



20 de junio de 2019

SITUN-OFIC-117-2019

M.Sc. María Antonieta Corrales Araya
Coordinadora
Comisión de Análisis Temas Institucionales.



Referencia al oficio: UNA-CATI-SCU-OFIC-071-2019

El suscrito **WALTER JIMÉNEZ URRUTIA**, mayor, casado una vez, vecino de San Rafael de Heredia, portador de la cédula de identidad número: nueve- cero cero ocho siete- cero seis uno cuatro, en mi condición de Secretario General Adjunto del **SINDICATO DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL (SITUN)**, domiciliado en la Ciudad de Heredia, inscrito en el Departamento de Organizaciones Sociales, Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, expediente número doscientos setenta y tres SI, del doce de julio de mil novecientos setenta y cuatro, en vista del oficio número: **UNA-CATI-SCU-OFIC-071-2019**, enviado al firmante mediante correo electrónico de fecha trece de junio del dos mil diecinueve, por la funcionaria MSc. María Antonieta Corrales Araya, Coordinadora de la Comisión de Análisis Temas Institucionales, en tiempo y forma procedo a emitir criterio sobre el Proyecto de Ley "*Ley para fijar topes equitativos a las pensiones de lujo, rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria y crear la figura de la jubilación obligatoria excepcional*", el cual se tramita bajo el expediente número: 21.035, de la siguiente forma.

I. Consideraciones generales.



1. El 5 de setiembre de 1958, se emitió la Ley 2248 denominada “Ley de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional”. Dentro de su articulado se estableció la cotización de los servidores activos y de los pensionados, más no se estableció monto alguno relativo a “contribución especial solidaria”.
2. En el año 1991, se emitió la ley 7268, la cual se denominaba “Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, en su artículo noveno se estableció la figura denominada “el beneficio de postergación”, el cual consistió en un aumento anual (y por un máximo de 7 año) del 5.6% al monto de la pensión final por recibir; a fin de que se superase el límite máximo establecido. Este aumento iba dirigido a todo aquel funcionario que a pesar de cumplir con los requisitos no se acogía a la jubilación, y por lo contrario se mantenía activo y cotizando al sistema. Este derecho de postergación, además según lo establecido en su numeral doceavo, le otorgaba el derecho al funcionario de que al momento de acogerse a su jubilación no tuviese que pagar monto alguno de cotización “ordinaria”.

Así se indicaba: “*Se exceptúan de la contribución de este aporte excepcional a título de solidaridad, los funcionarios que se acojan al beneficio de postergación*”.

3. Más adelante en el año de 1995 se emitió la ley 7531, denominada “Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio”, en esta reforma se sustituyó la ley 7268, y se indicó:

Artículo 1.- Campo de aplicación. Esta Ley regula lo relativo a las pensiones y jubilaciones correspondientes a los funcionarios del Magisterio Nacional. El Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional está compuesto por los siguientes regímenes:



a) El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la Ley N^o 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, excepto la reforma integral realizada mediante la Ley N^o 7268, de 14 de noviembre de 1991.

b) El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la reforma introducida por la Ley N^o 7268, de 14 de noviembre de 1991.

Artículo 2.- Derechos adquiridos. Las pensiones y las jubilaciones otorgadas por los regímenes mencionados en los incisos a) y b) del artículo anterior, continuarán reguladas por las normas vigentes en el momento de su adquisición, en todos sus elementos, salvo en lo referente a las cotizaciones a cargo de los pensionados, lo cual queda sujeto a lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la presente ley. (el remarcado y subrayado es suplido)

Con esto se estableció la obligación, de todos los funcionarios activos y de los pensionados o jubilados (incluidos aquellos que ejercieron el beneficio de postergación) de realizar la cotización básica establecida en el artículo 70, y la contribución especial, solidaria y redistributiva regulada en el numeral 71.

Los artículos dichos indican:

Artículo 70.- Cotizaciones básicas de los funcionarios activos y de los pensionados

1.- Todos los funcionarios activos cubiertos por este régimen cotizarán lo siguiente:



a) Hasta dos veces la base cotizable, con el ocho punto setenta y cinco por ciento (8.75%) de su salario.

b) Sobre el exceso de los establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de ese exceso.

c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.

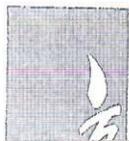
d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.

2.- Todos los pensionados cubiertos por este régimen, sea que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores, sean estas la Ley N° 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, o la Ley N ° 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, cotizarán según lo siguiente:

a) Hasta tres veces la base cotizable, exento.

b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con un doce por ciento (12%) de ese exceso.

c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.



d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.

Para los efectos de este artículo, debe entenderse por base cotizable el salario base más bajo pagado por la Administración Pública".

