

Voto Nro. 2020-019274

Expediente: 17-001676-0007-CO

Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Normativa impugnada: Ley N° 9383 del 29 de julio del 2016, "*Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones*"; Ley N° 9380 del 29 de julio del 2016, denominada "*Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones*"; Ley N° 9381 del 29 de julio de 2016, denominada "*Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943*"; Ley N° 9388 de 10 de agosto de 2016, denominada "*Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones*".

Magistrado Ponente: Luis Fdo. Salazar Alvarado.

Adición o aclaración: voto nro. 2020-19632.

Descriptorios: Pensión. Tratados y convenios internacionales. Proporcionalidad y razonabilidad. No confiscación. Irretroactividad de la ley. Obligatoriedad, vigencia y publicidad de las leyes. Igualdad.

Exp: 17-001676-0007-CO

Res. N° 2020019274

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas y treinta minutos el siete de octubre del dos mil veinte.

Acciones de inconstitucionalidad N° 17-1676-0007-CO promovidas por [Nombre 001], portador de la cédula de identidad N° [Valor 001], así como las acumuladas N° **17-002469-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 002], cédula de

identidad N° [Valor 002], [Nombre 003], cédula de identidad N° [Valor 003], [Nombre 004], cédula de identidad N° [Valor 004], [Nombre 005], cédula de identidad N° [Valor 005], [Nombre 006], cédula de identidad N° [Valor 006], [Nombre 007], cédula de identidad N° [Valor 007], [Nombre 008], cédula de identidad N° [Valor 008], [Nombre 009], cédula de identidad N° [Valor 009], y [Nombre 010], cédula de identidad N° [Valor 010]; N° **17-005794-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 011], cédula de identidad N° [Valor 011]; N° **17-004865-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 012], cédula de identidad N° [Valor 012]; N° **17-006508-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 013], cédula de identidad N° [Valor 013]; N° **17-006510-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 014], cédula de identidad N° [Valor 014]; N° **17-006512-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 015], cédula de identidad N° [Valor 015]; N° **17-006514-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 016], cédula de identidad N° [Valor 016]; N° **17-006515-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 017], cédula de identidad N° [Valor 017]; N° **17-006516-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 018], cédula de identidad N° [Valor 018]; N° **17-006517-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 019], cédula de identidad N° [Valor 019]; N° **17-006518-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 020], cédula de identidad N° [Valor 020]; N° **17-006521-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 021], cédula de identidad N° [Valor 021]; N° **17-006522-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 022], cédula de identidad N° [Valor 022]; N° **17-006523-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 023], cédula de identidad N° [Valor 023]; N° **17-006525-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 024], cédula de identidad N° [Valor 024]; N° **17-006526-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 025], cédula de identidad N° [Valor 025]; N° **17-006527-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 026], cédula de identidad N° [Valor 026]; N° **17-006529-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 027], cédula de identidad N° [Valor 027]; N° **17-006587-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación de [Nombre 029], cédula de identidad N° [Valor 029]; N° **17-006588-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación de [Nombre 030], cédula de identidad N° [Valor 030]; N° **17-006590-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 031], cédula de identidad N° [Valor 031]; N° **17-006595-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 032], cédula de identidad N° [Valor 032]; N° **17-006596-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 033], cédula de identidad N° [Valor 033]; N° **17-006598-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 034], cédula de identidad N° [Valor 034]; N° **17-006601-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 035], cédula de identidad N° [Valor 035]; N° **17-006602-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 036], cédula de identidad N° [Valor 036]; N° **17-006605-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 037], cédula de identidad N° [Valor 037]; N° **17-006607-0007-CO**,

interpuesta por [Nombre 038], cédula de identidad N° [Valor 038]; N° **17-006608-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 039], cédula de identidad N° [Valor 039]; N° **17-006619-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 040], cédula de identidad N° [Valor 040]; N° **17-006622-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 041], cédula de identidad N° [Valor 041]; N° **17-006624-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 042], cédula de identidad N° [Valor 042]; N° **17-006627-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 043], cédula de identidad N° [Valor 043]; N° **17-006630-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 044], cédula de identidad N° [Valor 044], en representación de [Nombre 045], cédula de identidad N° [Valor 045]; N° **17-006692-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 046], cédula de identidad N° [Valor 046]; N° **17-006693-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 047], cédula de identidad N° [Valor 047]; N° **17-006694-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 048], cédula de identidad N° [Valor 048]; N° **17-006695-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 049], cédula de identidad N° [Valor 049], en su condición de apoderado generalísimo de [Nombre 050], cédula de identidad N° [Valor 050]; N° **17-007064-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 051], cédula de identidad N° [Valor 051], y [Nombre 052], cédula de identidad N° [Valor 052], en favor de [Nombre 053], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 053]; N° **17-007660-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 054], cédula de identidad N° [Valor 054] y N° **17-007157-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 055], cédula de identidad N° [Valor 055], **contra los artículos 1, 2, inciso a), y 3, de la Ley N° 9383 del 29 de julio del 2016, “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones”; artículo único, de la Ley N° 9380, del 29 de julio del 2016, denominada “Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones”; artículos 1, inciso b), 2 y 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, del 29 de julio de 2016, denominada “Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943”; así como el artículo 3, de la Ley N° 9388, de 10 de agosto de 2016, denominada “Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones”.**

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:25 horas del 2 de febrero de 2017, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 del 29 de julio de 2016, “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones”; el artículo Único, de la Ley N° 9380 del 29 de

julio del 2016, denominada "Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones"; artículo 8, de la Ley N° 9381 del 29 de julio de 2016, denominada "Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943". Alega que las normas se impugnan por vicios en el procedimiento legislativo, ya que, se aplicó la dispensa del trámite establecido en el artículo 177, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por lo que se presentaron mociones que fueron calificadas por algunos de diputados como textos sustitutivos violando el principio constitucional de publicidad legislativa y el principio constitucional de debido proceso en la aprobación de la leyes, regulado en la Ley denominada Reglamento de la Asamblea Legislativa. Fueron aprobadas mociones de revisión donde se propuso dispensa de lectura y, siendo que, un proyecto que fue dispensado de trámites previos, la única forma que los diputados conozcan su contenido, es leyendo las mociones presentadas y discutiéndolas, pero, en este caso no sucedió eso, pues, no hubo discusión. Alega que las mociones presentadas en el expediente N° [Valor 064] no son, realmente, una moción, sino un texto sustitutivo, el cual violenta el principio de publicidad legislativa. Adicionalmente, las leyes fueron aprobadas con vicios en su tramitación, violentándose el principio de publicidad legislativa, pues, cuando se discutieron en Plenario fueron dispensadas de todo trámite, excepto, el de publicación, de lo cual adolecen, incluso, algunos fueron hasta dispensados de lectura de mociones siendo un tema de interés público y de un impacto económico importante al pretender disminuir, groseramente, los ingresos de una población adulta mayor en condición de vulnerabilidad. Tampoco, existen estudios técnicos, financieros económicos y actuariales que determinen con precisión la definición de la contribución especial, solidaria y redistributiva, que respalden las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa, mediante las leyes impugnadas y que lleven a concluir que las medidas tomadas son para preservar el fondo o el sistema y que con ellas se corrigen las situaciones de desequilibrio y que no se generan minusvalías para los pensionados que hagan nugatorio el disfrute del derecho jubilatorio. Sostiene que el artículo 8, de la Ley N° 9381, suprime derecho al sistema de aumentos por costo de vida que ha sido reconocido para los pensionados y jubilados del régimen de hacienda exdiputados, de un 30% anual y los somete a un sistema de aumentos por costo de vida, decretados por el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el numeral 7, de la Ley N° 7302. Con la norma citada se conculca derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas en los términos establecido por la Sala Constitucional, en el Voto N° 5817-1993, dado que, en materia de seguridad social, el derecho de jubilación nace, como bien lo ha desarrollado la Sala Constitucional, en el

momento en que se cumple con los requisitos mínimos previstos por la ley para cada clase de beneficio en particular. Simultáneamente, con el derecho a la pensión, se adquieren los beneficios que el régimen específico estableció, como por ejemplo: el beneficio a que el monto de la pensión aumente año con año, por lo que las normas posteriores no pueden alterar o modificar los hechos producidos antes de su vigencia, de acuerdo con el principio de irretroactividad del derecho y la protección de situaciones jurídicas consolidadas. La situación jurídica consolidada se ha entendido, que si bien, nadie tiene un "derecho a la inmutabilidad del ordenamiento", el precepto constitucional significa que, si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla, no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Asegura que las personas que pretenden adquirir un derecho jubilatorio están obligadas a sufragar el costo que implica la existencia de un fondo de esa índole, no así, aquellos que ya contribuyeron con las cuotas que se consideraron necesarias para el surgimiento de su derecho. El artículo 73, de la Constitución Política, al establecer la vejez y otras causas como contingencias de obligada protección por mecanismos de seguridad social, compele al diseño de un sistema justo. No es razonable imponer a los pensionados en curso otras gravosas contribuciones especiales, solidarias y redistributivas, pues, para eso, ya contribuyeron al fondo como trabajadores activos y como pensionados. Considera que los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, son inconstitucionales, por cuanto establecen una carga económica a los pensionados del régimen de hacienda de un diputado que les obliga a cotizar con porcentajes confiscatorios que corren entre el 25% y el 75% de los montos que superen la base exenta que resulta ser diez veces el salario menor pagado en la Administración Pública, el cual se ha fijado en la suma de ¢255.700.00 y autorizan rebajos al monto de la pensión hasta un porcentaje de un 55%. Así que las prestaciones de pensión o jubilación que reciba un pensionado del régimen de hacienda, se verán disminuidas en montos cuya cuantía dependerá del monto bruto de pensión que reciba, pero, con la única finalidad de bajar el costo asociado que tiene ese régimen para el presupuesto nacional. Todo lo anterior, sin que de previo se les comunicara y contrario a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad. Por otro lado, las normas resultan contrarias al principio de intangibilidad del patrimonio y de responsabilidad administrativa, ya que, menoscaban los ingresos de las personas pensionadas, la mayoría de los cuales son adultos mayores, que adquirieron su derecho sin ninguna transgresión de normas y ninguna actuación indebida. Los pensionados bajo el régimen de pensiones de hacienda-diputados no tienen por qué soportar la aplicación de una contribución especial, solidaria y redistributiva a la pensión que es

desproporcionada y confiscatoria. No debe imponerse a los administrados una carga o sacrificio singular que no tiene el deber de soportar, pues, la aplicación del tope se hace, única y exclusivamente, a un grupo específico de pensiones que no representa ni un uno por ciento del total de pensionados con cargo al presupuesto nacional. Estima que los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, atentan contra la protección que otorga la red de seguridad social en Costa Rica, por medio de las pensiones y somete a quienes adquirieron ese derecho hace muchos años, a una desprotección económica, pues, se rebaja de manera abrupta los montos percibidos de un mes al otro. Lo anterior, en clara violación a la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, donde se refuerzan los derechos jurídicos de los adultos mayores para que sigan disfrutando de una ayuda plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades. Ahora bien, en relación con las pensiones por vejez, los porcentajes en los artículos del 25 al 30 y 66, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, se refieren a porcentajes de beneficios por pensión del salario de referencia para el otorgamiento o declaratoria del beneficio, por eso no se puede aplicar a las prestaciones en curso, previamente, declaradas y que fueron rebajadas al momento del otorgamiento. Finalmente, se quebranta el derecho fundamental al debido proceso, ya que, las normas indicadas permitían que, las autoridades procedieran a ejecutar el rebajo a la pensión, sin emitir una resolución administrativa o comunicación previa, en que se diera la posibilidad de conocer de antemano el rebajo que iba a tener, en cuanto al monto y porcentaje; lo cual no solo violenta el derecho al debido proceso sino al derecho de defensa.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que el asunto base es el recurso de amparo 16-012956-0007-CO interpuesto por [Nombre 001] contra la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo, y el Ministerio de Hacienda.

3.- Por resolución de las 15:51 horas del 4 de abril de 2017, la Presidencia de la Sala dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Hacienda.

4.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 81, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fueron publicados en los números 074, 075 y 076 del Boletín Judicial, de los días 20, 21 y 24 de abril de 2017.

5.- Fernando Rodríguez Garro, en su condición de Ministro de Hacienda a.i., contesta la audiencia, manifestando que los alegatos sobre el quebranto a los artículos 160 al 164 y 177, del Reglamento a la Asamblea Legislativa, así como el acuerdo legislativo 2.883 del 9 de marzo de 1994, le corresponde por mandato constitucional, a la Asamblea Legislativa, razón por la cual, no se entrará a conocer los argumentos señalados por el accionante, como violatorios por el legislador. Señala que las Pensiones Especiales con cargo al Presupuesto Nacional se pagan con cargo al “*Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública*”; es decir, lo que declara la Dirección Nacional de Pensiones es que se deben realizar contra el Presupuesto Nacional de la República, lo que señala como ejemplo en la Ley N° 9411, “Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017, incluyó una subpartida de ingresos CONTRIBUCIÓN A RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES de ₡ 67.375.005.000, lo que representa cerca del 11% del presupuesto total (con un ritmo de crecimiento del 12% 2007-2015). Se espera que el régimen experimente un declive al año 2035 con un cierre hacia el año 2060-2065. Estas pensiones no poseen un “fondo” propio y no ganan capitalización, incluso afirma que desde hace mucho tiempo los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son muchos menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios. Así, son canceladas de los impuestos y/o por medio de dineros obtenidos de préstamos, que generan pago de intereses para el Estado, con implicaciones para el endeudamiento. Por cada ₡100 en el régimen, ₡90 colones deben financiarse con impuestos o deuda, como resultado de que existen sesenta mil pensionados y solo veinte mil cotizantes. Para algunos jubilados la falta de un tope máximo por concepto de pensión mensual resultan superiores y sin ninguna relación o proporción justificable en cuanto a las cotizaciones aportadas en su momento, y/o los salarios por ellos percibidos durante el tiempo en que se encontraban laborando.

El ministerio informa que la Ley N° 9383 “Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales del Pensiones”, tiene por finalidad que el Estado cuente con mayores ingresos para enfrentar sus egresos por el pago de prestaciones de los regímenes especiales de pensiones, y contribuir de esta manera con la sostenibilidad financiera de éstos en el corto, mediano y largo plazo, así como el que las cotizaciones sobre los montos de pensión y salarios se realice de manera gradual y solidaria, de forma tal que las personas que reciban ingresos más altos, coticen proporcionalmente más y que quienes reciben menos, lo hagan en menor porcentaje. Tal y como acontece en el régimen del Magisterio Nacional, el cual en virtud de las Leyes N° 7268 y N° 7531, opera de una forma similar al indicado en la ley N°

9380. Conforme a lo anterior, señala que cualquier régimen de seguridad social requiere de flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone, no es posible que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, incluso llevarlo al colapso perjudicando a quienes no han alcanzado la condición de pensionados, y quienes tuvieran expectativas justificadas en un futuro. Niega que haya lesión a los derechos adquiridos de los pensionados por violación directa al principio de irretroactividad de la ley, porque el incremento en la cotización tiene efectos hacia futuro *ex tunc* y no *ex nunc* (sic), no conlleva obligación de devolver suma alguna. Señala la Sentencia N° 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de septiembre de 1991, que indicó que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando estas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho. Por todo ello, concluye que el incremento en los porcentajes de cotización no implica, en sí mismo, una infracción al principio de irretroactividad de la ley, ni detrimento alguno al derecho adquirido por los pensionados.

Sobre la Ley N° 9381 del 29 de julio de 2016 “Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensión Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148 Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943”, indica el Ministro que la disposición señalada por el accionante como violatoria de derechos fundamentales, se configura como una disposición acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que modificar lo concerniente al aumento anual, el cual es acorde con la realidad nacional por la necesidad de implementar políticas de austeridad y contención del gasto por parte del presente Gobierno, en aras de un equilibrio presupuestario para el bien del Estado y de todos los ciudadanos. La aplicación de estas disposiciones no niega el derecho de acceso a la pensión, que en aplicación de la normativa anterior llega a duplicarse sostenidamente cada 4 años. La pensión por vejez debe otorgar medios suficientes a la persona adulta mayor para afrontar una vejez digna, para protegerle y no enriquecerle en esa etapa de la vida. La reforma es parte de las obligaciones constitucionales asumidas para el bien común en respuesta a la crisis financiera y fiscal que se afronta actualmente.

Sobre la Ley N° 9383 “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones” se señala que la contribución especial creada se encuentra acorde con los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y especialmente los principios de solidaridad y justicia social, buscando dotar de mayores recursos a una gran mayoría de pensionados que no cuenten con un monto que logre solventar ni las más básicas de

sus necesidades. Recurriendo al principio de solidaridad social que establece que la población sujeto a un régimen de pensiones en la medida de sus posibilidades debe contribuir económicamente al financiamiento del mismo, que implica un sacrificio de los jóvenes respecto de los ancianos, de los sanos frente a los enfermos, de los ocupados ante desocupados, de quienes continúan viviendo ante los familiares de los fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen, de quienes más recursos económicos poseen frente a aquellos quienes menos disponen. Cita la opinión jurídica N° OJ-57-2016 del 26 de abril de 2016, al referirse a una consulta legislativa sobre la Ley N° 9381. Así, el ministerio concluye que el reajuste en las pensiones de acuerdo con el parámetro de ajuste de costo de vida no es violatorio de derecho fundamental alguno, siendo más bien que obedece a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, equidad y equilibrio financiero.

Es parte del trámite de creación de las leyes, reformarlas, derogarlas e interpretarlas conforme al artículo 121, inciso 1), de la Constitución Política, lo que le corresponde a la Asamblea Legislativa, lo que no se entra a analizar el principio de publicidad.

Sobre el debido proceso indica que al encontrarse los porcentajes en la ley y la forma en que se debía ejecutar, en respeto al principio de legalidad es que la administración cumple con lo ordenado y realiza los rebajos correspondientes. En tal sentido, señala el contenido del artículo 129, Constitucional, de manera que el hecho que no tuviera acceso a la publicación del acto impugnado, no debe ser objeto de la acción, por cuanto como se refleja en líneas anteriores, el desconocimiento o ignorancia de la ley no puede ser cuestionado.

Sobre la protección especial para las personas adultas mayores, indica que el tema reviste de gran sensibilidad, en el marco de legalidad de un país social y democrático que arraiga no solo el respeto hacia el adulto mayor, sino que procura su bienestar tanto económico, social, de salud, entre otros. Se menciona que Costa Rica es un garante de la Seguridad Social, prueba de ello es el conjunto de regímenes que existen de forma paralela al de la Caja Costarricense de Seguro Social. Cita el dictamen C-324-2002, del 3 de diciembre de 2002, de la Procuraduría General de la República, y concluye que es derecho fundamental encuentra asidero en la Constitución y en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberse del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de los artículos 50, 73 y 74, de la Constitución Política. Son normas que se implementan para no desamparar a sus

ciudadanos ante la eventual imposibilidad de obtener un ingreso (sea temporal o permanente), y continúa citando a la Procuraduría General de la República lo que permite concluir que el derecho a la pensión es inherente a la condición de ser humano, pero no es irrestricto dado que podría variar ante las diferentes circunstancias que se presenten en la sociedad. De modo que, establecer una contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones en la Ley N° 9383, para fijar el aporte de dicha contribución en la ley, el parámetro escogido por el legislador fue el salario base de la Administración Pública, por tratarse de pensiones de funcionarios públicos. Remite al libro *Historia de las Pensiones en Costa Rica*, de Juan José Ortega y Olga Marta Rodríguez, Primera edición. Ministerio de Información y Comunicación. San José, Costa Rica. 1998, páginas 20-21 y 37, lo que evidencia un conjunto de pensiones de privilegio que han sido constituidos a lo largo de la historia del país y que van más allá de garantizar la Seguridad Social, como es el caso de las que se cuestionan actualmente en esta sede. Alude a que hay leyes que han sido anuladas por inconstitucionales por violentar el procedimiento constitucional establecido, como la Sentencia N° 2136-91, y por ello considera que no se ha violentado los artículos 25 al 30 y 66, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores.

Sobre la irretroactividad el accionante pretende que se respete el techo al otorgamiento de las pensiones, conforme a lo resuelto por la Sentencia N° 5817-93, que expresamente indica, que los ex Diputados que adquirieron el derecho a la pensión en la fecha en que estaba vigente el beneficio del aumento anual del 30%, significa que la Ley posterior no puede interpretarse ni aplicarse de tal manera que vaya en perjuicio del derecho adquirido, que la Ley posteriormente que modificó la proporción del beneficio al aumento anual, se aplique la enmienda solamente en aquellos que adquirieron el derecho a la pensión posterior a la entrada en vigencia de la Ley. Transcribe el artículo 34, de la Constitución Política, y cita al autor Pérez Luño en “La Seguridad Jurídica” para concluir que, si los efectos ya se realizaron, la nueva norma no puede incidir sobre ellos, pero sí puede sobre los que se encuentren en curso de ejecución, en lo que no han generado resultados. Caso contrario, la irretroactividad impropia debe saldarse tomando en cuenta el acaecimiento del hecho al que la norma conecta un efecto jurídico. Cita al autor Juan Alfonso Santamaría Pastor sobre la irretroactividad, y la sentencia de la Sala Constitucional N° 2765-97 de las 15:03 horas del 20 de mayo de 1997. De lo anterior, se entiende que un elemento para estipular si una norma jurídica incide en retroactividad y, para establecer la aplicación de las leyes en el tiempo, es la existencia de situaciones jurídicas. Ahora bien, la situación jurídica

consolidada es una situación subjetiva, porque es la consecuencia de una individualización de la regla establecida normativamente, y que otorga o reconoce un derecho o le suprime una cualidad o estado jurídico. Cita la Sentencia N° 2765-97 de las 15:03 horas del 20 de mayo de 1997, para concluir que la retroactividad se manifiesta cuando una norma jurídica nueva pretende invadir el dominio de aplicación de la anterior, aplicándose a hechos que se han producido antes de su entrada en vigor. Si se quiere establecer si una norma es retroactiva debe definirse si su aplicación es a futuro, o por el contrario, si intenta quebrantar en hechos o situaciones ya acontecidas o en curso de ejecución. La contribución y el reajuste del monto de la pensión, se debe aplicar a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, en curso y las que se otorguen a futuro, niega la irretroactividad por cuanto no se cumple con la premisa contenida en el artículo 34, Constitucional. Esto estaría condicionado a la pensión que supere más de 10 veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, conforme a la escala de sueldos emitida por la Dirección General del Servicio Civil. No hay obligación de devolver los montos que les fueron pagados hasta agosto de 2016 (derecho adquirido), ya que la aplicación del mencionado rebajo se realiza hacia el futuro. Las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383 de reiterada cita, busca la estabilidad o sostenimiento de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Sobre los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas señala que la Constitución Política establece las reglas que rigen la vigencia y eficacia de las normas jurídicas, las que mantienen vigencias y la posibilidad de producir efectos jurídicos hasta tanto no sea derogada por otras posterior o declarada inconstitucional. La ley es obligatoria y aplicable mientras no se produzca el acto de la autoridad correspondiente dirigido a poner fin a esa obligatoriedad. Esto no justifica desconocer los derechos adquiridos de buena fe o de las situaciones jurídicas consolidadas ante la desaparición de una norma, pues tal acción iría contra lo dispuesto en los artículos 34, Constitucional, y 93, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Para la doctrina costarricense, un derecho se adquiere o una situación jurídica se consolida cuando se realiza la situación de hecho prevista por la norma para que se produzcan los efectos que la misma disposición regula (Rubén Hernández Valle). Se distingue derechos adquiridos y meras expectativas de un derecho, en cuanto los primeros son aquellos que han entrado definitivamente en el patrimonio del titular y que un tercero no puede despojarnos, mientras que la expectativa sí puede desaparecer por una voluntad privada ajena a su titular (Diego Baudrit Carillo). Por otra parte, se indica que un derecho adquirido es aquel que por razón de la misma ley se encuentra irrevocable y definitivamente incorporado al patrimonio de una persona, por la cual, se agrega que cuando una nueva

legislación choca, suprime o modifica la precedente situación jurídica, en principio y por efecto de la irretroactividad de las leyes, salvo expresa indicación en contrario, los derechos adquiridos son respetados por la nueva ley (German Cascante Carrillo). Asimismo cita al jurista García Trevijano, citado en opinión jurídica de la Procuraduría General de la República (dictamen C-171-2005 de fecha 9 de mayo de 2005) indicando tres posiciones, las que reconocen que proviene de títulos particulares no de leyes, otra de derechos subjetivos y el derecho reflejo, y también entre el derecho en sí mismo y la expectativa del derecho, y la combinación de esta segunda con la tercera que expone. La que propone investigar cada caso concreto, que depende del ejercicio o al menos si se ha podido ejecutar. Sólo en el supuesto de que se pudiera contestarse afirmativamente a los interrogantes anterior, podría hablarse con corrección del derecho adquirido. Para que haya derecho adquirido es necesario el cumplimiento por parte del titular del derecho de los requisitos establecidos por el ordenamiento, para que aquél se incorpore a su patrimonio de manera irrevocable, convirtiéndose en un derecho cierto, inmodificable, del cual el titular ya no puede ser despojado, ni siquiera en virtud de la promulgación de una nueva legislación, el derecho adquirido existe cuando se ha realizado todos los supuestos normativos previstos en la ley vigente, como causa generadora de tal derecho. Ahora bien, la situación jurídica consolidada es la posición en que se encuentra el titular del derecho adquirido ya sea este producto de la ley o del contrato. Luego señala la doctrina jurisprudencial de la Sala Constitucional en la materia, la cual explica en el informe, y posteriormente indica en cuanto al aporte que era de un 9%, sin ningún tipo de diferenciación, con respecto al monto que por concepto de pensión se estaba percibiendo. Esta situación se modificó en virtud de la entrada en vigencia de las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383, con lo que puede afirmar que: a) la protección de los derechos adquiridos del pensionado significa con la entrada en vigencias de las mencionadas leyes que todos los derechos patrimoniales del pensionado deben estimarse irrepetibles; b) la tutela de las situación jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podrían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la reglas que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma, sí tenían derecho a esperar que respecto de ellos mismos y de todas las demás personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese las consecuencias que anticipaban. Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba casualmente su situación fáctica con el efecto previsto en la norma. El hecho de que la regla haya sido reformada no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto sólo podría ocurrir, ex nunc, para quienes, a la fecha de la reforma legal o de la declaratoria de inconstitucionalidad, no hubiesen adquirido ese título. Con lo anterior concluye que los

pensionados no deben repetir las sumas establecidas antes de la reforma por ser derecho adquiridos, con posterioridad a las reformas estarían protegidas aquellas situaciones jurídicas consolidadas, sea aquellas situaciones cuyos efectos ya se ha producido al amparo de la norma que fue reformada. Cuando la norma es reformada, ya no existe sustento legal que cubra dicho pago, pues la pensión a futuro no puede calificarse como un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, sino como una expectativa de derecho. El legislador puede modificación la legislación sin que vulnere ningún derecho adquirido.

Sobre los principios de razonabilidad y proporcionalidad indica que el primero límite de la potestad legislativa y legal, debe valorarse cuantitativamente, pero tomando en cuenta, además, la situación o estado financiero-económico tanto del país, como del fondo de pensiones específico, en el caso concreto. Indica que las reformas que establecieron cambios en el porcentaje de reajuste, una contribución especial, solidaria y redistributiva, y la modificación del porcentaje de cotización, pretende darles estabilidad a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Asimismo, la contribución especial opera en aquellos casos en cuyas pensiones superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Sostiene que las reformas son razonables y proporcionadas, pues las reformas introducidas se dirigen a resguardar principios constitucionales más allá de los intereses individuales de cada pensionado, es decir, lo que se busca es la protección de los principios de solidaridad social y pro-fondo. No se está coartando el derecho de acceder a la pensión, ya que este es un derecho fundamental, pero no implica que éste puede ser irrestricto o incluso no se le puedan imponer limitaciones. Por el contrario, este derecho a la pensión puede ser sujeto a limitantes en el tanto y en el cuanto se realice de una manera razonable y proporcionada tal y como se indicó en el apartado anterior. Cita la Sentencia N° 8858-98 de las 14:33 horas del 15 de diciembre de 1998, así como también la Sentencia N° 2379-96 de las 11:06 horas del 17 de mayo de 1996, lo que le permite concluir que las norma objeto de la acción son válidas, y por lo tanto no restringen, altera o limita el derecho a la pensión de una manera irracional, por el contrario va de acuerdo al equilibrio que debe subsistir para mantener los regímenes de pensiones acorde con el balance económico de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Cita la Sentencia N° 2013-006638 (sin indicar hora y fecha) que señala los principios de *“un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es necesario, idóneo y proporcional”*, en cuyo criterio se cumple con todas. Es necesaria porque hay un enorme déficit (que fue explicado arriba, toda vez

que por cada ₡100, ₡90 son financiados con impuestos), gasto que de no regularse acarreará altas y nefastas consecuencias para la economía nacional, y lesiones importantes a los intereses públicos, asimismo, son idóneas por el ahorro estimado de ₡21.000 millones o 0.07% del PIB para el primer año de vigencia, y no hay otro mecanismo para solucionar esa necesidad. Y la proporcionalidad estaría en la contribución especial empieza a partir del exceso del monto resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, y se fija un tope máximo a dicha contribución, así como un ajuste al monto de pensiones únicamente cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y un porcentaje de cotización.

