

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LA LEY N.º 7531 DEL SISTEMA DE PENSIONES Y
JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL**

**MARIO CASTILLO MÉNDEZ
VÍCTOR MANUEL MORALES MORA
DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 22.179

**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

REFORMA DE LA LEY N.º 7531 DEL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL

Expediente N.º 22.179

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los sistemas de pensiones en Costa Rica.

Con la promulgación de la Ley N.º 7983 de Protección al Trabajador en el año 2000 se crea en nuestro país un sistema mixto de pensiones de cuatro pilares.



En el primer pilar se ubican las pensiones básicas sustitutivas, como el régimen de Invalidez Vejez y Muerte (RIVM) y el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional (RCC), los cuales son regímenes de capitalización colectiva, de perfil definido, es decir, se realiza una promesa de pago de pensión de acuerdo con una fórmula, cuando se cumplan los requisitos de edad y cotización. Cabe resaltar que estos regímenes de pensión se financian a partir de las aportaciones de sus afiliados, más los rendimientos generados por las inversiones de los recursos del fondo.

En el segundo pilar está el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, administrado por las Operadoras de Pensiones Complementarias, el cual tiene entre sus objetivos fundamentales, “...establecer mecanismos para ampliar la cobertura y fortalecer el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte”. Es un régimen complementario de contribución definida, que otorga una pensión conforme a lo aportado, sin el principio solidario establecido en el primer pilar.

Las pensiones voluntarias en nuestro país también son administradas por las Operadoras de Pensiones, son de capitalización individual y responden a un esfuerzo de contribución voluntario de los trabajadores que decidan acogerse a algún plan de este tipo.

Por último, se tiene el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley N.º 8783 del 13 de octubre del año 2009 y es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Este régimen no responde a cotizaciones y se financia principalmente con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Situación actual de los fondos de pensiones.

Los regímenes de pensiones en Costa Rica han estado en constante reforma desde hace más de dos décadas, verbigracia, la promulgación de la Ley N.º 7302 Marco de Pensión de 1992 que cierra los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional, en el caso del Magisterio Nacional la Ley N.º 7531 de 1995 ajusta de manera escalonada las cotizaciones e impone una contribución especial solidaria, así como reduce el perfil de beneficios. Por otra parte, para los años 2005 – 2006 se toman una serie de medidas que impactan de manera directa el funcionamiento del RIVM; y para el año 2000 con la aprobación de la LPT (Ley de Protección al Trabajador) se modifica el sistema de pensiones, tal cual se mencionó en párrafos anteriores. No obstante, lo anterior, la discusión en cuanto a la sostenibilidad y suficiencia de los fondos pensiones del primer pilar permanece abierta.

A partir del estudio actuarial con corte a diciembre 2015 de la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica para el RIVM, se conformó una mesa de diálogo compuesta por diferentes sectores sociales con el objetivo de evaluar las alternativas de solución ante la endeble situación del RIVM. De este proceso resultaron 38 recomendaciones en cuatro áreas: siete estratégicas y metodológicas, nueve recomendaciones de gestión, quince sobre modificaciones a normativa externa relevante, siete paramétricas, para un horizonte temporal de análisis de 20 años, revisable quinquenalmente, las cuales han sido analizadas y discutidas por la Junta Directiva de la CCSS.

En cuanto al Régimen del Poder Judicial, los estudios actuariales realizados por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica arrojaron resultados negativos en cuanto a su sostenibilidad. Los ajustes para este régimen implicaron una modificación integral de sus parámetros, cotización, perfil de beneficios, pertenencia, entre otros, lo cual devino en la Ley N.º 9544 del 24 de abril de 2018, de reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, contenido en la Ley N.º 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 05 de mayo de 1993 y sus reformas.

Los regímenes especiales de pensión con cargo al presupuesto nacional se modificaron conforme con lo aprobado en las leyes N.º 9380, 9381, 9383 del 29 de julio del 2018 y la Ley N.º 9388 del 10 de agosto de 2016, en cuanto aumento de cotizaciones, ajuste por costo de vida, establecimiento de topes de pensión y la creación de una contribución especial. Es conveniente mencionar que estas modificaciones ya habían sido incorporadas al Magisterio Nacional desde 1995 con

la Ley N.º 7531 y que el objetivo de todas estas reformas es disminuir el impacto sobre el gasto público.

