

PJD-014-2008

26 de junio del 2008

Señor

Javier Cascante Elizondo

Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

Por este medio se atiende la consulta planteada respecto a si a la luz de la normativa que regula el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica, existe viabilidad jurídica para que el Banco realice revalorizaciones a las pensiones en curso de pago. Para tal efecto, nos permitimos remitirle el siguiente análisis jurídico sobre el particular.

I.- Antecedentes

Sobre el tema de la viabilidad jurídica de otorgar ajustes por costo de vida a los ex funcionarios cubiertos por el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica, la Asesoría Jurídica del Banco Central en oficio *AJ-705-2006* del 31 de agosto del 2006 concluyó lo siguiente:

“De lo antes expuesto debemos de concluir lo siguiente:

- 1) Que no existe un Derecho Adquirido o situación jurídica consolidada en materia de los ajustes a las pensiones del Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica.*
- 2) Que indistintamente de lo anterior, por encontrarse el Fondo ante un déficit financiero, no se cumple tampoco el requisito de contar con un criterio técnico afirmativo para fundamentar dicho ajuste.*
- 3) Que la garantía establecida en el transitorio XIII de la Ley Orgánica del Ente Emisor, obliga a la Institución a cubrir las pensiones en curso de pago, pero no a conceder reajustes sobre estas, por lo que al no existir norma jurídica que así lo autorice, en*

“Valor del mes: Trabajo en Equipo”

cumplimiento de los Principios de Legalidad y Legalidad Presupuestaria, no procede que el Banco Central de Costa Rica asuma estos eventuales reajustes.”

Posteriormente, mediante el oficio AJ-296-2007 del 22 de marzo del 2007, la Asesoría Jurídica del Banco reconsidera el criterio emitido por oficio AJ-705-2006 citado.

En dicho oficio se concluye lo siguiente:

“Para ser contestes con todo lo indicado, debe reconsiderarse la segunda conclusión del oficio de esta Asesoría Jurídica número AJ-705-2006, del 31 de agosto del 2006, lo cual se hace de la siguiente forma:

2- Que a los ex funcionarios pensionados bajo el régimen del Fondo de Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica pueden eventualmente recibir aumentos por costo de vida en sus pensiones; pero que ello no es irrestricto puesto que está supeditado a que la Junta Administrativa lo considere pertinente, y que exista un estudio sobre las condiciones financieras del Fondo, cuyo resultado necesariamente debe ser que esas condiciones financieras permitan el ajuste.”

II.- Normativa aplicable

Normas para la Administración del Fondo de Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica

El Artículo 13 de la Normas para la Administración del Fondo de Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica, establece que la Junta Administrativa, cuando considere pertinente, podrá efectuar ajustes a las pensiones en curso de pago, siempre y cuando cuenten con un estudio sobre las condiciones financieras del Fondo.

Dicha norma señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 13. Ajuste de Pensiones.

Cuando la Junta lo considere pertinente, previo estudio sobre las condiciones financieras del Fondo y siempre que esas condiciones así lo permitan, podrá acordar que los montos de las pensiones en curso de pago sean revaluados para introducir las mejoras que compensen en su totalidad o en parte los aumentos ocurridos por costo de vida.”

III.- Análisis de fondo sobre la consulta planteada

Se consulta si a la luz de la normativa que regula el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica, existe viabilidad jurídica para que el Banco realice revalorizaciones a las pensiones en curso de pago.

Tal y como se indicó anteriormente, el artículo 13 de la normativa para la administración del Fondo, dispone que la Junta Administrativa previo estudio de las condiciones financieras del Fondo y siempre que ellas lo permitan, podrá acordar un ajuste en el monto de las pensiones para que compensen en su totalidad o parte los aumentos ocurridos por costo de vida.

Es importante indicar que desde el año 2003 las pensiones en curso de pago fueron asumidas por el Banco Central como un pasivo contingente, (ver Artículo 11, numeral 2 del Acta de la Sesión 5163-2003, celebrada el 11 de junio del 2003) ¹por lo que, actualmente no es la Administración del Fondo quien realiza el pago de dichas pensiones, sino que es la Institución.