(Así reformado el artículo 70) anterior por el artículo 1° de la ley N° 9104 del 10 de diciembre del 2012)

Artículo 71.- Contribución especial, solidaria y redis-tributiva de los pensionados y jubilados. Además de la cotización común establecida en el artículo anterior, los pensionados y los jubilados cuyas prestaciones superen los montos que se fijarán, contribuirán en forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla:

a) Sobre el exceso del tope establecido en el artículo 44, y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.

b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.

c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.



d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cincuenta y cinco por ciento (55%) de tal exceso.

e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un sesenta y cinco por ciento (65%).

f) Sobre el exceso del margen anterior contribuirán con un setenta y cinco por ciento (75%).

Es así que existe la cotización "ordinaria", la cual deben aportar tanto jubilados como funcionarios activos, y una contribución "especial" que debe ser aportada únicamente por aquellos jubilados cuyos montos de pensión asciendan a los límites establecidos por ley, siendo este último monto asociado a lo que popularmente se le denomina "pensiones de lujo".

II. Observaciones generales sobre los artículos y/o aspectos del proyecto de Ley.

La ley que es esta oportunidad se analiza pretende realizar una serie de reformas temporales a los regímenes de pensión regulados por las leyes: 9383 del 29 de julio del 2016, 7302 del 8 de julio de 1992, 2248 del 5 de setiembre de 1958 y 7333 del 5 de mayo de 1993, dejando de lado aquellas pensiones que provienen del régimen Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante IVM y CCSS, respectivamente)

En términos generales el proyecto planteado lo que busca establecer es una jubilación obligatoria excepcional, fijar límites a las pensiones "de lujo" y utilizar los recursos



que se obtienen con la contribución especial solidaria para el pago de la deuda interna y externa del país.

Empero, el proyecto de ley número 21.035 carece de la fundamentación necesaria que permita justificar la implementación de las reformas que se buscan establecer, misma suerte corre respecto a la omisión plena de estudios financiero contables que garantice que las propuestas establecidas sean una solución integral a los problemas que se buscan resolver, así como la garantía de que la desviación de los montos de contribución solidaria no afectaran al mantenimiento de los diferentes regímenes que se verían incluidos con las reformas.

En el **artículo 4 del proyecto de ley** se parte de la propuesta de instaurar como límite para el establecimiento del pago de la contribución voluntaria *“ocho (8) veces el salario base más bajo del régimen salarial público al que pertenezca”* siendo que la contribución, escalonada, podrá llegar hasta el máximo de 55% del monto bruto de la pensión. Asociado a eso en el **numeral 8** del mismo proyecto, se indica que con independencia del régimen al cual se pertenezca, ninguna persona podrá beneficiarse de un monto por pensión o jubilación mayor a triple del límite de la pensión máxima fijada por el IVM de la CCSS.

Estos límites que se pretenden instaurar carecen de estudios financieros que comprueben a que responden, es decir, no se establece en el proyecto de ley si el límite de, 8 veces el salario base, proviene de un principio de proporcionalidad y racionalidad o si por lo contrario es un límite antojadizo del legislador. De igual forma el tope al monto máximo por recibir únicamente se estipula a ser el triple del máximo establecido por el régimen de la CCSS, más no se determina el por qué, a que responde, y si dicho límite va en concordancia y respeta las cotizaciones que los servidores; de los regímenes que se pretenden reformar, aportaron. La carencia de estas justificaciones y análisis dejarían en entredicho la viabilidad financiera que las



propuestas poseen, esto además dejando en desprotección tanto a las personas ya jubiladas como aquellos que se encuentre dentro de algún régimen de pensión por modificar.

Sobre lo estipulado en los **artículos 3 inciso a, 6, 7 y 10 del proyecto de ley** analizado, debemos como organización hacer la mención de que los fondos o recursos que se obtengan para los fondos de pensiones no pueden ser utilizados o asemejados a tributos. Su naturaleza; si bien puede llegar a confundirse como un impuesto o carga tributaria, no es esa, esto ha sido una discusión que data desde hace varias décadas, por ello a manera de aclarar las confusiones que parecieran existir en el proyecto de ley, a continuación, analizaremos un voto constitucional, en el cual ya se discutió un tema semejante al que nos encuentra hoy.

En la resolución constitucional número 05236-1999, emitida por la Sala Constitucional a las catorce horas del siete de julio de mil novecientos noventa y nueve, se discutía la redacción del artículo 71 de la ley 7531 (es decir la que reformaba a la ley 2248), en donde se estableció que los funcionarios cotizarían a favor del Estado, lo cual se prestó a confusión dado que los alegantes consideraron que dicha redacción permitía que las contribuciones se utilizaras como tributos y por ende se utilizaran para todo aquello que determinara el Estado en su condición de "administrador" de la caja única, fue así que para resolver la litis y en lo que nos interesa se indicó:

"El argumento, tal y como es presentado a examen, tampoco resulta procedente, debido a que ya esta Sala ha indicado que ese tipo de contribución al régimen no es asimilable al tributo. Ahora bien, la disposición cuestionada señala que esa cotización se hará "en favor del Estado", pero dadas las especiales circunstancias que rodean la normativa bajo examen, la Sala entiende que lo que la norma expresa es que la



cotización lo es a favor del régimen de jubilaciones y pensiones, puesto que no existe justificación para que una contribución que ha sido prevista para engrosar a ese fondo, deba ingresar a las arcas del Tesoro Público como tal, es decir, a la caja única del Estado. Recuérdese que la jurisprudencia de este Tribunal ha sido conteste al indicar que estas cotizaciones, por su naturaleza, no constituyen tributos, en los términos que la Constitución Política prevé en los artículos 18 y 121 inciso 13), y si no es así, sino de una contribución especial para un sistema de seguridad social que deban financiar, en principio, por partes iguales los trabajadores, los patronos y el Estado, **resultaría un equívoco jurídico que se prevea una cotización en favor de uno de estos tres sujetos**, pues tal manera de proceder desembocaría **en un medio lícito para burlar las obligaciones que la Constitución Política ha ideado**; es decir, por esta vía podría el Estado fácilmente trasladar la carga de su aporte al resto de los obligados (servidores y patronos), vaciando de esta manera de contenido la disposición 73 constitucional. De acuerdo con lo expuesto, el obligar a una de las partes involucradas a contribuir a favor de otra, lesiona el numeral 73 de la Carta Política, siendo constitucionalmente admisible (sic), sin embargo, que esa cotización que el legislador ha establecido por ley, **tenga como única finalidad la de nutrir el fondo de seguridad social**; es decir, el aporte que se cuestiona en la acción, está concebido, **únicamente, para favorecer el régimen de los contribuyentes obligados, pero bajo ninguna circunstancia esos dineros podrán entrar a las arcas del Estado, con el carácter de ingreso corriente y para satisfacer gastos corrientes distintos de las cargas del sistema de jubilaciones y pensiones.**" (el remarcado y subrayado es suplido)



En virtud de lo dicho por la misma Sala Constitucional resulta imperante recordar a los legisladores que toda contribución que se haga en un régimen de pensión; cualquiera, solo puede ser utilizado para el mismo fondo o para buscar fortalecer el mismo, en razón de esto no es lícito, y tampoco constitucional pretender obligar a los trabajadores y/o patronos a utilizar las contribuciones para el pago de las deudas del país.

Las pensiones o jubilaciones, sea del régimen que provengan se revisten de toda la protección constitucional e internacional existente en la materia, no podría con ello pretenderse no aplicar o ignorar; temporal o permanentemente, las reglas ya establecidas por la Carta Magna; así vemos que el artículo 73 de la constitución indica:

ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales. *(Así reformado por el artículo único de la ley N° 2737 de 12 de mayo de 1961) (el remarcado y subrayado es suplido)*



Es así que los artículos 3 inciso a, 6, 7 y 10 del proyecto de ley además de la falta de fundamentación, carencia de estudios financiero contables que demuestren su pertinencia y todos los hechos ya indicados, adolecen también de ser inconstitucionales.

Aunado a ello el **artículo 9 del proyecto**, en el cual se pretende obligar a los funcionarios a pensionar o jubilarse, no solo se contraviene la garantía estipulada en el artículo 4 inciso c) de la ley 7302, sino también el artículo 23 inciso 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos el cual indica *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”*, así como a los artículos 33 y 56 de la Constitución Política, los cuales regulan:

“ARTÍCULO 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”

“ARTÍCULO 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.” (el subrayado es suplido).

En razón de todo lo dicho, el proyecto de ley sometido a análisis en apariencia no podría ser apoyado por esta organización, y en última medida por esta Universidad Estatal, toda vez que las reformas que se proponen contravienen no solo los derechos ya adquiridos por diversos trabajadores, sino que, en mayor medida, adolecen de ilicitud. Si bien tanto esta organización como la Universidad Nacional se encuentran



compelidos a implementar nuevas y mejores medidas para reducir los gastos en razón de las urgencias financieras que atraviesa el país, ello no implica o condena a que los derechos de jubilación de los adultos mayores sean alterados, modificados, perturbados o desviados del uso que por ley y por Constitución debe tener, por lo que resulta imposible apoyar el proyecto de ley número 21.035.

III. Recomendación.

En virtud de todo lo dicho, es criterio de esta organización que el proyecto de ley analizado, no debe ser apoyado por la Universidad, todo lo contrario, se deberán tomar las medidas correspondientes a fin de evitar su aprobación, esto por los graves perjuicios; y no solo económicos, que generaría hacia los ex funcionarios universitarios ya acogidos a un régimen de pensión (de los que se modifican, en específico el régimen del magisterio) sino también a los futuros funcionarios que desean acogerse al mismo. Aunado a esto el proyecto de ley se presenta también como un mecanismo para discriminar a los compañeros adultos mayores, que aun desean seguir laborando, lo cual resulta en un trato indigno.

Walter Jiménez Urrutia

Secretario General Adjunto

Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional

SITUN