El RCC del Magisterio Nacional, según estudios actuariales recientes ha mantenido una relativa estabilidad que no ha implicado ajustes paramétricos fuertes en el corto plazo.

Variable	jun-15	jun-16	jun-17	Dic-17
Prima Media (cotización teórica)	16.32%	16.04%	16.24%	16.29%
Cotización tripartita	16.00%	16.66%	16.66%	16.66%
Déficit/Superávit Absoluto	- 55,353	30,418	7,472	2,695
Tasa Actuarial (real)	5.62%	5.75%	5.44%	5.47%
Tasa real del fondo	8,32%	10,99%	7,96%	7,04%
Año Crítico Cerrada	2062	-	-	-
Año Crítico Abierta	2078	-	-	-
Razón de Solvencia	0.98	1.01	1.00	1,00
Razón de Solvencia Devengada	1.31	1.23	1.28	1.29

Los estudios actuariales externos realizados por Ernst & Young (2013) y Mercer (2015), elaborados conforme a lo establecido en el Reglamento Actuarial aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), concluyen una situación similar a la descrita:

“La relación entre el valor presente neto del activo y el pasivo es del 98% lo que hace manejable el déficit existente”

Tal cual se observa los fondos de pensiones en Costa Rica han tenido reformas importantes, algunas responden a medidas paramétricas más profundas. No obstante, el debate sobre la suficiencia de éstos permanece abierto, de ahí la necesidad de mantener el monitoreo permanente de sus indicadores.

Un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, es poder generar los retornos suficientes que garanticen la tasa mínima actuarial necesaria para el pago de pensiones. De ahí la importancia de tener posibilidades de inversión con rendimientos altos.

Solidaridad intergeneracional y los fondos de pensiones.

La solidaridad entre generaciones o solidaridad intergeneracional ha permitido al ser humano sobrevivir a lo largo de los tiempos. Es un principio básico en las sociedades antiguas, que los padres eran quienes criaban y educaban a sus hijos y éstos a su vez, los cuidaban en su vejez o estados de invalidez.

En un sistema de pensiones como el RCC, la solidaridad intergeneracional no solo se refleja en el pago de cotizaciones para asumir las jubilaciones declaradas, sino también en la conformación de la reserva financiera con el fin de compensar los cambios en la esperanza de vida, disminución de la natalidad y suficiencia de los montos de pensión, de tal manera que sean justos y equitativos para los trabajadores retirados. Es decir, un fondo de pensiones acumula activos financieros para pagar parte de las obligaciones a los pensionados de un determinado régimen de pensiones, además de conformar los excedentes de las cotizaciones una vez pagadas las pensiones.

Por tal motivo, se debe procurar una tasa mínima de rendimiento en la inversión de los recursos de la reserva, que permita el pago de los derechos jubilatorios, tanto a los pensionados actuales como a los futuros.

Es claro entonces, que lo que se cotiza en un fondo de capitalización colectiva no es suficiente para atender todas las contingencias de vejez, invalidez y muerte, por tal motivo la gestión financiera del fondo de pensiones es determinante para su sostenibilidad.

Posibilidades de inversión en Costa Rica.

A pesar de algunas iniciativas planteadas a lo largo de los años con el objetivo de desarrollar el mercado bursátil costarricense, este sigue siendo un mercado de deuda, en el cual más del 80% de las negociaciones se concentran en dos emisores, Ministerio de Hacienda (MH) y Banco Central de Costa Rica (BCCR). Esta condición, pone en jaque a los fondos de pensiones dadas las limitadas posibilidades de inversión. Tal situación se agrava aún más en el RCC, ya que por normativa interna solo se puede invertir en valores emitidos y negociados en el mercado bursátil y financiero costarricense.

Si bien es cierto, el desarrollo del mercado de valores no es responsabilidad de los fondos de pensiones, sino más bien responde a la interacción de otros agentes económicos, existe la necesidad constante de buscar alternativas de inversión que permitan alcanzar los rendimientos necesarios para la sostenibilidad del Fondo y pago de pensiones, así como gestionar de la mejor manera posible los riesgos asociados. Por consiguiente, la dependencia que actualmente tiene el Fondo del RCC de las emisiones de los entes estatales limita una gestión efectiva y eficiente.