El tema que corresponde ahora analizar es, si el Banco como obligado al pago de las pensiones en curso, está en la obligación de reajustar los montos de las mismas al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 citado, dado que el Fondo como tal ya no existe. Igualmente, si corresponde efectuar el estudio sobre las condiciones financieras del Fondo a efectos de tomar tal decisión.

Para determinar si corresponde a la Institución efectuar revalorizaciones en los montos de las pensiones nos remitiremos a lo que se ha establecido tanto en la jurisprudencia administrativa como judicial sobre el tema de las revalorizaciones de montos de pensión.

i) Derecho a la Jubilación

El derecho a la jubilación es un derecho fundamental que forma parte o integra el más amplio derecho a la seguridad social. La Constitución Política refiere directamente a la protección que debe brindarse a los trabajadores contra los riesgos de "vejez" (artículo 73). Esta protección ha dado lugar al reconocimiento del derecho a la jubilación como derecho fundamental a favor de los trabajadores que, como tal, debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en atención a lo dispuesto en los artículos 33 y 73 de la Constitución Política (*Sala Constitucional, voto No. 1147 de las 16:00 hrs. del 21 de setiembre de 1990*).

¹ "Autorizar a la Administración del Banco para que proceda a registrar un pasivo contingente en una cuenta de orden, con el fin de cubrir el déficit financiero que muestra la reserva para pensiones en curso de pago del Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica..."

El establecimiento de los regímenes complementarios de pensiones ha sido calificado por la Sala Constitucional como un asunto de alto interés público porque concretizan los principios constitucionales de solidaridad nacional y justicia social (*Voto No. 4636-99 de las 15:39 hrs. del 16 de junio de 1999*).

Bajo los regímenes de pensiones complementarias, tales y como el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica, se garantiza que el trabajador reciba un beneficio adicional –la pensión complementaria- al que adquirirá cuando se jubile bajo el régimen general de pensiones (régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS o los regímenes públicos sustitutos, según definición del artículo 2 de la Ley de Protección al Trabajador, No. 7983 del 16 de febrero del 2000).

De esta forma, puede afirmarse que las pensiones complementarias elevan los mínimos a los que normalmente tiene derecho el trabajador con su pertenencia al régimen general de pensiones, por lo que se presentan como un instrumento orientado a elevar el nivel de vida de los trabajadores. Es en este sentido, que las pensiones complementarias se consideran una manifestación de los principios de justicia social y de solidaridad nacional. Se trata de regímenes destinados a la protección y beneficio de los trabajadores y, en tal sentido, deben tenerse como parte de los derechos protegidos por el Capítulo de Derechos y Garantías Sociales de la Constitución Política en respeto, claro está, de la regulación que los establezca. (Ver criterio C-34-2002 del 03 de diciembre del 2002)

ii) El derecho de pensión complementaria como derecho adquirido

En relación con los regímenes de pensiones complementarios, la Procuraduría General de la República en opinión jurídica *OJ-139-99* del 22 de noviembre de 1999 señaló que a los regímenes de pensiones complementarias les resultan aplicables los criterios que la Sala Constitucional ha desarrollado sobre los regímenes generales de pensiones en lo relativo al derecho de pensión como derecho general de pertenencia al régimen, así como en su condición de derecho adquirido una vez que se cumplen los requisitos de ley para la obtención del derecho:

"...el Tribunal Constitucional, en este tema tan complejo y sujeto a diversas controversias, ha esbozado la tesis de que el derecho de la pensión se adquiere desde que se ingresa al régimen jubilatorio, pero como un 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 obtenido su reconocimiento o comenzado a percibirla..." "...Esto es así, porque desde el momento en que se ingresa al régimen

jubilatorio el trabajador queda protegido, no sólo por reglas y criterios legales y reglamentarios del propio régimen en sí, sino también por las normas y principios constitucionales que consagran su derecho de jubilación o lo rodean de las especiales garantías de la Ley Fundamental." (Ver resoluciones de la Sala Constitucional N° 483-94 y N° 1147-90).

