

GP-DAP-1277-2021/GP-ALGP-0191-2021/PE-DAE-0753-2021/GA-DJ-6174-2021

30 de agosto del 2021

Licenciado

Jaime Barrantes Espinoza, **Gerente**  
**Gerencia de Pensiones**

Estimado señor:

**Asunto:** Atención de su oficio GP-1378-2021. Propuesta de reforma reglamentaria con ocasión del Plan de Fortalecimiento del Seguro de IVM.

De acuerdo con sus instrucciones, hemos procedido con la revisión del Reglamento al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, con el propósito de incorporar lo dispuesto por nuestra Junta Directiva en el artículo 8° de la sesión N° 9198, que acordó lo siguiente:

“(...)

**Por tanto,** visto lo expuesto por la Gerencia de Pensiones en su oficio GP-1249-2021 de fecha 22 de julio 2021 y el GP1337-2021, de fecha 10 de agosto 2021, referente a la presentación de la “Propuesta para el Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de IVM, resultados del proceso de Consulta Pública” elaborada por el Equipo Interno Especializado, según la recomendación técnica de dicho grupo de trabajo con base en los insumos recibidos una vez finalizado el proceso de consulta pública, de conformidad con lo acordado en el artículo 10° de la sesión N° 9179 celebrada el 20 de mayo de 2021, la Junta Directiva - por mayoría-  
**ACUERDA:**

**ACUERDO PRIMERO:**

Acoger la propuesta para el Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, a saber:

<b>Dimensión</b>	<b>Plan de Fortalecimiento IVM</b>
Edad de retiro	<p>El derecho de Pensión por Vejez para los hombres y mujeres se mantiene a los 65 años.</p> <p><b>Se elimina el derecho de retiro anticipado por vejez para los hombres.</b></p> <p>Se mantiene el derecho de retiro anticipado por vejez para las mujeres ajustando la edad mínima para este retiro a partir de los 63 años con 405 cuotas y para edades superiores de conformidad con el artículo 5° del Reglamento del IVM.</p> <p>Rige a partir de los 24 meses de publicado el reglamento en el Diario la Gaceta.</p>

**Fórmula de cálculo**

1. Establecer el Salario Promedio de Referencia (SPR) como el promedio de los mejores 300 salarios indexados por inflación de toda la carrera contributiva.
2. Utilizar el SPR como Salario de Ubicación (SU) para definir el rango de beneficio básico del cotizante.
3. La cuantía adicional se contabiliza a partir de las 300 cuotas aportadas al IVM.

*Rige a partir de los 24 meses de publicado el reglamento en el Diario la Gaceta.*

**Aportes reglamentarios:** *Se mantienen las condiciones actuales.*

Dado lo anterior, se procedió con la redacción respectiva de la reforma a los artículos correspondientes del Reglamento al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, específicamente a los artículos 5, 23 y 24; así mismo, como producto del análisis, se recomienda derogar los transitorios XII, XIII y XIV y XV. (Ver anexo 1).

La propuesta de reforma a los artículos mencionados, responden al Acuerdo de la Junta Directiva, y encuentra sustento técnico en la propuesta de fortalecimiento del Seguro de IVM elaborada por el equipo técnico especializado integrado por el mismo Órgano Colegiado, informe que fuera presentada mediante oficio GP-0639-2021 por parte de la Gerencia de Pensiones. (Ver anexo 2)

**En materia de sustento legal que informa la propuesta de reforma, se tiene lo siguiente:**

En cuanto a la reforma, tenemos que la Junta Directiva institucional estableció las condiciones para el Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, por lo que se determina que en atención a las competencias que constitucionalmente se le han asignado a la Institución, se ostenta la administración y gobierno de los seguros sociales, lo que implica la potestad de regular lo relativo a dichos seguros conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política y los artículos 1, 3, 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Al respecto, dispone la normativa:

*“Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.*

*La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente.*

*Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas”.*

Por su parte el artículo 3 establece que:

*“(...) La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán (...)”*

Asimismo, el artículo 14 establece que:

*“Son atribuciones de la Junta Directiva:*

*(...)*

*f) Dictar los reglamentos para el funcionamiento de la Institución”.*

En este artículo 14 inciso f de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, tenemos la potestad reglamentaria ejecutiva igual a la que dispone el Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes, que en el caso de la institución le permite regular los requisitos, beneficios y condiciones de los seguros sociales que administra.