Sobre el principio de confiscatoriedad, señala que el principio de no confiscatoriedad consiste en que la recaudación impositiva llevada a cabo por el Estado nunca podrá ser tal que conlleve a la privación completa de bienes del sujeto, es decir, el 100%. Cita la Sentencia de la Sala Constitucional N° 1997-7069 (sin los datos de la resolución). Señala que las reformas encuentran asidero en diversas leyes y jurisprudencia, y no implica su implementación y aplicación efectos de confiscación, no produce la extensión de la pensión o jubilación, sino más bien un efecto reductor del monto que se percibe, cediendo en estos casos el interés particular, de una minoría de pensionados, ante el general, compuesto por pensionados y la sociedad costarricense.

Sobre el derecho a la pensión, a la seguridad social, la intangibilidad patrimonial y seguridad jurídica, señala que la decisión de fondo de las reformas con los montos que superan diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública (según la escala de la Dirección General de Servicio Civil), así como el ajuste al monto de pensiones por variaciones en el costo de la vida y un porcentaje de cotización, no se están cercenando derechos de los pensionados, ni transgredido o limitado el nivel de vida de este tipo de jubilados, ya que el régimen de pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social, régimen por el cual se jubila la mayoría de los costarricenses, el tope está muy por debajo de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Estas medidas tienen como fin resguardar una serie de principios como el principio profundo desarrollado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en las Sentencias N° 1995-0390 de las 16:00 del 15 de noviembre de 1995, N° 2006-0213 de las 9:10 horas del 7 de abril de 2006, y N° 2010-0075 de las 14:00 del 3 de junio de 2010 (que cita en el informe). Concluye que se debe considerar que si bien es cierto la pensión o jubilación es un derecho concedido a los pensionados o jubilados, éste no puede ser irrestricto o que no pueda limitarse su disfrute, máxime cuando se habla de

fondos públicos. En tal sentido, cita la Sentencia N° 2010-1625 de 27 de enero de 2010 (no indica hora), concluye que el derecho a una pensión o jubilación, si bien tiene carácter constitucional, también lo es que éste no puede ser irrestricto, pues en determinado momento puede variar ante las diferentes circunstancias que se presentan en la sociedad. Cita el fallo del Tribunal Constitucional Español, Sentencia N° 134/1987. Además del principio pro-fondo alega los principios de solidaridad, de justicia social y la equidad, pues la finalidad o necesidad de aplicar esta figura legal, es precisamente proteger los regímenes de pensión ante la realidad social y económica del país.

Alega que el artículo 50, Constitucional, es neutra en temas económicos y que los artículos 176 y 179, Constitucionales, desarrollan el Principio de Equilibrio Presupuestario constitucional, con el cual el Estado debe garantizar la prestación de los derechos como parte esencial del Estado Social de Derecho, pero teniendo como marco la disponibilidad de recursos destinados para ello, encontrando como fundamento superior la prevalencia del interés general y atendiendo las prioridades de gasto de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Este principio es el que finalmente garantiza la aplicación progresiva en la atención del conjunto de los derechos, o en su defecto, la prestación y el ejercicio mismo del derecho, dado que ante el grave desequilibrio financiero y la poca reacción ante las diferentes variables económicas, se pondrá en riesgo la financiación para la prestación misma del derecho. Desde la división de poderes, corresponde ante todo, al legislador, en coordinación con el ejecutivo, definir el contenido y alcance concreto de los derechos sociales y económicos, sin dejar de tener en cuenta la situación fiscal y de la política económica general. Ese alcance deberá en cada caso particular e incluso en ocasiones de manera general, ser aplicado por los jueces, en colaboración de todos los órganos del poder público en alcanzar una sostenibilidad y equilibrio fiscal que garantice, de manera efectiva la prestación y el goce de los derechos. La contribución y el ajuste al monto de pensiones sujeto a los incrementos que se decreta para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y un porcentaje de cotización, busca garantizar la aplicación del principio de equilibrio financiero. Se rompe el desequilibrio y desigualdad del sistema que concentra la mayor cantidad de recursos en un pequeño grupo privilegiado, cuyos ajustes a los salarios actuales no corresponden a los requerimientos y obligaciones a los puestos actuales, dada la variación que dichas funciones han sufrido desde hace más de una década atrás. No se puede recortar al legislador el ejercicio que la propia Constitución Política le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la

generalidad. Finalmente cita la Sentencia N° 2011-015760 de las 9:43 horas del 16 de noviembre de 2011. Solicita se declare sin lugar la acción.

6.- La Procuraduría General de la República rindió su informe. Señala que de conformidad con la resolución mediante la cual se les confiere audiencia sobre este asunto, la legitimación del accionante se fundamenta en lo dispuesto en el párrafo primero, del artículo 75, de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en tanto existe un asunto pendiente de resolver, como lo es, el recurso de amparo que se tramita ante esa misma Sala bajo el expediente N° 16-012956-0007-CO, interpuesto por el accionante contra la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contra el Ministerio de Hacienda, recurso que fue admitido para su trámite mediante la resolución dictada por esa Sala a las 8:05 horas del 28 de setiembre de 2016. Analizado que ha sido el recurso de amparo aludido y habiéndose constatado que se encuentra en estudio, estima esta Procuraduría que el accionante está legitimado para plantear la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe y que dicha acción no presenta problemas de admisibilidad. En el informe, la Procuraduría divide los argumentos del accionante en cinco aspectos, sobre los cuales estableció se la siguiente manera:

A) El trámite legislativo para la aprobación de las leyes cuestionadas. Al respecto, el criterio de esta Procuraduría que la variación entre los proyectos de ley dispensados de trámite y los finalmente aprobados no es significativa como para afirmar la existencia de un vicio en el procedimiento legislativo por falta de conocimiento del proyecto de ley, o por ausencia de publicidad. Al revisar la página web de la Asamblea Legislativa, concretamente, el apartado relativo al trámite de los proyectos de ley que aquí interesan, no existe alusión alguna a que se hayan presentado textos sustitutivos durante la tramitación de esas iniciativas legislativas, lo cual descarta el vicio de procedimiento que acusa el accionante. La única alusión a la existencia de un posible texto sustitutivo se hizo en la sesión plenaria N° 37 del 31 de julio de 2016, cuando el Plenario Legislativo conoció mociones con respecto al proyecto de Ley N° 19857 (ahora Ley N° 9381); sin embargo, en esa ocasión no se discutió lo relativo al artículo 8, de esa ley, que es la norma que se impugna en la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe. Además, de conformidad con lo consignado en el acta de esa sesión, el presidente legislativo aclaró que la moción presentada no constituía un texto sustitutivo. En ese sentido indicó que "*... si uno ve la moción con detenimiento se da cuenta que es una moción, no es un texto sustitutivo, está cambiando los dos transitorios, y realmente es consistente, es consistente con lo que*

estamos viendo". En todo caso, corre por cuenta del accionante la obligación de demostrar la existencia de una variación significativa entre el proyecto de ley dispensado de trámites y el texto aprobado, o la presentación y aprobación de un texto sustitutivo con posterioridad a dicha dispensa, lo cual no ha hecho. Por otra parte, señala el accionante que los proyectos que sirvieron de base a las leyes cuya validez se cuestiona no fueron publicados, lo que violenta el principio de publicidad legislativa. En esa línea indica que "*... las leyes aquí cuestionadas, cuando fueron discutidas en el Plenario fueron dispensadas de todo trámite, excepto, el de publicación, de lo cual adolecen*". A pesar de lo anterior, hecha la revisión respectiva, se pudo constatar que el proyecto de Ley N° 19.254 (Ley N° 9383) fue publicado a La Gaceta N° 190 del 3 de octubre de 2014; el proyecto de Ley N° 19.310 (Ley N° 9380) fue publicado a La Gaceta N° 196 del 13 de octubre de 2014, Alcance 54; y que el proyecto de Ley N° [Valor 064] (Ley N° 9381) fue publicado a La Gaceta N° 36 del 22 de febrero de 2016.

B) Respecto a la alegada ausencia de estudios económicos para la aprobación de las leyes impugnadas. Sobre este tema se indica que la necesidad de reducir el gasto público originado en el pago de prestaciones económicas relacionadas con los regímenes especiales de pensión es pública y notoria. Aun así, para la aprobación del grupo de leyes cuestionado sí se realizaron estudios económicos por parte de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, de la revisión del trámite legislativo del proyecto relacionado con la creación de la contribución especial solidaria y redistributiva (Ley N° 9383- proyecto de Ley N° 19254) y del proyecto denominado "Reforma Normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto para contener el gasto de Pensiones" (Ley N° 9388- proyecto de Ley N° 19661) es posible comprobar que sí hubo informes económicos relativos a los efectos de la aprobación de esos proyectos, lo cual se puede constatar ingresando al sitio web de la Asamblea Legislativa. Además, es necesario tomar en cuenta que dentro de los objetivos fundamentales de las leyes cuestionadas se encuentra el de eliminar el reconocimiento de prestaciones económicas excesivas, como es el caso de las prestaciones del régimen de Hacienda Diputados, el cual contempla un incremento del 30% anual de dichas prestaciones, independientemente del aumento que pueda experimentar la inflación o el costo de la vida, que en los últimos años ha sido prácticamente nulo. A manera de ejemplo, una persona que ha disfrutado de la pensión durante más de treinta años, con un incremento anual del 30%, ha visto incrementado su ingreso desmedidamente, sin que para arribar a esa conclusión sea necesario realizar estudios económicos que lo demuestren. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta, que el incremento en la cotización al que se refiere el artículo único, de la Ley N° 9380 cuestionado, aplicaría -

según esa misma ley- únicamente “*cuando estudios técnicos así lo recomienden*”, por lo que no se observa que en la especie se produzca el vicio que acusa el accionante. Cabe señalar, además, que el artículo 10, de la Ley N° 7302, conocida como Ley Marco de Pensiones, la cual regula todos los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional (incluido el régimen al que pertenece el accionante) dispone que “*Cada año, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizará un estudio técnico de los regímenes especiales de pensión con cargo al presupuesto nacional que administra la Dirección Nacional de Pensiones, que incluirá los requerimientos financieros y económicos necesarios para la buena marcha de los regímenes en general*”. Esa norma, que fue reformada precisamente por la Ley N° 9388 citada, constituye una garantía de que las decisiones en torno a la administración de los distintos regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional deben fundamentarse en criterios técnicos.

C) Sobre la supuesta violación de derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, prohibición de retroactividad, y de la doctrina de supervivencia del derecho abolido. Al respecto, debemos indicar que en nuestro medio se han creado, por vía legislativa, diversos regímenes especiales de pensiones sustitutivos del régimen general de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social. La existencia de esos regímenes especiales ha sido avalada reiteradamente por esa Sala, por ejemplo, en su Sentencia N° 846-92 de las 13:30 horas del 27 de marzo de 1992, en la cual dispuso que no es contrario a la Constitución la existencia de regímenes especiales de jubilación o pensión, siempre que la contribución del Estado como tal sea igual para todos los regímenes. Partiendo de lo anterior, la Procuraduría ha indicado que la Asamblea Legislativa tiene no solo la posibilidad, sino el deber, de adoptar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los diversos regímenes especiales de pensiones, mediante la aprobación de las leyes necesarias para el logro de ese objetivo. Dentro de los límites que se imponen a la potestad legislativa de regulación de los regímenes especiales de pensiones se encuentra el del respeto a los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de los destinatarios de esos regímenes. No obstante, en lo que se refiere específicamente al incremento que se cuestiona del porcentaje de cotización -tanto de funcionarios activos, como de pensionados- no observa esta Procuraduría que las normas impugnadas conlleven una violación al principio de irretroactividad de la ley. En ese sentido, es preciso indicar que el incremento en la cotización previsto en las normas cuestionadas rige hacia futuro, y no lleva consigo la obligación de devolver sumas percibidas con anterioridad, por lo que no existe lesión alguna al principio de irretroactividad de la ley. Ya esa Sala se ha referido al tema en los siguientes términos: “*Los recurrentes arguyen que a las normas*

de excepción se les da efecto retroactivo y que se afectan los derechos adquiridos de ese grupo, en concreto, el monto que perciben por concepto de pensión o jubilación, que se ha visto disminuido al establecerse una contribución. También señalan que esta carga adicional, rompe el equilibrio 'tripartito e igualitario' consagrado en el numeral 73 constitucional. En criterio de la Sala, el reproche de irretroactividad es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. Hacia el futuro, las reglas son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho" (Sentencia N° 5236-99 de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999. En el mismo sentido puede consultarse la N° 6987-99 de las 16:21 horas del 8 de setiembre de 1999).

Por otra parte, en lo que se refiere al cambio en el sistema de revalorización del régimen Hacienda-diputados (que con las normas impugnadas pasa de un incremento fijo del 30% anual, a un aumento equivalente al que acuerde el Poder Ejecutivo para los servidores públicos por variaciones en el costo de la vida), la Procuraduría indica que desde hace muchos años, ha sostenido la tesis de que no existe un derecho adquirido a un sistema específico de revalorización, por lo que el legislador está en posibilidad de modificar las normas relativas al sistema de reajuste, siempre que ello no implique la devolución de sumas ya canceladas. En esa línea, se ha indicado que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y que esa flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar tanto las condiciones iniciales, como las prestaciones en curso de pago. Partiendo de ello, no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar incluso al colapso del sistema de Seguridad Social de un país, lo cual perjudicaría no sólo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro (cuando surja alguna de las contingencias protegidas) prestaciones económicas de la Seguridad Social. (Dictamen C-147-2003 del 26 de mayo de 2003, reiterado en el C-181-2006 del 15 de mayo de 2006, en la OJ-021-2007 del 9 de marzo de 2007, y en la OJ-082-2015 del 3 de agosto de 2015).

A pesar de lo anterior, se advierte que la Sala Constitucional ha mantenido una posición distinta a la de la Procuraduría al analizar el caso específico del reajuste del 30% anual para las pensiones del régimen Hacienda-diputados. Según la Sala, conjuntamente con el derecho a la pensión se adquiere el derecho al mecanismo de reajuste que estuviese vigente a la fecha en que se otorgó la pensión, de manera tal que ese mecanismo de reajuste resulta intangible para una ley posterior. Así lo indicó en la Sentencia N° 5817-93 de las 17:03 horas del 10 de noviembre de 1993: "... *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. (...) el porcentaje de aumento anual autorizado por la ley para los exdiputados no guarda relación con las reglas que conceden aumentos anuales para los beneficiarios de otros regímenes. En el caso de aquellos, el beneficio es mayor y configura un privilegio de que otros jubilados no disponen. Esta circunstancia puede repugnar a quienes toca aplicar la norma, como parece ser el caso de las autoridades recurridas (véase, a este respecto, lo que ellas dicen en su informe, especialmente al folio 33). Pero aun cuando se tratase de un beneficio exorbitante y contrastante –tema que la Sala no puede abordar con motivo de este recurso– la solución sería la misma, por exigirlo así el citado principio de irretroactividad".* (En sentido similar pueden consultarse las Sentencias N° 6464-94 de las 9:18 horas del 4 de noviembre de 1994; N° 1500-96 de las 9:03 horas del 29 de marzo de 1996 y la N° 4289-97 de las 16:18 horas del 23 de julio de 1997). En todo caso, este Órgano Asesor de la Sala Constitucional ratifica su criterio en el sentido de que el legislador sí está legitimado para modificar la metodología de revalorización de las pensiones en curso de pago, siempre que esa modificación no implique la obligación de reintegrar las sumas ya percibidas con base en las normas vigentes con anterioridad.

Por último, el accionante también acusa la violación del principio de irretroactividad normativa por la creación de una contribución especial solidaria y redistributiva que afecta el monto de las pensiones en curso de pago. Al respecto,

debemos indicar que si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado en la jurisprudencia de esa Sala, también ese Tribunal ha precisado que no existe un derecho a que la prestación derivada de ese derecho lo sea por un monto específico, pues “... *la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen...*”. (Sentencias N° 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de setiembre de 1991, N° 2379-96 de las 11:06 horas del 17 de mayo de 1996 y N° 3250-96 de las 15:27 horas del 2 de julio de 1996). En el caso específico de las contribuciones especiales, la Sala, en su Sentencia N° 3250-96 de las 15:27 horas del 2 de julio de 1996, indicó que tales contribuciones no son inconstitucionales por encontrar fundamento en la naturaleza social del derecho a la jubilación, naturaleza que se inscribe dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos por el artículo 50, de la Constitución Política. En la resolución mencionada, la Sala ratificó la validez de una contribución muy similar a la que se cuestiona en esta acción, impuesta a los pensionados del régimen del Magisterio Nacional. En esa oportunidad indicó lo siguiente: “... *la contribución que se fija a cargo de los pensionados del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional en el artículo 12, y la exclusión que de dicha contribución se hace como derecho adquirido en el transitorio I ambos de la Ley número 7268, no lesionan el artículo 34 de la Constitución Política, por formar parte del elenco de limitaciones que válidamente han formado parte el derecho fundamental a la jubilación que ostenta el accionante desde su ingreso y de las cuales no puede sustraerse porque las adquirió junto con él. (...) La forma en que el artículo 12 de la Ley 7268 regula la contribución a cargo de los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional, no contraviene el artículo 45 de la Constitución Política, primero, porque respeta el principio de progresividad (única falta que se hizo notar al evacuar en su oportunidad la Consulta Legislativa y que el Parlamento se encargó de enmendar) con lo que deja prácticamente intacto un monto suficiente a juicio de la Sala para garantizar el efectivo disfrute del derecho a la jubilación, y segundo, porque los montos que se cobran por los distintos excesos que ocurran en casos concretos tienen un claro fin protector y uniformador en beneficio del grupo de personas para quienes fue establecido el régimen; es decir, están dirigidas al bienestar social de todos o bien de la gran mayoría de los miembros para los cuales se concibió el régimen. Ello puede conllevar que en algunos sistemas jubilatorios existan normas redistributivas para aquellos casos que pueden llamarse si se quiere, extraños a la razón de ser del régimen y que deben por lo tanto, sufrir un proceso de uniformación (sic) para asimilar los beneficios percibidos (en la medida de lo necesario y posible) a los que reciben la mayoría de los beneficiados del régimen, teniendo que hacer, en consecuencia, -si es su deseo seguir disfrutando de los beneficios*

del sistema- un mayor aporte por recibir una mayor contraprestación en relación con las personas que fueron tomadas en consideración al diseñarse el sistema -en este caso, los maestros-, quienes perciben un salario sustancialmente menor y ,en consecuencia, lo es también su jubilación o pensión. Justo es pues -por el carácter solidario del régimen- fijar un monto máximo suficientemente alto que permita incluir los salarios superiores de los beneficiarios propios del fondo y someter a mayor exigencia participativa a los que estén por encima de él, por provenir siempre de obligaciones no contempladas dentro de las tomadas en consideración al fijar las bases del sistema". En síntesis, nada se opone dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la Seguridad Social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión en los sistemas especiales contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan un cierto margen de discrecionalidad, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión. Además, la Procuraduría estima que, en definitiva, las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad. Con fundamento en lo expuesto, estima la Procuraduría que las normas cuestionadas no infringen derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, la prohibición de retroactividad, ni la doctrina de la supervivencia del derecho abolido.

D.- En cuanto al alegato a la violación de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, e intangibilidad del patrimonio. Con respecto a ese tema, la Procuraduría indica que la contribución especial solidaria creada mediante la Ley N° 9383 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública. El monto de ese salario, para el primer semestre del año 2017, asciende a ¢260.250.00, por lo que la contribución especial solidaria se empieza a pagar a partir de los ¢2.602.500,00. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto, no están afectos a la contribución especial solidaria que se solicita anular. Es importante destacar que la contribución especial solidaria es escalonada, o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional

de proporcionalidad. También asegura la razonabilidad del aporte el hecho de que la contribución, conjuntamente con la cotización, no pueda superar un 55% del monto bruto de la pensión. Así lo establece la propia Ley N° 9383, en su artículo 2, según el cual: *“ En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”*. Una previsión muy parecida a la mencionada en el párrafo anterior se encuentra en el artículo 11, de la Ley N° 7302 citada, artículo que fue reformado por la Ley N° 9380 que se impugna en esta acción. Esa norma establece que *“En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%). Respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”*.

En lo referente al incremento en el porcentaje de cotización (que estaba fijado entre un 7 y un 9% y que a raíz de las normas impugnadas pasó de un 9 a un 16%), estima la Procuraduría que tal variación tampoco es irrazonable ni desproporcionada, sobre todo si se toma en cuenta que el sistema protegió a las personas de ingreso más bajo, de manera tal que el 9% aplica a quienes tengan menos ingresos, porcentaje que se incrementa conforme aumente el ingreso. Además, quienes devenguen dos veces o menos del salario más bajo, no cotizan del todo. También es importante señalar que la prueba de la irrazonabilidad de una norma corre por cuenta de quien la alega, siendo que en este asunto no se ha demostrado tal irrazonabilidad. Sobre el tema, esa Sala ha indicado que *“Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible*

hacer un análisis de razonabilidad sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada" (Sala Constitucional, Sentencia N° 5236-99 de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999, reiterada, entre muchas otras en la N° 10153-2001 de las 14:44 horas del 10 de octubre del 2001 y en la N° 14392-2016 de las 9:05 horas del 5 de octubre de 2016). Además, conforme a la jurisprudencia constitucional, el examen de razonabilidad, como parte integrante del control de constitucionalidad, se limita a excluir del ordenamiento aquellos actos totalmente irrazonables, pero no a sustituir ni a enjuiciar a las autoridades públicas en la ponderación de los elementos que puedan hacer una opción más adecuada que otra (resoluciones N° 1064-2009 de las 15:07 horas del 28 de enero de 2009, N° 9042-2010 de las 14:30 horas del 19 de mayo de 2010 y N° 10986-2012 de las 15:05 horas del 14 de agosto de 2012).

Partiendo de lo anterior, es claro que la posibilidad de que el monto de la pensión llegue a sufrir un rebajo de hasta un 55% del monto bruto como producto del aumento en la cotización y del pago de la contribución solidaria no es irrazonable ni desproporcionado, pues esa posibilidad solo existiría cuando el monto de las prestaciones sea sumamente elevado, debido a que la contribución inicia -se insiste- a partir de los ¢2.602.500,00 y es gradual. Tampoco considera este Órgano Asesor que las normas impugnadas infrinjan el derecho a una remuneración digna contenido en el artículo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues esa norma se refiere a una remuneración de naturaleza salarial, y no a una prestación de la seguridad social. De todos modos, el ingreso que percibiría el pensionado después de aplicar la contribución no sería indigno, pues para verse afectado por esa contribución su ingreso tendría que ser superior a los ¢2.602.500,00, suma que es bastante aceptable para una prestación económica por vejez. Por otra parte, la normativa impugnada no infringe la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada por Costa Rica mediante la ley N° 9394 del 8 de setiembre de 2016), ni la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, pues las disposiciones cuestionadas, lejos de desproteger a los adultos mayores de menos ingresos, propicia su protección, eximiéndolos de cotizar en algunos casos, y disminuyendo el porcentaje de cotización en otros. En lo que concierne a la posible infracción del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, se debe indicar que los artículos 65.3, y 67.a, de ese instrumento, establecen expresamente que podrá prescribirse (significa determinarse por la legislación nacional o en virtud de la misma, conforme al art. 1.1 Ibid.), según la regla fijada por las autoridades competentes, un máximo para su monto, a reserva de que ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que

en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (arts. 65, 66, 67 Ibid.); lo cual se constituye como parámetro de constitucionalidad (convencionalidad) de la cuantía de la pensión. Además, conforme a la sentencia de 28 de febrero de 2003, del Caso cinco pensionistas –vs– Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos admitió que mediante ley en sentido estricto y por fines públicos o sociales (criterios financieros razonables-ahorro fiscal-, que con un fin legítimo, tiendan a preservar el bienestar general, justificado en la estabilidad financiera del Estado en general, y en particular, del sistema pensional del sector público), se pueda limitar o reducir “a futuro” el efecto patrimonial de las pensiones de la Seguridad Social y en especial su monto; dándose a entender que las restricciones pueden comprender válidamente a las pensiones existentes (en curso de pago) y no sólo las futuras que se acusen a partir de la vigencia de dicha ley.

E.- Sobre el alegato a la violación al derecho de defensa y al principio del debido proceso. Al respecto, estima la Procuraduría que no es necesario emitir una resolución administrativa, u otorgar una audiencia individual, antes de aplicar una ley. De conformidad con el artículo 129, de la Constitución Política, las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen. Desde nuestra perspectiva, no es posible pretender que para aplicar una disposición general, como lo es una ley, deba notificarse a cada uno de los destinatarios de la norma, pues ello haría inoperante el sistema. De toda suerte, lo que se acusa es un problema de aplicación que no puede ser debatido en una acción de inconstitucionalidad, pues definir si antes de aplicar las leyes cuestionadas es necesario emitir una resolución administrativa, o algún otro tipo de acto, es un tema que sería materia -a lo sumo- de un recurso de amparo. Por todo lo anterior, la Procuraduría sugiere que lo procedente es declarar sin lugar la acción.

7.- [Nombre 281], presenta gestión como coadyuvante activa de la acción, que mantiene un recurso de amparo N° 17-002532-0007-CO que está pendiente de resolver, y mediante el cual se alegan reclamos contra los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 del 29 de julio de 2016, mediante la cual reforma los artículos 4 y 6, de la Ley N° 7302; artículo único, de la Ley N° 9380 del 29 de julio del 2016, mediante el cual se reforma el artículo 11, de la Ley N° 7302; artículo 8, de la Ley N° 9381 del 29 de julio de 2016. Argumenta la violación a los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas (invoca la Sentencia N° 5817-1993) y el Dictamen C-065-92 de la Procuraduría General de la República. Violación al derecho constitucional al debido proceso porque no se les emitió resolución administrativa o comunicación previa de los rebajos a su pensión, y sin poder ejercer el derecho a la defensa. Sobre la violación a las

situaciones jurídicas consolidadas señala infracción a los principios de irretroactividad de la Ley (artículo 34, de la Constitución Política), que permita certeza jurídica para la seguridad de las personas y la propia equidad, pues ante el reemplazo de una norma primigenia se conserven, o al menos que los derechos adquiridos y los hechos cumplidos se mantengan y respeten. Señala la violación a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad, toda vez que desde el 12 de enero de 2017 experimento un rebajo del 50% de su pensión, lo que irrespeta sus derechos adquiridos sino el orden constitucional propio de un régimen totalitario, y desafiante ante el poder de la Sala Constitucional. Acusa violación a la responsabilidad administrativa y de la intangibilidad del patrimonio (artículos 41 y 45, de la Constitución Política), que exige que toda lesión antijurídica por acción u omisión causada por el poder público en la esfera patrimonial o extrapatrimonial debe ser integralmente reparada, resarcida o indemnizada (refiere a la Sentencia N° 5207-04 del 18 de mayo de 2004). Sobre la violación al principio de irretroactividad, señala la doctrina de la supervivencia del derecho abolido, de modo que la ley derogada continúa vigente para otorgar protección a esos actos y contratos contra las nuevas normas jurídicas (Sentencia de la Sala N° 12239-06). Acusan violación a la protección a una remuneración digna contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Ley Integral para la persona adulta mayor, toda vez que hay una afectación en la red de seguridad social en Costa Rica, pues se rebaja de manera abrupta los montos percibidos de un mes al otro, cuando se ganó el derecho luego de más de treinta y cuatro años de servicio público. Cita la Sentencia N° 633-94. En cuanto a la violación de los artículos 25 al 30 y 66, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores, señala que cualquier norma legal que se dicte reduciendo pensiones en curso, como es el caso impugnado, es inconstitucional, aunque se esté en presencia de un régimen con cargo al Presupuesto Nacional y no exista fondo de pensiones pre constituido, pues se trata de derechos jubilatorios de pensión, que han sido catalogados como derechos constitucionales y fundamentales por esa propia Sala Constitucional y en consecuencia tiene un fuero de protección especial. Hay una lesión a los derechos establecidos en el artículo 51, de la Constitución Política, en tanto que vulneran los derechos económicos y social de los adultos mayores quienes ven disminuido groseramente su único ingreso.

8.- Alfredo Hasbun Camacho, en su condición de Ministro de Trabajo y Seguridad Social e Irma Velásquez Yánez, en su condición de Directora Nacional de

Pensiones, sobre la posición del accionante informan que conforme a la certificación aportada es beneficiario de pensión, al amparo de las Leyes N° 148 y N° 7007, del Régimen de Hacienda Diputados, a partir del 14 de septiembre de 1984. Asimismo, se constató con el Sistema de Pagos de la Dirección Nacional de Pensiones.