Por otra parte, como lo ha manifestado la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), se presenta un mayor de concentración en valores del Estado costarricense, el cual se agrava con la difícil situación fiscal que enfrenta nuestro país. De ahí la necesidad de poder colocar los recursos del RCC en alternativas de inversión que contribuyan diversificar el portafolio y aumentar la tasa de retorno.

Necesidades de inversión en Costa Rica.

En la última década, nuestro país ha mostrado grandes carencias en el desarrollo y atención de proyectos de infraestructura pública, lo cual genera un deterioro de la calidad de vida de nuestra sociedad. Así, lo demuestra el índice de competitividad global del 2017 elaborado por el Foro Económico Mundial, el cual nos ubica en el puesto 110 de 137 países evaluados; ocupando nuestro país el último lugar en temas de infraestructura en la región.

Con este proyecto se busca tener la posibilidad de participar en el financiamiento de obras de interés nacional, tales como: la ampliación de la carretera San José-San Ramón, el tren interurbano, la ampliación de la ruta 32 (Limón-San José), el aeropuerto de Orotina, entre otros; como alternativas adicionales de inversión, claro está, considerando todos los parámetros de riesgos. Lo anterior, con el objetivo de contribuir con el desarrollo nacional y a su vez a generar los rendimientos suficientes para el pago de pensiones.

Las economías latinoamericanas como Chile, Colombia y la región norte: Canadá; han demostrado que la inversión de los dineros de los fondos de pensiones coadyuva en el mejoramiento de la infraestructura y en el desarrollo de estos países.

Así, los fondos de pensiones totales en nuestro país suman alrededor de 11 billones de colones (35% del PIB), de los cuales una parte podría ser utilizada mediante diferentes vehículos legales y con estrictos criterios de riesgos para inversión en obra pública.

Caso específico del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional.

El Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, creado formalmente por Ley N.º 2248 de 5 de setiembre de 1958, durante su larga existencia ha experimentado múltiples modificaciones, de las cuales de manera integral se encuentran las incorporadas por la Ley N.º 7268 de 19 de noviembre de 1991, y posteriormente por la Ley N.º 7531 de 13 de julio de 1995 se dictan cambios de igual naturaleza. Posteriormente, la Ley N.º 7302 de 15 de julio de 1992, decretada para la Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional -Ley Marco de Pensiones-, incorporó al Sistema el Fondo de Capitalización Colectiva para los nuevos servidores que ingresaran al servicio, que en su artículo 39 dispone que se encuentra “...*adscrito y administrado con total autonomía por JUPEMA (...) conforme lo determinen los estudios actuariales que deberá ordenar y las disposiciones correspondientes del Convenio N.º 102 de la Organización Internacional del Trabajo.*”, lo cual garantiza una sana administración bajo las normas y principios actuariales, legales y financieros que deben imperar en todo momento para la sana administración de un fondo de esta naturaleza, de lo cual resulta garante la Superintendencia de Pensiones con su diario control y supervisión.

En síntesis, con la entrada en vigor de las Leyes N.º 7302, 7531 y sus ulteriores modificaciones, se constituyen y ratifican los regímenes de Capitalización Colectiva y Transitorio de Reparto, con la abismal diferencia que el primero es administrado por JUPEMA en toda su extensión, en tanto el segundo, permanece en custodia del Ministerio de Hacienda, el cual satisface todas las pensiones y jubilaciones.

Ahora bien, en el sistema del Magisterio Nacional, a JUPEMA se le atribuyen las mismas funciones que a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en aquel régimen, habida cuenta que es un sistema que podríamos denominar básico sustitutivo -primer pilar-; esto es, que si bien mediante el canon 73 de nuestra Carta Magna se establece que la administración y el gobierno de los seguros están a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, parafraseando lo expuesto por la Sala Constitucional en el Voto 846-92, no existe razón para cuestionar la existencia de pluralidad de regímenes, y por ende el del Magisterio Nacional. El veredicto reza:

“Si el fin primordial del constituyente fue mantener los seguros sociales para fortalecer la seguridad social, no hay razón para cuestionar la existencia de pluralidad de regímenes. Se parte de que el constituyente pretendió un mínimo de protección a los trabajadores, dejando la puerta abierta para que en un futuro se regulara sobre nuevos sistemas de seguridad social, que es el fruto de un proceso histórico en el que la situación actual es consecuencia de acciones o deficiencias dadas en el pasado y, a su vez, es origen de las acciones que se darán en el futuro. La seguridad social, esto es, el sistema público de cobertura de necesidades sociales, individuales y de naturaleza económica desarrollado a partir de la acción histórica de la previsión social, estructurada en nuestro país sobre la base de las pensiones y jubilaciones, de la mano de la intervención tutelar del Estado en el ámbito de las relaciones de trabajo, ha llegado a convertirse con el tiempo sin la menor reserva, en una de las señas de identidad principales del Estado social o de bienestar. Por ello, no puede extrañar que en el índice o agenda de las cuestiones esenciales que impregnen la política social del Estado moderno, en lo que se refiere a los seguros, se encuentren diferentes regímenes de jubilaciones y pensiones. Al existir diferentes regímenes, es lógico que cada uno tenga sus propias reglas y criterios legales para el otorgamiento del derecho constitucional a la jubilación y a la pensión, sin que por ello pueda siquiera pensarse que tal coexistencia sea inconstitucional”. (Énfasis agregado)

Más concretamente sobre el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, expresó la Sala Constitucional en el Voto 05236-99, lo siguiente:

“b) Generalidades sobre la estructura de la ley de reforma del sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional: Es de todos conocido que los diversos sistemas de pensiones se encuentran en crisis, en especial, por la deficiente estructuración, puesto que se diseñaron pensando en la solidaridad entre generaciones, sin embargo, el esquema se quiebra en el momento en que los beneficios fueron cada vez mayores

(v. gr., disminución en la edad para pensionarse, aumento en el monto de la pensión, pasar del promedio de los salarios de los últimos diez años al salario más alto de los últimos cinco años, etc.) sin que, correlativamente, se aumentara en la misma proporción el aporte de los beneficiados. Por ello el Estado ha venido supliendo con cargo al presupuesto nacional este faltante, situación que se pretende corregir con la nueva legislación. En la ley encontramos tres tipos de supuestos claramente delimitados: el grupo denominado régimen de capitalización, en el que se encuentran incluidos los servidores que se desempeñan en el Magisterio Nacional y que fueron nombrados con posterioridad al 14 de julio de 1992...” (El destacado en nuestro)

Ese grado de parificación al otorgado a la CCSS es aceptado por la propia Sala Constitucional al señalar sobre la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional en el Voto 473-I-96, lo siguiente:

“No obstante, la única forma de admitir la tesis del accionante sería entender que en nuestra Constitución Política la potestad reglamentaria está indisolublemente unida a determinados órganos y que fuera de ellos ninguna otra entidad pública puede ostentarla aun cuando le sea concedida por ley. Esto no se desprende de ninguna norma o principio constitucional, ni tampoco el accionante presenta el menor argumento en favor de tal aseveración, que resulta más bien contradictoria con la noción de que si el propio legislador ha creado un ente público (que ha de desarrollar labores administrativas) el mismo legislador, puede válidamente asignarle la competencia requerida para la reglamentación de sus actos, siempre y cuando lo sea dentro del marco establecido en la ley, de la cual no podrá apartarse. Por ello, en el caso concreto, sí puede la Asamblea Legislativa otorgar a la Junta, como ente público no estatal, competencia para la reglamentación de determinados aspectos de la ley, sin violar con ello la asignación concreta que de este tipo de competencia hace la Constitución Política, a ciertos órganos, y que se entiende hecha por el Constituyente sin perjuicio justamente de lo que para otros casos no contemplados en ella pudiere suceder...”.

Siendo así, podemos afirmar que a JUPEMA se le encargó la administración técnica, jurídica y financiera del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC); fondo de pensiones al que pertenecen aquellos trabajadores del Magisterio Nacional que hayan sido nombrados por primera vez con posterioridad al 15 de julio de 1992. Este régimen tal y como lo indica la ley, es obligatorio y además es un régimen colectivo, lo que significa que los recursos que ingresan al régimen son para que fortalezcan la reserva con que cuenta el RCC, de manera que estos recursos no pertenecen a nadie en particular, pues al ser un régimen solidario puede darse que personas se pensionen por invalidez o por sucesión sin que se cuente con una cantidad cotizada suficiente para recibir en forma vitalicia la pensión a que tienen derecho.

