UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Consejo Universitario

Apdo. 474-2050
San Pedro, Montes de Oca
ppiedra@uned.ac.cr

Tel: 2527-2000 Ext. 2283
Telefax: 2253-5657

02 de junio del 2025
REF. CU-2025-185

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
Comisión Permanente de Asuntos Sociales
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, en sesión ordinaria 3074-2025, Art. III, inciso 2) celebrada el 29 de mayo del 2025:

CONSIDERANDO:

1. **El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 012-2025, Art. V, inciso 1), celebrada el 12 de mayo del 2025 (CU.CPL-2025-062), referente a criterio del Expediente Nº 24.786 "LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".**

2. **Que, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, en virtud del informe de consulta obligatoria del Departamento de Servicios Técnicos, dispuso a consulta el criterio del Expediente Nº 24.786 "LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", (REF: CU-410-2025).**

3. **El oficio AJCU-2025-076 del 02 de mayo, 2025, (REF: CU-532-2025), suscrito por la señora Nancy Arias Mora, asesora legal del Consejo Universitario, en el que, emite el criterio técnico legal sobre este proyecto de ley.**

4. **El criterio técnico elaborado por el señor Andrey Badilla Solano, investigador del Instituto de Investigación para la Paz (REF: CU-506-2025).**

5. **El criterio elaborado por la señora Anabelle Castillo López, consejal externa (REF: CU-530-2025).**

6. **El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesiones 011-2025 y 012-2025, celebradas respectivamente el 05 y 12 de mayo, 2025.**

7. **Lo manifestado por las personas integrantes del Consejo Universitario durante la presente sesión.**

SE ACUERDA:

Remitir el siguiente criterio de la UNED a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, referente al Proyecto de Ley Expediente N° 24.786 "LUCHANDO POR LA JUSTICIA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO":

"Análisis del proyecto.

El proyecto de ley consta de 11 artículos, de los cuales nueve corresponden con asuntos de regulación, uno que deroga normas y uno que adiciona otras leyes.

Este texto establece como límite general para todos los regímenes de pensiones que existen en el país, un monto de pensión general igual al tope sin postergación que fije la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

Esta disposición se enuncia de manera general sin distinciones, es decir lo hace sin referir en ningún artículo los aportes que las personas hacen o han hecho de manera diferenciada a cada uno de los regímenes existentes.

Es importante recordar que el derecho a la jubilación es universal y considerado un derecho fundamental reconocido por la Sala Constitucional hace ya muchos años.

> *"En primer lugar la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, derecho que como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución (…) el derecho a la jubilación, en general o en los regímenes especiales aludidos, no puede ser normalmente condicionado a la conducta de su titular, ya sea ésta anterior o posterior a su consolidación como derecho adquirido. En realidad, no se ignora que el de jubilación, como cualquier otro derecho está sujeto a condiciones y limitaciones, pero unas y otras solamente en*

> *cuanto se encuentren previstas por las normas que las reconocen y garantizan y resulten, además, razonablemente necesarias para el ejercicio del mismo derecho, de acuerdo con su naturaleza y fin (…) Sí se tiene entonces a la jubilación como derecho fundamental derivado de la prestación del trabajo, compuesto en importante medida por los aportes realizados por el trabajador, la privación de esta por causas como la conducta impropia del beneficiario, incluso si esa conducta llegare a ser constitutiva de delito, cualquiera que fuere la gravedad o repugnancia de este, resultaría inconstitucional por ser tal privación contraria al concepto de jubilación, esto es, se tiene que la jubilación es un derecho y no una concesión graciosa del Estado o Patrono (…)"*
> (Voto Constitucional N. 1147-90 del 21 de septiembre de 1990) .

Partiendo de que el derecho a la jubilación es un derecho fundamental, se debe analizar la propuesta incluida en este proyecto de ley porque hacer una generalización como la descrita (que todos los regímenes van a tener un único monto de pensión general), resulta sin fundamento jurídico porque las personas han hecho aportes en diferentes porcentajes durante su vida laboral y establecer un único monto de pensión sin referencia a esos aportes, se considera irregular y contrario a la técnica.

