una situación de necesidad en perjuicio de quienes aspirado legítimamente, ven cerrado el acceso al derecho al trabajo, a la honesta subsistencia y a su autorrealización, por causas ajenas a su propia voluntad. No comparte la Sala los términos de la Consulta, en el sentido que el proyecto excluye a las personas jubilados o pensionadas, de manera general del desempeño de cargos en la Administración Pública. La norma lo que propone es reiterar un concepto de añeja identidad, como lo es evitar la simultaneidad en el desempeño de una función pública y el disfrute de un beneficio de retiro (...)”

Por tanto, es coherente con nuestro marco constitucional establecer regulaciones legales razonables respecto a la suspensión de la percepción de pensiones ante la incorporación de las personas beneficiarias como funcionarias de la Administración Pública.

IV- Sobre el proyecto de Ley

El presente proyecto de Ley tiene cinco objetivos:

a) Eliminar la excepción general que permite recibir pensiones con cargo al presupuesto al tiempo que se perciben dietas por cargos remunerados en la Administración Pública.

El primer párrafo del Artículo 31 de la Ley 7302 indica:

“Artículo 31.-

El disfrute de la pensión se suspenderá por el desempeño de cualquier cargo remunerado en la Administración Pública, a excepción de aquellos cuya única remuneración sean dietas.

(...)”

Así, esta norma permite el goce de una pensión con cargo al presupuesto al tiempo que se perciben ingresos por dietas recibidas por desempeñar cargos en la Administración Pública.

Propone, el presente proyecto de Ley, eliminar esa excepción general, descartando así la posibilidad de percibir una pensión con cargo al presupuesto al tiempo que se perciben dietas pagadas por el desempeño de un cargo en la Administración Pública.

Solamente se hace la salvedad en el caso de personas pensionadas que ocupen el cargo de regidores municipales y que reciban como único pago las correspondientes dietas. Lo anterior, en consideración de que en la mayoría de las municipalidades del país los montos que se pagan por dietas son notablemente bajos, de manera que exigir en estos casos la renuncia a la pensión podría desincentivar a personas con experiencia de asumir estos cargos en los gobiernos locales.

b) Incluir multa y pago de intereses para quienes no comuniquen el ingreso a la función pública.

El proyecto propone incluir en el Artículo 31 de la Ley 7302 la obligación, por parte de las personas beneficiarias de la pensión, de comunicar a la Administración su reingreso a la función pública para que se proceda a la suspensión de sus prestaciones económicas.

Además, en caso de que tal comunicación no se realice, se define una multa, la obligación de la devolución de los montos percibidos por la pensión, y el pago de intereses si la devolución no se realiza en el plazo de un mes.

c) Disponer la responsabilidad de la Administración Pública en el control de las suspensiones.

Se propone obligar a la Administración Pública a adoptar los controles internos necesarios para garantizar el cumplimiento de la suspensión de la pensión definida en el propio Artículo 31 de la Ley 7302. Además, se define el incumplimiento de dicha obligación como falta grave de servicio de los funcionarios responsables.

d) Regular la percepción de pensiones con cargo al presupuesto por parte de parejas supérstites con cargos remunerados en la Administración Pública.

Coincidimos en el enfoque expansivo y protector de la seguridad social que sustentó la aprobación de la Ley 8775, y que fue así reconocido por la Procuraduría General de la República (OJ-033-2009) cuando analizó el proyecto de Ley 16.842 (que se convertiría en la Ley 8775).

La citada Ley 8775 incorporó, en el Artículo 31 de la Ley 7302, la compatibilidad de la percepción de una pensión de viudedad con cargo al presupuesto al tiempo que se percibe remuneración producto del desempeño de un trabajo en la Administración Pública.

No obstante, consideramos necesario evitar que esta compatibilidad sirva como medio para abusos. Por esa razón proponemos regular esa posibilidad (percepción de pensión de viudedad y percepción de remuneración por función pública) disponiendo que el devengo de la pensión solo será posible en tanto la remuneración percibida por la labor en la Administración Pública no supere la suma resultante de cinco salarios base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Para Enero 2018 esta cifra equivale a ¢1.335.000 (considerando que el salario base más bajo en la escala de sueldos de la Dirección General de Servicio Civil según RESOLUCIÓN DG-012-2018 es de ¢267.000).

De esta forma, será posible proteger la capacidad adquisitiva de aquellas personas que se incorporen o mantengan en la función pública sin percibir remuneraciones altas, al posibilitar que sigan percibiendo la pensión de viudedad. Solo limitando esa posibilidad (aplicando la suspensión) en tanto la remuneración percibida en la función pública sea suficiente (superando el monto definido).

e) Regular la revisión del monto de pensión posterior a suspensión por ingreso a función pública para cerrar posibilidad de abusos.

Se adiciona un nuevo Artículo 31 ter a la Ley 7302 para establecer controles y requisitos básicos para frenar excesos durante el proceso de revisión de la pensión por parte de funcionarios que reingresaron al servicio público, una vez finalizado su desempeño en el cargo.

Se dispone expresamente que los incrementos que se concedan por la revisión no sean mayores al monto equivalente al aumento en el costo de vida correspondiente al período laborado, en un porcentaje igual a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para dicho período.

Se pretende, con esta norma, establecer con total claridad y de manera definitiva lo que se ha desarrollado mediante jurisprudencia. En preciso en la Resolución

No. 2011-000750 del 14 de setiembre de 2011 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se indicó:

“Así las cosas, a criterio de esta Sala, al ser el artículo 7 citado, la única norma dentro de la Ley Marco de Pensiones que contiene una regulación expresa en torno a la forma de reajustar el monto de las prestaciones concedidas al amparo de esa normativa, debe interpretarse que en los supuestos en que un trabajador reingresa a laborar para la Administración Pública, tendrá derecho a la revisión del monto de su pensión, de modo tal de que se le actualice la cuantía, pero en los términos del artículo 7, trayéndose a valor presente el monto devengado previo a suspender el derecho, con base a los “...incrementos para los servidores públicos por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos”.

