

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 12134**

08 de julio, 2025
DFOE-FIP- 0333

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Área de Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO” Expediente Legislativo N°24.786

Nos referimos a su oficio N°AL-CPASOC-1058-2025 del 03 de junio de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente de Asuntos Sociales requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, tramitado mediante expediente legislativo N° 24.786, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

Este proyecto, según apunta, se fundamenta en la premisa de que el sistema de pensiones en el sector público debe ser justo y sostenible, evitando los privilegios desmedidos que han caracterizado a ciertos regímenes especiales de pensiones.

Considera que las pensiones de lujo o de privilegio son injustas y socavan los principios de equidad y solidaridad, en contrasentido con el bien común y la igualdad que promueve la Constitución Política.

Menciona el estudio actuarial que sustenta el proyecto, e información sobre el número de beneficios de pensión y jubilación en diferentes regímenes a que se dirige el proyecto, así como aquellos que exceden el monto máximo otorgado por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Agrega información sobre el costo de estos beneficios para el Presupuesto Nacional, y sobre el desequilibrio o insostenibilidad de dichos sistemas, de acuerdo con el estudio citado.

DFOE-FIP-0333

2

08 de julio, 2025

Incluye jurisprudencia sobre el derecho a la jubilación, menciona el Convenio 102 de la OIT (ley 4736 de 29 de marzo de 1971), y describe la organización del sistema nacional de pensiones del país, de carácter multipilar. Observa que existe una multiplicidad de regímenes básicos, algunos de ellos cerrados, y otros que se mantienen activos con nuevos afiliados.

Sobre los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional, considera que, si bien no admiten nuevos afiliados, no significa que sean sostenibles, según indica. También agrega criterios, entre los cuales de la Contraloría, la Sala Constitucional, entre otros, y una reseña sobre el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FPJPJ).

Señala que aunque se han establecido contribuciones diferentes al sistema IVM, aun así los aportes en la vida laboral habrían sido insuficientes para financiar los beneficios, de acuerdo con el estudio actuarial.

Esta iniciativa, dice, permite abrir el debate para reformas legales que pretendan un impacto positivo en el sistema nacional de pensiones, como sería fijar primas de equilibrio que reduzcan su déficit actuarial. Hace una revisión de jurisprudencia de la Sala Constitucional en torno al posible alcance de las reformas, y se extiende sobre los conceptos de irretroactividad y retroactividad, derechos adquiridos, situaciones jurídicamente consolidadas, y concluye que existe un derecho fundamental a la jubilación o pensión, mas no al monto, que puede ser cambiado por el legislador bajo principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como la necesidad de establecer estudios técnicos para establecer limitaciones.

Resume las conclusiones del estudio actuarial que sustenta el proyecto, así como estadísticas sobre cantidades de jubilaciones y pensiones de los distintos regímenes, sus montos anuales, las primas requeridas para su financiación, el tope de equilibrio requerido, el cual es inferior al monto máximo sin postergación del sistema IVM, que por tal razón considera se justifica para establecerlo en los regímenes de pensión a que se dirige el proyecto.

El proyecto aduce, de acuerdo con el estudio citado, que el valor presente de los beneficios brutos por regímenes administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), es de ¢2,0 billones, y de ¢1,7 billones en términos netos; en el caso del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional (RTR), los montos son ¢10,9 billones y ¢9,9 billones, respectivamente; y en el caso del FPJPJ, se indica un déficit actuarial de ¢506,9 miles de millones. El impacto del proyecto de ley sería, en valor presente, según se apunta, de ¢555,9 miles de millones sobre los dos primeros, sea ¢21,5 miles de millones en los administrados por la DNP, y de ¢534,4 miles de millones en el RTR, mientras en el FPJPJ su efecto sería de ¢160,5 miles de millones.

DFOE-FIP-0333

3

08 de julio, 2025

Resume esta propuesta de imponer una limitación al monto de pensiones, igual al límite sin postergación definido por la Junta Directiva de la CCSS en el Régimen de IVM, haciendo referencia a lo dispuesto en el Convenio 102 de la OIT antes mencionado, en relación con el 40% del salario del trabajador ordinario no calificado, como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad, según agrega.

El artículo 1 del proyecto declara su objeto, referente a establecer un límite al monto de pensión, igual al tope sin postergación del sistema de IVM; en artículo 2 se dan definiciones; en artículo 3 se establece el tope; en artículo 4 dispone sobre la postergación, sujeta a las mismas condiciones del sistema IVM; en artículo 5 detalla el ámbito, constituido por los regímenes administrados por la DNP, el RTR, y el FPJPJ; en artículo 6 indica que se aplicará a todos los beneficios; en artículo 7 señala el procedimiento de aplicación, de carácter progresivo en seis meses; en artículo 8 menciona que el tope se aplicará respetando deducciones y contribuciones legales, de tal modo que el tope se calcularía sobre el beneficio una vez aplicadas dichas deducciones y contribuciones; el artículo 9 refiere la limitación establecida en Convenios 26, 102 y 126 de la OIT, del 40% sobre el salario de referencia utilizado para el cálculo de la pensión; en artículos 10 y 11 realiza las reformas a la legislación específica; e incluye un transitorio para las instancias administrativas en cuanto a la puesta en ejecución a los seis meses después de la publicación de la ley, de ser aprobada.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