El Régimen de Capitalización Colectiva de Magisterio Nacional, creado por la Ley N.º 7302 y reforzado por la Ley N.º 7531 y sus reformas, es un sistema que forma parte del primer pilar de la Seguridad Social en Costa Rica, y es el fondo sobre el cual se autoriza realizar las inversiones en los términos y condiciones que establece el artículo 21 de la Ley N.º 7531 y sus reformas, es un fondo “*especial, independiente e inembargable*”.

A partir de lo anterior, y luego de un período de maduración del Régimen, resulta imperioso incorporar modificaciones a la legislación vigente del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que permitan igualdad de condiciones con respecto a la administración que desarrollan otras entidades del primer pilar, así como propiciar un óptimo marco regulatorio para esta tarea, tal y como ocurre por ejemplo con la imprescindible necesidad de dotar de facultades suficientes para la supervisión y cobro de las cotizaciones, con el establecimiento de sanciones similares a las que dispone la Caja Costarricense de Seguro Social.

El sostenimiento de los fondos de pensiones se basa en una adecuada estructura de recaudación de cotizaciones, que le permitan al régimen obtener los niveles de ingreso definidos por ley y evitar la evasión de la seguridad social, para lo cual es determinante contar con las herramientas necesarias que propicien recaudar las cotizaciones a las que están obligados los asegurados y sus patrones y ejercer las acciones de cobro necesarias.

Por otra parte, la correcta gestión de un fondo de pensiones, sustentado en los estudios actuariales y bajo normas estrictas de seguridad, debe garantizar la rentabilidad que permita obtener la tasa técnica para el logro del perfil de beneficio definido. Los regímenes de pensiones se encuentran expuestos a factores endógenos y exógenos, en las condiciones actuales de la economía nacional donde se observan grandes limitaciones de mercado para colocar o invertir recursos de manera eficiente y con niveles de rentabilidad suficiente, enfrentan serios problemas para alcanzar los requerimientos mínimos necesarios que garanticen su sostenibilidad. Si a esto se le agregan las restricciones de carácter legal, se imposibilita lograr cumplir la promesa estipulada para los beneficiarios.

La sociedad costarricense a partir de los fondos de pensiones ha logrado constituir una masa importante de recursos, un ahorro nacional que necesariamente debe contribuir al desarrollo país, es indispensable que como sociedad se logre satisfacer la ecuación básica económica, cual es, el eficiente traslado de recursos de las unidades superavitarias a las unidades deficitarias. En síntesis, para la inversión en proyectos productivos Costa Rica sufre el rezago de años de inversión en infraestructura pública, lo cual ha generado pérdida de competitividad en los mercados internacionales. No es posible que los portafolios de inversiones de pensiones, habiendo conformado un ahorro nacional significativo del 35% del Producto Interno Bruto (PIB), no se logren gestar los proyectos productivos necesarios para la canalización de estos recursos.

Por consiguiente, es imprescindible la reforma legal al artículo 21 de la Ley N.º 7531 y sus reformas, que amplíen las posibilidades de inversión con los recursos financieros del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), algunas de las normas vigentes sufrieron cambios mínimos, los cuales resultan insuficientes, razón que impone categóricamente que deban actualizarse y adecuarse al contexto actual para una segura y adecuada inversión. Ante ese estado de cosas, es imperioso dotar de mecanismos y herramientas para diversificar el portafolio de inversiones del régimen.

En las propuestas que se enmarcan, está ofrecer a la membresía oportunidades de mejora en su condición socioeconómica y con ello mejorar su calidad de vida mediante el fortalecimiento del Fondo. Además, tal y como lo han señalado en diferentes momentos las autoridades regulatorias de este país debe existir la oportunidad de invertir en los mercados internacionales, con el fin de obtener mayores tasas de rentabilidad y diluir el riesgo al tener un mayor número de opciones de inversión.

Cada una de esas alternativas de inversión propuestas, principalmente aquellas que están fuera del mercado de valores, deben garantizar rendimientos reales suficientes que permitan compensar los riesgos inherentes a la forma de inversión prevista.