En este sentido, el cálculo de los aportes se hace técnicamente con un cálculo actuarial o financiero que determina el porcentaje para cada régimen que incluye el cálculo para fijar el monto de la pensión y para garantizar el sostenimiento de este monto dependiendo de la expectativa de vida de las personas afiliadas a ese régimen.

Violentar esta proporción financiera y dejando sin valoración los aportes que hacen las personas durante toda su vida laboral, podría resultar inconstitucional por ser violatoria de los siguientes principios:

> ***solidaridad:*** *Responsabilidad conjunta de varios ante una obligación. Actuación conjunta de los titulares de un derecho o de una obligación.*[1]

En Costa Rica, la Superintendencia General de Pensiones ha definido la conformación del Sistema Nacional de Pensiones de la siguiente manera:

> *"El Sistema Nacional de Pensiones costarricense está sostenido sobre la base de cuatro pilares que determinan la forma como recibirá su pensión y cómo usted puede tomar acciones anticipadas que permitan obtener una mejor pensión.*
> *Pilar 1: Pensión Contributiva Básica*
> *Pilar 2: Pensión Complementaria Obligatoria*
> *Pilar 3: Pensión Complementaria Voluntaria*
> *Pilar 4: Pensión No Contributiva*[2]*"*

[1] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/

[2] https://www.supen.fi.cr/como-se-compone

Precisamente el primer pilar está constituido por los aportes obligatorios que cada persona trabajadora que esté afiliada al sistema nacional de pensiones hace, y que además es un régimen de capitalización colectiva. Los aportes conforman el régimen y es un sistema solidario, por lo que, aprobar una normativa que ignore este pilar resultaría claramente inconstitucional.

> ***seguridad jurídica****: Certeza en la previsibilidad del contenido y de la aplicación de las normas jurídicas. Garantía estatal consistente en la certeza de que la situación jurídica del ciudadano no será alterada más que por procedimientos legales, previamente publicados.*[3]

Este principio es fundamental en un estado de derecho que respeta las normas y las instituciones vigentes, porque no se está a expensas de una modificación legal que sea subjetiva y que le violente los derechos adquiridos o que elimine un derecho fundamental como el derecho a la jubilación. Las normas se pueden modificar porque no son pétreas pero este principio garantiza que se tendrá la seguridad de que cualquier modificación será futura y debidamente fundamentada.

En general esta propuesta, establece varios aspectos que pueden estar violentando el principio de seguridad jurídica, ejemplo de ello es la disposición que establece una modificación general a las distintas normas de jubilación sin considerar los aportes, la que establece un monto único de jubilación sin considerar si actualmente se cuenta con un derecho adquirido con un monto superior, o la modificación de cualquier norma sin fundamento técnico que le dé sustento.

> ***confianza legítima:*** *En derecho administrativo, enunciado, anejo al concepto de seguridad jurídica, que indica la ilegitimidad de cambios arbitrarios o injustificados de criterios de las administraciones públicas*.[4]

Claramente, siendo un principio que está relacionado directamente con la seguridad jurídica, también estaría siendo violentado con una propuesta como la que ahora se analiza.

> ***buena fe:*** *Principio general de derecho que entraña la descripción de un estado psicológico de rectitud y honradez. Comprende tanto la no ejecución de conductas contrarias a derecho —no defraudar, no falsear—, como la exigencia de actuar acorde a él, deber de diligencia, deber de cooperación. Convicción de que lo que se hace está permitido o no es ilegal. Convicción de que se hace algo o se posee alguna cosa con derecho legítimo.*[5]

Las personas que han cotizado para un régimen lo han hecho de buena fe de acuerdo a la normativa vigente en el momento en ingresaron al mismo, por lo que, hacer una propuesta como ésta, claramente violenta la buena fe.

---

[3] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/

[4] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/

[5] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/

> ***no confiscatoriedad:*** *Sancionar mediante la apropiación, por parte del Estado, sin compensación, de la totalidad o de una parte del patrimonio de una persona.*[6]

Este último principio resulta importante porque al no mencionarse en la propuesta qué será de los fondos que las personas han cotizado, ni cómo se resolverá el tema de haber cotizado para una jubilación que no se estará recibiendo y en algunos casos sería disminuido de manera exagerada, podría estarse cayendo en una especie de confiscación de los aportes.