En cuanto a esa potestad reglamentaria ejecutiva que la institución emite, tenemos que Ernesto Jinesta Lobo señala:

*“(...) e.2.) Reglamentos dictados por los órganos constitucionales y los entes públicos descentralizados en materia de su competencia para ejecutar una ley (tertium genus).*

*En nuestro ordenamiento jurídico la ejecución de ciertas leyes sectoriales y especiales es competencia, por disposición de ley, sea de alguno de los supremos poderes de la República, órganos constitucionales (v. gr. Contraloría General de la República) o de ciertos entes descentralizados, lo anterior en virtud de las particulares competencias que se les asignan a esos órganos o entes públicos menores, lo que provoca que tengan la especialidad técnica, la experiencia y los conocimientos requeridos para la debida ejecución del texto legislativo respectivo.*

*Esta potestad reglamentaria ejecutiva, desde el prisma del Derecho de la Constitución, puede ser discutible, por cuanto, el artículo 140, inciso 3°, CP, le atribuye la competencia al Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes. No obstante, si se parte de una interpretación sistemática del ordenamiento constitucional, resulta claro que esa competencia no se le confiere de manera exclusiva y excluyente al poder Ejecutivo, por lo que no puede estimarse que se produce una delegación de funciones inconstitucional (artículo 9° CP). De otra parte, **esa potestad reglamentaria ejecutiva suele reconocérsele –por el legislador ordinario- a los órganos constitucionales dotados de una clara e inequívoca independencia (artículo 9 de la Constitución) y a los entes públicos descentralizados que cuentan con una autonomía política o de gobierno que se ocupan de ciertos servicios públicos de carácter especializados o territorialmente acotados, siendo que el texto fundamental no prohíbe expresamente la atribución de esa potestad reglamentaria ejecutiva.** Bajo esa inteligencia las leyes que habilitan a un supremo poder distinto al Ejecutivo o a un ente público menor, para reglamentar una ley, no son inconstitucionales.*

*Puede concluirse, entonces, que este tipo de reglamentos ejecutivos de una ley dictados por otros poderes de la República –distintos al Poder Ejecutivo-, órganos constitucionales y ciertos*

entes públicos menores, constituye un verdadero “tertium genus” de los Reglamentos en Costa Rica.

***(...) Para el caso de la CCSS el artículo 3°, párrafo 5°, de la Ley Constitutiva (No. 17 de 22 de octubre de 1943), dispone de manera general que “La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán” para los seguros a su cargo, el párrafo 2° de ese mismo numeral compele a esa institución autónoma para dictar la “reglamentación pertinente” sobre el seguro social de los trabajadores independientes. Con fundamento en esa habilitación legislativa la CCSS ha dictado disposiciones generales de carácter ejecutivo como el “Reglamento para la afiliación de trabajadores independientes”, el “Reglamento de Invalidez, vejez y muerte”, el “Reglamento de Seguro Voluntario”, el “Reglamento del programa del Régimen no contributivo de pensiones”, etc. La Sala Constitucional ha admitido la potestad reglamentaria de la CCSS, en desarrollo de la ley Constitutiva, con fundamento en el artículo 73, párrafo 2°, de la Constitución Política que le otorga a esa entidad “La administración y gobierno de los seguros sociales...”<sup>1</sup> (La negrita y el subrayado no son del original)***

Con base en lo anterior se determina que es a la propia Institución a la que le corresponde regular con carácter **exclusivo y excluyente** las prestaciones propias de cada uno los seguros sociales, definiendo los aspectos que fueren necesarios, correspondiendo a la Junta Directiva de la Caja establecer en este caso los requisitos, beneficios y condiciones que otorga el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; fijación que se hace mediante el ejercicio de esa potestad reglamentaria como instrumento necesario para llevar a cabo la administración y gobierno de los seguro sociales.

Asimismo, el artículo 31 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte establece que la “Junta Directiva de la Caja, determinará periódicamente los niveles de los fondos de reserva, el monto de las contribuciones, los niveles medio y mínimo de rendimiento de las inversiones, requeridos por este seguro. Así como las demás especificaciones técnicas y cualquier otra medida necesaria para el adecuado control y financiamiento del mismo. Todo de acuerdo con las respectivas revisiones actuariales (...)”.