Sobre los vicios de procedimiento, indican que desde una óptica de seguridad jurídica, tanto la Dirección Nacional de Pensiones como el Ministerio se han limitado a aplicar las leyes impugnadas, luego de ser publicadas en el diario oficial La Gaceta, las cuales rigen para todos sus efectos. Señalan los Dictámenes C-0259-99 del 29 de enero de 1999 y C-126-2011 del 10 de junio de 2011, entre otros y que sostienen que aún en los casos en los que una Ley o un numeral de ésta, sea idéntica a otra anulada por la Sala Constitucional, la Administración debe seguir aplicando la primera mientras no exista un pronunciamiento expreso; en sentido contrario, de la propia Sala Constitucional, o bien que la norma en cuestión sea derogada por otra posterior de igual rango.

Sobre la aplicación del rebajo de pensión sin comunicación previa, debido proceso y derecho de defensa, alegan que el artículo 129, de la Constitución Política, establece que las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen. A falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en casos que la misma autorice. El alegato del accionante no encuentra asidero legal alguno, no hay obligación de realizar una comunicación o emitir resolución alguna, de previo a la aplicación de lo dispuesto en las leyes bajo análisis, dado que lo ordenado por ley es de acatamiento obligatorio. Los rebajos están claramente establecidos en la legislación aprobada y vigente, como sucede con la Ley N° 9383, de manera que en lo que les compete deben esperar a la aplicación de la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones citados en la ley y cuyo monto de pensión exceda diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, por parte del Ministerio de Hacienda, quien es la dependencia administrativa encargada de aplicar las deducciones de ley en los beneficios jubilatorios y/o las pensiones.

Sobre el principio de irretroactividad de la ley, la intangibilidad patrimonial, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, sin embargo el derecho concedido a los pensiones o jubilados no es un derecho irrestricto, que no pueda limitarse su disfrute, máxime cuando se trata de fondos públicos. En este sentido, la Sala Constitucional en su Sentencia N° 2010-001625, del 27 de enero de 2010. El derecho a una pensión o jubilación, resguarda un carácter constitucional, pero en determinado caso el monto podría variar ante las diferentes circunstancias que se

presenten en la sociedad. Incluso, en razón de lo anterior, encuentre en el Derecho Comparado, doctrina que es conteste con esta tesitura legal, por lo que citan el fallo del Tribunal Constitucional Español, con su Sentencia N° 134/1987. Alega que de la literalidad del articulado del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (102), que se citó en la jurisprudencia costarricense, e incluso el señalado por el accionante, se desprende sin mayor juicio de valor, que las jubilaciones o pensiones son inherentes al ser humano como garantía de una digna calidad de vida y protección durante la vejez una vez que opere el retiro de la vida laboral activa, lo que implica que el objetivo de la prestación por vejez es proteger y no enriquecer en esta etapa de la vida. En su artículo 26.3 enmarca la posibilidad de que existan reducciones en las prestaciones contributivas, cuando éstas excedan un valor prescrito, concepto que refiere a una regulación legal expresa dentro del ordenamiento jurídico del país miembro. Por ello, enfatizan que no existe legalmente un derecho subjetivo a una pensión con cuantía determinada, que tenga su génesis en el hecho de haber efectuado una determinada cotización. Se insiste en que la implementación de las leyes no afecta los derechos invocados por el accionante, ya que el sistema de pensiones, debe ser visto en su globalidad, sin olvidar que se trata de administrar recursos económicos limitados y por ello la no admisión de estas contribuciones especiales implica la negación del principio de solidaridad. Se eliminan privilegios injustificados a favor de un grupo de pensionados que actualmente pagan menos del 10% del monto que reciben, el 90% restante de su pensión la paga el resto de los costarricenses a través de impuestos o endeudamiento público. No hay violación al artículo 34, de la Constitución Política, toda vez que se aplica a las pensiones actualmente en curso de pago y con efectos hacia el futuro, o sea, los montos que hoy ha percibido los jubilados y pensionados, ingresaron ya su esfera patrimonial, por lo que claramente eso escapa de la aplicación de nuevas normas. Cita la Sentencia N° 2006-00091, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2006, que se refiere a que no se puede hablar de la existencia de un derecho a que la normativa no cambie. En el informe siguen manifestando que las reformas no hacen nugatorio el derecho a la pensión, el cual se conserva y tampoco se desprotege la remuneración digna, sino que lo que se aplica es un correctivo solidario en beneficio del colectivo. Lo anterior implica que la realidad social diaria y las necesidades de la colectividad provoquen un ajuste necesario de la realidad legal vigente, lo cual no implica violación alguna al principio de irretroactividad de la ley.

Sobre los principios de razonabilidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad indica que la contribución especial se fundamenta no sólo en criterios de legalidad, sino

en criterios de solidaridad y justicia social, entre otros. En un inicio los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional otorgaban beneficios jubilatorios sin limitación alguna, es decir, carecían de tope. Es posteriormente y a raíz del cambio de la realidad social y económica del país que se requiere aplicar los topes, ya no solo para el otorgamiento de los beneficios jubilatorios, tal como se ha hecho hasta la fecha, sino además para la totalidad de las pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional. No implica que las pensiones decrecerán y permanecerán en montos fijos, cada semestre el Gobierno decreta incrementos por concepto de variaciones en el costo de la vida y en este tanto, las pensiones crecerán de acuerdo con esa variable. Se trae a colación el principio pro-fondo de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en las Sentencias N° 1995-0390 de las 16:00 horas del 15 de noviembre de 1995, N° 2006-0213 de las 9:10 horas del 7 de abril de 2006, y N° 2010-0075 de las 14:00 horas del 3 de junio de 2010, que se cita un extracto. Por ello, debe considerarse que la fundamentación de la aplicación de esta contribución especial, solidaria y redistributiva legalmente establecida a todos los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, es producto de la realidad social y económica del Estado costarricense. Todo lo anterior para evitar la progresión desproporcionada que hoy existe, la cual afecta directamente al Presupuesto Nacional, y lo que se pretende es que el pago de las pensiones disminuya su impacto en el déficit fiscal. Se busca la satisfacción del interés de la colectividad. De todo lo anterior, la solidaridad es un valor intrínseco a la materia de seguridad social, en este caso específico a la materia de las pensiones y/o jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional, las reformas no conllevan a un trato irrazonable, desproporcionado y confiscatorio. Lo que producen las medidas no es una extinción de la pensión o jubilación, sino más bien un efecto reductor del monto que se percibe por este concepto, cediendo en estos casos el interés particular (de una minoría de pensionados) ante el general (sociedad). Las leyes impugnadas se apegan a principios de mayor justicia social y equidad, pues la finalidad de su aplicación es precisamente la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos que se reciben por concepto de cotizaciones y los egresos que corresponden al pago de los beneficios jubilatorios y que a la fecha resultan desproporcionados. Se busca bajar los montos más altos de una minoría de la sociedad costarricense.

Sobre la protección de los adultos mayores y la remuneración digna, indica que aún con las leyes cuestionadas, este grupo de pensionados mantendrá condiciones de pensión, muchísimo mejores -privilegio o lujo- que el resto de la sociedad costarricense. De tal forma que no existe una desprotección a los adultos mayores, ni un perjuicio económico tal y como alega el accionante. No hay violación al Convenio N° 102, de la

Organización Internacional del Trabajo, pues seguirán disfrutando de ayuda plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activas en las esferas económicas, sociales, culturales y políticas de la sociedad, toda vez que se ha explicado las pensiones en cuestión son de privilegio o lujo. En comparación se ofrece una tabla que indica lo siguiente:

Régimen Contributivo (Monto único mensual)	No Régimen IVM (Monto máximo mensual)	Regímenes con cargo al Presupuesto (Pensión promedio)*	Monto de Pensión mensual del accionante aplicando la totalidad de las deducciones de Ley y la Contribución Solidaria (enero 2017)
₡78.000,00	₡1.527.477,00	₡464.641.20	₡3.508.509.44

*Monto promedio de pensión tomando en consideración las 18.700 personas que no estarían sujetas a la contribución especial solidaria y redistributiva.

Hay enorme diferencia en los montos, de modo que la pensión del señor [Nombre 001] se financiarían 45 pensiones del Régimen No Contributivo, y es 2.3 veces mayor al IVM-CCSS al cual pertenece el 80% de los pensionados de Costa Rica. Hay diferencias en los regímenes en cuanto al reajuste también. Por otra parte, para el Quintil V (el más rico de Costa Rica) su pensión es 1.3 veces mayor que el ingreso promedio recibido por los hogares más ricos (de ₡2.602.095.00 según INEC/2016). Se refieren a la desigualdad social de este tipo de pensiones desvirtuando el esquema de seguridad social, que pasa de una garantía para obtener un ingreso digno de protección durante la vejez, a un método de enriquecimiento escalonado. Hay necesidad para cambios pues se afirma que el pago por concepto de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, alcanzan un 10% de dicho rubro, es decir, por cada cien colones pagados a jubilados y pensionados noventa colones se cubren con impuestos de todos los costarricenses.

En cuanto al alegato de que las leyes atentan contra la protección de la remuneración digna, la protección que gozan las personas adultas mayores, y afecta a la población en estado de vulnerabilidad y que va en contra de la seguridad social. Sin embargo, estiman que es un tema de gran sensibilidad, visto desde el marco de

legalidad de un país social y democrático que arraiga el respeto del adulto mayor y procura su bienestar. Que existen regímenes que funcionan paralelamente al sistema universal de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que concuerda con los derechos fundamentales. Por otra parte, refiere al dictamen de la Procuraduría General de la República C-324-2002, del 3 de diciembre de 2002, que cita instrumentos internacionales, y cuya implementación se ha realizado por el Estado costarricense con la finalidad de no desamparar a sus ciudadanos ante una eventual imposibilidad de obtener un ingreso. El derecho a la pensión es inherente a la condición de ser humano, no obstante no es posible afirmar que sea un derecho irrestricto, dado que el mismo podría variar ante las diferentes circunstancias que se presenten en la sociedad. Cita el libro Historia de las Pensiones en Costa Rica de Juan José Ortega y Olga Marta Rodríguez, 1era edición, Ministerio de Información y Comunicación. San José, Costa Rica. 1998, páginas 20-21 y 37. Luego concluye que con las reformas no hay desprotección al adulto mayor en ningún sentido.

Sobre el método de revalorización indican que la metodología de revaloración no es un derecho adquirido, máxime en este caso, en donde no existe un parámetro objetivo que haya servido de base para la implementación de un incremento anual del 30% a una pensión. Ello en razón de que este aumento se realizaba, sin ningún tipo de relación, entre lo que estos jubilados pudieron haber cotizado en su momento, y los montos que llegaron con el paso de los años a percibir. Esto volvió las pensiones en desproporcionadas en detrimento del Presupuesto Nacional, y el legislador dispuso un nuevo parámetro acorde con las necesidades socioeconómicas del país y que fuera equitativo y justo. Lo anterior en respeto al Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sobre el principio de la responsabilidad administrativa señalan que el Ministerio se encuentra obligado por ley a aplicar la normativa vigente, la cual no contraviene principios fundamentales de derecho que alega el accionantes.

Por todo lo anterior, solicitan se declare sin lugar la acción.

9.- [Nombre 282], en su condición de apoderado especial judicial de [Nombre 283], presenta escrito para coadyuvar en forma activa en el tanto su representado es pensionado del régimen de Hacienda, Ley N° 148 y desde el año 1991, por lo que, por aplicación de los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 de 26 de agosto de 2016, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, el artículo único de la Ley N° 9380 de 26 de agosto de 2016 y “Ley Porcentaje de Cotización de Pensiones y

Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones”, y se le aplica un rebajo confiscatorio, desproporcionado, toda vez que el mismo fue aprobado mediante leyes que contienen serios errores en la tramitación de los mismos. Sobre los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 de 26 de agosto de 2016 señala la carencia de estudios técnicos, financieros, económicos y actuariales, por la carga económica que representa para los pensionados (de 25% a 75% del monto que supere la base exenta), que es progresiva sin un sustento técnico ni actuarial, y que no se generan minusvalías. Señala que la ley violenta el procedimiento de aprobación de leyes, tiene efecto retroactivo con perjuicio a derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, así como quebranto a los artículos 3, incisos c), f) y g), 6, 7 y 17, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Que las personas que pretenden adquirir un derecho jubilatorio están obligadas a contribuir a sufragar el costo que implica la existencia de un fondo de esa índole, no así, a quienes ya contribuyeron con las cuotas que les permitió el surgimiento del derecho. Hay una doble cotización por el mismo hecho generador, por la contribución ordinaria de la Ley N° 7302 (del 9%), y la especial, solidaria y redistributiva, prueba de ello es que el artículo 4, de la Ley indicada, dispone que los recursos ingresarán a la caja única del Estado. Hay afectación a los derechos económicos y sociales de los adultos mayores, quienes verán disminuidos groseramente su único ingreso, la pensión, por un posible incremento en la cotización, así como derechos fundamentales, por el rebajo de 52.94% de la pensión del coadyuvante. Indica que es inconstitucional del artículo Único de la Ley N° 9380 que establece un aumento al “porcentaje de cotización de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones”, de un 9% a un 16%, lo que impone una carga exorbitante aunada a la contribución especial y solidaria de la Ley N° 9380 (sic). Señala la infracción al procedimiento legislativo, falta de estudio técnicos, financieros, económicos y actuariales, el porcentaje oscila entre un 9% y un 16% lo que contraviene el artículo 34, Constitucional. Acusa la doble imposición, así como los derechos económicos y sociales de los adultos mayores, la mencionada Convención Interamericana, y el artículo 51, de la Constitución Política. Alega también la inconstitucionalidad por violación a las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos. A parte de las normas constitucionales, el país ha reforzado el derecho fundamental de las personas al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, se fundamenta “en el principio de un sistema general de seguridad social”, que procura aplicarse a todas las ramas de la actividad económica, sin realizar ningún tipo de selección de riesgo laboral

y/o profesional, normativa aprobada y vigente en Costa Rica. Señala los artículos 3, incisos c), f) y g), 6, 7, y 17, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Señala que los artículos 25 al 30 y 66, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, están referidos no a beneficios por pensión, sino al salario de referencia del trabajador para el otorgamiento del beneficio. No se refiere a que las prestaciones en curso de pago, previamente declaradas y que fueron rebajadas al momento del otorgamiento. Ni autoriza que las pensiones están gravadas nuevamente con cargas fiscales, parafiscales, contribuciones al fondo, contribuciones especiales y solidarias, entre otras, que implique una disminución hasta en un 55%. Eso las hace inconstitucionales. Lo mismo que la infracción por los artículos señalados de la Convención Interamericana.

10.- Por resolución de las 12:00 horas del 15 de mayo de 2017, la presidencia de la Sala Constitucional resolvió las solicitudes de coadyuvancia interpuestas por [Nombre 281], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 065] y [Nombre 282], como apoderado especial judicial de [Nombre 283], portador de la cédula de identidad N° [Valor 066]. Al haberse presentado las gestiones en tiempo, se resolvió tenerlos como coadyuvantes de la acción, en cuyo caso se informa que al no ser parte principal en el proceso, no resultarán directamente perjudicadas o beneficiadas por la sentencia, es decir, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta cosa juzgada, no le alcanzan, tampoco, los efectos inmediatos de ejecución de la sentencia, pues a través de la coadyuvancia no se podrá obligar a la autoridad jurisdiccional a dictar una resolución a su favor, por no haber sido parte principal en el proceso. Lo que sí puede afectarle, pero no por su condición de coadyuvante, sino como a cualquiera, es el efecto *erga omnes* del pronunciamiento. La sentencia en materia constitucional, no beneficia particularmente a nadie, ni siquiera al actor; es en el juicio previo donde esto puede ser reconocido.

11.- En esta misma resolución, se asigna el expediente al magistrado Luis Fernando Salazar Alvarado, a quien por turno corresponde el estudio de fondo de las acciones acumuladas.

12.- Por escrito presentado a las 11:56 horas del 14 de febrero de 2017, por [Nombre 002], portador de la cédula de identidad N° [Valor 002], [Nombre 003], portador de la cédula de identidad N° [Valor 003], [Nombre 004], portador de la cédula de identidad N° [Valor 004], [Nombre 005], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 005], [Nombre 006], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 006], [Nombre 007], portador de la cédula de identidad N° [Valor 007], [Nombre 008],

portadora de la cédula de identidad N° [Valor 067], [Nombre 009], portador de la cédula de identidad N° [Valor 009] y [Nombre 010], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 010], interponen la acción de inconstitucionalidad N° 17-002469-0007-CO contra los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383 publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 164, Alcance 151 del 26 de agosto de 2016. Alegan, al efecto, que la normativa impugnada infringe el artículo 34, Constitucional, en tanto permite la aplicación de una nueva deducción, por concepto de “*contribución solidaria*”, que no existía cuando se pensionaron y que supone desconocer una situación jurídica consolidada. Afirman que esto infringe, además, el derecho de propiedad y supone una confiscación de sus pensiones, en violación de los artículos 40 y 45, de la Constitución Política; 21, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 17, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 23, de la Declaración Americana de Derechos y Deberse del Hombre. Señalan, también, que se infringe el artículo 7, de la Constitución Política, en relación con los numerales 26, 28 y 30, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, por cuanto, el referido instrumento internacional no permite que se rebaje el monto de la pensión con sustento en reglas posteriores, que no estaban previstas al momento de adquirirse el derecho a la pensión. Sostienen, asimismo, que se infringe el principio de razonabilidad. Alegan, finalmente, que se infringieron los principios de conexidad y publicidad en el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley N° 9383, con motivo de la modificación realizada por los diputados y diputadas a algunas de las normas del proyecto publicado, originalmente, en La Gaceta N° 190 del 3 de octubre de 2014.

13.- Por Sentencia N° 2017-005961 de las 11:02 del 25 de abril de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-002469-0007-CO, se ordenó su acumulación al expediente N° 17-001676-0007-CO.

14.- Por escrito de [Nombre 013], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 013], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2 y 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, y los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes de su caso, que heredó la pensión de su esposo y exdiputado Manuel Escalante Durán, aprobado por la Dirección Ejecutiva de Pensiones del Ministerio de Trabajo, por resolución N° R-TP-DNP-UT-205-2000 de las 14:34 horas del 7 de junio de 2000. Que en el Diario Oficial La Gaceta N° 164 del 26 de agosto del 2016, se publicaron las Leyes N° 9380, N° 9381, N° 9383 y N° 9388, por medio de las cuales se provocó la lesión radical y abusiva a sus derechos fundamentales como adulto mayor y como

jubilada al amparo del régimen de Pensiones de Hacienda-Diputados. Posteriormente transcribe y describe las normas que acusa le afectan. Indica que se le aplicó la carga impositiva desproporcionada e irrazonable al monto anterior de la pensión, conforme a la prueba que aporta.

La accionante alega la vulneración al principio de seguridad jurídica por lesión a la irretroactividad de la ley con gravamen radical a los derechos patrimoniales que son consecuencia de situaciones jurídicas consolidadas. Señala la obligación del Estado de proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con el poder público en general y la Administración Pública en particular - entre otros- y, al propio tiempo, se garantiza la estabilidad de las condiciones previstas por la normativa vigente. Visto así, la seguridad jurídica no requiere demarcar un determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos, actos o conductas. Este principio-derecho-deber está plasmado en el numeral 34, de la Constitución Política, que transcribe y luego cita la Sentencia N° 267-2012 de las 15:34 horas del 11 de enero de 2012. Señala que la Sala Constitucional considera el principio de seguridad jurídica como para brindar certeza frente a las modificaciones del Derecho escrito y no escrito, procurando con ello, en la medida de lo posible, eliminar la incertidumbre jurídica, las modificaciones arbitrarias y no trastocar los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas y de buena fe; incluso en la dimensión del respeto al patrimonio consolidado, o a su núcleo esencial de contenido, conforme al citado numeral 45, de la Constitución y su abundante jurisprudencia constitucional. En este punto señala la aplicación de una medida impositiva, denominada “contribución especial”, como lesiva a la intangibilidad del patrimonio privado, la capacidad contributiva y los derechos que son la consecuencia de situaciones jurídicas consolidadas de mi persona como pensionado exdiputado y terceros relacionados. Como primer punto de este señalamiento, menciona la afectación sobre el monto bruto de pensión del asegurado de un 55% del total de la pensión, con los rebajos, además por cargas sociales e impuesto de la renta, además del régimen de pensiones al que pertenece. Esto atenta contra los derechos patrimoniales adquiridos y el patrimonio privado del pensionado, o al menos a su núcleo esencial, en claro perjuicio de su situación personal y económica a través del tiempo. La contribución especial se aplica de forma desproporcionada en relación con el patrimonio privado del pensionado, no guarda correspondencia con el principio de capacidad contributiva, que funge como parámetro de validez de las determinaciones tributarias impuestas por el Estado (artículos 18 y 33, de la Constitución Política). Dice

que la irretroactividad es un principio de raigambre constitucional que protege a aquellos derechos materiales e inmateriales que, con ocasión del transcurso del tiempo o con base en un título jurídico habilitante que otorga la calificación de beneficiario de un derecho, las personas adquieren en sus diferentes relaciones sociales la estabilidad necesaria para disfrutar de los derechos derivados, incluso como medio de sobrevivencia por sus condiciones objetivas y subjetivas de avanzada edad. Cita la Sentencia N° 2765-1997 de las 15:03 horas del 27 de mayo de 1997. El perfeccionamiento de un derecho o de determinada condición en el tiempo es condición *sine que non*, para protegerlo ante nuevas regulaciones que surjan en perjuicio de tal derecho. Cita la Sentencia N° 886-1997 de las 15:27 horas del 11 de febrero de 1997. Por ello, estima que el concepto de situación jurídica consolidada tiene amparo constitucional para quien la ostenta a su favor, siendo que, concluyen aspectos de prolongación en el tiempo que el ordenamiento jurídico debe proteger y que pertenecen a los ciudadanos quienes cumpliendo con determinados parámetros, se convierten en beneficiarios de determinado régimen, al que pudieron optar voluntariamente por condiciones originarias que le parecieron aptas a sus intereses y derechos. La irretroactividad es una protección integral en el tiempo y espacio que resguarda la voluntad inicial de quien se somete a un régimen jurídico o de efectos jurídicos por su cuenta y vela también por aquellos beneficios derivados de dicho sometimiento al imperio del ordenamiento jurídico vigente al momento de su nacimiento, reconocimiento y consolidación. Los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, por tanto, favorecen a su titular en la tesitura de ser derechos ciertos y no simplemente hipotéticos o especulativos y en tratándose de los derechos patrimoniales, su inclusión efectiva al respectivo patrimonio, confirma su existencia y protección jurídica. Cita la resolución de la Sala N° 670-I-94. Y en análoga perspectiva, en la resolución N° 7331-97 de las 15:24 horas del 31 de octubre de 1997, la Sala Constitucional señaló que, si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la normativa anterior. En el ámbito de las pensiones, cita las Sentencias N° 1925-93 de las 15:30 horas del 5 de mayo de 1993 y N° 5817-93 (sin indicar los datos de hora y fecha). Concluye que la pensión o el derecho a la pensión como tal, es la consecuencia de la pertenencia a determinada realidad fáctica y jurídica con beneficios predispuestos, siendo así que tal consecuencia se alcanza al cumplir ciertas condiciones objetivas dispuestas originariamente en el régimen especial de pensión. La Sala Constitucional ha llegado a la conclusión de que la ley es inmodificable en perjuicio, por cuanto a lo que tiene derecho el pensionado es la consecuencia de su elección y no a la regla que evidentemente puede variar, por lo que, en el caso del

derecho jubilatorio, éste no puede desaparecer por el simple cambio o modificación de la norma jurídica que en su oportunidad le dio vida y protección efectiva para su uso y disfrute. Concluye que la Ley N° 9383 lesiona los artículos 19, 33, 34, 45 y 49, de la Constitución Política, porque al aplicarse la contribución especial tiene una directa consecuencia patrimonial desfavorable para el pensionado por la Ley N° 148, al rebajarse en un 55% el monto bruto de su pensión sin tomar en cuenta las deducciones de ley indicadas. Esto afecta los compromisos económicos adquiridos a través del tiempo, o los que legítimamente tiene derecho para satisfacer sus necesidades personales, lo que le queda truncado en su núcleo fundamental el respectivo patrimonio y estabilidad patrimonial por efectos multilaterales. Otro punto que destaca es el derecho a la pensión obtenido conforme a las reglas previstas en la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda, el cual constituye un derecho adquirido. Las pensiones otorgadas al amparo de esta Ley, debe regularse por las reglas dispuestas precisamente por esta Ley, es decir, el otorgamiento, la consolidación y los efectos de las pensiones debe regirse en forma integral por las reglas establecidas en esta disposición normativa sin demérito de sus reformas pero sin afectar el núcleo esencial del patrimonio nacido al amparo de esta ley causal. Lo anterior se confirma, pues del contenido expreso de las anteriores leyes de cita -así en conjunto- se ha derivado un derecho adquirido a mi favor, o al menos el derecho adquirido para su no afectación sustancial a nivel patrimonial, lo cual incluso fue reconocido ya por el mismo Estado al momento de otorgar y pagar el beneficio. Cita la Sentencia N° 5817-1993 de las 17:09 horas del 10 de noviembre de 1993 de la Sala Constitucional, refiriéndose al derecho a la jubilación y pensión, reconoció la calidad de derecho adquirido que posee este beneficio. Así, no puede ser desconocido o radicalmente desmejorado, puesto que tal derecho adquirido se encuentra lo suficientemente blindado con la protección constitucional a través -también- del principio de seguridad jurídica, tal como lo ha reconocido expresamente la Sala Constitucional. La accionante resalta otro tema, como es la desproporcionalidad en la medida impositiva establecida en perjuicio del patrimonio del pensionado ex diputado. Así, una medida impositiva sobre el patrimonio de las personas, no puede ir más allá de lo razonable y proporcional, pues de lo contrario perdería toda legitimidad constitucional. Cita la Sentencia N° 8858-1998 (sin indicar datos de hora y fecha), sobre las pautas para el análisis del principio de razonabilidad tanto de actos administrativos como de normas en general. De igual manera cita la Sentencia N° 05236-99, donde el principio de razonabilidad constitucional lo establece como parámetro constitucional, lo hace de una manera práctica, es decir, para realizar el examen de normas y/o actos impugnados. En su criterio la medida impositiva carece de proporcionalidad en sentido estricto, porque al comparar la finalidad perseguida por las normas cuestionadas a

través de esta acción, cual es, en teoría, allegar fondos al erario público y establecer a la vez la contribución justa, igualitaria y equilibrada entre los pensionados, respecto del tipo de restricción que verdaderamente se impone, cuyo resultado, en el caso concreto es la pérdida de una parte significativa de los ingresos económicos (más de un 55%) y un desmejoramiento de las condiciones personales y económicas del adulto mayor, se puede resaltar sin reserva alguna la desproporcionalidad de la disposición normativa en relación con el fin que se pretendía obtener con ella. Sostiene que la medida impositiva es alta o desmesuradamente limitante de los derechos fundamentales a la propiedad privada y a la no confiscación del patrimonio de las personas (art. 40 y 45, Constitucionales), incluso con seria repercusión en la necesaria igualdad de trato (art. 33, *ibid.*), entre pensionados del propio régimen de exdiputados, así como en relación con otros regímenes de pensiones. Lo anterior, le resta legitimidad, idoneidad y necesidad a la carga impositiva, cuya inmediata repercusión en su inconstitucionalidad por vulnerar el principio de razonabilidad constitucional.

La accionante también acusa lesión al principio de capacidad económica como parámetro y sustento para la imposición de la contribución especial sobre el patrimonio del pensionado, como un principio general del Derecho Tributario Constitucional que debe orientar la actuación de los operadores jurídicos y, en particular, la del legislador ordinario al ejercer su potestad tributaria (artículo 121, inciso 13, de la Constitución Política). Afirma que no se tomó en cuenta la capacidad contributiva del pensionado, incluso con repercusión progresivamente desfavorable sobre la condición personal del adulto mayor, puesto que la magnitud patrimonial sobre la que tiene incidencia, afecta en forma directa su capacidad de pago y determina a la vez una injusta distribución de la carga tributaria. Cita la Sentencia N° 5652-1997 (sin ofrecer datos de horas y fecha), de igual manera la Sentencia N° 1226-2014 (sin ofrecer datos de horas y fecha). La afectación que se impone al patrimonio del pensionado, como sucede en mi situación, implica que el Estado pueda tomar una parte significativa de mi patrimonio (hasta un 55% según el artículo 3, de la Ley N° 9383), pero, como si ello fuera poco, a la parte restante de ese patrimonio se le impone una cotización de un nueve por ciento (9%), hasta un dieciséis por ciento (16%) para el sostenimiento de los regímenes especiales de pensiones, entre ellos el Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados (artículo único de la Ley N° 9380), sin perjuicio de las demás cargas sociales que también deben ser cubiertas por el pensionado, como es el pago del impuesto sobre la renta. Sin duda, esta afectación pone en peligro la particular subsistencia del pensionado, a partir de una desmedida imposición tributaria. Así este cúmulo de cargas impositivas, desarticulan el patrimonio del pensionado ex diputado y no toma en cuenta la pérdida significativa

de su patrimonio cuya repercusión inmediata es la imposibilidad de la capacidad económica para afrontar el pago del tributo, en relación con los gastos progresivos por nuestra condición de adultos mayores, cada vez más viejos y en proceso de decaimiento total. Se insiste: se aumentan los pagos impositivos en situación de desmejoramiento paulatino, progresivo y seguro.