Por otra parte, es imperativo definir con claridad meridiana el cobro por administración del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), establecido actualmente en la Ley. Por ello es importante un procedimiento idóneo que mantenga una fórmula única que no se vuelva inocua o inservible por interpretaciones modificaciones que le imposibiliten a la institución un óptimo financiamiento.

Retomamos esta iniciativa cuyo plazo cuatrienal concluyó recientemente, conscientes de que la misma no conlleva erogación alguna para el erario público, por el contrario constituye una herramienta para coadyuvar en el desarrollo nacional, que tiende unívocamente a procurar el cuerpo legal necesario para la óptima administración del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, sometemos a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados este proyecto de ley, con el firme y valedero convencimiento que fortalecerá y enriquecerá el señero marco de seguridad social costarricense.

Por todo lo anteriormente expuesto sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el presente proyecto de ley tal y como se puntualmente se resume a continuación:

1. El **inciso f) del artículo 13** de la Ley N.º 7531 establece la posibilidad de un cobro por administración del fondo de pensiones, el cual se mantiene vigente. La nueva redacción lo que plantea es un ajuste en el procedimiento para calcularlo, ya que la referencia que actualmente se consigna en la Ley perdió vigencia, pues

establece el cobro mediante un promedio ponderado que anteriormente cobraban las Operadoras de Pensiones, situación que a la fecha es diferente.

2. El **artículo 15** mantiene su redacción actual en los primeros párrafos en cuanto a la contribución del Estado y plazos, no obstante, todo lo referente a las transgresiones se separa para formar parte de un nuevo articulado a partir del **numeral 118 y hasta el 128**, cuyo texto procura fortalecer los mecanismos de cobro, en cuanto a control y supervisión de los centros educativos. Lo anterior en función de fortalecer el fondo y eliminar la evasión por parte de los patronos.

3. Las modificaciones al **artículo 21** se refieren a la necesidad de tener mayores posibilidades de inversión para el fondo del RCC, que permitan diversificar el portafolio (con una mejor gestión de riesgos) y aumentar el rendimiento de las inversiones que se realizan. Lo anterior aunado a un concepto de desarrollo endógeno, donde se puedan utilizar estos recursos para infraestructura nacional que contribuyan al crecimiento económico.

Es importante señalar que las posibles inversiones que se hagan con base en los incisos d) y e) del artículo 21, deben analizarse bajo los más estrictos principios de seguridad, rentabilidad y liquidez. Además, el resguardo y protección de los recursos del RCC son la prioridad del Magisterio Nacional, por tal motivo se introducen criterios de gradualidad trianual para alcanzar los límites establecidos, así como la necesaria de evaluación de resultados de estas inversiones. Tal y como se indica en el párrafo final de este artículo, el objetivo final de la diversificación del portafolio de inversiones es garantizar la sostenibilidad actuarial, financiera y legal del fondo de pensiones, descartando cualquier alternativa de inversión que contenga instrumentos de alto riesgo.

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el proyecto de Ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LA LEY N.º 7531 DEL SISTEMA DE PENSIONES Y
JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL**

ARTÍCULO ÚNICO- Modifíquese el inciso f) del artículo 13, artículo 15 y artículo 21 de la Ley N.º 7531, así reformados por el artículo 1 de la Ley N.º 8721 publicada en La Gaceta 79 de 24 de abril de 2009, y adiciónese a la Ley N.º 7531 los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128 los que, en lo sucesivo, dirán:

Artículo 13- Reglamento General

[...]

f) Un cobro por administración, que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) destinará única y exclusivamente a la correcta y sana administración del Régimen. 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 de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional 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 pasara a forma parte del Fondo Especial de Administración, establecido en el artículo 107 de esta Ley.

Artículo 15- Contribución obrero, patronal y estatal de los Centros Educativos Públicos y Privados, procedimiento 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 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 JUPEMA, se establece el procedimiento siguiente:

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 JUPEMA, los montos correspondientes a las cotizaciones

patronales y estatales. La cuota obrera debe ser cancelada a JUPEMA en el mes correspondiente.

b) Para los trabajadores de la educación de los otros centros de enseñanza, públicos y privados, JUPEMA 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. 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 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 la cancelación de sus planillas.

Si el Ministerio de Hacienda no deposita las sumas a favor de 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, calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Igual interés por mora será aplicable a JUPEMA 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 del Magisterio Nacional cobrará, a su vez, igual interés por mora a los centros de enseñanza públicos y privados 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.