Para garantizar seguridad jurídica, es menester incluir en nuestro marco legal, con claridad, la regulación correspondiente, para evitar potenciales posteriores interpretaciones judiciales en sentido contrario al expresado en la sentencia antes citada.

En virtud de las consideraciones expuestas, y convencido de la necesidad de evitar la comisión de abusos a costa de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional; someto a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 31 BIS Y
UN ARTÍCULO 31 TER A LA LEY N.º 7302, DE 8 DE JULIO DE 1992, LEY
PARA FRENAR ABUSOS EN LA REVISIÓN DE PENSIONES
CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL**

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 31 de la Ley N.º 7302, de 8 de julio de 1992, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 31-

El disfrute de la pensión se suspenderá por el desempeño de cualquier cargo remunerado en la Administración Pública.

Los regidores municipales que solo reciban dietas como remuneración por el ejercicio de su cargo, quedan excluidos de lo dispuesto en el párrafo anterior. Sin embargo, las revisiones de su pensión que soliciten se regirán por lo establecido el artículo 31 ter de esta Ley.

A fin de cumplir con lo establecido en este artículo, las personas pensionadas o jubiladas deberán comunicar por escrito a la institución que las haya pensionado, su reingreso a la función pública. La omisión del deber de comunicación originará la obligación de reintegrar al Estado, en el plazo de treinta días naturales, las prestaciones de jubilación o pensión percibidas en incumplimiento de la prohibición indicada. Además, deberán cancelar una multa equivalente al veinticinco por ciento del monto total de dichas prestaciones, por concepto de cláusula penal.

Si dicha devolución no se realizare dentro del mes posterior a su percepción, el pensionado deberá reconocer los intereses moratorios vencidos. Para estos efectos se aplicará lo dispuesto por el artículo 1163 del Código Civil.

El Estado y los demás entes de la Administración Pública tienen la obligación de adoptar, de oficio, los controles internos necesarios para garantizar el cumplimiento de la prohibición establecida en el presente artículo. El incumplimiento de esta obligación constituirá falta grave de servicio de los funcionarios responsables.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también a los diputados, quienes deberán renunciar temporalmente a su pensión, si estuvieran en el disfrute de ella, durante todo el período que dure su gestión. Esta renuncia será condición indispensable para el disfrute de las dietas y demás remuneraciones correspondientes a dicho cargo.

ARTÍCULO 2- Se adiciona un nuevo artículo 31 bis y un nuevo artículo 31 ter a la Ley N.º 7302, de 8 de julio de 1992, que se leerán como se indica a continuación:

Artículo 31 bis.-

Lo dispuesto en el Artículo 31 de esta Ley no se aplicará a las personas que perciban una pensión en calidad de pareja supérstite.

Las personas que perciban una pensión regulada por esta Ley en calidad de pareja supérstite podrán seguir percibiendo la pensión aunque desempeñen un cargo remunerado en la Administración Pública, siempre que la remuneración total pagada por dicho cargo no supere la suma resultante de cinco salarios base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. En caso de que la remuneración total supere la suma indicada se aplicará la suspensión de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 31 de esta Ley.

A fin de cumplir con lo establecido en este artículo, las personas con derecho a percibir una pensión regulada por esta Ley en calidad de pareja supérstite deberán presentar a la institución que las haya pensionado la respectiva certificación de su remuneración actual.

La omisión del deber de comunicación originará la obligación de reintegrar al Estado, en el plazo de treinta días naturales, las prestaciones de jubilación o pensión percibidas en incumplimiento de la prohibición indicada. Además, deberán cancelar una multa equivalente al veinticinco por ciento del monto total de dichas prestaciones, por concepto de cláusula penal.

Si dicha devolución no se realizare dentro del mes posterior a su percepción, el pensionado deberá reconocer los intereses moratorios vencidos. Para estos efectos se aplicará lo dispuesto por el artículo 1163 del Código Civil.

El Estado y los demás entes de la Administración Pública tienen la obligación de adoptar, de oficio, los controles internos necesarios para garantizar el cumplimiento de la prohibición establecida en el presente artículo. El incumplimiento de esta obligación constituirá falta grave de servicio de los funcionarios responsables.

Artículo 31 ter-

Todas las personas pensionadas que perciban una pensión regulada por esta Ley, que suspendan sus derechos de pensión o jubilación por ingresar a laborar en la Administración Pública, se regirán por las siguientes reglas en lo relativo a la revisión de los montos de dichos derechos:

- a) Únicamente tendrán derecho a solicitar la revisión del monto de su pensión o jubilación las personas que después de haberse reintegrado a la función pública han cotizado para el régimen respectivo.
- b) Para efectos de esta revisión se tomará como base el monto de pensión que la persona beneficiaria disfrutó antes de reingresar a laborar.
- c) Solo procederá incrementar dicho monto por el equivalente al aumento en el costo de vida correspondiente al período laborado, en un porcentaje igual a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para dicho período.
- d) La solicitud de revisión deberá presentarla la persona interesada, en el plazo de un mes a partir de la fecha en que cesó en su desempeño del cargo.

Para quienes pertenezcan a otros regímenes de pensiones que no faculten la revisión y que reingresen a laborar en la Administración Pública, se aplicarán, a efecto de revisar el monto de su jubilación, las disposiciones señaladas en la presente norma.

Rige tres meses después de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

6 de noviembre de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.