Otro punto, es la protección constitucional, internacional y supra (e intra) constitucional al derecho a la pensión. Así, la Constitución garantiza el derecho a la pensión o jubilación, como un mecanismo para garantizar el bienestar y la existencia con dignidad y calidad de vida a las personas que cumplan los requisitos normativos dispuestos para este cometido preciso y especial. Relaciona los artículos 57, con el 73, Constitucionales, en tanto establece el régimen contributivo a la seguridad social, impregnado por la necesidad de velar por el bienestar de todos los ciudadanos. Asimismo el inciso g), del artículo 3, de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. De igual manera, cita la Sentencia N° 654-1993 de las 15:00 horas del 15 de febrero de 1993. Sobre la protección al derecho a la jubilación, también encuentra respaldo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, al citar el artículo 25, relativo a las prestaciones de vejez. En sentido similar, el artículo 23, de la Declaración Universal de Derechos Humanos que también transcribe. Según la Sala es un derecho que se adquiere e ingresa a la esfera jurídica de la persona desde el momento en que se cumplen las condiciones normativas para ello, siendo que en tales casos, la Administración actúa únicamente para reconocer o declarar el derecho, más no para constituirlo, al respecto, por medio del Voto N° 5817-1993 de las 17:09 horas del 10 de noviembre de 1993. Para la Sala el derecho se constituye y adquiere cuando se presenten las condiciones de hecho previstas jurídicamente para que tal derecho pueda válidamente concederse con el disfrute correspondiente. De tal modo, en forma simultánea con el derecho a la jubilación, se adquieren en ese mismo momento los beneficios que el régimen específico establece, tal como lo es el tope máximo a reconocer por concepto de beneficio jubilatorio. Esto no puede ser modificado sin lesionar al mismo tiempo en forma directa el derecho constitucionalmente establecido a la pensión como medio digno de vida que, en nuestra condición de adultos mayores, ostenta su propio cuadro fáctico y jurídico, incluso con normativa nacional e internacional a nuestro favor como régimen jurídico especial y reforzado. Estos derechos son parte de su situación jurídica consolidada, en la no afectación del núcleo esencial de su patrimonio, provocan que tal situación subjetiva quede inmersa sustancialmente en los derechos sociales que son parte de los derechos irrenunciables

(artículo 74, de la Constitución). Son parte de los derechos humanos de tercera generación claramente incorporados al Protocolo de San Salvador (artículo 9, Derecho a la Seguridad Social y numeral 17, Protección de los Ancianos). Adicionalmente, señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derecho que ha adquirido de buena fe, y que han sido menoscabados por la normativa impugnada, sin tomar en cuenta su condición desmejorada de salud como adulto mayor, e incluso violentándose, los principios de progresividad y no regresión protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como otros tratados. ¡En un Estado social de Derecho! En este sentido cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Acevedo Buendía, de 1° de julio de 2009, párr. 102. La jurisprudencia de esta Corte es vinculante para nuestro ordenamiento y operadores jurídicos por el peso y proyección aplicativa del Derecho convencional de los derechos humanos, bajo la interpretación extensiva y progresiva de tales derechos. De manera más clara, la situación jurídica consolidada ha sido disminuida y desmejorada sustancialmente en forma regresiva en comparación con la situación previa aún bajo su condición objetiva y vulnerable como persona adulta mayor en proceso de serlo en grado superlativo. Hay lesión al rango supra (e intra) constitucional como categóricamente confirma la Sala en la Sentencia N° 2542-1992 y reiteradas sentencias.

Sobre el monto de la pensión como ingreso para la necesaria subsistencia de la persona no puede ser desmejorado en virtud del principio de justicia progresiva y extensiva y el de solidaridad social. Alega que dentro de los derechos del Estado social y democrático de derecho, está el de recibir y disfrutar una digna calidad de vida, a través de los ingresos suficientes de la respectiva pensión. Estos es parte del principio de justicia social (artículo 74, Constitucional), y del cual se extrae, precisamente, que el Estado debe velar por los sectores vulnerables de la población como son los adultos mayores. En tal sentido, cita la Sentencia de la Sala Constitucional N° 13205-2005 de las 15:13 horas del 27 de septiembre de 2005, de donde se desprende que el ingreso a favor de los pensionados no puede ser desmejorado, desconocido ni desmembrado, pues en caso de darse se da una grave vulneración al principio de justicia social y se deja en indefensión a un sector calificado de ciudadanos en clara desventaja frente a otros sectores que son parte activa de la producción o dinámica económica dentro de un Estado democrático y aún incluso fuera de éste. También ha reconocido la Sala que el respectivo monto dinerario que llegue a recibir el adulto mayor, no puede ser limitado o vejado en forma irrazonable, pues se desprotegería al adulto mayor y se desconocería la tutela constitucional y supra constitucional que merece su atención y recelo. Así, la Sentencia N° 5284-2012 (sin indicar hora y fecha), lo que se deriva que la

carga que el Estado ha colocado sobre el patrimonio del pensionado y la desproporcionada imposición significan en forma palmaria, radical y grosera la clara lesión al derecho jubilatorio con despojo sustancial de cada patrimonio en demérito de derechos constitucionales y humanos, lo que es contrario a la seguridad, razonabilidad y proporcionalidad, que a la vez son principios constitucionales de protección.

La metodología de reajuste de la pensión incorporado a la Ley N° 9388 (exp. Legislativo N° 19.661) afecta el patrimonio del pensionado y provoca una expropiación de hecho sobre una parte sustancial del mismo. Se varía en perjuicio la metodología de reajuste de las pensiones del Régimen de Hacienda-Diputados del porcentaje de un 30% sobre el monto de la pensión, a favor de reajustes según las variaciones salariales decretados por el Poder Ejecutivo para sus servidores públicos. Con esta reforma se perjudica al pensionado bajo este régimen, dado que los ajustes decretados por el Poder Ejecutivo para sus servidores públicos están muy por debajo del 30%. Hay quebranto de los numerales 45 y 49, de la Constitución Política, que resguardan los derechos subjetivos y el patrimonio privado con su régimen de intangibilidad. No se impide al Estado dictar leyes impositivas, pero éstas no pueden ser desproporcionadas e irrazonables, como sucede en contra de la condición objetiva de adultos mayores, con afectación al núcleo esencial del patrimonio al grado de constituirse en un despojo que equivale a una expropiación inaceptable de hecho. Se perjudica el patrimonio privado cuando su situación integral de salud va en retroceso acelerado, dándose entonces complementariamente la clara desmejoría a los medios de subsistencia obtenidos legítimamente para el derecho a la pensión. La desproporcionalidad e irrazonabilidad se produce mientras la condición física y mental va en declive, el Estado simultáneamente aumenta y castiga con la disminución sustancial del patrimonio, que a la vez constituye el medio de subsistencia que llega incluso a ser parte de un estado individual de necesidad. El derecho a la intangibilidad del patrimonio privado e irretroactividad debe reconocerse sobre un patrimonio de sujeto de derecho que a lo largo del tiempo se les ha reconocido legalmente y que a la vez son fruto del trabajo realizado por cada beneficiario. Señala la Sentencia de la Sala Constitucional N° 565-94 de las 8:21 horas del 26 de enero de 1994, en la que se fijan los alcances del derecho de propiedad, en el mismo sentido la Sentencia N° 3617-94 de las 15:50 horas del 19 de julio de 1994, lo que, en consecuencia considera la expropiación cuando bajo el imperio de alguna nueva disposición normativa se pretenda o llegue a afectar sustancialmente un patrimonio consolidado como ahora se impone en perjuicio de los pensionados ex diputados y terceros relacionados con su reconocimiento. Invoca el artículo 23, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las

Personas Mayores. Para ponerlo en perspectiva el Poder Ejecutivo estableció un aumento de un 0.76% para los trabajadores del sector público, mientras que, para el segundo semestre del año 2016, el gobierno decretó que los trabajadores del sector público recibirían un 0.01% de aumento, lo que significan ₡10 más por cada ₡100.000 de salario. Para el segundo semestre del 2015, se estableció un aumento del 0.08%, y retrocediendo más, en el primer semestre del 2014 se dio un ajuste salarial para el sector público del 0.43%, el cual resultó ser el más bajo en caso dos décadas, según datos oficiales. La estadística demuestra que no se supera el 1% de aumentos lo que provoca una diferencia irracional y desproporcionada. Así, la fórmula de la normativa impugnada difiere en aproximadamente treinta puntos porcentuales, sobre el monto mismo de la pensión, desmejorando sustancialmente el patrimonio de los asegurados bajo este régimen especial. Hay un acto expropiatorio en sentido estricto, afecta radicalmente el núcleo esencial del patrimonio adquirido de buena fe con las deducciones razonables de ley. Lo efectos negativos se convierten confiscatorios de su patrimonio dada la afectación extrema y desproporcionada al superar el 50% de gravamen impositivo. Sobre este extremo, la Sala Constitucional se ha pronunciado en defensa del principio de no confiscación por Sentencia N° 554-95 de las 16:45 horas del 31 de enero de 1995, lo mismo que la Sentencia N° 4307-2014 del 28 de marzo de 2014 (sin indicar hora y fecha), N° 2009-14704 de las 13:34 horas del 18 de septiembre de 2009 y N° 1998-8858 de las 16:33 horas del 15 de diciembre de 1998 (sobre la razonabilidad). Reclama la violación a los artículos 40, 45 y 49, de la Constitución Política. Además, hay afectación retroactiva sustancial sobre el núcleo esencial del patrimonio privado de los pensionados ex diputados y terceros relacionados; sobre la calidad de vida, dado que de hecho, se elimina una parte importante del patrimonio y hay desproporcionalidad por la proyección lógica y natural del desmejoramiento físico y mental, en relación con el castigo patrimonial que se liga a la afectación radical de lo que se conoce como equivalente al salario, y a los ingresos necesarios para la subsistencia e incluso sobrevivencia de cada uno, con adscripción al estado de necesidad, sin que la amplia mayoría de los pensionados en esta categoría especial ostente las condiciones físicas y mentales para ser sujetos activos y competitivos en el mercado de la oferta y demanda, conforme al artículo 46, Constitucional. En tal sentido, invoca la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que busca asegurar vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política. Esto no está siendo reconocido por el Estado costarricense, a pesar de que tiene rango superior a las leyes, lo que queda notoriamente violado, pues el patrimonio ha quedado sustancial y radicalmente desmembrado y desnaturalizado.

Aduce la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935 -Ley especial- en su artículo 1, señala como uno de sus objetivos, de efecto obligatorio y general, lo siguiente: “Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos”. Sin duda la aplicación de las nuevas cargas impositivas que trascienden incluso el 50% del castigo patrimonial de cada pensionado adulto mayor y en lugar de poder gozar de las condiciones necesarias para mantener una calidad de vida acorde al desempeño laboral previo; por las condiciones objetivas de salud y decaimientos personal, el panorama es sombrío ante la abrupta intromisión del Estado sobre la integridad de su patrimonio y estabilidad personal. Invoca el artículo 6, de la Convención citada. Por consiguiente, es obligación del Estado velar por la calidad de vida de los pensionados adultos mayores y por el disfrute de aquellos derechos que, como el de la pensión, son parte del patrimonio adquirido legítimamente, sin que sea viable desde el Derecho de la Constitución Política desmejorarlo radicalmente, como sucede con las disposiciones normativas impugnadas en este proceso en lo que específicamente se ha puntualizado.

Acusa la discriminación de trato entre los pensionados mayores de sesenta y cinco años que ve afectados su derecho jubilatorio en relación con los hijos solteros de exdiputados, que también son mayores de sesenta y cinco años y mantienen íntegra su pensión. Sobre este aspecto señala que se establece un tratamiento diferenciado entre los hijos de exparlamentarios con edad de sesenta y cinco años o más, para gozar íntegramente de su derecho a la pensión de por vida; en cambio los jubilados-pensionados propiamente tales quedamos seriamente disminuidos en sus ingresos jubilatorios como producto de las medidas impositivas del Estado, hasta por un 55% de su monto mensual de pensión. Sin duda, esta diferenciación entre sujetos de edades similares que tengan o sean mayores a los sesenta y cinco años, constituye una clara discriminación de trato sin que exista justificación objetiva y razonable que sustente dicho tratamiento. Cita la Sentencia N° 1214-2015 de las 14:45 horas del 27 de enero de 2015. En similar sentido, el artículo 4, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Concluye que si al beneficiario como hijo del exparlamentario que heredó la pensión y tiene o es mayor a los sesenta y cinco años de edad, se le permite continuar disfrutando íntegramente del beneficio, así entonces también debería permitírsele este mismo disfrute al pensionado ex parlamentario propiamente dicho, que también tenga o sea mayor a los sesenta y cinco años de edad. En este sentido, invoca el artículo 2, de la Convención Interamericana, artículo 2, de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935 que define a la persona adulta mayor cuando sobre pase sesenta y cinco años o más. Lo

es tanto el jubilado por derecho propio como aquél que obtiene el beneficio por tratarse de un (a) hijo (a) de exparlamentario (a), que por justicia y lógica, habría mayor mérito en favor del jubilado por derecho propio, al ser producto del esfuerzo personal y directo. Hay una diferencia injustificada e irrazonable, sin base objetiva entre dos categorías de personas que se encuentran en una misma situación objetiva de edad.

En cuanto a la condición de ser irrenunciable la pensión en su carácter de derecho derivado del principio de justicia social. Los derechos consagrados en la Constitución Política, derivados del principio cristiano de justicia social, son irrenunciables. Así transcribe el artículo 74, de la Constitución Política, afirma que los derechos derivados de la producción son todos aquellos que con motivo del trabajo y conforme a principios de seguridad y justicia social, han sido consagrados constitucionalmente y ostentan el grado calificado y blindado de ser irrenunciables; precisamente le llama fuero por cuanto nadie puede renunciar a estos derechos, lo que brinda una especial protección a los trabajadores en sus relaciones con el patrono y terceros. Cita la Sentencia N° 5374-2003 (sin indicar hora y fecha), que interpreta el artículo 57, de la Carta Magna. Manifiesta que la Sala hace referencia a derechos sociales como el salario, el derecho a un trabajo digno y el derecho a disfruta de la pensión; no pueden ser suprimidos ni disminuidos o desmejorados por el Estado, tampoco afectados sustancialmente en el valor intrínseco del salario o su equivalente, ni las condiciones objetivas donde se realizan las actividades laborales en relación con las condiciones del trabajador en otras instalaciones o lugares físicos de la misma Administración, o en otra distinta; tampoco se aceptan las condiciones contrarias a la dignidad del trabajador, aún incluso en la empresa privada. No se puede obviar el elemento social de la pensión y su naturaleza ligada a los principios de solidaridad, justicia y seguridad social, aunado a las situaciones objetivas de los adultos mayores (en proceso de ser aún más adultos mayores), con los consabidos efectos de degradación física y mental. La pensión deviene del salario y comparte con éste elementos significativos y consustanciales, siendo la pensión un salario reconocido por el Estado, que al igual que el salario de un trabajador, paga -se insiste- el impuesto sobre la renta y demás cargas sociales, establecidas por ley. Dada su naturaleza irrenunciable por la equivalencia al salario donde queda incorporada la declaración y pago de renta, las leyes indicadas devienen inconstitucionales, cuando suprime en su mayor parte el derecho que ostenta el beneficiario a una pensión a la cual optó voluntariamente y ha cumplido a cabalidad con las condiciones objetivas para su pleno disfrute con seguridad y justicia proporcional, lo que no sucede con el gravamen impositivo que trasciende el 50% de afectación al patrimonio privado que además constituye la base de actividad y

sobrevivencia para quienes estamos en la condición de adulto mayor, en pleno desmejoramiento físico y mental y sin capacidad -la mayoría de los casos- para ejercer laboralmente en plano de competencia activa en el mercado de la oferta y demanda. Solicita se declare con lugar la acción.

15.- Por Sentencia N° 2017-007684 de las 11:20 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

16.- Por escrito presentado a las 11:19 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 014], portador de la cédula de identidad N° [Valor 014], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006510-0007-CO contra el artículo único de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

17.- Por Sentencia N° 2017-007685 de las 11:21 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006510-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

18.- Por escrito presentado a las 11:17 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 015], portador de la cédula de identidad N° [Valor 015], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006512-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

19.- Por Sentencia N° 2017-007686 de las 11:22 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006512-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

20.- Por escrito presentado a las 13:42 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 016], portador de la cédula de identidad N° [Valor 016], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006514-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8, y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

21.- Por Sentencia N° 2017-007687 de las 11:23 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006514-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

22.- Por escrito presentado a las 11:20 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 017], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 017], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006515-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8, y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

23.- Por Sentencia N° 2017-007688 de las 11:24 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006515-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

24.- Por escrito presentado a las 11:23 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 018], portador de la cédula de identidad N° [Valor 018], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006516-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

25.- Por Sentencia N° 2017-007689 de las 11:25 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006516-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

26.- Por escrito presentado a las 13:51 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 019], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 019], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006517-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

27.- Por Sentencia N° 2017-007690 de las 11:26 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006517-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

28.- Por escrito presentado a las 13:53 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 020], portador de la cédula de identidad N° [Valor 020], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006518-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y

3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

29.- Por Sentencia N° 2017-007691 de las 11:27 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006518-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

30.- Por escrito presentado a las 11:13 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 021], portador de la cédula de identidad N° [Valor 021], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006521-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

31.- Por Sentencia N° 2017-007692 de las 11:28 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006521-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

32.- Por escrito presentado a las 11:06 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 022], portador de la cédula de identidad N° [Valor 022], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006522-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las

violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

33.- Por Sentencia N° 2017-007693 de las 11:29 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006522-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

34.- Por escrito presentado a las 11:06 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 023], portador de la cédula de identidad N° [Valor 023], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006523-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

35.- Por Sentencia N° 2017-007694 de las 11:30 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006523-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

36.- Por escrito presentado a las 11:09 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 025], portador de la cédula de identidad N° [Valor 025], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006526-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

37.- Por Sentencia N° 2017-7696 de las 11:32 horas del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006526-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

38.- Por escrito presentado a las 11:06 horas del 28 de abril de 2017, por Flor Emilia [Nombre 027], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 027], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006529-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

39.- Por Sentencia N° 2017-007698 de las 11:34 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006529-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

40.- Por escrito presentado a las 08:22 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 031], portador de la cédula de identidad N° [Valor 031], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006590-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

41.- Por Sentencia N° 2017-007701 de las 11:37 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006590-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

42.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 2 de mayo de 2017, por [Nombre 032], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 032], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006595-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

43.- Por Sentencia N° 2017-007702 de las 11:38 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006595-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

44.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 033], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 033], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006596-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

45.- Por Sentencia N° 2017-007703 de las 11:39 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006596-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

46.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 2 de mayo de 2017, por [Nombre 034], portador de la cédula de identidad N° [Valor 034], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006598-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381 los artículos 2 y 3, de la Ley

N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

47.- Por Sentencia N° 2017-007704 de las 11:40 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006598-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

48.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 035], portador de la cédula de identidad N° [Valor 035], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006601-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

49.- Por Sentencia N° 2017-007705 de las 11:41 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006601-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

50.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 036], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 036], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006602-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las

violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

51.- Por Sentencia N° 2017-007706 de las 11:42 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006602-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

52.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 037], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 037], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006605-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

53.- Por Sentencia N° 2017-007707 de las 11:43 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006605-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

54.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 038], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 038], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006607-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

55.- Por Sentencia N° 2017-007708 de las 11:44 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006607-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

56.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 039], portador de la cédula de identidad N° [Valor 039], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006608-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

57.- Por Sentencia N° 2017-007709 de las 11:45 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006608-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente N° 17-001676-0007-CO.

58.- Por escrito presentado a las 11:00 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 040] Castrillo, portadora de la cédula de identidad N° [Valor 040], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006619-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

59.- Por Sentencia N° 2017-007710 de las 11:46 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006619-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

60.- Por escrito presentado a las 11:08 horas del 2 de mayo de 2017, por [Nombre 041], portador de la cédula de identidad N° [Valor 041], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006622-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

61.- Por Sentencia N° 2017-007711 de las 11:47 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006622-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

62.- Por escrito presentado a las 11:16 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 042], portador de la cédula de identidad N° [Valor 042], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006624-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

63.- Por Sentencia N° 2017-007712 de las 11:48 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006624-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

64.- Por escrito presentado a las 11:26 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 043], portador de la cédula de identidad N° [Valor 043], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006627-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y

3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

65.- Por Sentencia N° 2017-007713 de las 11:49 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006627-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

66.- Por escrito presentado a las 11:35 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 044], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 044], como apoderada generalísima sin límite de suma de su padre, [Nombre 045], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006630-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

67.- Por Sentencia N° 2017-007714 de las 11:50 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006630-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

68.- Por escrito presentado a las 9:08 horas del 03 de mayo de 2017, por [Nombre 049], portador de la cédula de identidad N° [Valor 049], apoderado generalísimo de [Nombre 050], portador de la cédula de identidad N° [Valor 050], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006695-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los

montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

69.- Por Sentencia N° 2017-007718 de las 11:54 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006695-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

70.- Por escrito presentado a las 14:12 horas del 27 de marzo de 2017, por [Nombre 012], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 012], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-004865-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Alega que tiene como asunto base el recurso de amparo N° 16-014845-0007-CO interpuesto contra el Estado, el Ministerio de Trabajo por la actuación de la Dirección Nacional de Pensiones, por aplicación individual de la normativa N° 9380, N° 9381, y N° 9383. Que el derecho a la pensión que recibe fue heredado de su esposo, Braulio Sánchez Alvarado, por resolución N° R-TP-DNP-MT-0053-2000, de la Dirección Ejecutiva de la Dirección Nacional de Pensiones, de las 15:05 horas del 16 de marzo de 2000. Impugna los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 del 29 de julio de 2016, la Ley N° 9380 del 29 de julio de 2016 y el artículo 8, de la Ley N° 9381 del 29 de julio del 2016. Considera inconstitucional dichas disposiciones por vulnerar el principio de la irretroactividad de la ley en perjuicio de situaciones jurídicas consolidadas. Su pensión de hacienda está consolidada por acto administrativo firme, con el cual su salario de pensión se incorporó sin mayores cargas que las existentes en el bloque constitucional y legal, existentes al momento de su adjudicación, y sobre tal se programó su subsistencia. Si bien hay potestades de imperio del Estado, la normativa accionada constituye una nueva regulación impositiva, para un derecho consolidado con anterioridad a la promulgación de la ley, que singulariza en perjudicar a una de las poblaciones más vulnerables, adulta mayor, quebrantando normativa internacional para la protección de esta población, el Pacto de Derecho Sociales y Económicos, de forma desproporcionada e irracional, que confisca el contenido económico del derecho de pensión. No puede pretenderse que el principio de seguridad social, quebrante el principio de irretroactividad. Hay formas de hacerlo de manera compatible con la

seguridad social. Por su parte, en la Ley N° 9380, que desarrolla el porcentaje de cotización de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones, dispone en el artículo único una forma abiertamente desproporcional e irracional, en cuanto fija inicialmente un 9% de apropiación del salario de pensión, o como se da en llamar la norma “contribución”, y estipula un parámetro abierto de contribuciones, que puede constituir más de un 55% del Salario, respecto del monto bruto, con lo que puede confirmar más de la mitad del salario, fundado en un concepto de solidaridad, que más amenaza con convertir en precario el Derecho de Pensión, variar abruptamente la vida del beneficiario, que fundado en el principio de confianza jurídica, espera que el salario de pensión, por el cual cotizó en su vida laboral, aumente como todo salario, o cuando menos se mantenga conforme al costo de la vida, y no que disminuya. También singulariza la contribución confiscatoria en la población adulta mayor, que está en su etapa de vejez, no es parte de la población laboral activa, y sus ingresos provienen del Derecho de Pensión (con infracción del derecho internacional), violenta el principio de la no interdicción de la arbitrariedad, por cuanto a diferencia del resto de empleados públicos, el salario de pensión del Régimen de la suscrita, se coloca en descenso, en lugar aumento. No se mantiene equitativo al aumento del costo de la vida, pues los aumentos propuestos, exceden en un margen asombroso, los niveles de aumento de costo de la vida.

En cuanto a la Ley N° 9383, en sus artículos 1, 2 y 3, desarrolla el ámbito de aplicación, porcentaje de aplicación y destino de los recursos, de la nueva carga tributaria, denominada “Contribución Especial, Solidaria y Redistributiva”. La nueva norma es exageradamente desproporcionada, irracional y confiscatoria, donde se planea en el inciso a) que ante un exceso del 25% de los diez salarios base, toma en propiedad el Estado, 25% de esa fracción, y así continúa hasta que en el inciso f), toma en propiedad un 75% del margen de aumento, lo que constituye una privación ilegítima del derecho a la pensión. El legislador desea privar el derecho de pensión a los regímenes que se estipula la contribución, deja de ser progresivo, para convertirse en una confiscación del salario, no está programado para avanzar de forma racionada y proporcionada. Tanto la Ley N° 9383, junto con la Ley N° 8380, constituye una carga tributaria exagerada, que quebranta los principios de racionalidad y proporcionalidad constitucional, pues en conjunto son confiscatorias, quebrantan los principios de justicia social, e infringen el Derecho de la Constitución.

La Ley N° 8381, por su parte, viene a suprimir el derecho a heredar de los hijos del titular de pensión, como estaba establecido y consolidado al momento de adquirir

el derecho. Al suprimir un derecho consolidado al aplicar la caducidad, obvia el legislador los derechos subjetivos adquiridos, no puede suprimirse, alegando caducidad del derecho, si nunca fueron sujetos a otra condición más, por imperio de ley, que ser hijos del titular del derecho. Para nuevas situaciones jurídicas, aún no consolidadas, sea personas que aún no han adquirido su derecho de pensión, es plausible la caducidad. Es retroactiva si por ley anterior se está suprimiendo el contenido del derecho que la suscrita adquirió.

Sobre el principio de la no interdicción de la arbitrariedad, menciona que la normativa accionada, en su totalidad, al ser dirigida sólo contra un grupo de personas, y no para toda la población con derecho a pensión, constituye una violación del principio de la no interdicción de la arbitrariedad. Lo que se pretende con la legislación es acabar con las pensiones del Régimen de Hacienda como la que goza la suscrita, está dirigida franca y directamente, a eliminar dicho derecho, prueba de ello, es que lo que hace a través de una normativa abiertamente irracional y desproporcionada, en los montos de contribución impuestos, así también mediante la supresión contraria al Derecho de la Constitución, del contenido del derecho, específicamente en su capacidad de derecho objeto de Herencia, pues si imponen condiciones que no existían al amparo de la normativa o bloque de legalidad que existía al momento de adquirirse. Lo que se busca es suprimir, confiscar el derecho, de un determinado grupo de la población, no trata a iguales como iguales ante la ley, sino que singulariza en determinados sujetos, privarles el derecho adquirido, con contribuciones desproporcionadas, irracionales y confiscatorias. Los propios diputados han manifestado que “vamos a acabar con los pensionados de lujo”, y en este ánimo de vendetta social, el legislador ha excedido los parámetros constitucionales de racionalidad, proporcionalidad, propiedad, igualdad, para lesionar a un grupo de personas elegidas, aduciendo un compromiso de solidaridad social.

71.- Por Sentencia N° 2017-008521 de las 11:50 del 06 de junio de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-004865-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

72.- Por escrito presentado a las 14:29 horas del 17 de abril de 2017, por [Nombre 011], portador de la cédula de identidad N° [Valor 011], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-005794-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8, y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383, y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Alega que la acción tiene como asunto base el amparo N° 17-001839-0007-CO. En el escrito de interposición expone el

accionante algunos hechos relacionados con litigios y situaciones de hecho particulares sobre el disfrute del derecho a la pensión. Alega que el principio de irretroactividad de la Ley y de la seguridad jurídica son pilares básicos del sistema democrático contenido en el artículo 34, de la Constitución Política. No se puede confundir tal norma, con el derecho del aparato estatal a mutar el ordenamiento jurídico, pero debe hacerse conforme a los principios que lo rigen. Cita la Sentencia N° 1147-90 (sin señalar hora y fecha). Cita la Sentencia N° 7723-08 (sin señalar hora y fecha). Señala que es un hecho público y notorio que existen en el país muchos miles de maestros y personas acogidas al Régimen del Magisterio Nacional que gozan un beneficio constatable desde hace muchos años, incluso desde antes de haberse emitido la Ley N° 7858 de 28 de diciembre de 1998, su disfrute ha sido continuado e ininterrumpido. Se infringe el principio de seguridad jurídica, la que explica con la transcripción de la Sentencia N° 267-12, y afirma que la ley reclamada implica modificaciones jurídicas arbitrarias, sin previo estudio, ni consulta serios. Es indiscriminada e ilegal, con afectación a la seguridad jurídica por la circular y directriz que pide se declare inconstitucional. Argumenta otras violaciones como el principio de legalidad, cita las Sentencias N° 3410-92 y 6535-06 (sin indicar horas y fecha). Con apoyo a la Sentencia N° 5236-99 estima que queda demostrado que las pensiones del Magisterio Nacional, no forman parte del sistema contributivo del Presupuesto Nacional, por la directriz impugnada, no es aplicable a ellas por inconstitucionalidad. Alega que el sistema del magisterio nacional tiene su propia estructura, y con ello una contribución diferente al de otros regímenes, al igual que su propio tope. Así, el sistema hace una distribución de cargas a la cual hay que soportar, y a la que todos los beneficiarios del sistema, nos hemos atendido con el fin de soportar las obligaciones personales, de modo que la imposición repentina del Ministerio de Trabajo por aplicar otro tope al magisterio causaría un trastorno significativo. La interpretación ministerial es excesiva e injustificada. El accionante transcribe los artículos 44, 70 y Transitorio Único, y el artículo 71, de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Alega que el artículo 44, establece el límite, y se refiere a la contribución de los artículos 70 y 71, de la Ley N° 7531. No es procedente la aplicación de la directriz y la Ley N° 7858, conforme a la aplicación de normativa en el tiempo, y cita jurisprudencia de tribunales ordinarios. La Constitución Política contiene garantías, el Magisterio Nacional tiene su propia normativa especial, y cita la Sentencia N° 1147-90, además el principio de reserva de ley. Se pretende con una resolución y directriz definir los alcances de la ley.