La certificación que emita JUPEMA, 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 JUPEMA haya omitido o atrasado el envío de las planillas correspondientes o las haya enviado defectuosas al Ministerio de Hacienda.

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, 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.

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

- a) Préstamos personales y de vivienda para los afiliados. Los préstamos, en el caso de los afiliados activos deberán cobrarse por deducción salarial; para jubilados o pensionados se deducirá mensualmente de los giros de pensión, las amortizaciones, los intereses y otros cargos. En el caso de los créditos de vivienda, se otorga con garantía hipotecaria en primer grado. Para tales efectos, la Junta tendrá acceso al Centro de Información Crediticia (CIC) administrado por la Superintendencia de Entidades Financieras (Sugef).
- b) Invertir al menos un treinta por ciento (30%) del Fondo, en valores emitidos por el sector público.
- c) Valores de oferta pública o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). Esto incluye los valores de oferta pública restringida.
- d) Valores o productos estructurados extranjeros transados en las bolsas de valores nacionales o extranjeras; hasta un máximo inferior al veinte por ciento (20%) de la totalidad del Fondo. Esta inversión es gradual, iniciando hasta con un cinco por ciento (5%) el primer año y aumentando en hasta un cinco por ciento (5%) cada tres años, hasta alcanzar su máximo.
- e) Instrumentos que permitan la participación en proyectos de infraestructura pública y privada en territorio nacional, mediante la figura de vehículos de propósito especial que sean regulados por la legislación nacional, hasta un máximo de veinte por ciento (20%) de la totalidad del Fondo. Esta inversión es gradual, iniciando hasta con un cinco por ciento (5%) el primer año y aumentando en hasta un cinco por ciento (5%) cada tres años, hasta alcanzar su máximo.

Se puede invertir en proyectos gestionados mediante vehículos de propósito especial, cuando se ha superado la etapa de factibilidad y se cuente con los permisos y estudios necesarios para iniciar obras.

En lo referente al inciso a) de este artículo, JUPEMA debe realizar anualmente un estudio de esta cartera crediticia según los parámetros de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) con corte al 31 de diciembre inmediato anterior, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva y enviado a la Superintendencia de Pensiones (Supen) para las labores de supervisión antes del 15 de febrero de cada año.

Para los incisos d) y e) de este artículo, JUPEMA debe realizar específicamente una evaluación de los resultados obtenidos en las inversiones realizadas al término de cada tres años, antes de incrementar la participación en los porcentajes indicados.

Las inversiones aquí mencionadas se deben realizar, siguiendo los lineamientos de seguridad, rentabilidad y liquidez; que garantice la sostenibilidad actuarial, financiera y legal del Fondo, descartando cualquier alternativa de inversión que contenga instrumentos de alto riesgo.

Artículo 118- Transgresiones

Las transgresiones a esta ley serán sancionadas en la siguiente forma:

Será sancionado con multa equivalente a cinco salarios base:

1. El patrono que no realice el proceso de empadronamiento una 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.
2. El patrono que, con el propósito de encubrir a costa de sus trabajadores, la cuota que debe satisfacer, les rebaje el salario o las remuneraciones, o bien, altere las planillas que debe reportar con compensación de saldos.
3. El patrono que no deduzca la cuota obrera o no pague la cuota patronal que le corresponde de acuerdo con la ley.
4. El patrono al no incluir, 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.

Será sancionado con multa equivalente a ocho salarios base:

El patrono encargado de pagar los recursos ordenados por esta ley, cuando obstaculice, demore o se niegue a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones y cuando no acate las resoluciones de JUCEMA 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 de que persista la omisión, se regulará bajo la figura y pena del delito de desobediencia, contemplado en el Código Penal, en caso de negación injustificada.

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.

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.

De existir morosidad patronal comprobada o no haber empadronado oportunamente el trabajador, el patrono responderá íntegramente ante JUPEMA por las cuotas omitidas en aplicación de esta ley.

El derecho a reclamar el monto de daños y perjuicios irrogados a JUPEMA en la vía penal o civil, prescribirá el término de 10 años.

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.