Por otra parte, en cuanto a las reformas planteadas, considerando que la reglamentación que emite la institución corresponde a disposiciones generales de carácter ejecutivo en materia de su competencia, a efectos de ejecutar lo establecido en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y la misma Constitución Política, se determina que debe cumplirse con el procedimiento “De elaboración de las Disposiciones de Carácter General” establecido en los artículos 361 a 363 de la Ley General de la Administración Pública.

Respecto al cumplimiento del procedimiento “De elaboración de las Disposiciones de Carácter General” establecido en los artículos 361 a 363 de la Ley General de la Administración Pública, la Procuraduría General de la República en Dictamen C-077-2015 señala:

**“(...) II. EN CUANTO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA**

<sup>1</sup> Jinesta Lobo (Ernesto), Reglamento, circulares e instrucciones: Como fuente de Derecho Administrativo en Costa Rica. VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Panamá 14-19 septiembre 2009.

*El reglamento es una norma jurídica emitida por una autoridad administrativa –en el ejercicio de la potestad reglamentaria-, que se caracteriza por su subordinación a la ley. Normalmente, se le conceptúa como norma complementaria y de ejecución de la Ley. Estos rasgos se presentan con más nitidez cuando se está en presencia de los reglamentos de ejecución de Ley, cuya emisión corresponde al Poder Ejecutivo.*

*Ahora bien, en lo relativo al procedimiento de emisión de disposiciones generales, dentro de las que se incluyen los reglamentos, el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), dispone:*

*“Artículo 361.-*

- 1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas.*
- 2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.*
- 3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale.”*

*Conforme se puede apreciar, la norma transcrita establece que, de previo a la emisión de disposiciones generales –dentro de las que se incluyen los reglamentos-, debe conferirse audiencia a las entidades descentralizadas y a las representativas de intereses de carácter general o corporativo que puedan verse afectadas. Además, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto de disposición general o de reglamento puede ser sometido a audiencia pública.*

*Ahora bien, el cumplimiento de la audiencia que contempla la norma en comentario no es una mera formalidad, sino que constituye un requisito esencial, cuyo incumplimiento vicia el acto con nulidad absoluta, salvo la concurrencia de los supuestos de excepción que la misma norma establece, a saber, razones de interés público o de urgencia. Al respecto, la Sala Primera ha señalado:*

*“III ° La Ley General de la Administración Pública ideó un procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, que son actos administrativos de alcance normativo. En la especialidad que adoptó el legislador, está la respuesta a las interrogantes que plantea el subjúdice, en cuanto al valor que dentro de ese proceso especial tiene el trámite de audiencia. Una simple lectura del articulado que regula ese procedimiento especial descubre que éste se ideó con el objeto, precisamente, de consagrar el trámite de audiencia, en algunos casos, a entidades del propio conglomerado estatal (Artículo 361, párrafo 1), en otros, a entidades -no hace distinción entre públicas y privadas- representativas de intereses de carácter general o corporativo, afectadas por la disposición (Artículo 361, párrafo 2). De ahí resulta indiscutible el valor y trascendencia de la audiencia en el*

*procedimiento de elaboración de disposiciones generales, siendo esta una formalidad sustancial, insoslayable, a no ser por la concurrencia de los supuestos de excepción que la misma norma dispone. Esta obligación, en el indicado procedimiento especial, constituye el desarrollo legislativo de normas que, con carácter de principio general, informan el procedimiento administrativo. Los artículos 217, 218 y 220, en relación con el 239 y siguientes, de la Ley General de la Administración Pública disponen sobre la necesaria intervención del administrado en el procedimiento. No existiendo en la adopción de actos reglamentarios, sujetos individualizados a quienes se les pueda considerar interesados directos, el legislador dispuso que en tales casos el traslado, la audiencia, debía hacerse a entidades representativas de intereses corporativos o generales.*