73.- Por resolución de las 10:39 horas del 15 de mayo de 2017, se previno a [Nombre 011], para que dentro de tercero días agregara y cancelara el timbre del

Colegio de Abogados por la suma de doscientos cincuenta colones, bajo el apercibimiento de denegarle el trámite a la acción. Por escrito presentado a las 14:08 horas del 18 de mayo de 2017, el accionante cumple con la prevención ordenada.

74.- Por Sentencia N° 2017-007649 de las 10:30 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-005794-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

75.- Por escrito presentado a las 9:08 horas del 03 de mayo de 2017, por [Nombre 046], portador de la cédula de identidad N° [Valor 046], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006692-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

76.- Por Sentencia N° 2017-007715 de las 11:51 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006692-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

77.- Por escrito presentado a las 9:08 horas del 03 de mayo de 2017, por [Nombre 047], portador de la cédula de identidad N° [Valor 047], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006693-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

78.- Por Sentencia N° 2017-007716 de las 11:52 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006693-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

79.- Por escrito presentado a las 9:08 horas del 03 de mayo de 2017, por [Nombre 048], portador de la cédula de identidad N° [Valor 048], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006694-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

80.- Por Sentencia N° 2017-007717 de las 11:53 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006694-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

81.- Por escrito presentado a las 13:36 horas del 09 de mayo de 2017, por [Nombre 051] y [Nombre 052], portadores de las cédulas de identidad N° [Valor 051] y [Valor 052], respectivamente, a favor de la amparada en el asunto base de nombre [Nombre 053], interponen la acción de inconstitucionalidad N° 17-007064-0007-CO contra de los numerales 8, de la Ley N° 9381, y los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383. Alegan como asunto base de la acción es el recurso de amparo N° 17-2405-0007-CO. Las diferentes pensiones guardan relación con el trabajo realizado por el funcionario público, sus años de servicio, el puesto ocupado, el monto de sus ingresos o salarios recibidos, todo con base en leyes específicas. No es un premio, regalo o dádiva. Ahora bien, las medidas que se están tomando resulta desproporcionadas y confiscatorias para tratar de arreglar situaciones que legalmente se establecieron, puede y consideran que debe hacerse en cuanto al futuro de la norma para los nuevos pensionados, pero jamás a las personas que tienen años de recibir esa pensión conforme al ordenamiento jurídico anterior a esta norma inconstitucional. Los accionantes alegan la infracción a los derechos patrimoniales y situaciones jurídicas consolidadas, al principio de seguridad jurídica y la irretroactividad en perjuicio de derechos adquiridos, que están presentes en el artículo 34, Constitucional. En este

sentido, citan en apoyo las Sentencias N° 5667-99, N° 6107-99, N° 17820-10, N° 10940-11, y la N° 1574-14 (sin indicar datos de hora y fecha). Alegan la desproporción de la Ley N° 9383 en cuanto a los aportes y confiscatoria, que debe evitar que el Estado se lleve o prive completamente de bienes al sujeto. Indican que la ley atenta directamente contra principios legales y constitucionales que establecen que no deben aplicarse criterios confiscatorios en aplicación de impuestos y cargas a los administrados, debe tomarse en consideración que aparte de la cotización del régimen, estaban afectadas por el Impuesto de la Renta que mes a mes se le rebajaba una cantidad considerable que no la paga ni siquiera una empresa grande y consolidada del mercado nacional. Manifiestan que la amparada padece de serias afectaciones de salud que la mantienen en cama y con atención médica, enfermeros y todo tipo de medicamentos, equipos para poder darle un poco de calidad de vida. En cuanto a la igualdad, señalan que parece que es ilegítimo o ilícito que el padre de los accionantes haya ocupado altos cargos del Estado o recibidos sueldos más altos que otras personas en puestos diferentes, esta aplicación de criterios y de la ley violenta el artículo 33, de la Constitución Política. Acusan violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Supone la correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas. Ha de basarse en que (a) la medida que se adopte ha de ser apta para alcanzar los fines que la justifican; (b) ha de adoptarse de tal modo que se produzca la menor injerencia posible; y (c) ha de adoptarse mediante previo juicio de ponderación entre la carga coactiva de la pena y el fin perseguido desde la perspectiva del derecho fundamental y el bien jurídico que ha limitado su ejercicio. Para el caso en cuestión no puede promulgarse ni aplicarse una ley que es desde todo punto de vista exagerada y atenta contra principios de razonabilidad y proporcionalidad, en este caso además de existir derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas por el tiempo y por leyes anteriores no puede afectar más de la mitad de la pensión que recibe su madre y que desde todas las aristas que quiera verse es inconstitucional e inaplicable.

82.- Por Sentencia N° 2017-008517 de las 11:30 del 6 de junio de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-007064-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

83.- Por escrito presentado a las 10:56 horas del 10 de mayo de 2017, por [Nombre 055], portador de la cédula de identidad N° [Valor 055], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-007157-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, el numeral 8, de la Ley N° 9381, y los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383.

El accionante presenta sus alegatos en términos similares al recurrente [Nombre 001], ajustando el escrito a las condiciones particulares, y alegatos respecto al quebranto al artículo 3, incisos c), f), y g), numerales 7 y 17, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Alega que los principios en dichos artículos reconocen determinados derechos cuya observancia debe valorarse en este caso. El artículo 6, reconoce el derecho a la vida y a la dignidad en la vejez, mientras que el artículo 7, se encuentra referido al derecho a la independencia y autonomía, de forma que la persona adulta mayor realice una vida autónoma e independiente, disponiendo para ello de mecanismos para poder ejercer sus derechos, elegir su lugar de residencia, etc. El artículo 17, en plena consonancia con los principios que informan los artículos 50 y 73, de la Constitución Política, refiere al derecho a la seguridad social como uno de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, de donde deviene la garantía de recibir ingresos para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social. Es con base en esta Convención y los artículos constitucionales de cita, referidos al bienestar y a la seguridad social. Pide declarar con lugar la acción.

84.- Por Sentencia N° 2017-008518 de las 11:31 del 06 de junio de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-007157-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

85.- Por escrito presentado a las 14:14 horas del 18 de mayo de 2017, por [Nombre 054], portador de la cédula de identidad N° [Valor 054], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-007660-0007-CO contra la Ley N° 9383, “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes Especiales”. Como asunto base de la acción estableció el recurso de amparo N° 17-003749-0007-CO. Indica que es pensionado del régimen de Hacienda Diputados, que dejaron de aplicar el 30% de revalorizaciones conforme corresponde, y presentó reclamo ante el Juzgado de Mayor Cuantía en el Primer Circuito Judicial de Alajuela, lo cual fue declarado con lugar y confirmada ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia N° 2004-00421 de las 10:00 del 9 de junio de 2004). Posteriormente, los recurridos dejaron de aplicar el 30% en los periodos, 2004, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, lo que le obligó a plantear procesos contenciosos administrativos que fueron declarados con lugar. Ahora le aplican la contribución solidaria, según la Ley N° 9383, que le hacen rebajos con violencia patrimonial, siendo adulto mayor de setenta y tres años. Que tiene una vida hecha y obligaciones adquiridas precisamente por las sentencias judiciales citadas, y esta situación entorpece su entorno familiar, personal, en su salud que se encuentra

seriamente deteriorada, entre otros. Se violenta el artículo 34, de la Carta Magna, y demás legislación, con un derecho que está consolidado por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sentencia N° 482-2013 de las 7:30 horas del 30 de mayo de 2013. Alega las inconstitucionalidades en sentido similar a la acción planteada por [Nombre 011] (N° 17-005794-0007-CO).

86.- Por Sentencia N° 2017-008519 de las 11:32 horas del 06 de junio de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-007660-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

87.- Por escrito presentado a las 11:06 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 024], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 024], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006525-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

88.- Por Sentencia N° 2017-007695 de las 11:31 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006525-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

89.- Por escrito presentado a las 8:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 028], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 028], como apoderado especial judicial de [Nombre 029], portador de la cédula de identidad N° [Valor 029], quien interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006587-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la

acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

90.- Por Sentencia N° 2017-007699 de las 11:35 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006587-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

91.- Por escrito presentado a las 08:24 horas del 02 de mayo de 2017, por [Nombre 028], portador de la cédula de identidad N° [Valor 028], como apoderado especial judicial de [Nombre 030], portador de la cédula de identidad N° [Valor 030], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006588-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, los artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

92.- Por Sentencia N° 2017-007700 de las 11:36 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006588-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

93.- Por escrito presentado a las 11:06 horas del 28 de abril de 2017, por [Nombre 026], portador de la cédula de identidad N° [Valor 026], interpone la acción de inconstitucionalidad N° 17-006527-0007-CO contra el artículo único, de la Ley N° 9380, los numerales 1, 2, 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, artículos 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo 3, de la Ley N° 9388. Cita los antecedentes que dieron origen al derecho a la pensión que goza, las situaciones particulares de los montos de pensión y rebajos legales aplicados y argumenta los mismos fundamentos de derecho, antecedentes que da sustento a la acción de inconstitucionalidad, alegatos de las violaciones constitucionales, derecho y comparte la pretensión para que se declare inconstitucional las disposiciones impugnadas en la acción, en los mismos términos que la acción de inconstitucionalidad N° 17-006508-0007-CO interpuesta por [Nombre 013].

94.- Por Sentencia N° 2017-007697 de las 11:33 del 23 de mayo de 2017, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad N° 17-006527-0007-CO, se ordenó su acumulación a este expediente.

95.- Por resolución de las 8:59 horas del 14 de agosto de 2017, se tuvo por ampliada la acción de inconstitucionalidad N° 17-001676-0007-CO, en los términos de las acciones N° 17-001676- 0007-CO, en los términos expuestos en las acciones N° 17-002469-0007-CO, interpuesta por [Nombre 002], cédula de identidad N° [Valor 002], [Nombre 003], cédula de identidad N° [Valor 003], [Nombre 004], cédula de identidad N° [Valor 004], [Nombre 005], cédula de identidad N° [Valor 005], [Nombre 006], cédula de identidad N° [Valor 006], [Nombre 007], cédula de identidad N° [Valor 007], [Nombre 008], cédula de identidad N° [Valor 008], [Nombre 009], cédula de identidad N° [Valor 009], y [Nombre 010], cédula de identidad N° [Valor 010]; N° 17-005794-0007-CO, interpuesta por [Nombre 011], cédula de identidad N° [Valor 011]; N° 17-004865-0007-CO, interpuesta por [Nombre 012], cédula de identidad N° [Valor 012]; N° 17- 006508-0007-CO, interpuesta por [Nombre 013], cédula de identidad N° [Valor 013]; N° 17-006510-0007-CO, interpuesta por [Nombre 014], cédula de identidad N° [Valor 014]; N° 17-006512-0007-CO, interpuesta por [Nombre 015], cédula de identidad N° [Valor 015]; N° 17-006514- 0007-CO, interpuesta por [Nombre 016], cédula de identidad N° [Valor 016]; N° 17-006515-0007-CO, interpuesta por [Nombre 017], cédula de identidad N° [Valor 017]; N° 17-006516-0007-CO, interpuesta por [Nombre 018], cédula de identidad N° [Valor 018]; N° 17-006517-0007-CO, interpuesta por [Nombre 019], cédula de identidad N° [Valor 019]; N° 17-006518-0007-CO, interpuesta por [Nombre 020], cédula de identidad N° [Valor 020]; N° 17-006521-0007-CO, interpuesta por [Nombre 021], cédula de identidad N° [Valor 021]; N° 17-006522-0007-CO, interpuesta por [Nombre 022], cédula de identidad N° [Valor 022]; N° 17-006523-0007-CO, interpuesta por [Nombre 023], cédula de identidad N° [Valor 023]; N° 17-006525-0007-CO, interpuesta por [Nombre 024], cédula de identidad N° [Valor 024]; N° 17-006526-0007-CO, interpuesta por [Nombre 025], cédula de identidad N° [Valor 025]; N° 17-006527-0007-CO, interpuesta por [Nombre 026], cédula de identidad N° [Valor 026]; N° 17-006529-0007-CO, interpuesta por [Nombre 027], cédula de identidad N° [Valor 027]; N° 17-006587-0007-CO, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación de [Nombre 029], cédula de identidad N° [Valor 029]; N° 17-006588-0007-CO, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación de [Nombre 030], cédula de identidad N° [Valor 030]; N° 17-006590-0007-CO, interpuesta por [Nombre 031], cédula de identidad N° [Valor 031]; N° 17-

006595-0007-CO, interpuesta por [Nombre 032], cédula de identidad N° [Valor 032]; N° 17-006596-0007-CO, interpuesta por [Nombre 033], cédula de identidad N° [Valor 033]; N° 17-006598-0007-CO, interpuesta por [Nombre 034], cédula de identidad N° [Valor 034]; N° 17-006601-0007-CO, interpuesta por [Nombre 035], cédula de identidad N° [Valor 035]; N° 17-006602-0007-CO, interpuesta por [Nombre 036], cédula de identidad N° [Valor 036]; N° 17-006605-0007-CO, interpuesta por [Nombre 037], cédula de identidad N° [Valor 037]; N° 17-006607-0007-CO, interpuesta por [Nombre 038], cédula de identidad N° [Valor 038]; N° 17-006608-0007-CO, interpuesta por [Nombre 039], cédula de identidad N° [Valor 039]; N° 17-006619-0007-CO, interpuesta por [Nombre 040], cédula de identidad N° [Valor 040]; N° 17-006622-0007-CO, interpuesta por [Nombre 041], cédula de identidad N° [Valor 041]; N° 17-006624-0007-CO, interpuesta por [Nombre 042], cédula de identidad N° [Valor 042]; N° 17-006627-0007-CO, interpuesta por [Nombre 043], cédula de identidad N° [Valor 043]; N° 17-006630-0007-CO, interpuesta por [Nombre 044], cédula de identidad N° [Valor 044], en representación de [Nombre 045], cédula de identidad N° [Valor 045]; N° 17-006692-0007-CO, interpuesta por [Nombre 046], cédula de identidad N° [Valor 046]; N° 17-006693-0007-CO, interpuesta por [Nombre 047], cédula de identidad N° [Valor 047]; N° 17-006694-0007-CO, interpuesta por [Nombre 048], cédula de identidad N° [Valor 048]; N° 17-006695-0007-CO, interpuesta por [Nombre 049], cédula de identidad N° [Valor 049], en su condición de apoderado generalísimo de [Nombre 050], cédula de identidad N° [Valor 050]; N° 17-007064, interpuesta por [Nombre 051], cédula de identidad N° [Valor 051], y [Nombre 052], cédula de identidad N° [Valor 052]; N° 17-007660, interpuesta por [Nombre 054], cédula de identidad N° [Valor 054] y N° 17-007157-0007-CO, interpuesta por [Nombre 055], cédula de identidad N° [Valor 055], todas acumuladas a esta acción (N° 17-001676-0007-CO), en el sentido de que también se impugnan los artículos 1°, 2° y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, el artículo 3°, de la Ley N° 9388, por estimar que son contrarios al principio de igualdad de trato, irretroactividad de las leyes frente a la afectación del núcleo esencial del patrimonio privado, protección efectiva a los derechos subjetivos y patrimoniales, el derecho a la defensa de la salud de las personas adultas mayores, a una vida digna y a la calidad de vida para el adulto mayor, los derechos al no desmejoramiento sustancial -en su equivalencia- de las condiciones objetivas del lugar trabajo y del valor intrínseco del salario cuando se es sujeto pasivo del impuesto de renta y otras cargas de estricto corte laboral, de los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, los derechos de seguridad, justicia social, interdicción de la arbitrariedad, responsabilidad administrativa e intangibilidad patrimonial. El artículo 1°, de la Ley N° 9381, se impugna en cuanto establece una nueva

metodología de revalorización para las pensiones del Régimen de Hacienda-Diputados, otorgadas al amparo de la Ley N° 148. Las pensiones otorgadas al amparo de la Ley de Pensiones de Hacienda, Ley N° 148 del 23 de agosto de 1943, deben regularse por las reglas dispuestas por esta ley. Es decir, el otorgamiento, la consolidación y los efectos de las pensiones deben regirse en forma integral por las reglas establecidas en esa disposición normativa sin demérito de sus reformas, pero sin afectar el núcleo esencial del patrimonio nacido al amparo de esta ley causal. Lo anterior se confirma, pues del contenido expreso de las anteriores leyes de cita, en conjunto, se ha derivado un derecho adquirido a favor del administrado, o al menos el derecho adquirido para su no afectación sustancial a nivel patrimonial, lo cual, incluso, fue reconocido ya por el mismo Estado al momento de otorgar y pagar el beneficio jubilatorio. Se impugna el artículo 2°, en cuanto dispone que esa ley se aplique a quienes gocen de un derecho de pensión al amparo de lo dispuesto en el artículo 13, de la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943 y sus reformas. En cuanto al Transitorio II, por disponer que los hijos e hijas que, al momento de la entrada en vigencia de esta ley tengan una pensión aprobada al amparo de la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943 y sus reformas, y, además, tengan al menos sesenta y cinco años de edad, conservarán su pensión por el resto de su vida y por el mismo régimen especial de pensión con cargo al presupuesto nacional que hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley hayan venido disfrutando. Esta disposición lesiona lo dispuesto en el artículo 33, de nuestra Constitución Política, puesto que se establece un tratamiento diferenciado entre los hijos de exparlamentarios con edad de sesenta y cinco años o más, para gozar íntegramente de su derecho a la pensión de por vida mientras los jubilados-pensionados ven seriamente disminuidos sus ingresos jubilatorios como producto de las medidas impositivas del Estado, hasta por un 55% de su monto mensual de pensión. Sin duda, este trato diferente entre sujetos en una misma situación objetiva (de edades similares, que tengan o sean mayores a los 65 años), en relación con la misma actividad, una originaria y la otra derivada (heredero) sin que exista justificación objetiva y razonable que lo sustente, es totalmente discriminatorio. Finalmente, el artículo 3, de la Ley N° 9388, se impugna en cuanto reforma el artículo 7, de la Ley N° 7302, y dispone que, en lo sucesivo, las pensiones se reajustarán de acuerdo con los incrementos que decrete el Poder Ejecutivo para los servidores públicos. Los ajustes decretados por el Poder Ejecutivo para sus servidores públicos están muy por debajo del 30%. Por lo tanto, un cambio como el propuesto contraviene lo dispuesto en los numerales 34, 45 y 49, Constitucionales, puesto que apareja la vulneración del contenido esencial de sus derechos patrimoniales, con gravamen desproporcionado y

de efecto retroactivo en perjuicio directo de la esfera subjetiva de derechos frente a terceros y al poder público.

96.- La ampliación de la acción de inconstitucionalidad dictada por la resolución de las 8:59 horas del 14 de agosto de 2017, fue publicada en los Boletines Judiciales N° 166, N° 167 y N° 168 de los días 01, 04 y 05 de septiembre de 2017.

97.- La Procuraduría General de la República contestó la audiencia otorgada el día 11 de septiembre de 2017, manifestando que en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas a la interpuesta por [Nombre 001], se cuestionan algunas disposiciones distintas a las impugnadas en la acción original; sin embargo, gran parte de la argumentación es la misma en todas las acciones. Específicamente, se cuestiona el cambio del método de revalorización del régimen de pensiones conocido como Hacienda-diputados, revalorización que pasó de ser un 30% anual fijo, a ser el equivalente al porcentaje de incremento que acuerde el Poder Ejecutivo para los servidores públicos por variaciones en el costo de la vida.

Como se había indicado al contestar la audiencia conferida sobre la acción a la cual se acumularon las que ahora nos ocupan, la Procuraduría es del criterio de que el legislador está en posibilidad de modificar el método de revalorización de las pensiones en curso de pago, sin que ello afecte el derecho a la pensión, ni derecho adquirido alguno, toda vez que esa nueva revalorización sería aplicable hacia futuro, por lo que no afectaría las sumas ya recibidas como producto de revalorizaciones pasadas, que son las únicas que ya ingresaron efectivamente al patrimonio de su titular.

Se ha sostenido en el ejercicio de la labor asesora de la Administración Pública (ver dictamen C-147-2003 del 26 de mayo de 2003, reiterado en el C-181-2006 del 15 de mayo de 2006, en la OJ-021-2007 del 9 de marzo de 2007, y en la OJ-082-2015 del 3 de agosto de 2015), la tesis parte del hecho de que las normas que rigen los regímenes de pensiones no pueden ser inmutables, pues es necesario adecuarlas a los cambios en las situaciones económicas y sociales. Un ejemplo innegable de ello lo constituye precisamente la necesidad de modificar el método de revalorización de las pensiones del régimen Hacienda- diputados. No es posible que un método de revalorización pensado para una inflación igual o superior al 30% anual, deba mantenerse indefinidamente cuando la inflación anual no llega al 1%. El ajuste de ese método de revalorización, lejos de constituir una decisión irrazonable y desproporcionada, como afirman los accionantes, obedece a una necesidad económica, porque ningún régimen

de seguridad social puede mantener la carga de revalorizar sus prestaciones económicas a un ritmo del 30% anual cuando la inflación no supera el 1% anual.

Se debe advertir, en todo caso -como también se hizo al contestar la audiencia conferida en la acción de inconstitucionalidad planteada por [Nombre 001]- que esa Sala, en su Sentencia N° 5817-93 de las 17:03 horas del 10 de noviembre de 1993, a propósito de una acción de inconstitucionalidad planteada precisamente contra el reajuste del 30% anual para las pensiones del régimen Hacienda-diputados, indicó que conjuntamente con el derecho a la pensión se adquiere el derecho a mantener el método de reajuste que estuviese vigente cuando se otorgó la pensión, lo cual implica que el legislador no estaría en posibilidad de modificar ese método de revalorización. No obstante, por las razones ya explicadas, la Procuraduría considera que esa posición es incorrecta.

Por otra parte, es preciso indicar que la pretensión orientada a que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, y 2, de la ley N° 9381, carece de fundamento, pues esas normas lo que hacen es establecer, en términos muy generales, la finalidad de esa ley y su ámbito de aplicación, sin generar cambio alguno al régimen. Lo relativo a las causales de caducidad está regulado a partir del artículo 3, de esa ley, y lo relacionado con el cambio en el método de revalorización en el artículo 8.

También es importante destacar que los accionantes, para reforzar la eventual inconstitucionalidad del cambio en el método de revalorización de las pensiones del régimen Hacienda-diputados, afirman que los beneficiarios de ese régimen, además de pagar un 55% de su pensión (como máximo) por la contribución especial, solidaria y redistributiva prevista en el artículo 2, de la Ley N° 9383, deben pagar, del saldo restante, la cotización al fondo y el impuesto sobre la renta; sin embargo, existen dos normas que claramente indican lo contrario. Se trata del artículo 11, de la Ley N° 7302, modificado por el artículo único de la Ley N° 9380; y del artículo 3, in fine, de la Ley N° 9383, disposiciones que establecen que la totalidad de las deducciones a la pensión, no deben superar el 55% de su monto:

“Artículo 11 (...) En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto

de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”.

“Artículo 3.- En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”.

Si las autoridades administrativas han otorgado a las normas transcritas una interpretación distinta a la que claramente se desprende de su texto, ese es un asunto que debe ser debatido en vía administrativa, o utilizando los remedios jurisdiccionales comunes, incluida -eventualmente- la vía del recurso de amparo, pero esa discusión, por versar sobre un tema interpretativo, no está relacionada con la posible inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, ni podría reforzar tampoco (como se pretende) la posible inconstitucionalidad del cambio del método de revalorización de las pensiones del régimen Hacienda-diputados.

En cuanto al tratamiento de los pensionados con edad superior a los sesenta y cinco años manifiestan los accionantes que el Transitorio II, de la Ley N° 9381, contiene un trato discriminatorio en perjuicio de los jubilados del régimen Hacienda- diputados, pues permite que los hijos e hijas solteros (de los ex diputados) que sean mayores de sesenta y cinco años, mantengan íntegra su pensión por sobrevivencia, beneficio que no se le otorga a los jubilados, es decir, a los exdiputados que sean mayores de sesenta y cinco años. Para analizar este asunto conviene transcribir nuevamente el Transitorio II cuestionado:

“TRANSITORIO II.- Los hijos e hijas que al momento de la entrada en vigencia de esta ley tengan una pensión aprobada al amparo de la Ley N.º 148. Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, y además tengan al menos sesenta y cinco años de edad, conservarán su pensión por el resto de su vida y por el mismo régimen especial de pensión con cargo al presupuesto nacional que hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley hayan venido disfrutando”.

En relación con este tema, se debe indicar que, a juicio de este Órgano Asesor, la interpretación que hacen los accionantes de la disposición recién transcrita es incorrecta. En esa línea, cabe recordar que la Ley N° 9381 establece algunas causales de caducidad de los derechos de pensión aplicables a las hijas e hijos de exdiputados. Esas causales de caducidad constituyen los motivos que justifican, a criterio del legislador, interrumpir o eliminar el pago de la pensión. Por su parte, el transitorio cuestionado, en vez de crear una desigualdad entre los titulares de una pensión por sobrevivencia (hijos e hijas de exdiputados) y los titulares de un derecho de jubilación (exdiputados), lo que hace es proteger a los primeros de la posibilidad de que se les aplique una causal de caducidad después de que hayan alcanzado los 65 años de edad. De la lectura integral de la Ley N° 9381, se logra comprender con claridad que los hijos e hijas de exdiputados cubiertos por el régimen de Hacienda- diputados no tienen derecho a continuar recibiendo una pensión por sobrevivencia cuando sean mayores de veinticinco años, pues existe una causal de caducidad que lo impide. Esa causal de caducidad aplica salvo que a la entrada en vigencia de la Ley N° 9381 esas personas hubiesen alcanzado o superado la edad de sesenta y cinco años. Establecer esa salvedad es el objetivo del Transitorio II impugnado. De la norma cuestionada no se desprende que los hijos e hijas (de exdiputados) mayores de sesenta y cinco años vayan a seguir disfrutando de la pensión por sobrevivencia bajo las condiciones previstas en la normativa anterior. Eso no es lo que indica la norma, ni lo que admite una interpretación razonable de ella. El hecho de que esas personas puedan conservar la pensión *“por el resto de su vida y por el mismo régimen especial de pensión con cargo al presupuesto nacional que hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley hayan venido disfrutando”*, no significa que no les son aplicables las reformas al régimen. Lo que indica la norma -se insiste- es que las hijas e hijos (de exdiputados) que hubiesen alcanzado una edad igual o superior a sesenta y cinco años a la entrada en vigencia de la Ley N° 9381, pueden seguir disfrutando del derecho a la pensión, sin que ese derecho pueda verse afectado por las causales de caducidad previstas en esa Ley; sin embargo, las reglas que se le aplicaría a esas personas en materia de revalorización de sus prestaciones económicas, de aportes contributivos, etc., son las establecidas en las leyes cuestionadas en esta acción y en las acumuladas a ella, que son las mismas que se le aplicarían a los exdiputados jubilados. No se colige, del Transitorio II, de la Ley N° 9381, que a los hijos e hijas (de exdiputados) mayores de sesenta y cinco años se les aplicarían las disposiciones anteriores a la entrada en vigencia de las normas impugnadas, y que a los exlegisladores las nuevas. Esa es una interpretación que se aparta del texto de la norma. En todo caso, aun cuando el transitorio en estudio estableciera que las hijas e hijos (de exdiputados) mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a que se les aplique el régimen legal vigente antes

de las reformas -lo cual no es así-, los exdiputados jubilados no se verían afectados por una disposición de ese tipo, pues en ese hipotético caso, más que un perjuicio para los exdiputados jubilados, existiría un beneficio para las hijas e hijos mayores de sesenta y cinco años, de manera tal que la anulación de esa norma no constituiría un medio razonable para amparar el derecho o interés que los exdiputados alegan como violado. En otras palabras, de llegar a anularse el transitorio cuestionado, a ninguno de los exdiputados jubilados se le seguiría revalorizando su pensión al 30% anual, ni dejaría de aplicárseles la contribución solidaria y redistributiva contemplada en el artículo 3, de la Ley N° 9383, por lo que, en cuanto a este aspecto, los accionantes carecen de legitimación para plantear la acción. En síntesis, la interpretación que hacen los accionantes del Transitorio II de la Ley N° 9381 no es correcta, y aunque lo fuera, la anulación de esa norma no constituiría un medio razonable para amparar el derecho o interés que consideran lesionado.