La Sala Constitucional ha sostenido que el derecho a la pensión se adquiere cuando la persona cumple los requisitos que exige el ordenamiento jurídico para obtener el beneficio. En efecto, en el voto N° 559-96 expresó:

"El derecho a la jubilación no puede ser interpretado como una concesión graciosa del Estado, sino un verdadero derecho del individuo que una vez que haya cotizado cumplidamente, y solicitado su pensión ante la Junta de Pensiones y Jubilaciones (y la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), tiene el derecho a su reconocimiento, como un derecho adquirido e incorporado al patrimonio privado."

Como derivación directa de los principios constitucionales de solidaridad nacional y justicia social, las pensiones complementarias constituyen un derecho fundamental, criterio mantenido tanto por la Sala Constitucional como por la Procuraduría General de la República.

En criterio C-324-2002 del 3 de diciembre del 2002, la Procuraduría manifestó con respecto al tratamiento de los regímenes de pensiones complementarias que:

"... Ahora bien, la Procuraduría ha sido del criterio de que a los regímenes de pensiones complementarias se les aplican los principios desarrollados por la Sala Constitucional referentes al régimen general de pensiones (régimen de invalidez, vejez y muerte y los regímenes públicos sustitutos), con respeto, claro está, de las característica individuales de cada régimen.

Implica lo anterior, tal y como se indicó en el opinión jurídica OJ-139-99 citada, que una vez que un trabajador ha ingresado a un régimen de pensiones complementarias adquiere un derecho general de pertenencia al régimen, de modo tal que si se deroga el régimen o si se declara inconstitucional, el trabajador tiene derecho a que se le devuelvan los montos de las cuotas que haya pagado. Por su parte, el trabajador adquiere el derecho a la pensión una vez que haya cumplido con los requisitos establecidos. No se requiere, al efecto, que el trabajador haya presentado la solicitud de pensión al momento de derogarse el régimen o de que haya sido declarado institucional; basta, simplemente, con que cuente con los requisitos para hacerse acreedor al derecho.

Es por ello que cuando el trabajador cumple con los requisitos establecidos por la convención colectiva o la ley que creó el régimen, la pensión complementaria se convierte en un derecho adquirido del trabajador, un derecho incorporado a su patrimonio. El derecho adquirido denota "... aquella circunstancia consumada en la que una cosa - material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable" (Voto No. 2765-97 de las 15:03 hrs. del 20 de mayo del 2002). Cuando surge el derecho a la pensión, ese derecho se beneficia de la protección consagrada en el artículo 34 de la Constitución Política, según el cual "a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas".

Sobre los beneficios que derivan de derecho jubilatorio la Sala Constitucional en el **Voto 5817-93** de las 17:03 horas del 10 de noviembre de 1993, al señalar:

"Es decir, dentro de un régimen cualquiera, el derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando acaecen en cada caso particular las condiciones o hechos previstos legalmente para que tal derecho pueda válidamente concederse. Pero simultáneamente con el derecho a la pensión, se adquieren, en ese mismo momento, los beneficios que el régimen específico establezca: por ejemplo, el beneficio a que el monto de la pensión aumente año con año. Este beneficio no es una mera expectativa de derecho para quienes se jubilan cuando el beneficio está previsto, sino que es parte del derecho que ha adquirido, y como derecho adquirido que es, resulta intangible para la ley posterior, que, en consecuencia, no puede válidamente suprimirlo, aunque sí puede mejorarlo. La misma regla se aplica al monto establecido legalmente para el porcentaje de aumento anual: quien adquiere el derecho a una pensión, adquiere con él el derecho a que la pensión aumente anualmente, si así está prescrito, y a que aumente en un cierto porcentaje, si la ley lo autoriza; porcentaje que, por consiguiente, la ley posterior no puede variar en perjuicio del derecho adquirido". Posteriormente en los Votos **6464-94²**, **1536-95** y **4289-97**, el Tribunal Constitucional mantuvo el mismo criterio.

Igual criterio lo encontramos en el Voto No. 1500-96 ha sostenido lo siguiente:

² En esta resolución, el caso concreto se refería a un jubilado del Régimen del Poder Judicial, régimen que no está incluido en el presente Diagnóstico, sin embargo, cabe destacar que el Tribunal sostuvo la misma tesis al decir "En general, esta Sala considera que quien se jubile tiene derecho a que su pensión permanentemente comprenda los beneficios que la ley dispensa, siendo imposible desmejorarlos por obra de la ley posterior. Lo anterior significa que si se prevé un nuevo procedimiento de actualización del monto jubilatorio, la ley no puede desmejorar el anterior en perjuicio de los derechos adquiridos de los beneficiarios que ya los disfrutaban" (Voto 6464-94).