*IV° Es necesario, además, para agotar el análisis de la naturaleza del procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general, acudir a otras normas y principios generales que regulan el procedimiento administrativo, interpretación que es posible de conformidad con el artículo 229, párrafo 1, de la Ley General de la Administración Pública, que reza así: "El presente Libro regirá los procedimientos de toda Administración, salvo disposición que se le oponga." Así, es necesario traer a colación el texto del artículo 223, el cual señala: "1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión." No cabe duda que conferir la audiencia es una formalidad sustancial, porque de tal actuación puede surgir una modificación del acto final. Precisamente, la audiencia tiene por objeto brindar la oportunidad a la entidad de influir en la voluntad de la Administración, antes que ésta actúe conforme con sus potestades reglamentarias. No cumplir con el trámite de audiencia es incurrir en falta de una formalidad sustancial, por ende, determinante de la nulidad de todo lo actuado por la Administración en relación con el dictado de la disposición reglamentaria dicha. En estos casos, la nulidad del procedimiento equivale a la nulidad del acto reglamentario, pues el procedimiento es un presupuesto formal del acto. Por el mismo motivo es posible anular el acto por violaciones que se hayan cometido, no en sus elementos en sentido estricto, pero sí en el procedimiento preparatorio." Sala Primera, Sentencia n.° 10, de las 14:20 horas del 22 de enero de 1992. Lo subrayado no es del original.*

*Y en otro voto posterior la misma Sala Primera, en lo que interesa, indicó:*

*"VII.- El artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, dentro del diseño del procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, establece la obligación de conceder audiencia, a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas, así como a las entidades representativas de intereses generales o corporativos, para exponer su parecer, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia, las cuales necesariamente deben ser*



*consignadas en el anteproyecto. Incluso, a criterio del Poder Ejecutivo o del Ministerio respectivo, los anteproyectos pueden ser sometidos a la información pública. La idea que subyace en esta normativa, tiene tres objetivos: a.- promover la mejor realización de los intereses públicos, b.- que se ejerza la actividad administrativa en forma legal, acertada, oportuna y eficaz, y c.- se posibilite el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, basado en el concepto de que la soberanía reside en la Nación (artículo 2 de la Constitución Política). En lo que aquí interesa, la audiencia a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectadas, no es discrecional, sino obligatoria y por lo tanto, unida necesariamente a la validez de la disposición general que se emita (como culminación del procedimiento), y en consecuencia, su ausencia (podría) causar invalidez. Debe recordarse, que el procedimiento es el cauce formal legitimante de la actuación de la Administración, por ser una doble garantía: para el interés público y los derechos e intereses privados de los administrados. Sin embargo, también ha de tenerse en cuenta, el carácter antiformalista del procedimiento administrativo, que se manifiesta en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, cuando establece que sólo “causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento”, entendiéndose como tales, aquellas “cuya realización correcta hubiere impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión”, todo lo anterior, basado en la idea de que no “hay nulidad por la nulidad misma”. (...).” Sala Primera, sentencia n.º 749-F-04, de las 9:30 horas del 10 de setiembre del 2004. Lo subrayado no es del original.*

*Como bien apunta la Sala Primera en las sentencias transcritas, la audiencia a las entidades descentralizadas y a las representativas de intereses de carácter general o corporativo, de previo a la emisión de una norma de carácter general, dentro de las que se incluyen los reglamentos, tiene por objeto:*

- Promover la mejor realización de los intereses públicos, brindando oportunidad a las entidades interesadas de influir en la voluntad de la Administración, antes de que actúe conforme con sus potestades reglamentarias;*
- Ejercer la actividad administrativa en forma acertada, oportuna y eficaz; y*
- Posibilitar el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, basado en el concepto de que la soberanía reside en la Nación (artículo 2 de la Constitución Política).*

*De ahí que, repito, la audiencia que debe conferir la Administración de previo a la emisión de una norma de carácter general constituye una formalidad sustancial, insoslayable, salvo la existencia de los supuestos de excepción que la misma Ley indica (...).”*

Conforme con lo anterior, se determina que se encuentra establecido en la Ley General de la Administración Pública, un procedimiento para la emisión de disposiciones generales como lo sería un reglamento, el cual la administración debe observar dado que no es solo una formalidad, sino que es un requisito esencial, o sea tiene carácter “*ad solemnitatem*”, por lo que su inobservancia provoca la nulidad absoluta.