Con fundamento en lo expuesto, se sugiere a la Sala Constitucional declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad en lo que concierne a los artículos 1, 2 y Transitorio II, de la Ley N° 9381 de 29 de julio de 2016, “Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensión de Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148 Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943”; así como en lo referente al artículo 3, de la Ley N° 9388 del 10 de agosto de 2016, “Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto para contener el gasto de pensiones”.

98.- Helio Fallas Venegas, en su condición de Ministro de Hacienda, contestó la audiencia concedida sobre los artículos 1, 2 y Transitorio II, de la Ley N° 9381 del 26 de julio de 2016, Caducidad de Derechos de Pensiones de Hijos e Hijas y Reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, Regulados por la Ley N° 148 y del artículo 3, de la Ley N° 9388 del 10 de agosto del 2016 denominada Reforma Normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto para contener el Gasto de Pensiones. Indica que se adhiere a las argumentaciones externadas por la Procuraduría General de la República, mediante oficio del 11 de septiembre de 2017. Se reitera las mismas argumentaciones esbozadas por la Cartera, en el sentido que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone, rechaza la posibilidad de que se petrifiquen normas y que lleve al colapso del sistema de Seguridad Social de un país, en perjuicio de personas que han alcanzado a pensionarse, y que tienen expectativas de hacerlo. Pide se declare sin lugar la acción.

99.- Irma Velásquez Yánez, en su condición de Directora Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contestó la audiencia concedida indicando en cuanto a la metodología de revalorizaciones establecida en el artículo 1º, de la Ley 9381 del 26 de agosto de 2016 y la reforma al artículo 3, de la Ley 9388, que conviene citar el primero de dichos numerales. Indica que la metodología de revalorización no es un derecho adquirido, máxime en estos casos, en donde no existió un parámetro objetivo que haya servido de base para la implementación de un incremento anual del 30% a una pensión. Antes de la reforma, los aumentos de pensiones se realizaban sin ningún tipo de relación entre lo que estos jubilados pudieron haber cotizado en su momento, y los montos que llegaron a percibir con el paso de los años. Al ser contrario al principio de razonabilidad sin incurrir en conductas abusivas de un derecho, es que el Estado dentro de sus facultades potestativas estableció una nueva metodología de revalorización, en respuesta a la disparidad que existía en los montos de pensión recibidos por un grupo de pensionados, los cuales no solo eran excesivos, sino que presentaba incrementos desmedidos y sin limitación alguna, en perjuicio del Presupuesto Nacional. Indica que los ajustes respetan lo establecido en el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto al incremento de las pensiones y no pierdan el valor adquisitivo, utilizando como parámetro objetivo el costo de vida al monto. Alega el Principio In Dubio Pro-Fondo, establecido en la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en los Votos N° 2006-0213 de las 9:10 horas del 7 de abril de 2006, y N° 2010-00075 de las 14:00 horas del 3 de junio de 2010 que cita en el informe. Argumento que este principio tiene como objetivo resguardar la estabilidad y duración de los distintos fondos de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, en aplicación del Principio de Solidaridad, intrínseco al tema de pensiones y es un pilar fundamental al buscar una adecuada distribución de la riqueza. Alega los factores de la realidad financiera del país, que ha motivado todas estas reformas, e incluso indica que la metodología de revalorización anterior generó la progresión desproporcionada que hoy existe en los montos de pensión, que afectaron al Presupuesto Nacional. El Estado estaría obligado a intervenir para evitar desequilibrios económicos y sociales.

En cuanto al artículo 3, de la Ley N° 9388, que transcribe en el informe, comenta que el artículo de marras establece de manera específica ante que supuestos se ajustarán las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional. Sin embargo, aducen los accionantes que con la entrada en vigencia de la Ley N°9388, y la reforma introducida al numeral 7, de la Ley N° 7302, se les provocó grave perjuicio mermando el incremento en sus pensiones. Alega en contra

que los regímenes adolecían de límites razonables, y que luego de los cambios de la realidad social y económica del país, es que se necesitó aplicar restricciones a estos otorgamientos, sin que ello implique violación alguna al principio de justicia social. Las pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional se financian con los impuestos, Las modificaciones no implican que las pensiones decrezcan o permanezcan en montos fijos, lo que supondría un sacrificio desproporcionado para los pensionados; toda vez que cada semestre se decretan incrementos por costo de la vida y las pensiones crecerán de acuerdo con esa variable, en cumplimiento con el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.

La Ley N° 9388 no conlleva un trato confiscatorio, mucho menos el quebranto de derechos fundamentales, como lo son una vida digna, la defensa de la salud, y la calidad de vida del adulto mayor. La normativa tiene como fin originar un efecto reductor del monto que se percibe por concepto de pensión o jubilación, cediendo en estos casos el interés particular, de una minoría de pensionados, ante el general, no solo refiriéndose al resto de pensionados, sino a la sociedad costarricense como tal, lo anterior en aplicación del Principio de Solidaridad, el cual como ya se mencionó, se encuentra intrínseco en la materia de pensiones. Adicionalmente, agrega que se trata de legislación obligatoria desde su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Sobre la impugnación del artículo 2°, y el Transitorio II, de la Ley N° 9381 del 26 de agosto de 2016, indica que se encuentran obligados a acatar las leyes vigentes, del numeral se observa que el ámbito de aplicación establecido por ley ha sido notoriamente delimitado, y sigue obligatoria y así se mantiene mientras esté incólume (C-0259-99 del 29 de enero de 1999 y C-126-2011 del 10 de junio de 2011). En concordancia con el numeral 129, Constitucional, las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen, a falta de este requisito diez días después de su publicación en el Diario Oficial, y nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en casos que la misma autorice. En armonía con los artículos de marras, la administración no puede dejar de aplicar disposiciones que gozan de legitimidad constitucional, y la pretensión de los accionantes contravienen la norma imperativa vigente y el interés público.

Conteste con el alegato anterior, lo establecido en el Transitorio II, de la Ley N° 9381, tiene su génesis y finalidad en uno de los principios elementales de la Seguridad Social que es la Solidaridad, la cual implica que necesariamente bajo ciertos supuestos, debe existir un sacrificio para cierto grupo de administrados. En el caso que nos ocupa, las personas mayores de sesenta y cinco años representan una población que no tiene

la facilidad de reintegrarse al ámbito laboral, por lo que suprimir su beneficio, implicaría colocar a esta población en un escenario de vulnerabilidad que incluso violenta los Derechos Humanos Universales como lo son la dignidad humana, alimentación, vivienda, asistencia médica, vestido y otros servicios sociales básicos, lo cual no quiere decir que por mantener este derecho de manera vitalicia el mismo sea irrestricto, ya que al igual que el resto de pensiones se aplicará las cargas que la ley establezca. Ante este contexto, se determina que las leyes pueden y deben, en caso de ser necesario, otorgar tratamientos diferenciados a situaciones distintas. Así se protege a las poblaciones más vulnerables, acorde con la Ley N° 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, la cual en su artículo 1° define sus objetivos, con el fin de brindar un auxilio especial, lo cual no contraviene en ningún momento el Principio de Igualdad, el cual debe ser analizado de una manera más amplia que la realizada por los accionantes, ya que ni siquiera aportan con sus alegatos algún elemento objetivo que permita establecer la violación alegada, mientras que la actuación del legislador es conteste con los principios de Solidaridad y Seguridad Social. Es cierto que el Transitorio II, estableció un trato diferenciado lo cual juzga compatible con la interpretación de la Sala Constitucional en la Sentencia N° 2011-013800 del 12 de octubre de 2011 (sin señalar hora de la resolución) y que cita otras sentencias que desarrollan el principio de igualdad.

Resulta oportuno aclarar que, en relación con la aducida desigualdad que se genera entre los beneficiarios contemplados en el Transitorio II, de la Ley N° 9381 y el resto de los pensionados de los distintos regímenes especiales, la cual, de acuerdo con lo manifestado por los accionantes, consiste en que los jubilados que no se encuentran bajo los supuestos del Transitorio II, ven disminuidos sus ingresos hasta en un 55% como producto de las cargas impositivas del Estado, mientras que los beneficiarios del Transitorio II, gozan de su pensión de manera íntegra, por lo que surge la imperiosa necesidad de señalar que la Ley N° 9383 del 26 de agosto de 2016, vino a crear una Contribución Especial para los Regímenes de Pensión con cargo al Presupuesto Nacional, dicha Ley, en su artículo 2, establece el ámbito de aplicación, y de manera específica el inciso g), hace alusión a la Ley N° 148, Ley sobre Jubilaciones y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y sus Dependencias, del 23 de agosto de 1943, como uno de los regímenes que se verán tutelados por esta Ley, que transcribe en el informe. Argumenta que si una pensión excede diez veces el salario más bajo pagado por la Administración Pública, se le deberá aplicar dicha contribución, incluyendo la Ley N° 148 del 23 de agosto de 1943. Con todo ello, no existe un trato diferenciado, como lo alegan los accionantes.

Sobre la violación a los artículos 34, 45 y 49, de la Constitución Política, señala que el principio de irretroactividad no se ve vulnerado con la Ley N° 9388, ya que la Ley de marras se aplica a las pensiones actualmente en curso de pago que correspondan y con efectos hacia futuro. Los montos percibidos ya ingresaron a la esfera patrimonial, lo que escapa de las nuevas normas y no se cercena el principio, ni se desconoce el derecho a la pensión, únicamente se adecua su cuantía como parte de la responsabilidad de administrar el régimen y fondo de pensiones, en beneficio de la colectividad. Cita la Sentencia N° 2006-00091, emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 2006, para comentar que la Ley N° 9388 aplica un correctivo solidario en beneficio del colectivo, que no implica violación al Principio de Irretroactividad de la Ley.

Además no violenta el artículo 45, Constitucional, toda vez que en materia de pensiones no se puede referir al concepto de propiedad privada en su más estricta expresión, y cita las Sentencias de la Sala Constitucional N° 2013-006638 del 15 de mayo de 2013 y N° 2014-002527 del 26 de febrero de 2014, a fin de brindar un concepto claro y que permita comprender cuál es el espíritu de la ley, conforme a los razonamientos de la Sala. En concordancia con lo antes citado, debe quedar claro que el Derecho a la Pensión no debe tenerse como una variación del Derecho a la Propiedad Privada, toda vez que el beneficio jubilatorio no forma parte del núcleo duro de la propiedad, pues el fondo de pensiones no es individualizable y para su obtención se deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley. Argumenta que se puede ampliar o restringir, que estos cambios responderán a la realidad que se presente en determinado momento, por lo que no es un derecho invariable.

En cuanto a los intereses legítimos de los administrados y los derechos subjetivos en el artículo 49, Constitucional, hace referencia al concepto de función administrativa, indicando que es aquella acción que debe ser realizada por la Administración Pública apegada al principio de legalidad, toda vez que el administrado tiene el derecho de impugnar los actos que estime contrarios a derecho. Cita el numeral y el dictamen C-21-2010 del 25 de enero de 2010, de la Procuraduría General de la República, del cual se desprende que la función administrativa se encuentra regulada no sólo por los preceptos constitucionales sino además por las leyes vigentes, siendo una acción que se encuentra sujeta al principio de legalidad y consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas. En cuanto a los derechos subjetivos cita la Sentencia N° 00084-2013 de las 8:00 horas del 16 de setiembre del 2013, sobre intereses legítimos la Sentencia N° 00021-2011 de las 10:00 horas del 31 de enero del

2011 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I. Aunque se reconoce que los accionantes tienen un interés legítimo, también la Administración se encuentra apegado a Derecho, conforme a la Ley N° 9388, en el artículo 3, para proceder al reajuste cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos, de la manera en que estaría dispuesto por el legislador. Que se está actuando con apego al principio de legalidad. Solicita declarar sin lugar la acción.

100.- La magistrada Anamari Garro Vargas, quien fungía como suplente del Tribunal, presentó inhibitoria para conocer este asunto; sin embargo, por resolución de la Presidencia a.i. de la Sala, de las 8:55 horas del 24 de octubre de 2017, se denegó la inhibitoria y se le habilitó para conocer estas acciones.

101.- Se prescinde de la audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

102.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Salazar Alvarado** ; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades, que deben ser satisfechas a efectos de que la Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, sea en un procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En los párrafos segundo y tercero, la ley establece, de manera excepcional, presupuestos en los que no se exige el asunto previo (como en la especie, según se explicará más adelante), cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, o bien, cuando la acción es planteada directamente por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes. Ahora bien, en cuanto a la necesidad de un asunto previo pendiente de resolver en sede administrativa, es necesario que se trate del procedimiento que agote de la vía administrativa, que de conformidad con el artículo 126, de la Ley General de la

Administración Pública, es a partir del momento en que se interponen los recursos ordinarios ante el superior jerarca del órgano que dictó el acto final, pues de lo contrario, la acción resultaría inadmisibile. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, la determinación explícita de la normativa impugnada debidamente fundamentada, con cita concreta de las normas y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación por abogado del escrito en el que se plantea la acción, la acreditación de las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), así como la certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, requisitos todos que en caso de no ser satisfechos por el accionante, pueden ser prevenidos para su cumplimiento por la Presidencia de la Sala.

II.- Sobre la admisibilidad y legitimación de los accionantes en el caso concreto. Los promoventes de esta acción de inconstitucionalidad manifiestan encontrarse legitimados (as) para acudir a esta jurisdicción de conformidad con el artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual dispone que para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En los asuntos que nos ocupa, el común denominador es que los recurrentes han impugnado el rebajo de los montos que recibían de sus pensiones, con lo que piden amparo por el decrecimiento sustancial de sus mesadas, lo que estiman perjudicial a sus intereses y derechos constitucionales, de ahí que interponen sus respectivos recursos. A su vez, interponen las acciones de inconstitucionalidad, las que, en el criterio de la Sala, cuentan con la legitimación indirecta establecida en el párrafo primero, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; con base en dichos asuntos pendientes de resolver. Ahora, lo que corresponde es analizar la legislación impugnada en esta acción de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, de previo al análisis de constitucionalidad es importante aclarar que la discusión se deberá reducir a las cuestiones de derecho planteadas, y no a los aspectos de hecho y situaciones particulares de cada uno de los recurrentes. Como pensionados y jubilados, su situación puede servir para contextualizar el grado de afectación, donde la defensa consiste en el mantenimiento de ingresos y condiciones iguales a la entrada en vigencia de la normativa impugnada, que es el principal objetivo del reclamo. En este sentido, en todas las acciones acumuladas, se pretende discutir la

regularidad de las normas que se les ha aplicado, no los hechos concretos, toda vez que estos últimos deberán discutirse en los asuntos base con posterioridad al pronunciamiento que haga esta Sala. Este, valga decir, es precisamente la razón de ser de la legitimación indirecta, que permite la discusión de constitucionalidad de normas, para regularizar el ordenamiento jurídico, previo al dictado de una sentencia en sede judicial, o un acto administrativo en sede administrativa que cause estado.

III.- Objeto de la impugnación. Para una mejor comprensión de las impugnaciones, se transcriben las reformas impugnadas en las diferentes acciones de inconstitucionalidad de la siguiente manera:

La Ley N° 9380, del 29 de julio de 2016, denominada “PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES”, publicada a La Gaceta N° 164 del 26 de agosto de 2016, Alcance 151, vigente a partir del 5 de septiembre de 2016, indica:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, del 21 abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

"Artículo 11.- Para los regímenes que queden sometidos al régimen general establecido en este capítulo, los servidores activos, los pensionados y el Estado estarán obligados a cotizar mensualmente con un nueve por ciento (9%) del monto del salario o de la pensión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización aquí fijado hasta un máximo del dieciséis por ciento (16%), cuando los estudios técnicos así lo recomienden.

Para establecer los porcentajes de cotización, el Poder Ejecutivo deberá hacerlo de manera proporcional según los montos del salario o de la pensión de que se trate, empezando por la base del nueve por ciento (9%) para los montos más bajos y así sucesivamente hasta llegar al porcentaje máximo aquí fijado.

Los recursos que por concepto de cotizaciones se recauden ingresarán a la caja única del Estado; no obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar

que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Se exceptúan de la cotización definida en este artículo a todos los pensionados y/o jubilados que devenguen, por concepto del beneficio de pensión y/o jubilación, un monto bruto que no supere dos veces el salario base más bajo pagado por la Administración, de conformidad con la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión".

La Ley N° 9381, de 29 de julio de 2016, denominada "CADUCIDAD DE DERECHOS DE PENSIÓN DE HIJOS E HIJAS Y REFORMAS DEL RÉGIMEN DE PENSIÓN HACIENDA-DIPUTADOS, REGULADOS POR LA LEY N.º 148, LEY DE PENSIONES DE HACIENDA, DE 23 DE AGOSTO DE 1943, Y SUS REFORMAS", publicada a La Gaceta N° 164 del 26 de agosto de 2016, Alcance 151, vigente a partir del 26 de agosto de 2016, indica:

"ARTÍCULO 1.- Finalidad de la ley.

Esta ley tiene como finalidad establecer lo siguiente:

a) El parámetro de caducidad de beneficios de pensión para hijos e hijas otorgados por la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

b) La metodología de revalorización para las pensiones del Régimen de Hacienda-Diputados, otorgadas al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los hijos beneficiarios e hijas beneficiarias de pensión del Régimen de Hacienda por la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas y, específicamente, a quienes no se les aplicó en el momento del otorgamiento los correctivos de la Ley N.º 7302, de 8 de julio de 1992.

En lo que respecta al Régimen de Pensión Hacienda-Diputados, esta ley es aplicable a quienes gocen de un derecho de pensión al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

ARTÍCULO 3.- Parámetro de caducidad de las pensiones por sobrevivencia de hijos e hijas

Los hijos e hijas que tengan derecho de pensión al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, podrán disfrutarlo si cumplen con los siguientes requisitos:

a) Ser menores de dieciocho años de edad y estar solteros.

b) Ser menores de veinticinco años de edad, estar solteros y ser estudiantes que cumplan ordinariamente con sus estudios, para lo cual deberán acreditar la matrícula respectiva en los términos señalados en el artículo 5 de esta ley.

[...]

ARTÍCULO 8.- Metodología de revalorización aplicable a las pensiones por el Régimen de Hacienda-Diputados, otorgadas al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas

Las pensiones del Régimen Hacienda-Diputados, cuyos beneficios hayan sido otorgados al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, se reajustarán de conformidad con lo que señala el artículo 7 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes

Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, de 8 de julio de 1992.

[...]

TRANSITORIO II.- Los hijos e hijas que al momento de la entrada en vigencia de esta ley tengan una pensión aprobada al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, y además tengan al menos sesenta y cinco años de edad, conservarán su pensión por el resto de su vida y por el mismo régimen especial de pensión con cargo al presupuesto nacional que hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley hayan venido disfrutando”.

La Ley N° 9383, del 29 de julio de 2016, denominada “LEY MARCO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES”, publicada a La Gaceta N° 164, del 26 de agosto de 2016, vigente a partir del 26 de agosto de 2016, Alcance N° 151, indica:

“ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

Crear y regular la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones citados en esta ley y cuyo monto de pensión exceda diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación

Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:

a) Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992.

b) Ley N.º 4, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Comunicaciones (correos, telégrafos y radios nacionales), de 23 de setiembre de 1940.

c) *Ley N.º 19, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas y Transportes, de 4 de noviembre de 1944.*

d) *Ley N.º 5, Régimen de Pensiones del Registro Nacional, de 16 de setiembre de 1935.*

e) *Ley N.º 264, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, de 23 de agosto de 1939.*

f) *Ley N.º 15, Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, de 5 de diciembre de 1935.*

g) *Ley N.º 148, Ley sobre Jubilaciones y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y sus Dependencias, de 23 de agosto de 1943.*

h) *Ley N.º 4513, Inamovilidad del Personal de Telecomunicaciones, de 2 de enero de 1970.*

Esta ley no será aplicable a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), ni a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial.

ARTÍCULO 3.- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados

Además de la cotización a que se refiere el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, de 8 de julio de 1992, los pensionados y jubilados cubiertos por el artículo 2 de la presente ley, exceptuando al régimen del Magisterio Nacional, del Poder Judicial e Invalidez, Vejez y Muerte, cuyas prestaciones superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servido Civil, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, según se detalla a continuación:

a) Sobre el exceso del monto resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, 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%).

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”

ARTICULO 4.- Destino de los recursos. Los recursos que se obtengan con la contribución especial, solidaria y redistributiva, establecida en la presente ley, ingresarán a la caja única del Estado. El Poder Ejecutivo deberá

garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional y para el financiamiento directo del Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El monto destinado al Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), no podrá ser inferior a la suma equivalente al aumento en la recaudación por concepto de contribución especial en los regímenes con cargo al presupuesto nacional, según la reforma establecida en la Ley 9796, Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria, de 5 de diciembre de 2019.

(Así reformado por el artículo único de la ley (sic) Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), N° 9836 del 26 de marzo del 2020)".

La Ley N° 9388, de 10 de agosto de 2016, denominada "REFORMA DE LA NORMATIVA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL PARA CONTENER EL GASTO DE PENSIONES", publicado a La Gaceta N° 176 del 13 de septiembre de 2016, Alcance N° 182, vigente a partir del 13 de septiembre de 2016, indica:

"ARTÍCULO 3.- Reforma del artículo 7 de la Ley N.º 7302. Se reforma el artículo 7 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, del 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley de Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

"Artículo 7.- El monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago se reajustará únicamente cuando el Poder Ejecutivo decrete incrementos para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos.""

IV.- Sobre los reclamos formales contra las reformas.

Acción de inconstitucionalidad de [Nombre 001] y [Nombre 055].

A.- Vicio en el procedimiento. El primer punto que el accionante argumenta es un vicio en el procedimiento legislativo que afectó a los proyectos de ley antes de ser aprobadas como las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383, todas de fecha 26 de agosto de 2016 (vigentes a partir de esa fecha, salvo la primera a partir del 5 de septiembre de 2016). En concreto, el accionante alega que fueron dispensadas del trámite legislativo dado que el Plenario se convirtió en comisión general; es decir, se prescindieron de los trámites previos de Comisión Legislativa, y si bien ello es posible, lo cierto es que antes de la aprobación del proyecto de Ley N° [Valor 064] (correspondiente a la Ley N° 9381), se alega que en una moción -que fue calificada por algunos diputados- como texto sustitutivo, no gozó de publicidad legislativa ni debido proceso establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, al no permitírsele conocer el contenido del texto y sus efectos. Por otra parte, en el proyecto de Ley N° 19.254 (Ley N° 9383), fueron aprobadas mociones de revisión donde se propuso la dispensa de lectura con infracción a los principios del debido proceso y de publicidad. Argumenta que la forma en que un diputado se impone de un proyecto es leyendo las mociones presentadas y discutir las, lo que no sucedió en estos casos, porque sin discusión se puso a votación y se aprobaron.

Ahora bien, en criterio de la Sala, dichos argumentos deben desestimarse. En el acta de la Sesión Ordinaria N° 37, del 30 de junio de 2016, consta que hubo una moción para convertir el Plenario en Comisión General, la cual fue aprobada por unanimidad de los cuarenta y siete diputados presentes; y, de igual manera, se entró a conocer una moción de fondo con cambios al proyecto de ley. De la lectura de las actas, se denota que la actuación legislativa era producto de un acuerdo de las fracciones parlamentarias; sin embargo, el diputado [Nombre 284] se apartó y objetó la moción de fondo argumentando que se trataba de un proyecto sustitutivo, que enmendaba varios de los artículos del proyecto. Además, alegó que se hacía sin la publicación respectiva, entendiéndose de lo argüido que no hubo posibilidad de estudiar las modificaciones que fueron presentadas con la moción de fondo. No obstante lo anterior, el Presidente de la Asamblea Legislativa le respondió que no se trataba de una modificación al proyecto de ley, como un texto sustitutivo, sino que todo sería consistente con el mismo proyecto de ley que se venía estudiando, con la modificación de los dos transitorios. Por otra parte, el accionante también cita al diputado Ottón Solís Fallas, pero esta intervención tampoco evidencia que en la sesión ordinaria él tuviera alguna duda sobre la moción de fondo o de texto sustitutivo, sino que buscaba convencer a los diputados para que votaran en contra, dado que uno de los transitorios serían una forma de burlar los objetivos del proyecto de ley. En este sentido, con el

transitorio se buscaba consolidar a algunos beneficiarios a recibir la pensión como un derecho cumpliendo ciertos requisitos, como hijos de diputados.

Ahora bien, por Sentencia N° 2018-019030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, de esta Sala, se estableció que:

“Como primer punto, el accionante cuestiona que la Ley número 7858 fue aprobada de forma acelerada, lo que no permitió su adecuada discusión. En cuanto a dicho extremo, del informe rendido por la Procuraduría General de la República se desprende que, durante la tramitación del expediente legislativo número 13491, se otorgó el uso de la palabra a las diputadas y los diputados que la solicitaron, por lo que se garantizó la participación de todos (as) las legisladoras y los legisladores que así lo pidieron. Ahora bien, sobre el tema en cuestión, Sala (sic) en la sentencia número 10450-2008 de las 9 horas del 23 de junio de 2008, dispuso sobre el particular, lo siguiente:

“La celeridad y eficiencia en estos casos, debe entenderse como la correcta organización en el funcionamiento del órgano colegiado, y regulación de la participación de sus integrantes, para dictaminar el proyecto en el plazo otorgado. La eficiencia debe apreciarse en razón del empleo oportuno de los medios jurídicos previstos en el ordenamiento relativo tanto a la organización y funcionamiento de las Comisiones como órganos colegiados preparatorios del Poder Legislativo, así como de los mecanismos parlamentarios para encauzar la discusión y decidir sobre las mociones tramitadas. Del expediente legislativo se comprueba que en las respectivas sesiones de la Comisión Especial se conoció y discutió por el fondo el proyecto de ley en cuestión, y el texto finalmente dictaminado es el resultado de la acción conjunta de los diputados, sustentada en el ejercicio de su derecho de enmienda. Estima este Tribunal que los diputados integrantes de la Comisión Especial contaron con posibilidades reales y efectivas de manifestar sus opiniones, así como de proponer, defender y convencer al órgano colegiado sobre sus planteamientos”.

Ahora bien, tal y como lo expresó la Procuraduría General de la República, y conforme lo externado en el precedente de cita, el hecho de que un proyecto de ley sea tramitado dentro de un plazo célere, no conlleva necesariamente a que se presenten vicios que provocan la

inconstitucionalidad de la norma, siempre y cuando se garantice a los (as) diputados (as) la posibilidad de manifestar sus opiniones, y oponerse a lo que estimen pertinente. En ese sentido, al constatar que dichos aspectos se garantizaron durante la tramitación de la norma cuestionada por el accionante, según se desprende del informe del Órgano Asesor, la acción debe desestimarse en cuanto a este punto”.

En este sentido, el ofrecimiento de la palabra a los y las diputados (as) es parte de esos mecanismos jurídicos y parlamentarios en la tramitación de los proyectos de ley, al que éstos tienen derecho, lo que a su vez denota, que cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa ofreció la palabra, esta fue utilizada por los diputados [Nombre 285], así como Solís Fallas, para la discusión de la moción, pero debe aclararse que ambos lo hicieron conforme a sus propios recaudos e intereses. Si bien, el primero discute que se trataba de un texto sustitutivo al que no se le dio publicidad, en realidad, lo que la Sala observa es que el presunto vicio y reparo en el trámite del procedimiento legislativo radicaba en la calificación de la moción de fondo. En este sentido, el Presidente de la Asamblea Legislativa refutó que se tratara de un texto sustitutivo, y manifestó que era una moción de fondo, sin constituir en un texto sustitutivo del proyecto de ley. De ahí que, es posible concluir que el diputado [Nombre 285] estaría ejerciendo su oposición al fondo de la moción, situación que si bien alegó ante el Presidente del Plenario constituido en comisión general, y pudo combatir la calificación del Presidente de la Asamblea Legislativa, no lo hizo haciendo uso de los recursos legislativos que ofrece el procedimiento legislativo; sea, para combatir, convencer y modificar el acuerdo o consenso prevaleciente entre los demás diputados.

Cabe indicar, que la argumentación dada por el accionante no permite al Tribunal concluir que la moción en cuestión se trataría de un texto sustitutivo, ni que tuviera ese fin. Además, debe agregar la Sala, que el accionante no aporta una línea argumentativa que permita determinar las razones del porqué, en su opinión, la moción de fondo sí era un texto sustitutivo, de modo que demostrara que esa moción contenía una variación sustancial con el proyecto, y que ameritaría la publicidad del proyecto, siendo su obligación procesal demostrar que estaría sobrepasando cualitativamente el proyecto de ley, situación que no se llega a tal punto de discusión. Esta misma exigencia, se echa de menos en el que manifiesta que fueron aprobadas mociones donde se propuso la dispensa de lectura quebrantando el debido proceso y la publicidad, toda vez que tampoco señala cuáles son esas mociones en concreto dentro de los proyectos de ley que nos ocupa. En este sentido, no es posible para este Tribunal entrar a sustituir ese

vacío *motu proprio* y crear uno por el accionante, cuando ese no es el rol que le corresponde a esta Sala, como tampoco sería posible agregar más allá de la argumentación de las partes. En todo caso, como bien lo apunta la Procuraduría General de la República, el proyecto de Ley N° 19.254 (Ley N° 9383) fue publicado a La Gaceta N° 190 del 3 de octubre de 2014; el proyecto de Ley N° 19.310 (Ley N° 9380) fue publicado a La Gaceta N° 196 del 13 de octubre de 2014, Alcance 54; y el proyecto de Ley N° [Valor 064] (Ley N° 9381) fue publicado a La Gaceta N° 36 del 22 de febrero de 2016.