La Contraloría se ha referido en múltiples ocasiones a la problemática de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, en relación con su desfinanciamiento, así como en cuanto a la intrínseca inequidad que plantea su existencia en comparación con el sistema de IVM. Ha manifestado la urgente necesidad de revisar y ajustar los distintos regímenes de pensiones a la realidad demográfica y de las finanzas públicas de nuestro país, con el propósito de resguardar su sostenibilidad y la equidad actual e intergeneracional.¹

Por tal motivo, se comparte la preocupación del proyecto sobre la inequidad existente entre los distintos regímenes de pensiones, dado el espíritu del constituyente, indicado en el texto, acerca de la igualdad frente al régimen de IVM. El órgano contralor ha señalado, por el principio de sostenibilidad, que las contribuciones para cada titular de

¹ Ver DFOE-FIP-0294(09681) de 20 de julio de 2023, sobre el expediente 23.733, DFOE-FIP-0391(18056) de 27 de octubre de 2022, sobre el expediente 21.345, entre otros.

DFOE-FIP-0333

4

08 de julio, 2025

un derecho jubilatorio, en aporte tripartito, deben ser suficientes para financiar ese beneficio, con la salvedad de situaciones especiales que impidan ese resultado, en cuyo caso debe haber una fuente de financiación complementaria o solidaria al efecto.

Es importante que se considere, en cuanto al presente texto, su viabilidad jurídica, la cual, si bien es desarrollada en la presentación, debe pasar por el tamiz constitucional. A ese respecto, el proyecto se enfoca solamente en un punto de los regímenes, como es el tope de pensión o jubilación, sin abarcar otras condiciones que concurren a definir el monto que una persona llega a consolidar, tales como el tiempo de cotización, la tasa de reemplazo, entre otras, en las cuales puede haber condiciones diferentes.

Sobre el efecto fiscal, con base en la estimación adjunta, representaría menos de un 5% del valor presente del monto neto de beneficios, en el caso de los regímenes de la DNP y el RTR. Esto por cuanto se enfoca en un único aspecto de estos sistemas, lo cual acota el posible ahorro para el fisco a mediano plazo. Es pertinente explorar un enfoque sobre situaciones no jurídicamente consolidadas, a efectos de una mayor incidencia presupuestaria, dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos.² A estos efectos, considérese que las tramitaciones de derechos, según el anuario de la Dirección Nacional de Pensiones, alcanzan todavía alrededor de 3.700 por año, para los denominados en el proyecto DNP y RTR, en su mayoría correspondientes a derechos no consolidados.³

En forma puntual, es importante se aclare el método de cálculo en el artículo 8, pues se estaría estableciendo un tope al beneficio neto, dejando incólume el beneficio bruto y con él sus deducciones y otros cargos del régimen, que inciden sobre el erario público. En particular, sobre el beneficio bruto se calculan las contribuciones al Seguro de Salud de la CCSS, tanto la del beneficiario como la del régimen y del Estado como tal, así como el 0,5% para el Fondo de Administración de la JUPEMA en el RTR.⁴ En algunos casos individuales el Seguro de Salud recibe, en total, una suma que supera la jubilación máxima de IVM, y es válido cuestionar si la intención de corregir una inequidad al establecer límites debe afectar solamente al beneficiario directo, mientras dichas entidades mantienen invariadas las cargas que usufructúan de dicha situación, en su mayor parte proveniente del erario público. Sería importante establecer, visto que para el titular de la jubilación interesa más que todo el beneficio neto, alguna forma de control para el beneficio bruto, al menos con el paso del tiempo.

² De acuerdo con información del Estudio Actuarial a que se refiere el proyecto, los beneficios por vejez representaban, al 30 de junio de 2022, el 56% de los beneficios de la DNP, el 85% de los del RTR y el 68% de los del FPJPJ. De dichos beneficios se podrían generar pensiones de sucesión, entre aquellas en que no se consideran aún situaciones jurídicamente consolidadas, y donde los porcentajes de traspaso se encuentran actualmente cercanos o iguales al 100%.

³ <https://sites.google.com/mtss.go.cr/anuario-estadistico-2024/eje-3-seguridad-social/dir-nacional-de-pensiones>

⁴ Sobre este 0,5% para la JUPEMA, en razón del proyecto 21345 antes mencionado, que proponía el cierre de los regímenes de la DNP y el establecimiento de un 0,5% para dicha dirección, la Contraloría indicó que el RTR demanda gastos significativos a la DNP, inclusive un Tribunal Administrativo, y dado que el citado Fondo alcanza sumas multimillonarias, es equitativo que se comparta la comisión con la DNP.

DFOE-FIP-0333

5

08 de julio, 2025

Esto puede tener especial relevancia si, como argumenta el texto, la intención es establecer un tope, no una deducción más; la mecánica señalada en dicho artículo 8 sugiere que las deducciones de dichas entidades no se modificarían, con lo cual establecer el tope al monto neto equivaldría a una deducción o contribución.

III. Conclusiones

La Contraloría estima positiva esta iniciativa, en la medida en que logre incidir sobre las erogaciones que representan los beneficios más elevados con cargo al Presupuesto. No obstante, se limita el efecto fiscal, habida cuenta de que se enfoca en uno solo de los aspectos de dichos regímenes, como es el tope del beneficio, con efecto preponderante sobre beneficios en curso de pago. A mediano plazo el efecto de las reformas en estos regímenes podría ser más relevante, en la medida en que se realicen sobre situaciones no jurídicamente consolidadas, como son las futuras pensiones de sobrevivencia, dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

 Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EZR/dam

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

G: 2025000609-10

NI: 11916-2025