En cuanto a la vigencia de la reforma tenemos que se ha fijado un plazo de 24 meses a partir de la publicación de la reforma en el Diario oficial La Gaceta, por lo que en este sentido tenemos que la Dirección Jurídica institucional en oficio DJ 3581-2014 señaló:

***“(...) Sobre la jurisprudencia de la Sala Constitucional en relación con los 18 meses:***

**La Sala Constitucional ha sido reiterativa respecto del período de los 18 meses en materia de pensiones al considerar que si una persona opta por ingresar a un régimen de pensiones determinado y, en cierto momento se encuentra en las condiciones de hecho previstas legalmente para recibir el beneficio, por ese solo hecho lo adquiere, sin que sea menester que lo haya reclamado o que le haya sido efectivamente declarado. De manera que todo el que dentro de ese lapso de 18 meses reunió los requisitos, adquirió el beneficio y puede conservarlo.** En este sentido manifestó la Sala:

*‘Es por ello, que deben dimensionarse los efectos de esta sentencia, en el sentido de que quedan a salvo los derechos de todas aquellas personas que se hubiesen jubilado y en consecuencia se encuentren disfrutando de los beneficios otorgados por la Ley...así como respecto de las cuales, por haberse cumplido las circunstancias de hecho previstas en la Ley citada, lo hubiesen adquirido, ya sea que lo hayan solicitado formalmente o no ante la administración-claro está, mientras aquella estuvo vigente, es decir, desde su fecha de promulgación hasta la de su derogatoria por lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley número 7268, publicada en La Gaceta (diario Oficial) el diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y uno-, y aún dieciocho meses después de la derogatoria de la ley, periodo que la Sala ha aceptado como razonable en votos anteriores’.*<sup>2</sup>

*“Al tratar el tema de los derechos adquiridos en materia de pensiones, la Sala ha insistido en anteriores pronunciamientos en una diferencia medular entre el derecho de pertenencia al régimen y el derecho concreto a disfrutar de la pensión. (...) En este mismo sentido, ver los pronunciamientos número 1341-93, de las 10:30 horas del 29 de marzo de 1993 y 3063-95 de las 15:30 horas del 13 de junio de 1995). **Este concepto se ha visto ampliado posteriormente a raíz de decisiones legislativas y de este Tribunal en las que se reconoció un tiempo prudencial –dieciocho meses-anterior al cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho, pues se trata de una persona muy cercana a la fecha de jubilación, quien no sólo tiene una expectativa, sino que adopta medidas irreversibles para prepararse para su cambio de estado.** Sobre el tema, declaró la Sala en la sentencia número 1633-93 de las*

<sup>2</sup> Sala Constitucional en voto No 1633 del año 1993.



*14:33 horas de 13 de abril de 1993: “En lo que se refiere a las facultades de esta Sala para dimensionar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, este Tribunal ya por resoluciones números 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa y 2136-91 de las catorce horas del veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y uno, señaló: “...deja de ser una simple expectativa y se adquiere desde que se ingresa al régimen jubilatorio, al menos como derecho general de pertenencia al mismo, y desde el instante en que el beneficiario se encuentra en las condiciones de hecho previstas para recibir el beneficio, como derecho a la prestación actual, sin que sea necesario que la haya reclamado, ni mucho menos declarado el reconocimiento o comenzado a percibirla...”. (La negrita y el subrayado no son del original)*

Así las cosas, la Sala Constitucional ha establecido como un plazo razonable para la entrada en vigencia de las modificaciones reglamentarias como la presente, 18 meses posteriores a la publicación de la reforma, respecto a las disposiciones que puedan afectar derechos adquiridos en materia de pensiones o próximos a ser adquiridos, por lo que se estima que el plazo dispuesto en este caso, sea 24 meses, es razonable e incluso supera el establecido.

Finalmente, en el anexo 1 se registra la propuesta de reforma reglamentaria a los artículos 5, 23 y 24, así como la propuesta de derogatoria de los transitorios XII, XIII y XIV y XV.

En la mejor disposición de coadyuvar en lo que considere la Gerencia, suscriben,

Licda. Lorena Barquero Fallas  
**Asesora Legal**  
**Gerencia de Pensiones**

Lic. Ricardo Luna Cubillo  
**Abogado**  
**Dirección Jurídica**

Lic. Luis Guillermo López Vargas  
**Director**  
**Dirección Actuarial Económica**

Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, MBA.  
**Director**  
**Dirección Administración de Pensiones**

C. Archivo