Por lo expuesto, debe desestimarse esta argumentación.

B.- Ausencia de estudios técnicos y actuariales.

Se alega que las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383 carecen de base técnica; es decir, no tuvieron estudios que comprobaran que las medidas tomadas fueran útiles para preservar el fondo o el sistema de pensiones, o que con ellas se corrigen las situaciones de desequilibrio, y que no se generan minusvalías para los pensionados y jubilados que se verían afectados haciéndoles nugatorio el disfrute del derecho jubilatorio. Es decir, que las leyes carecen de una justificación, razón por la que se alega que estarían en violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, la Procuraduría General de la República señala que es de conocimiento público y notorio que el Estado costarricense necesita reducir el gasto público en el pago de prestaciones económicas que provienen de los regímenes especiales de pensión, pero adicionalmente argumenta que el grupo de leyes impugnados sí cuentan con los estudios económicos, lo que se afirma se constató en la página web de la Asamblea Legislativa. De este modo, apela a que la necesidad de reducir el gasto público como algo que es público y notorio; adicionalmente, señala que analizó la información contenida en las Leyes N° 9383 y N° 9388 de los proyectos (la primera en cuanto se refiere a la contribución solidaria y la segunda que no fue expresamente impugnado en la pretensión del primer accionante) en el sitio web de la Asamblea Legislativa; sin embargo, es criterio de este Sala Constitucional, que sí se debe revisar -oficiosamente- los informes del Departamento de Servicios Técnicos, como lo indica la Procuraduría General de la República, para establecer la existencia de información relativa a la consistencia y fundamento técnico de los Proyectos de Ley, además de sus respectivas exposiciones de motivos.

En el estudio AL-DEST-IJU-367-2015 de 9 de noviembre de 2015, del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en el expediente legislativo 19.310, correspondiente a la Ley N° 9380, se fundamentó el incremento en la cotización del “Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional” en la necesidad del Estado de incrementar el porcentaje solidario de cotización, evidenciado en la Directriz N° 012-MTSS-2014, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con publicación a La Gaceta N° 152, del 8 de agosto de 2014, y el oficio DCN-UPC-126-2014, con fecha 30 de julio de 2014 del Ministerio de Hacienda. En él se acredita que los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios, cuenta con una erogación importante, toda vez que para el año 2014, las cotizaciones financian un 8.76%, y el restante 91.24% debe ser financiado directamente por el Estado. Por esta razón, es que se impulsaba la reforma legal.

Por su parte, mediante otro informe AL-DEST-IJU-096-2016 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, relacionado con el expediente legislativo N° [Valor 064], sobre la Ley de Caducidad de Derechos de Pensión de Hijos e Hijas y reformas, se encuentra similares fundamentos que coinciden en una necesidad de topar las pensiones (Directriz N° 012-MTSS-2014), lo cual, oportunamente, se indicará que de forma más reciente fue analizado por esta Sala.

En relación con el proyecto de Ley N° 19.254 sobre la Contribución Especial (posteriormente Ley N° 9383), esta Sala observa que existe, en la exposición de motivos, referencias a los datos dados por el Ministerio de Hacienda, sobre la existencia de un grupo pequeño de pensionados y jubilados que representan el 3% de los sesenta mil jubilados con cargo a la Hacienda Pública y consumen el 15% del presupuesto total. Más aún, se afirma que de la liquidación de egresos del Presupuesto Nacional 2012-2013, los Regímenes de Pensiones tienen una participación de 10.8% del gasto total, convirtiéndose, como es evidente en un disparador del gasto público que merecía la atención del legislador. En este sentido, solo estaría por debajo de otros títulos del presupuesto, como lo sería el servicio de la deuda pública y el Ministerio de Educación, lo cual, significa que ocupa un lugar importante en la demanda de recursos del Estado. Con esta referencia, se citó a la Contraloría General de la República que argumentaba ante la Comisión Permanente Especial para el Control y Gastos Públicos, lo que parecía ser una conclusión ineludible como es la insostenibilidad de los regímenes de pensiones. Más aún, mediante el estudio AL-DEST-IIN-204-20016 del 27 de junio de 2016, del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos se hizo un

estudio del proyecto de ley que estaba siendo tramitado a ese momento en la Asamblea Legislativa, la cual, luce una serie de estudios comparativos de los diferentes regímenes de pensiones y su impacto económico en el presupuesto estatal. De donde emerge la preocupación de que las pensiones en el año 2015, serían financiadas con ₡65.850 millones que procederían de la cotización de los miembros activos y pensiones (Leyes N° 7302 y N° 7531), lo que representaba solo un 8.3% del total de los gastos del régimen, y el 91.7% que sería el monto restante el que lo cubriría el Estado. El esquema de pensión que nos ocupa, tiene su *Talón de Aquiles* en que se trata de un régimen que si bien recibe cotizaciones de trabajadores, pensionados y jubilados, es lo cierto que los estudios que han sido el fundamento de las reformas legales, no reflejan que se trate de un esquema financiero que dependa de la formación de un fondo de pensiones, como si ocurre con otros regímenes, razón por la cual, esto evidencia que existe un importante egreso de recursos públicos que se destinan al pago de pensiones. Esto, evidentemente, condiciona el actuar del Estado que debe garantizar aún más la racionalidad en el gasto público, frente a otros sistemas donde hay un fondo que debe ser resguardado como aumentado, por ello, los esfuerzos buscan mantener un control razonable en el gasto público.

En esta línea de razonamiento, es oportuno citar la Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, toda vez que en ella se dilucidó un reclamo similar, por problemas en los estudios técnicos y el contexto económico. Así, se señaló que:

“En otros términos, no comparte el Tribunal la tesis del accionante de la existencia de un excesivo sacrificio resultante para los afectados si aún con el tope, van a recibir una cantidad muy por encima del sueldo promedio que se recibe en el sector público y además muy similar al tope máximo impuesto por el régimen básico de la Caja Costarricense de Seguro Social; y en cambio, si nos atenemos a lo dicho por el Ministerio de Trabajo, ese rebajo en las jubilaciones más altas si puede traducirse en beneficio relevante en las finanzas estatales lo que significa al final la posibilidad de un alivio de la carga fiscal de todas las personas que pagan tales sumas. Se afirma la arbitrariedad del criterio empleado como tope de salarios y en esa esta misma línea, se echa en falta un fundamento y sustento técnico para definir la necesidad de topar las pensiones, pero lo cierto es que no se requiere mayor esfuerzo demostrativo para sostener que, a partir del estudio realizado para la Ley 7302 y con la promulgación en ella de un tope

de similar estructura, la situación financiera, lejos de mejorar, ha empeorado; de tal manera las medidas tomadas en fundamento en aquellos hallazgos, según se afirma por las autoridades, correrían el riesgo de resultar necesarias pero insuficientes, pero nunca excesivas y menos innecesarias en relación con el beneficio buscado. De otra parte, sobre este mismo tema se ha citado la sentencia 1625-2010 de esta Sala como elemento para afirmar la necesidad de estudios técnicos actuales y ajustados, sin embargo dicha sentencia con sus afirmaciones no puede desprenderse de su contexto concreto, consistente en un reclamo por la imposición de un tope para un régimen como el del Poder Judicial, que no presentaba de problemas de sostenibilidad alguno al momento en que se promulga la ley, de modo que cobraba pleno sentido la exigencia de que la intervención legislativa en ese momento contara con la suficiente justificación técnica para sustentar la intervención; no obstante, tal y como se viene señalando, la situación es abiertamente distinta en este caso en que todas las partes coinciden en que actualmente es el Estado Central quien está corriendo con la mayor parte de la carga financiera para sostener los pagos de los regímenes afectados por la ley. Lo anterior se ve aún más reforzado en favor de la razonabilidad de la ley, cuando se aprecia que en el texto normativo se estableció, como condición para la entrada en vigor del tope, justamente la pérdida de sostenibilidad del régimen certificada por las entidades estatales competentes, con lo cual se garantiza que la medida disputada se enlaza de forma directa con el logro de un beneficio para la colectividad”.

Los accionantes [Nombre 001] y [Nombre 055] atacan las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383 porque carecen de estudios técnicos, financieros, económicos y actuariales, que demuestren que la contribución especial, solidaria y redistributiva contribuye a la preservación de un fondo, o la corrección de situaciones de desequilibrio. En opinión de la Sala, la argumentación de los accionantes tampoco permite llegar a una conclusión distinta a la dada en el precedente citado, pues los informes sobre los cuales se iniciaron los trámites legislativos, vinieron a revelar que el contexto político y económico del Estado exige la toma de medidas, porque como lo indica la Procuraduría General de la República, la endeble situación financiera es pública y notoria, el cual ha venido erosionándose y algunas de las pensiones se mantienen con un aumento escalonado que no responde a criterios técnicos. Por su parte, el Ministro de Hacienda señala, entre otras cosas, que en efecto no hay un fondo

y no hay capitalización para el sistema de pensiones que nos ocupa, son prestaciones que se pagan del “Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública”, el cual representó para la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario del 2017, una subpartida de un 11% del presupuesto total con un ritmo de crecimiento de un 12% (2007-2015). Que el total de cotizaciones estatales, obreras y patronales son mucho menores que los egresos de estas prestaciones, lo que significa que se cancela con impuesto y/o deuda con intereses, lo que demanda más recursos del Estado. Incluso afirma que de cada ₡100 en el régimen, ₡90 son pagados de esta manera, además existen sesenta mil pensionados y jubilados y solo veinte mil cotizantes. En consecuencia, los restantes ₡10 colones son aportados por los beneficiarios del sistema. La argumentación del Ministerio insiste en que la contribución especial es conforme con los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y los principios de solidaridad y justicia social. Como es evidente, este régimen de pensiones tiene importantes consecuencias en el costo del mantenimiento directamente del Estado por ser un régimen que opera -formalmente- sin un fondo de cotizaciones, porque la fuente de recursos en lugar de ese fondo estaría en la ley de presupuesto como parte de las obligaciones prestacionales de derechos fundamentales establecidos en su oportunidad por el legislador, de modo que no hay una “*propiedad colectiva*” (no individual) sobre un fondo, porque en el presente caso no existe. De esta manera, bajo los parámetros internacionales de buena gobernanza de los fondos, el Estado, a través del legislador, debe tomar medidas para un control financiero de este rubro, para que se mantenga dentro de parámetros aceptables económicamente, dentro de un equilibrio financiero, de ahí que es necesaria la toma de medidas legislativas y económicas. Por ello, dado que este tipo de pensiones son pagadas directamente del Presupuesto Nacional, y se hace evidente la inexistencia de un fondo como sucede con otros regímenes del país compuesto por las primas de los patronos, trabajadores y el Estado, deben establecerse medidas correctivas que sean necesarias para corregir distorsiones en el sistema contributivo, dada la responsabilidad del Estado en la buena administración de un sistema de pensiones. Si se quiere, el punto más importante en el caso que nos ocupa es la demostración de que la medida tiene como fin un buen control del gasto público y recaudar contribuciones establecidas en la legislación internacional que permiten el disfrute de un derecho prestacional. Más aún, el Estado, como administrador de un régimen de pensiones, debe tomar las medidas necesarias, que le permitan establecer mecanismos más justos y retributivos, especialmente para un país de ingreso medio como es Costa Rica, que le permita racionalizar los recursos que utiliza para el bien común de todos los costarricenses.

V.- Sobre el fondo. Esta acción de inconstitucionalidad tiene en el trasfondo los derechos económicos, sociales y culturales, derechos humanos muy concretos, que se constituyen en temas que deben ser cuidadosamente calibradas por este Tribunal Constitucional, especialmente, al tratarse de los derechos que acompañan a las personas adultas mayores en momentos muy importantes de su vida. Precisamente, cuando empieza a tomar vigor la doctrina de los derechos prestacionales del Estado, se suele citar lo que ya desde 1930 se impulsaba por parte de varios países, entre ellos los Estados Unidos de América, al buscar mayor protección para las personas trabajadoras y un mayor papel del Estado en garantizar ciertos servicios sociales, o mejor dicho, la seguridad social, la salud y vivienda. Pero, lo que mejor refleja este movimiento, fueron las palabras del Sr. Franklin D. Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos de América, cuando pronunció su famoso discurso en el año 1941 sobre las “*cuatro libertades humanas esenciales*”: *la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto, la libertad frente a la necesidad y la libertad frente al miedo*. Estas fueron posteriormente inspiración para muchos líderes en el mundo. Las libertades expresan el objetivo por erradicar las necesidades de los pueblos y el terror de las guerras, como una necesidad de propiciar un reconocimiento de relaciones más justas entre los factores de producción y de los pueblos de la tierra.

Nuestra República de Costa Rica tampoco escapó de un movimiento social tan importante, que produjo reformas a una Constitución Política de corte liberal. Esto tuvo importantes consecuencias en el país, en el ámbito de la seguridad social, como por Sentencia de esta Sala N° 2020-13316 de las 11:41 horas del 15 de julio de 2020, se transcribió parte del discurso del Presidente Rafael Ángel Calderón Guardia. De ahí que es relevante citar lo siguiente:

“Antes de entrar en materia de lo que se debe resolver, estima la Sala fundamental traer a la atención las palabras del entonces Presidente de la República, Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, al dirigirse al Congreso Constitucional el 1° de mayo de 1942.

“El criterio que me impulsaba a realizar un esfuerzo en beneficio de la clase trabajadora, a fin de proporcionarle la ayuda que individualmente no puede ella procurarse, me animó a emprender la magna obra del Seguro Social, cuyos benéficos resultados habrán de corresponder con creces a los sacrificios que demandó la creación de aquel organismo que debe envanecer al país y que, desde luego, llena de orgullo a mi Gobierno por

haber podido, mediante la valiosa colaboración de esa Cámara, llevarla al terreno de las realizaciones prácticas.

Comprendo que eso no es todo lo que debe hacer el Estado en tal orden de ideas, a fin de organizar la colectividad social sobre la base impuesta por las exigencias de la vida moderna. Mucho se ha especulado y seguirá especulándose en el futuro acerca del particular; el fiel de la balanza demanda imperativamente considerables y sustanciales reformas del régimen, para mantener el equilibrio entre las fuentes de producción, y los centros directores de la sociedad: pero, supuesto que esa es obra de muchas décadas de estudio y observación, incluso para llegar a obtener la fórmula adecuada, resulta indispensable ir acudiendo poco a poco al reclamo de la necesidad, remediando hoy aquí y mañana allá las injusticias y el desequilibrio que existen, hasta obtener paulatina e insensiblemente el fin deseado, sin alteraciones ni violencias, y dentro de la mayor armonía y cordialidad. Pero, repito, la labor será obra mesurada y juiciosa de muchos años. Por ahora me complace haber dado un paso muy señalado hacia ese ideal supremo, aunque sólo sea en uno de los múltiples aspectos de tan complejo problema.

Así, pues, el Seguro Social es ya una realidad en Costa Rica. Tomamos de la legislación chilena su estructura general adaptándola a las particulares circunstancias de nuestro medio; luego la experiencia irá modelando la obra hasta llegar a convertirla, de ello estoy seguro, en una de las instituciones más imprescindibles del país. Ella constituye el refugio de los desvalidos y el amparo más eficiente de quienes no cuentan con otro capital que su personal esfuerzo para labrar el presente y el porvenir de su familia. "Bastante hacen los pobres por el Estado, con mantener a sus hijos", dice un renombrado autor de temas sociales; y siendo ello así, como lo es, el Estado debe corresponderles facilitándoles los medios de velar por los suyos a través de las irremediables contingencias de la vida.

Deseo con vehemencia que el país comprenda en todos sus alcances la magnitud de la obra para que, acuerpándola con cariño, le dé siempre savia nueva para su consolidación y estabilidad. Ella devolverá, en beneficio social y humano, todos los desvelos y sacrificios que su organización y estabilidad demanden.

La ley que crea la Caja Costarricense de Seguro Social y la obligatoriedad de los seguros que amparan la vida del trabajador, constituye el primer eslabón de una serie de reformas que consideramos imprescindibles para equilibrar las justas relaciones entre patronos y asalariados. Colocándonos en un punto de vista enteramente cristiano, creemos que para asegurar las bases de la paz futura del pueblo costarricense, es necesario consignar en la Constitución el principio que crea los seguros sociales como un derecho inalienable de los trabajadores, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Ese principio, junto con el que crea el salario mínimo, la jornada máxima de ocho horas, el derecho de sindicalización para patronos y obreros, la protección del anciano, la madre y el niño como un deber social del Estado, y todas aquellas otras medidas que el Poder Ejecutivo considere justas para levantar el nivel espiritual, moral y físico de las clases trabajadoras, formará parte de un proyecto para un nuevo capítulo de la Constitución que se llamará de Garantías Sociales".

La cita resulta importante porque refleja el pensamiento de este líder preclaro que tuvo la visión de impulsar una obra histórica y que se sabría inacabada, sobre la cual el Estado costarricense debería mantenerse fiel para la protección de sus trabajadores, especialmente en solidaridad de aquellos que solo cuentan con su trabajo diario para sobrevivir, y para permitirles el acceso a los mecanismos previsionales que les impida el drama de una caída libre a la desgracia y al abandono propio y de sus dependientes, en los casos de invalidez, vejez y muerte".

Cabe indicar aquí, que contar con un sistema de seguridad social es trascendental ante las necesidades de las personas adultas mayores, de encontrarse con las fuerzas disminuidas y carecer de los medios para subsistir, cuando las condiciones físicas y mentales dejan de ser las mismas que otrora. En estas circunstancias, su condición no le permitiría preservar un trabajo en igualdad de circunstancias de todas las demás personas en sus plenas capacidades. Por Sentencia de esta Sala, N° 2009-18356 de las 14:29 horas del 2 de diciembre de 2009, se indica que:

"De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, se crean los seguros sociales a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, y en beneficio de los trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias

que la ley determine. Por su parte, el artículo 74 constitucional, contiene los principios de justicia social y solidaridad nacional. El primero entendido como la autorización para que el Derecho irrumpa en las relaciones sociales con el fin de corregir y compensar las desigualdades entre las personas, que resulten contrarias a la su dignidad, de tal manera que se pueda asegurar las condiciones mínimas que requiere un ser humano para vivir. El segundo principio, el de solidaridad nacional, consiste en el deber de las colectividades de asistir a los miembros del grupo frente a contingencias que los colocan en una posición más vulnerable, como la vejez, la enfermedad, la pobreza y las discapacidades. Asimismo, los artículos 50 y 51 de la Constitución, disponen que el Estado debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y brindará una especial protección a la familia, a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido. Aunado a lo anterior, el artículo 72 constitucional, establece el deber del Estado de proteger a los desocupados involuntarios y procurará su reintegración al trabajo. Por su parte, los artículos 22, 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 11, 16 y 35 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 9 y 12 inciso d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales; reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Todos estos preceptos constitucionales e internacionales, deben ser interpretados armónicamente, toda vez, que constituyen el derecho a la seguridad social. Inicialmente, la seguridad social protegía solo a los trabajadores que aportaban al sistema, sin embargo, a partir de la evolución progresiva de los derechos fundamentales en este campo y de la necesidad de proteger a las personas que involuntariamente se hallan en una situación de vulnerabilidad, surgió el principio de universalidad de los seguros que incluye a toda la población dentro de la cobertura de los seguros, como piedra angular de todo estado social democrático de derecho y como instrumento para el desarrollo de las personas y la sociedad. De esta manera, se concibe al sistema de seguridad social como un conjunto de normas, principios, políticas e instrumentos destinados a proteger y reconocer prestaciones a las personas en el momento en que surgen estados

de vulnerabilidad, que le impidan satisfacer sus necesidades básicas y las sus dependientes. Es así, como en nuestro país, surgen diferentes regímenes de pensión, cuyas disposiciones, requisitos y recursos difieren en atención a esas condiciones especiales según el destinatario de que se trate”.

La importancia de proteger a las personas que cumplan con un proceso gradual y natural implacable por el paso del tiempo, acompañado del cambio biológico, físico, y algunas veces mental, debe ser aminorado por el Estado, que es el de liderar con políticas los mecanismos jurídicos, financieros y económicos que les permita tener un plan de subsistencia hasta el final de sus días, lo que sin duda resulta de vital importancia para estar libre de aquella *necesidad* y por qué no decirlo, hasta *miedo* a una etapa de la vida que puede implicar un declive físico y mental, de cierta incertidumbre para la persona, lo que se agravaría aún más si no existieran las seguridades de un plan de seguridad social, salud y vivienda.

En este contexto, debe hablarse, en la medida de lo posible, de un derecho de gozar -pacíficamente-, de estas seguridades, con cierta tranquilidad, cuando se es adulto mayor, de modo tal que, el examen que debe hacerse de las normas que se impugnan en esta acción, debe contemplar un análisis que permita resolver, de primera mano, los legítimos reclamos de las personas pensionadas a tener cierta estabilidad en el derecho, en sus finanzas y a hacer una adecuada ponderación de las necesidades del Estado de actuar dentro de un marco de responsabilidad en la gestión de los recursos que sirven para otorgar estas pensiones.

VI.- Sobre el derecho a la seguridad social y al derecho a la jubilación. Esta Sala, no en pocas ocasiones, ha establecido, en su jurisprudencia, la importancia de la seguridad social, derecho que comprende a su vez varios derechos; y, entre ellos, el derecho a la pensión o jubilación. El derecho a la seguridad social es uno de muchos otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que abarca otros derechos fundamentales establecidos en una serie de normas contenidas en instrumentos y tratados de derechos humanos. En este sentido, son parte del Derecho de la Constitución (valores, principios y derechos), que permiten darle un contenido específico, así como sustentar las actuaciones estatales que buscan materializar los fines políticos y conductas estatales, que les son inherentes, con el objetivo de materializar esos derechos fundamentales. En Costa Rica, son derechos que constan tanto en la Constitución Política (como gran pacto social nacional), pero además, aceptados como deberes jurídicos a través de las obligaciones internacionales que el Estado adquiere, libre y voluntariamente frente a la comunidad internacional.

Así, el derecho a la seguridad social, en la Constitución Política, encuentra su fundamento en los artículos 50, 73 y 74, así como la integración conforme a los artículos 7 y 48, Constitucionales, con los artículos 11 y 16, de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 y 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 31, de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; 25, 28, 29 y 30, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, así como el artículo 9, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En una de las sentencias más emblemáticas de una novel Sala Constitucional, se estableció, con toda claridad, la interrelación de estas normas para establecer el derecho fundamental a la jubilación. Así, por Sentencia N° 1990-1147 de las 16:00 horas del 21 de septiembre de 1990, se estableció que:

"III.- En primer lugar, la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; 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, según los cuales:

"Artículo 33.

Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana"

"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..."

Esa conclusión se confirma en una serie de principios y normas internacionales de derechos humanos, que tienen, no sólo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución, sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental, al tenor del artículo 48 de la misma, (reformado por la Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989); entre esos derechos, concretamente, los reconocidos en los

artículos 25, 28, 29 y 30- así corregidos los que se invocan en la acción- del Convenio sobre la Seguridad Social, No. 102 de la OIT, en los cuales se establece:

"Artículo 25.

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte"

"Artículo 28.

La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente... "

"Artículo 29.

1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:

a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia...

"2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida por lo menos:

"a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas un período de calificación de quince años de cotización o de empleo... "

"Artículo 30.

"Las prestaciones mencionadas en los artículos 28 y 29 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia".

Otros textos internacionales reconocen también, o específicamente el derecho a la jubilación -por edad o vejez- (p. ej. art.16 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 y 25 Declaración Universal de Derechos Humanos; 31 Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; 5o Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social, No. 118 OIT), o, en general, el Derecho a la Seguridad Social, dentro de la cual se tiene universalmente por comprendida la jubilación (p. ej. art.11 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 9º Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

IV.- Como se ve, en ambas clases de las normas dichas se reconoce el derecho fundamental de todo trabajador a su jubilación, y se alude claramente a la vejez, en lo que interesa, como la "contingencia" determinante del derecho a la prestación -jubilación-.

[...]

VII.- En todo caso, la Sala considera que 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 derecho mismo, de acuerdo con su naturaleza y fin. Esto no es otra cosa que expresión de un conocido principio del Derecho de los Derechos Humanos, que puede denominarse de proporcionalidad, y que se recoge, en general, como condición sine qua non de las limitaciones y restricciones a tales derechos autorizadas excepcionalmente por los propios textos que los consagran; principio que se encuentra enumerado, por ejemplo, en los artículos 29.2 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5o del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"(...)].

El precedente citado evidencia que, desde muy temprano en la jurisprudencia de esta Sala Constitucional, se reconoció el derecho a la jubilación como un derecho constitucional a favor de toda persona trabajadora, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, y es parte de un derecho general a la seguridad social, como se ha explicado arriba.

En consonancia con la discusión del derecho a la seguridad social, como un Derecho Económico, Social y Cultural, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha contribuido a su protección estableciendo la justiciabilidad de tales derechos en el sistema interamericano, a la luz del artículo 26, de la Convención Americana de Derechos Humanos, al reconocerle “*de manera autónoma, como parte integrante de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*”, y dentro del *corpus iuris internacional y nacional* como las normas de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como normas de interpretación de la Convención Americana en el artículo 29. En este sentido, como bien corresponde reconocer, tanto la Corte Interamericana como la Sala Constitucional utilizan los criterios protectores de interpretación, especialmente cuando las normas nacionales otorgan mayores derechos que las normas internacionales, y viceversa, como lo ha hecho esta Sala al enunciar el Derecho de la Constitución (principios, valores y derechos), otorgando primacía a la norma constitucional frente a los derechos contenidos en el *corpus iuris internacional*, especialmente cuando garantizan más derechos que la Constitución Política. De la misma forma, es importante mencionar, que la Convención Americana enuncia los principios de garantía mínima y principio protector *pro-persona*. El primero como el reconocimiento de que todo tratado internacional constituye un piso o base que le impide al propio Estado dejar de reconocer los derechos a que se comprometió a nivel internacional, en favor de la persona humana. Así, siempre deberá respetar el mínimo fijado en un tratado específico u otro acuerdo internacional que le supere, pero sobre todo, sin perjuicio de que mejore esas condiciones mediante la normativa nacional. En cuanto al principio *pro-persona*, debe señalarse que privilegia, prefiere y favorece la aplicación de las normas que ofrezcan mayor protección a los derechos de la persona humana, sea en una norma nacional o de derecho internacional.

De forma más específica, el derecho a la seguridad social a nivel internacional se debe caracterizar porque se compone de un nivel mínimo de prestaciones que comprendan al menos una atención básica de la salud, prestaciones pecuniarias de enfermedad, de desempleo, prestaciones de vejez, en caso de accidente del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, de

invalidez y de supervivencia, todo esto de conformidad con el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo. El derecho a la seguridad social y a la protección social se refiere al derecho a que no se pueda denegar la cobertura de la seguridad social, de manera arbitraria o no razonable, y el derecho a la igualdad en el disfrute de la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia, en circunstancias que escapan al control de la persona. Por Sentencia N° 2012-16628 de las 16:30 horas del 28 de noviembre de 2012, esta Sala estableció, en relación con el Convenio N° 102, antes referido, lo siguiente:

“Lo cierto es que la normativa internacional establece lo que la jerga de la seguridad social denomina en algunos de los documentos de la OIT el piso social o piso de protección social como un mínimo de obligaciones fundamentales que sí podrían ser justiciables, sí existen obligaciones jurídicas no cumplidas y exigibles en forma doméstica, o agotada ésta, a nivel internacional. [...] Lo importante es que el Convenio 102 de la OIT contiene nueve ramas de la seguridad social, donde establece normas mínimas para cada una de ellas, y enuncia principios para la sostenibilidad y buena gobernanza de dichos sistemas. Este convenio incluye una cláusula de flexibilidad de manera que al ratificar el Tratado, el Estado puede escoger por lo menos tres áreas de protección”.

