Al contestar refiérase
al oficio n.º **15890**

10 de noviembre, 2026
DFOE-BIS-0715

Señora
Diorela Rojas Méndez
Jefe de Área
Comisiones Legislativa II
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado "Ley para descongelar las pensiones contributivas con cargo al presupuesto. Adición de un párrafo nuevo al inciso A) del artículo 13 de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, Ley N.° 9635, del 12 de diciembre de 2018.", expediente legislativo n.° 25.436

Se atiende oficio n.°AL-CPASOC-0963-2026 del 8 de octubre de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "Ley para descongelar las pensiones contributivas con cargo al presupuesto. Adición de un párrafo nuevo al inciso A) del artículo 13 de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, Ley N.° 9635, del 12 de diciembre de 2018.", tramitado mediante el expediente legislativo n.° 25.436, 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

La iniciativa de ley surge a raíz de solicitudes recibidas durante la tramitación del expediente legislativo n.° 24.353, en las que pensionados provenientes de regímenes cerrados pertenecientes al Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional manifestaron enfrentar un congelamiento sistemático de sus beneficios.

Se indica que el artículo 7 de la Ley N.° 7302 (Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional) establece que el monto de las pensiones con cargo al presupuesto se reajustan únicamente cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos salariales para el sector público por variaciones en el costo de la vida.

Por su parte, agrega que el inciso c) del artículo 13 de la Ley N.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, prohíbe los incrementos por costo de vida en salarios cuando la deuda del Gobierno Central supera el 60% del PIB y, aunque la misma ley

contempla de forma explícita que las pensiones sí se pueden ajustar por costo de vida, al estar las pensiones de la Ley N.° 7302 legalmente "enganchadas" a los salarios de los empleados públicos activos, el congelamiento salarial ha causado indirectamente un congelamiento total de estas pensiones desde el segundo semestre del año 2020.

Señala el proyecto que esta situación provoca una *injusticia evidente* para este sector de jubilados ya que no se les actualiza ni por costo de vida el monto de su pensión, mientras que en el período de julio de 2020 y abril de 2024, el Índice de Precios del Consumidor (IPC) acumuló un incremento del 10.42%. Además, argumenta que este congelamiento contraviene el derecho a la revalorización dispuesto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Costa Rica mediante Ley N.° 4736, el cual exige revisar los pagos periódicos en curso ante variaciones sensibles en el costo de vida.

En síntesis, la propuesta pretende solventar la situación descrita, disponiendo que cuando los salarios se encuentren congelados por efecto de la aplicación de las medidas extraordinarias que establece el artículo 13 de la Ley N.° 9635 (medidas que se aplican cuando la deuda de Gobierno Central supera el 60% del PIB), las pensiones con cargo al presupuesto regulada por la Ley N.° 7302 deberán revalorizarse semestralmente considerando la variación del IPC.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El ámbito de actuación de la Contraloría General de la República se circunscribe a sus competencias legales, por lo que este análisis se restringe a las materias de su atribución.

La iniciativa de ley que se somete a consulta propone adicionar un párrafo al inciso a) del artículo 13 de la Ley N.° 9635, para que en periodos de congelamiento salarial por medidas extraordinarias de la regla fiscal, las pensiones contributivas de la Ley N.° 7302 se revaloricen de forma automática y semestral según la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a junio y diciembre.

Se establece que las variaciones negativas en el IPC no reducirán el monto de las pensiones. Cuando no apliquen las medidas extraordinarias de endeudamiento, el sistema retornará al reajuste ordinario conforme a los aumentos salariales del sector público previstos en la Ley N.° 7302.

Tal como lo ha reiterado este Órgano de Control en pronunciamientos sobre iniciativas de similar naturaleza[1], toda propuesta tendiente a flexibilizar o levantar medidas de contención del gasto público debe incorporar un análisis riguroso de cuantificación de su impacto financiero en el erario estatal.