Artículo 119- Retención Indebida

Constituye retención indebida y, en consecuencia, se impondrá la pena determinada en el Código Penal, a quien no entregue a JUPEMA el monto de las cuotas obreras obligatorias dispuestas en esta ley.

Artículo 120- Empadronamiento

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 y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Artículo 121- Inspectores y sus facultades

JUPEMA, contará con un cuerpo de inspectores, encargados de velar por el cumplimiento de la ley, reglamentos y procedimientos concernientes a las obligaciones de los patronos con la seguridad social referentes al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el correcto empadronamiento de los trabajadores de la educación. 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 y Jubilaciones del Magisterio Nacional tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la Caja Costarricense de Seguro

Social 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. 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 mediante un acta.

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 y por tanto no podrán ser divulgados a terceros o particulares.

Artículo 122- Deducciones obrero-patronales y responsabilidad solidaria

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 y Jubilaciones del Magisterio Nacional el monto de las mismas, en el tiempo y forma que esta determine. El monto de las cuotas obrero-patronales que por esta ley 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 que establece el párrafo anterior, responderá personalmente por el pago de dichas cuotas. En caso del traspaso o arrendamiento de una empresa de cualquier índole, el adquiriente 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 y Jubilaciones del Magisterio Nacional en el momento del traspaso o arrendamiento.

Artículo 123- Personas jurídicas y solidaridad

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.

Artículo 124- Daños y perjuicios y título ejecutivo

Cuando la falta cometida implique perjuicio económico para la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, 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 Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, tiene carácter de título ejecutivo, una vez firme en sede administrativa.

Las deudas en favor de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, 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.

Artículo 125- Reincidencias

En caso de reincidencias específicas o genéricas se estará a lo dispuesto en el artículo 312 del Código de Trabajo.

Artículo 126- Recaudación de las contribuciones

Los patronos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva, además de los siguientes lineamientos:

La recaudación de planillas se registrará además por las siguientes disposiciones:

- a) La recaudación deberá ser efectuada por JUPEMA o por medio del Sistema de Pagos y Transferencias del Sistema Financiero Nacional.
- b) La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, sub-declaración 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 a JUPEMA las cuotas correspondientes deducidas a cada trabajador, 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 de Costa Rica.

Artículo 127- Inspección y controles de pago

Los patronos, sea que se trate de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, deberán estar al día en el pago de las cuotas obreras-patronales con JUPEMA, conforme a la ley. Asimismo, en el caso de los centros educativos privados y una vez extendida la autorización de funcionamiento por parte del Ministerio de

Educación Pública, deberán ser remitidos a JUPEMA para el proceso de empadronamiento. Asimismo, ante cualquier cambio en las condiciones originales de autorización de funcionamiento solicitado por los patronos ante el MEP se requerirá encontrarse al día en el pago de las obligaciones obrero-patronales. 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 cada 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 JUPEMA no impedirá ni entorpecerá el trámite respectivo. De igual forma, JUPEMA podrá establecer sistemas de control y verificación que faciliten el control del cumplimiento del pago de las obligaciones con la seguridad social.

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.

Artículo 128- Base presunta

JUPEMA podrá determinar la cuantía de la obligación y aplicar la base presunta como procedimiento excepcional, cuando se presente alguna de las circunstancias siguientes:

1. Cuando no se permita el ingreso del inspector al centro de trabajo o se niegue el acceso a la información requerida.
2. Cuando la información suministrada por el patrono o trabajadores es inexacta o incompleta y así quede debidamente acreditado por indicios concordantes y razonables que se harán constar en el respectivo traslado de cargos.
3. Cuando el patrono obstaculice, demore o se niegue a proporcionar los datos y antecedentes necesarios para comprobar la corrección de las operaciones y cuando no acate las resoluciones de JUPEMA relativas a la obligación de corregir transgresiones a la presente ley o sus reglamentos, constatadas por sus inspectores en el ejercicio de sus funciones.

En cualquiera de las circunstancias anteriores, la administración podrá determinar la cuantía de la obligación ante JUPEMA, teniendo en consideración la información que se haya podido recabar y los indicios recogidos en la correspondiente investigación. JUPEMA dictará la reglamentación pertinente para realizar dicho acto.

Rige a partir de su publicación.

Víctor Manuel Morales Mora

Mario Castillo Méndez

Diputados

16 de septiembre de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

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