Es clara la necesidad de hacer ajustes financieros, sociales y muchos otros aspectos que permitan mejorar la estabilidad financiera del país, pero las propuestas deben ser legales, constitucionales y no proponer violaciones de derechos que pueden más bien llegar a generar consecuencias legales y financieras mayores y peores que las que se pretenden regular.

En el artículo 3 se establece una norma sobre el ajuste del monto para las personas que tengan actualmente la asignación de una pensión, es decir, que estén recibiendo ya el pago de su jubilación mensualmente.

Sobre este tema, es importante recordar en términos de la seguridad jurídica y del respeto a los derechos adquiridos que plantear modificaciones a una situación ya consolidada podría ser declarado inconstitucional por violentar derechos fundamentales de las personas titulares de la jubilación ya consolidada.

En cuanto al ámbito de aplicación que se describe en el artículo 5, se advierte que los regímenes ahí consignados tienen no solo normativa específica que es precisamente la que aquí se pretende modificar, sino que tiene una estructura actuarial que se utilizó para el establecimiento del régimen -cada uno bajo su propia construcción- y esas diferencias que han determinado porcentajes de aportes de las personas trabajadoras y el cálculo de la fijación de los montos de jubilación, y esto no parece estar siendo considerado en este proyecto de ley.

Dictar una ley que haga cambios sin considerar las diferencias de cada régimen podría provocar un descalabro financiero, la violación de derechos adquiridos, la modificación de expectativas y esto podría conllevar el irrespeto a las garantías constitucionales que tienen quienes integran cada régimen.

El artículo 6 sobre el alcance, ya se hizo referencia en este documento a que podría contener una violación constitucional porque irrespete o violente derechos adquiridos de quienes ya tiene consolidado un monto de pensión definido financieramente en relación con los aportes que hizo a cada régimen.

---

[6] https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/

Sobre la modificación a leyes específicas que regulan los regímenes particulares, se recuerda la obligación de contar con el criterio de esas instancias y de analizar y valorar las observaciones y comentarios que se emitan, considerando que para cada régimen se tienen estudios técnicos que han dado fundamento al mismo.

Ahora bien, mención y regulación aparte merecen aquellas situaciones donde se hayan otorgado beneficios de jubilación sin contar con los aportes y sustento financiero para algunas personas. Esas situaciones, que son las que pueden estar causando distorsiones odiosas en los diferentes regímenes, pueden regularse, derogarse o de algún modo cambiarse, pero no es perjuicio de quienes sí aportaron durante toda su vida laboral los montos determinados para dar sustento a su propio monto de jubilación.

Disponer sanciones generales que deben ser solo para casos concretos también podría resultar en una violación de derechos para quienes, de forma correcta, han obtenido su jubilación.

Para generar un proyecto como el propuesto además sugerimos que se revise la historia del origen, creación, proyecciones y sustento técnico que tiene cada uno de los regímenes que se pretenden eliminar y valorar la situación de las personas que integran cada uno de ellos para promover cambios y equilibrios, pero en los términos en que se ha cotizado.

Por lo expuesto, consideramos importante que se hagan llegar estas advertencias a la comisión legislativa que tramita el presente proyecto de ley, con el fin de que se realicen los análisis y previsiones correspondientes para evitar la tramitación innecesaria de una norma que podría resultar inconstitucional.”

ACUERDO FIRME

Atentamente,

PAULA ANDREA PIEDRA VASQUEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por PAULA ANDREA PIEDRA VASQUEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.06.02 10:54:09 -06'00'

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general
Secretaría Consejo Universitario

Iar*

Copia: Auditoría Interna
Rodrigo Arias Camacho, rector
Anabelle Castillo López, consejal externa
Nancy Arias Mora, asesora jurídica Consejo Universitario
Andrey Badilla Solano, investigador Instituto de Investigación para la Paz