El proyecto que aquí se consulta omite estimar el costo presupuestario de los incrementos semestrales automáticos y no plantea medidas alternativas o fuentes de financiamiento compensatorias de orden fiscal. Esta carencia contraviene directamente los mandatos constitucionales de sostenibilidad fiscal, plurianualidad y transparencia

[1] En particular el oficio DFOE-FIP-0778 (14345), del 13 de diciembre de 2024, mediante el cual se emitió criterio respecto del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo número 23.877.

presupuestaria consagrados en el artículo 176 de la Constitución Política y lo establecido en el artículo 44 de la Ley No. 8131 la cual exige que toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio presupuestario.

Aunado a ello, el texto introduce un trato diferenciado entre las personas pensionadas bajo el régimen de la Ley N.º 7302 y las personas trabajadoras activas del sector público que continúan sujetas a las restricciones del artículo 13 de la Ley N.º 9635. Al dispensar del régimen general de contención a un sector particular, se incentiva la presentación sucesiva de iniciativas de desenganche o descongelamiento para otros colectivos, lo que podría generar un efecto dominó que socavaría la efectividad de la regla fiscal y comprometería la estabilidad fiscal del Estado.

Téngase en cuenta que similar a esta iniciativa se presentó un antecedente directo bajo el expediente legislativo N.º 24.353 (referente a pensiones del Magisterio Nacional), el cual fue vetado por el Poder Ejecutivo precisamente ante cuestionamientos de viabilidad y equilibrio presupuestario. Legislar por excepciones segmentadas, sin un estudio técnico objetivo e integral que evalúe a toda la Administración, genera asimetrías e inseguridad jurídica.

El proyecto plantea un riesgo fiscal al no contemplar un tope máximo para los reajustes, además, la ausencia de un estudio técnico sobre la población beneficiaria y los efectos presupuestarios genera obligaciones financieras inciertas y recurrentes. Asimismo, el carácter automático del ajuste propuesto incrementa la presión sobre las finanzas públicas. Esta situación se ve agravada por el retorno de los escenarios de mayor restricción de la regla fiscal previstos para el 2027. En suma, la falta de estas previsiones y topes incide en la sostenibilidad financiera y el equilibrio presupuestario del Estado.

III. Conclusión

Desde la perspectiva de la Hacienda Pública, si bien la iniciativa busca establecer un mecanismo de revalorización de pensiones por costo de vida vinculado a posibilidades contempladas en el artículo 13 de la Ley n.° 9635, su aplicación generaría obligaciones de gasto automáticas y recurrentes con cargo al Presupuesto Nacional.

En ese sentido, resulta indispensable que la propuesta se acompañe de una estimación técnica rigurosa que determine con precisión la población beneficiaria, el costo de los reajustes y sus implicaciones presupuestarias a corto, mediano y largo plazo, especialmente de cara a los escenarios de mayor restricción de la regla fiscal.

Asimismo, corresponde señalar las fuentes de financiamiento o ajustes presupuestarios necesarios para atender dichas obligaciones, conforme al artículo 44 de la Ley No. 8131, garantizando los principios de sostenibilidad y equilibrio presupuestario consagrados en el artículo 176 de la Constitución Política.

Lo anterior resulta indispensable para que la decisión legislativa se fundamente en una valoración integral de sus consecuencias financieras y resguarde la sostenibilidad de las finanzas públicas. De igual manera, resulta pertinente reiterar que la dispensa aislada para un grupo específico de beneficiarios frente a los servidores activos, profundiza desequilibrios

retributivos y crea un precedente que propicia un efecto en cadena, el cual genera un efecto en la disciplina fiscal pretendida por el Título IV de la Ley N.º 9635.

Así las cosas, se concluye que todo tratamiento diferenciado o modificación a las medidas extraordinarias de contención del gasto debe abordarse de forma integral y fundamentarse en estudios actuariales y financieros rigurosos, evitando excepciones casuísticas que debiliten la estabilidad de las finanzas del Estado.

Atentamente,

Josué Calderón Chaves
Gerente de área a.í

Carolina Muñoz Vega
Fiscalizadora

Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

NI: 22043-2026

Ce: Bernal Aragon Barquero, Contralor a.í. General de la República
Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División
Expediente

G: 2026000720-17

P: 2026019624