Al contestar refiérase
al oficio Nº. 11938

7 de setiembre, 2026
DFOE-CIU-0418

Licenciada
Nancy Patricia Vilchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría respecto al proyecto de ley tramitado bajo el Expediente N.º 25.641: "Ley para compensar las pérdidas económicas que sufrieron los ex trabajadores del ferrocarril y sus familias por el cierre del ferrocarril"

Nos referimos a su oficio AL-CPOECO-0118-2026 del 13 de agosto de 2026, mediante el cual se solicita el criterio en relación con el Expediente Legislativo N.º 25.641, "Ley para compensar las pérdidas económicas que sufrieron los ex trabajadores del ferrocarril y sus familias por el cierre del ferrocarril", por lo 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.

El proyecto de ley (Expediente N.º 25.641) de acuerdo con su exposición de motivos tiene como objetivo resarcir las repercusiones socioeconómicas que sufrieron los ex trabajadores del ferrocarril (231 adultos mayores liquidados entre 1991 y 1995) y sus familias tras el cierre técnico de operaciones de la empresa estatal en la década de los noventa, entre otros, al quedar sin un plan de transición laboral adecuado por parte del Estado, debiendo subsistir en la informalidad o con ingresos de vejez insuficientes.

Se agrega que el proyecto pretende equiparar las condiciones de ese grupo de personas a la de sus antiguos compañeros que lograron acceder a los beneficios de prejubilación de la Ley N.° 8950 (63% del salario), mientras que ellas se vieron forzadas a pensionarse anticipadamente por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), percibiendo un porcentaje menor de su salario (43%). La iniciativa pretende cubrir esta brecha con un subsidio financiado por el Presupuesto Nacional y autorizar la transmisibilidad del beneficio creado a favor de la esposa o compañera de unión de hecho en caso de fallecimiento del titular beneficiario.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias constitucionales y legales, reguladas en el artículo 183 de la Constitución Política y su Ley Orgánica N.º 7428; por ende, aquellos aspectos del articulado que excedan la fiscalización superior de la Hacienda Pública no son abordados por la institución y corresponden a otras instancias especializadas del ordenamiento jurídico.

Partiendo de la anterior delimitación, se identifica que, si bien la propuesta legislativa persigue un fin legítimo de reparación socioeconómica para el colectivo de extrabajadores ferroviarios de un determinado periodo, su aprobación requiere conciliarse con parámetros constitucionales, legales y presupuestarios para salvaguardar la sostenibilidad fiscal y asegurar el cumplimiento del marco regulatorio del gasto público. Por ello, resulta indispensable evaluar a fondo la naturaleza y el diseño del subsidio pretendido, así como el impacto financiero que generaría sobre el Presupuesto Nacional.

Al respecto, la Sala Constitucional reconoce el margen de discrecionalidad del legislador en el diseño de la política social, a la vez exige el cumplimiento de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y la intangibilidad de la Caja Única del Estado del artículo 185 constitucional[1]. En igual dirección, la Procuraduría General de la República[2] ha delimitado que la creación de subvenciones a particulares demanda, como requisitos indispensables, una reserva legal expresa, la persecución de un fin público superior y la definición de parámetros objetivos de incompatibilidad que impidan la duplicidad de beneficios con cargo a fondos públicos. Por lo tanto, es oportuno y necesario que la propuesta de ley incorpore los análisis técnicos que fundamenten estos parámetros.

Ahora bien, el subsidio complementario propuesto en el proyecto de ley, califica técnicamente como una transferencia corriente no contraprestacional a favor de sujetos privados. Aunque la iniciativa no la califique esta erogación formalmente como una pensión o jubilación en sentido técnico, en la práctica operaría como una obligación vitalicia y recurrente con cargo directo a los fondos del Estado que incluso se extendería a otras personas distintas del beneficiario original. Al omitir la identificación de una fuente de financiamiento permanente y específica para cubrir un nuevo gasto ordinario, es necesario considerar la norma propuesta en relación con los principios de especialidad y anualidad presupuestaria consagrados en el artículo 180 de la Constitución Política, de ahí que surja la necesidad de que la propuesta valore y defina la fuente que daría sustento a la erogación pretendida.

---

[1] Ver resoluciones N.º 2004-06859 del 22 de junio de 2004, N.º 2012-001235 del 1.º de febrero de 2012 y N.º 2016-012499 del 31 de agosto de 2016.

[2] Mediante el Dictamen C-063-2008 del 3 de marzo de 2008, el Dictamen C-182-2019 del 25 de junio de 2019 y el Dictamen C-032-2021 del 8 de febrero de 2021.

Además, se considera recomendable fundamentar el proyecto en estudios actuariales y presupuestarios elaborados por las entidades que resulten competentes, como pueden ser el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Pensiones y disponer de las proyecciones de la cuantificación del impacto fiscal presente y futuro, contemplando el ajuste a valor presente y la eventual transmisibilidad por sucesión que se promueve. Asimismo, es aconsejable la valoración de los requisitos establecidos en la Ley N.° 8950 para el otorgamiento del beneficio del 63% en relación con el texto propuesto del proyecto de subsidio, lo cual podría crear en este último supuesto, un subsidio complementario financiado por el presupuesto nacional en beneficio de personas que podrían no cumplir con los requisitos originalmente definidos y con ello verse incrementando el gasto fiscal.

Asimismo, para evitar interpretaciones que puedan generar desfases de cálculo o riesgos de controversias o litigios, se recomienda que el proyecto precise la fórmula o el índice técnico aplicable para la indexación de los valores utilizados de referencia para la determinación del subsidio, como por ejemplo que la indexación se realice utilizando la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). También se recomienda indicar en el articulado los mecanismos de control interno y de comprobación periódica por parte de la entidad administradora.

Por otra parte, se sugiere valorar que el diseño del subsidio propuesto puede generar una variación en la seguridad social contributiva al otorgar una compensación directa del Estado a personas que ya pueden estar recibiendo una pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS, en contraposición de los principios de eficiencia e idoneidad de la inversión social pública. Lo anterior, se puede agravar con lo dispuesto en el Transitorio propuesto que faculta la sucesión de la ayuda económica y que cambia en su naturaleza jurídica una prestación personalísima a un derecho heredable, prolongando el pasivo contingente del Estado por un tiempo mayor a la expectativa de vida de beneficiario original.

Asimismo, si bien la exposición de motivos del proyecto de ley menciona un estimado de 231 personas propensas a recibir el beneficio, el articulado propuesto en el proyecto no establece un tope o límite expreso, lo que podría generar riesgos de reclamaciones imprevistas de terceros que pretendan asimilarse a esta condición especial en el futuro, por lo que se recomienda contar con los criterios y aportes que pueden generar las autoridades públicas directamente vinculadas con la eventual ejecución de la propuesta conforme a sus competencias, para evaluar la disponibilidad de recursos y el impacto del nuevo gasto ordinario (Ministerio de Hacienda); certificar la factibilidad operativa y elaborar las corridas financieras individuales (Dirección Nacional de Pensiones del MTSS), la verificación de los montos actuales del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) percibidos por las 231 personas de la nómina proyectada y descartar duplicidades (CCSS); y la validación de los expedientes laborales históricos, los períodos de liquidación comprendidos entre 1991 y

1995 y los salarios devengados necesarios para aplicar la fórmula de actualización a valor presente (INCOFER).

Finalmente, se reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

YRO/MVQM/fjc

Ce: Despacho Contralor
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

G: 2026000121-9

NI: 17430-2026