“Es decir, dentro de un régimen cualquiera, el derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando acaecen en cada caso particular las condiciones o hechos previstos legalmente para que tal derecho pueda válidamente concederse. Pero simultáneamente con el derecho a la pensión, se adquieren, en ese mismo momento, los beneficios que el régimen específico establezca: por ejemplo, el beneficio a que el monto de la pensión aumente año con año. Este beneficio no es una mera expectativa de derecho para quienes se jubilan cuando el beneficio está previsto, sino que es parte del derecho que ha adquirido, y como derecho adquirido que es, resulta intangible para la ley posterior, que, en consecuencia, no puede válidamente suprimirlo, aunque sí puede mejorarlo. La misma regla se aplica al monto establecido legalmente para el porcentaje de aumento anual: quien adquiere el derecho a una pensión, adquiere con él el derecho a que la pensión aumente anualmente, si así está prescrito, y a que aumente en un cierto porcentaje, si la ley lo autoriza; porcentaje que, por consiguiente, la ley posterior no puede variar en perjuicio del derecho adquirido” (lo subrayado no es del original).

iii) Derecho a revaloraciones del monto de pensión

Como se desprende de lo sostenido por la Procuraduría y la Sala Constitucional, el derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando se cumplen las condiciones o hechos previstos legalmente para que tal derecho pueda válidamente concederse. Simultáneamente, con el derecho a la pensión se adquieren los beneficios que el régimen específico establezca: por ejemplo, que el monto de la pensión aumente año con año. Este beneficio entonces no es una mera expectativa de derecho para quienes se jubilan, sino que es parte del derecho que ha adquirido. Por lo que, existe un derecho a que los montos de las pensiones otorgadas por el Fondo del Banco Central se revaloricen, lo anterior para evitar que el beneficio se torne nugatorio a través de tiempo y se pierda su poder adquisitivo por la influencia de factores económicos como la inflación.

El artículo 13 de las Normas que regulan la administración del Fondo, establecen la posibilidad de acordar que los montos de las pensiones en curso de pago sean revaluados para introducir las mejoras que compensen en su totalidad o en parte los aumentos por costo de vida, siempre y cuando el estudio sobre las condiciones financieras del Fondo lo permitan. Dado que el Fondo como se indicó no existe tampoco existiría obligación ni razón de supeditar los reajustes de las pensiones al estudio requerido.

Lo que sí es claro es que los pensionados del régimen en cuestión, tienen un derecho adquirido a que se les revalúe el monto de sus pensiones, en virtud de que se trata de un Fondo de pensión complementaria al cual le resultan aplicables los principios constitucionales esbozados anteriormente.

El monto o porcentaje en que estos beneficios deben incrementarse es un tema que corresponde definir a la Institución.

IV.- Conclusiones

De acuerdo con el análisis efectuado se concluye:

- El derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando se cumplen las condiciones de hecho previstos legalmente.
- Simultáneamente, con el derecho a la pensión se adquieren los beneficios que el régimen específico establezca.
- Los ex funcionarios del Banco Central se pensionaron al amparo de las disposiciones contenidas en las Normas para la Administración del Fondo. El artículo 13 de las Normas citadas, establece la posibilidad que los montos de las pensiones en curso de pago, sean revaluadas por costo de vida.
- De conformidad con la jurisprudencia administrativa y judicial, existe un derecho a que los montos de las pensiones otorgadas por el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Costa Rica se revaloricen, lo anterior para evitar que el beneficio se torne nugatorio a través de tiempo y se pierda su poder adquisitivo por la influencia de factores económicos como la inflación.
- El monto o porcentaje a reajustar no puede supeditarse al estudio sobre las condiciones financieras del Fondo, en razón del que el mismo como tal no existe en la actualidad. En ese sentido, la definición del monto o porcentaje de revaluación corresponde a la Institución.

Cordialmente,

DIVISION JURIDICA



Ana Matilde Rojas R.
Abogada encargada



Silvia Canales C.
Directora