En tal sentido, está claro que existe una obligación de reconocer el piso o la base normativa contenida en los instrumentos internacionales, de manera que cuando el Estado interfiere con esos mínimos, estos constituyen un verdadero límite, se convierten en un núcleo de resistencia que permite repeler transgresiones o interferencias injustificadas del Estado. De igual modo, se debe proteger de las infracciones por omisión cuando se prescinden de estos derechos. En tal sentido, se puede reclamar tales violaciones judicialmente cuando se estimen lesionados los derechos fundamentales. Lo anterior permite entender que hay un verdadero núcleo duro del derecho a la pensión. Este, debe estar conformado primero por el derecho a las prestaciones mínimas definidas por la seguridad social como un derecho constitucional y precisado por la normativa internacional. De este modo, la base del núcleo duro del derecho a la pensión, comprende el goce de una serie de regulaciones nacionales e internacionales que le permitan a la persona asegurada tener un nivel de vida digno y adecuado, sin perjuicio de afirmar que debe haber una relación razonable y proporcional a la contribución de tal derecho, por ser este un derecho compuesto, como un esfuerzo social y económico de los diferentes factores de producción: Estado,

Patrono y Trabajadores. Debe incluir, también, otros parámetros internacionales libremente aceptados por el país, como normativa internacional que recoge las preocupaciones de la comunidad internacional. Como derecho económico, social y cultural, hay que tomar en cuenta algunas de sus características que podrían nutrir al derecho a la seguridad social, como en efecto tratados internacionales específicos en la materia de los adultos mayores. Otros, por ejemplo, derivados de la protección al vínculo matrimonial o de uniones de hecho por viudez, como un derecho a recibir las prestaciones de sobrevivientes y otros beneficiarios.

En segundo lugar, por la mejoría en el esquema prestacional de los derechos alcanzados por la sociedad en un momento histórico con anterioridad, que solo deberían ser desmejorados fundadamente (estudios actuariales, económicos nacionales e internacionales), de modo que hay un derecho al mantenimiento de la protección que el asegurado recibe conforme a la legislación nacional, al pertenecer a un régimen y especialmente declarado al cumplir con las condiciones y requisitos necesarios, para el disfrute de un derecho de goce pacífico. Como resultado se deriva una obligación muy importante, esto es, que debe haber una definición muy precisa de los motivos que obligan al Estado a reducir condiciones establecidas previamente mediante políticas prestacionales, de modo que debe enfrentar criterios más estrictos conforme su nivel de impacto en la población (variando conforme a la temporalidad y permanencia). Estas políticas, claro está, deben ser concretadas en legislación y normativa secundaria aprobada bajo el marco legal respectivo (conforme a la potestad reglamentaria), pero sin ser tan general como una *crisis económica o fiscal*, pues evidentemente, los recursos del Estado serán escasos y limitados siempre, y cuya función de distribuir la riqueza siempre le va a llevar a ponderar dónde colocar más recursos en ciertas prestaciones económicas y sociales, con base en la necesidad de alcanzar objetivos políticos, económicos o sociales (en un sentido positivo y programático), lo que puede provocar “*urgencias*” a las otras áreas que pujan por más recursos estatales. En otras palabras, la crisis financiera ni es en sí misma ni puede ser una justificación para la toma de decisiones regresivas, pero sí un detonante que debe materializarse en el interés público del Estado de elevar acciones concretas en su legislación. Esto, sin olvidar que el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece una primacía del derecho y de la política de estos derechos, donde la falta de recursos no puede servir de pretexto para el incumplimiento de ellos.

El Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, no es un instrumento rígido, pues ofrece un marco que permite a los Estados adoptar sus

realidades nacionales a los esquemas protegidos, pero existen ciertas reglas que deben acompañar los esfuerzos nacionales por obtener la universalización de los seguros, con una cobertura que sea razonable y ponderada para los sectores involucrados. Cabe indicar, nuevamente, que al referirse al núcleo duro de un derecho, se hace referencia a aquella parte de los derechos fundamentales en que el Estado no estaría legitimado para interferir o transgredir, porque, en ese caso, estaría infringiendo los derechos y libertades fundamentales, contenidos en la Constitución Política como en obligaciones internacionales adquiridas en los instrumentos internacionales de Derechos Económicos y Sociales. En general, esta Sala entonces debe cuestionarse, en esta acción, si la legislación que aprobó el legislador, mediante las Leyes N° 9380, N° 9381, N° 9383 y N° 9388, es respetuosa o no de la normativa internacional que las partes invocan en las acciones, así como el *corpus iuris* nacional e internacional que forma parte de la doctrina jurisprudencial de este Tribunal. Esto nos lleva a temas como las obligaciones contenidas en el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a los derechos de los beneficiarios, los de buena gobernanza para el mantenimiento y preservación de estos mecanismos de solidaridad intergeneracional.

Es importante señalar, que el Convenio constituye un marco obligatorio de referencia para los Estados; es decir, contiene disposiciones que son la base de las regulaciones que posteriormente pueden aprobar según los diferentes tipos de coberturas a las que se obligaron. No está demás, como se ha indicado en otras ocasiones, que los Estados pueden mejorar esos estándares. Apegado a ese marco regulatorio, la Parte XIII del mencionado Convenio, contempla otras “Disposiciones Comunes” a las coberturas ofrecidas a los asegurados, entre ellas las causas de suspensión, la posibilidad de discutir judicialmente lo referido a los derechos involucrados, así como las reglas que gobiernan en general la administración. Lo que quiere decir que son reglas que amalgaman y unen algunos aspectos de las coberturas; y, en consecuencia, deben considerarse en conjunto algunos de los aspectos administrativos.

De este modo, contiene dos principios torales, el principio de la solidaridad financiera (financiación colectiva y solidaridad financiera en documentos de la Organización Internacional de Trabajo) y el principio de la responsabilidad del Estado, donde el primero enuncia la obligación contenida en el inciso 1), del artículo 71, del Convenio N° 102 indicado, que enuncia:

“El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser

financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas...”

Es decir, esta disposición establece una obligación del Estado de no depositar, en cabeza de los beneficiarios, todo el peso del sistema de prestaciones, y con mayor razón sobre los menos afortunados. De ahí que, la posibilidad para que las prestaciones cubiertas por los Estados conforme al Tratado, puedan ser financiadas con cotizaciones e impuestos (sin ser instrumentos financieros excluyentes), de modo que es una responsabilidad colectiva de los beneficiarios y de la sociedad en la que se contextualiza un régimen. Esto evidentemente obliga a los presentes y futuros beneficiarios con las cotizaciones, como a la sociedad en su conjunto, mediante esquemas de impuestos. Y, principalmente, puede afirmarse que incluye una cláusula de protección al beneficiario más débil, como son las personas de menores recursos, al establecer una salvaguarda que impide gravar a estos beneficiarios.

Por otra parte, el principio de responsabilidad del Estado en la provisión de las obligaciones prestacionales, estaría presente en el mismo artículo 71, pero en el inciso 3), del mencionado Convenio N° 102. Dicha disposición dispone:

“El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión”.

Es claro cómo el Estado es garante de las pensiones del país. Este numeral establece una serie de obligaciones de garantía del Estado, especialmente el referido al liderazgo en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas, lo que incluye las formalidades que debe observar cuando ejerce la obligación implícita de vigilar y materializar todas las medidas que involucra la preservación de los fondos de pensiones, incluyendo aquellas correctivas. En este sentido, el faltante en los recursos generados por los problemas en la administración, no podrían ser endilgados y

soportados por los beneficiarios; por el contrario, el Convenio establece que el Estado debe garantizar las prestaciones concedidas en todo caso. Como se dirá más adelante, abarcaría todas las prestaciones a las que se comprometió, establecidas por el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente porque se constituyen en el único medio de subsistencia que las personas protegidas pueden llegar a tener por el acaecimiento de las coberturas de la seguridad social.

Ahora bien, interesa, en el caso que nos ocupa, elaborar en sus líneas generales, el inciso 2), del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto establece lo siguiente:

“El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrá ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial”.

Un primer punto que debe señalarse, es que este apartado 2), del numeral 71, del Convenio de cita, puede interpretarse en el sentido que los costos para los “asalariados” de todas las contribuciones a su cargo, no podrá exceder un 50%, para cubrir a todos los beneficiarios (asalariado, cónyuges e hijos). Claramente, la regla se refiere a una obligación internacional y a una restricción que los Estados libremente han aceptado, que deben aplicar de buena fe a favor de los beneficiarios, de modo que incluye un tope a la potestad tributaria que el Estado puede exigir a los asalariados, sea en contribuciones e impuestos (inciso 1). Observa este Tribunal, que las disposiciones se refieren a un total “de recursos destinados a la protección”, los que precisamente se obtienen de las contribuciones o impuestos, “o por ambos medios a la vez”. Entonces, se trata de una exigencia globalmente considerada sobre el quantum de los mecanismos de financiación que el Estado puede usar a la hora de ejercer el poder tributario sobre los “asalariados”. Esta conclusión, se puede arribar cuando enuncia el siguiente parámetro normativo: “Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro [...], podrán ser consideradas en conjunto...”, salvo las prestaciones familiares y riesgos del trabajo, que sí podrían aumentar la cuota.

Para ilustrar de mejor manera la obligación internacional, es necesario hacer referencia al Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social, realizado a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35, de la Constitución), Informe III (Parte 1B), sostenida en la Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, que indica lo siguiente:

“455. Independientemente de las fuentes y los mecanismos de financiación, el Estado “deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin” (párrafo 3 del artículo 71 del Convenio núm. 102). La responsabilidad financiera global del Estado se ve complementada y reforzada por su “responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Convenio” (párrafo 2 del artículo 72). Desde un punto de vista financiero, la responsabilidad general del Estado genera numerosas obligaciones conexas, incluidas la necesidad de garantizar que: 1) las tasas de las cotizaciones o impuestos que ingresen al sistema, sin dejar de ser suficientes para financiar el costo de las prestaciones, no constituyan una carga demasiado onerosa para las personas de recursos económicos modestos, las clases específicas de personas protegidas y la economía en general (párrafo 1 del artículo 71); 2) los costos de las prestaciones se distribuyan equitativamente entre los asalariados, sus empleadores y el Estado, de modo que el porcentaje total de las cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados para la financiación del sistema que les brinda protección a ellos y sus familias no supere el 50 por ciento, al tiempo que el resto de los fondos provengan de las cotizaciones de los empleadores y de los subsidios del Estado (párrafo 2 del artículo 71); 3) se paguen periódicamente prestaciones adecuadas con cargo al sistema, que no sean inferiores al nivel mínimo establecido por el Convenio (artículos 65, 66 y 67); 4) los ingresos y los costos del sistema se mantengan en un equilibrio financiero bastante estable (artículo 3 del artículo 71), y 5) que se prevean medidas tendientes a minimizar la posibilidad de que los fondos de la seguridad social se utilicen indebidamente, se pierdan o sean objeto de

desfalco. El sistema de instituciones públicas encargadas de la supervisión de los regímenes de seguridad social varía según el país...”.

A su vez, se trae a la atención el mismo criterio vertido por la Comisión de Expertos, pero esta vez, respecto del principio de la financiación colectiva, al indicar que:

“443. Una evidente condición previa para que un régimen de seguridad social resulte eficaz es que debe disponer de mecanismos efectivos que le permitan obtener recursos. La certeza, seguridad y adecuación de las prestaciones abonadas con cargo a fondos de la seguridad social dependen de la afluencia regular y sistemática de recursos financieros y plantea la cuestión básica de determinar en qué manera deberían recaudarse tales recursos. Existen, a grandes rasgos, dos opciones principales a tal efecto con miras a lograr un equilibrio entre los ingresos del sistema y las erogaciones que originan las prestaciones: aumentar los recursos necesarios en forma colectiva, es decir, con la participación de todos los miembros de la comunidad o permitir que cada miembro dependa exclusivamente de la acumulación individual de capital, cuya inversión proporcionará las futuras prestaciones. Los instrumentos que se examinan, al igual que todos los convenios de seguridad social actualizados de la OIT, se basan en el principio de la financiación colectiva de las prestaciones, según el cual el costo de las prestaciones, así como los gastos que acarrea su administración deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos o por ambos medios a la vez, al tiempo que deberán distribuirse de manera equitativa entre los interesados (párrafo 1 del artículo 71 del Convenio núm. 102). Esta cuestión se puso claramente de manifiesto durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 102: “Por lo tanto, el problema principal relativo a los recursos financieros que debe considerarse en una reglamentación internacional parece ser el de la distribución apropiada de las responsabilidades financieras entre los asegurados, los empleadores y el Estado. [...] Forma parte esencial del concepto de la seguridad social que el riesgo considerado debe ser atendido mediante la arrogación colectiva de la carga financiera que representa el pago de prestaciones. Existen diversas combinaciones posibles, de cotizaciones o de impuestos, para llevar a cabo esta idea. La redacción del cuestionario no trata de contrariar estos conceptos, excepto que no

permite las soluciones que impliquen recargar demasiado a las personas de escasos recursos. El cuestionario también sugiere la conveniencia de fijar un límite máximo a la participación de los asalariados, a fin de que por lo menos la mitad de los recursos de los sistemas de seguridad social se obtengan en forma más equitativa a través de las subvenciones estatales o de cotizaciones de los empleadores” (citando “Organización Internacional de Trabajo, 1950, Informe IV (1), págs. 134 a 136”).

De igualmente manera, la Comisión de Expertos se asegura de describir la amplitud de opciones que los países pueden acordar al cumplir con las obligaciones de financiamiento de los regímenes de seguridad social, y menciona que:

“444. La Comisión observa que las prácticas nacionales relativas a la financiación de los regímenes de seguridad social muestran una importante gama de opciones, que abarcan desde las cotizaciones tripartitas de asegurados, empleadores y el Estado, hasta los regímenes financiados por las cotizaciones de cada uno de estos actores por separado, así como los programas financiados en forma conjunta por cotizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin subvenciones del Estado. En vista de tal diversidad de políticas nacionales en materia de financiación, el Convenio núm. 102 no intentó <<dar su aprobación a algún método determinado de financiamiento, con exclusión de cualquier otro procedimiento alternativo>>, sino que procuró <<determinar ciertos principios básicos muy amplios, a los cuales pudieran atenderse los deferentes países aun cuando aplique políticas financieras enteramente distintas>> (citando “Organización Internacional de Trabajo, 1950, Informe IV (1), pág. 136”).

Si en el Convenio se establece la necesidad, razonable, precisa y con el objetivo de establecer un sistema solidario, entonces, no se puede cuestionar la necesidad del establecimiento de la contribución y las cotizaciones de los asalariados para el establecimiento y sostenimiento de un sistema de seguridad social. Ello sería parte de la responsabilidad intergeneracional de este tipo de sistemas. El inciso 2), del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, está cuidadosamente diseñado para topar la potestad del Estado de exigir contribuciones, cotizaciones, tasas, cargas, rentas e impuestos a los beneficiarios del sistema de pensiones; primero que todo tomando en cuenta la capacidad contributiva, lo que es claro, cuando la norma comentada no deposita todo el peso y la carga en el

“asalariado” o en el supra citado informe, “asegurado”. Lo segundo, es que no puede entenderse desligado de los sacrificios históricos individuales del beneficiario para alcanzar aquellos requisitos formales y materiales de acceso al derecho a la pensión. Tercero, la disposición es cuidadosa de distribuir la responsabilidad sobre el régimen entre los diferentes actores sociales, incluyendo al Estado, primordialmente, en su doble papel como empleador y en su condición de administrador y generador de políticas de buena administración.

Pero el caso que nos ocupa, obliga a precisar el significado de la palabra “asalariado” contenido en el inciso 2), del artículo 71, del citado Convenio, pues no parece ser que se refiere *sólo* a los trabajadores activos. Faltaría por determinar si “asalariado” significa únicamente al trabajador antes de adquirir el derecho a la pensión por el advenimiento de las condiciones formales y sustantivas del derecho, o si es posible, entender que *asalariado* se refiere también a otro tipo de beneficiario del sistema. En criterio de la Sala, debe darse una interpretación más amplia que incluya no sólo al trabajador activo, para admitir que en efecto, el pensionado o jubilado estaría incluido en este concepto. De hecho, aunque adelantándose a lo que se dirá posteriormente, esta posición es compatible, desde un punto de vista jurídico y económico, en que el pensionado o jubilado recibe un salario diferido que construyó con sus cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Incluso, no se puede dejar de considerar que en el documento del Comité de Expertos evoluciona el concepto de asalariados cuando se refiere a “asegurados”. Así, debe asimilarse, dicho concepto, a ambos obligados, como asegurados potenciales y actuales: pensionado y asalariado. Véase, que el estudio citado enfatiza que no hay una camisa de fuerza sobre los Estados, por el contrario, el abordaje debe responder a los contextos nacionales, y no se puede descartar la evolución de los sistemas para acordar un sistema solidario de financiamiento y buena gobernanza dentro del marco y evolución de los derechos humanos, como se dirá más abajo. Si la disposición busca lograr un equilibrio, es perfectamente atendible que debería incluirse a todos los que reciben una suma pecuniaria producto de la prestación acordada, pues en ese sentido, reparte aquella carga sobre todos los participantes, que es lo que realmente busca establecer la norma internacional. Esta interpretación replicaría positivamente con el Comité de Expertos, ya citado. En consecuencia, se debe entender que “asalariado” o “asegurado” tiene una acepción amplia, y que no es un término excluyente de las personas pensionadas o jubiladas.

Establecido lo anterior, que cotizan ambos, entonces, viene como consecuencia natural, el principio de financiación colectiva para este tipo de prestaciones, que como se indicó, consistiría, por una parte en las contribuciones y/o cotizaciones de los asalariados, y patronos; y, por otra, incluye también el apoyo de toda la comunidad: es decir, de la sociedad con la potestad tributaria del Estado. De conformidad con este principio contenido en la norma convencional, se establece que el costo de las prestaciones debe estar distribuido entre los beneficiarios, los empleadores y el Estado (en sentido amplio). Esto trae como consecuencia que los beneficiarios no deben afrontar solos la carga de la administración y el sostenimiento de los regímenes de pensiones, pues para ello, por obligación internacional, deberá estar incluido al universo de los otros interesados, como un sistema integrado de relaciones más equitativas en la población, que tiene como fin evitar que la vejez no implique un empobrecimiento de la población, que ya de por sí, por el proceso natural de envejecimiento, tiene como resultado el hacer a la persona más vulnerable social y económicamente conforme avance en edad.

En el citado artículo 71, hay dos regulaciones relevantes para el caso que nos ocupa, que permite afirmar que hay una doble protección, una que busca no perjudicar a las prestaciones más modestas del sistema; y, otra, el de la solidaridad social y comunitaria, que apalanca el sistema, para evitar que la mitad de la carga del precio económico y de administración no se deposite sólo en los beneficiarios, sino que se constituye en una verdadera obligación internacional del Estado, el de procurar, administrar y dirigir correctamente las prestaciones, proveyendo ingresos de contribuciones e impuestos que permitan una distribución más equitativa de la otra mitad de sus costos. En este sentido, el meollo del problema de constitucionalidad que nos ocupa, radica en establecer si ese porcentaje ha sido superado ilegítimamente, y qué se debe tomar en consideración, si todas las cotizaciones y contribuciones tributarias a los que se vería sometido el pensionado o jubilado, o sólo aquellos que tienen como fin el fondo de pensiones.

En este sentido, como primer punto que debe examinarse, es lo dispuesto en las disposiciones que contemplan la cotización para los trabajadores activos y pensionados y jubilados, establecido en la Ley N° 9380, así como de las contribuciones especiales, solidarias y redistributivas, así como otros impuestos que se aplican a los salarios y pensiones que superen una determinada cantidad de salarios base de la administración pública, en cuyo caso aplicable todos a los montos superiores. Está bajo examen la Ley N° 9380, del 29 de julio de 2016, denominada "PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE

PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES”, que indica:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, del 21 abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

"Artículo 11.- [...]

En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión".

Cabe transcribir también una regla similar en la Ley N° 9383, del 29 de julio de 2016, denominada “LEY MARCO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES”, en cuanto indica que:

“Artículo 3.- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados

[...]

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la

contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”.

En criterio de la Sala, la normativa infringe los términos del párrafo 2º, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, al establecer un tope mayor al 50% que implica una carga sobre determinados “asalariados” que reciben una prestación económica superior, y la falta del Estado, de formular propuestas contributivas o de impuestos que no superen este monto. A pesar de que el legislador, cuidó de establecer una limitación del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, se excede en al menos un 5%. En concordancia con la doctrina arriba señalada, esto implica violación al núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión, en la medida en que los pensionados y jubilados han visto reducidos sus prestaciones por pensión o jubilación en proporciones aún mayores que lo definido en el Derecho Internacional del Trabajo, soportando más allá de los límites establecidos en la norma convencional. Esto tiene implicaciones en varios derechos constitucionales, como en efecto se verá.

VII.- En este sentido, debe empezar por abordarse el problema conforme es relevante para el derecho internacional de los derechos humanos; es decir, a partir de un mínimo razonable, que sería el punto desde donde empieza una cobertura de la prestación, la cual debería tutelarse para evitar la pobreza por el acontecimiento inevitable de caer en vejez, pero adicionalmente, debe afirmarse que los montos deben ser adecuados y dignos, que los costos directos e indirectos no deben comprometer otros derechos. Lo anterior no quiere decir que el Estado estaría autorizado en todos los casos para disminuir tales derechos a un mínimo vital, toda vez que esa medida dejaría de garantizar una relación conexas con las cotizaciones realizadas. En este sentido, con toda claridad debe afirmarse que hay derecho a que deba permitirse beneficios en las prestaciones que superen los montos mínimos, pero sin afirmar que existe un derecho a la equivalencia absoluta a las contribuciones realizadas, pues la misma normativa internacional permite adecuaciones razonables y la aplicación de topes, como ha sido aceptado por la jurisprudencia de la Sala (por ejemplo, la Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, que cita las Sentencias N° 1998-6491 de las 9:45 del 10 de septiembre de 1998, N° 2010-1625 de las 9:30 del 27 de enero de 2010, y más recientemente, en el Voto N° 2013-6638 de las 16:00 horas del 15 de mayo de 2013). Lo anterior, sin perjuicio de que los regímenes de pensiones puedan acordar el mejoramiento de las prestaciones, sobre la base de las condiciones

laborales previas y de las responsabilidades del beneficiario, sea en el sector público o privado. Esto debe ser traducido en la práctica, al significado de la prestación laboral para la sociedad, de manera que siempre se pueda aspirar a que los regímenes de pensiones, sean adecuados y acordes a la dignidad de los cargos y de las cotizaciones, haciendo relación a la largo de la vida laboral.

Es aún más importante determinar si existen límites que provienen del Derecho de la Constitución, razón por la cual, deben establecerse las consecuencias de tales intromisiones y el derecho a que las mismas cesen. En este sentido, debe traerse a colación el caso que, a pesar de la comisión de un ilícito penal por un pensionado, por Sentencia N° 1990-1147 de las 16:00 horas del 21 de septiembre de 1990, la Sala declaró que no puede condicionarse el goce del derecho a la pensión a la conducta de su titular, sea antes o después de su consolidación como derecho adquirido. En este sentido, debe reconocerse que existe un grado de estabilidad a ciertos derechos, especialmente diseñados como red de apoyo social, cuando la persona deje o haya dejado de laborar, en esos casos, cabe analizar la extensión de las protecciones contenidas en el Derecho a la Constitución.

VIII.- Derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. En general, los accionantes reclaman el amparo de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. Es importante señalar, que existe jurisprudencia sobre este tema, pues la Sala tuvo que pronunciarse sobre otras disposiciones que tenían relación con los regímenes de pensiones, el establecimiento de un tope y otros aspectos sobre la vigencia de modificaciones legales en las pensiones en curso. En la Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, se estableció que:

“IX.- Sobre los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. Para la resolución del presente asunto, resulta necesario realizar una diferenciación entre los conceptos de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. Sobre el particular, en la sentencia número 2765-97 de las 15:03 del 20 de mayo de 1997, esta Sala estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

“Los conceptos de “derechos adquiridos” y “situaciones jurídicas consolidadas” aparecen estrechamente relacionadas en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en lo que una cosa –material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un

derecho antes inexistente- ha ingresado (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la “situación jurídica consolidada” representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante es cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que –por virtud de mandato legal o una sentencia que así lo haya declarado- haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado). Desde esta óptica, la situación de la persona viene dada por una proposición lógica del tipo “si..., entonces...M, vale decir: si se ha dado el hecho condicionante, entonces la “situación jurídica consolidada” implica que, necesariamente, deberá darse también el efecto condicionado. En ambos casos (derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas), el ordenamiento protege –tornándola intangible – la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y certeza jurídica”.

*Ahora bien, en su informe la Procuraduría General de la República sostiene que la jubilación del recurrente debe ser catalogada como un derecho adquirido, y fundamenta dicha afirmación, entre otras cosas, en lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **Caso de 5 pensionistas contra Perú**. Sobre el particular, es criterio de este Tribunal que, en el caso en estudio, no se está ante un derecho adquirido, como afirma el Órgano Asesor, sino ante una situación jurídica consolidada. Lo anterior, por cuanto lo que se discute, en el fondo, no es una situación meramente patrimonial –como si el interesado debiera o no devolver las sumas que ha recibido por concepto de pensión, y que ya ingresaron a su patrimonio-, sino si las normas cuestionadas respetan o no las condiciones o reglas bajo las cuales le fue otorgada la jubilación que actualmente posee, y que conllevaron a que éste disfrute de ese beneficio bajo los parámetros que actualmente lo hace. Por otra parte, esta Sala estima que el **Caso de 5 pensionistas contra Perú**, debe ser analizado con particular cuidado, al menos en los términos en que la Procuraduría General de la República lo alega, pues el contexto en que fue*

dictado dicho fallo es distinto al de esta acción de inconstitucionalidad, pues, en aquella oportunidad, se discutía la aplicación de un rebajo de aproximadamente el 78 % en el monto de la pensión nivelada de los denunciados, sin que de previo existiera algún tipo de información, situación que es diferente a la que se analiza ahora. De igual forma, conviene establecer que el ordenamiento jurídico costarricense cuenta con protección suficiente para la tutela del derecho antes citado. Si bien en nuestra Constitución Política no se reconoce el derecho a la jubilación o la pensión como un derecho adquirido –técnicamente es una situación jurídica consolidada, tal y como se desprende de los considerandos anteriores, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que el derecho a la jubilación o la pensión es un derecho fundamental, sea un derecho subjetivo oponible no solo frente al Estado sin ante terceros (sic), derivación lógica y necesaria de la conjugación de principios cardinales del Estado de Derecho con los principios de un Estado social que nos ubica en un Estado Social de Derecho conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal. Si lo anterior es importante, también es fundamental el hecho de la necesidad de aplicar el principio de garantía mínima que se deriva del numeral 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en este caso; en otras palabras, si el sistema costarricense es más garantista que el internacional de derechos humanos, necesariamente ha de aplicarse el primero, y no el segundo. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que, de conformidad con el principio pro homine, consagrado en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando el estándar interno es superior al estándar internacional “(...) se siente la Corte relevada de atender la jurisprudencia regional en la materia”. Así las cosas, en virtud de la regla hermenéutica sobre la favorabilidad, “(...) el intérprete debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos”. En este contexto, es importante traer a colación lo que estatuye el artículo 29 de la Convención:

“Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza". (Las negritas no corresponden al original).

No podemos dejar de lado lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela**, en el que establece que, en su jurisprudencia, ha utilizado el artículo 29 de la Convención en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, la Corte ha invocado las "Normas de Interpretación" del artículo 29 para precisar el contenido de ciertas disposiciones de la Convención. El literal a) ha sido utilizado para delimitar el alcance de las restricciones a las garantías establecidas en la Convención. De la misma forma, utilizando el literal b) de dicho artículo, la Corte ha interpretado las garantías de la Convención a la luz de estándares establecidos en otros instrumentos internacionales **y en normas de derecho interno**. Asimismo, se ha utilizado el literal c) para interpretar los derechos convencionales a la luz de los derechos que derivan de la forma democrática representativa de gobierno.

En segundo lugar, el artículo 29 ha sido utilizado para fijar criterios de interpretación, tales como el principio de "interpretación evolutiva" de los tratados de derechos humanos, que es "consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas" en dicho artículo. Asimismo, ha desarrollado el principio de "aplicación de la norma más favorable a la tutela de los derechos humanos" como derivado del artículo 29.b) y la

prohibición de privar a los derechos de su contenido esencial como derivado del artículo 29 a).

Por su parte, la Sala Constitucional ha expresado, en reiterada jurisprudencia, que los principios pro homine y pro libertatis, los que constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de manera que más favorezca al ser humano y, conforme el segundo, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad. Por último, el principio pro-persona ha provocado un efecto expansivo en la aplicación e interpretación del corpus juris de los Derechos Humanos¹. Para este Tribunal, sólo en un caso extraordinario -una debacle financiera del Estado o del respectivo régimen de jubilaciones y pensiones-, debidamente comprobada -técnica del control de los hechos determinantes-, sería posible modificar las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, escenario que no se está en el presente caso a pesar de la crisis fiscal por la cual atraviesa el gobierno central -déficit fiscal superior a un 3% del P.I.B. y que podría llegar a un 7% -, toda vez que si se adoptan las medidas adecuadas y efectivas para reducir el citado déficit en el corto plazo, es posible cumplir con el principio constitucional del equilibrio financiero consagrado en el numeral 176 constitucional. Así las cosas, en el momento actual, no están dadas las condiciones objetivas para modificar las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, pues una actuación en tal sentido, supondría desconocer principios nucleares del Estado social y democrático de Derecho, como son: el de la irretroactividad de la ley en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas -artículo 24 constitucional- (sic), de confianza legítima y de la interdicción de la arbitrariedad ...”.

De este modo, de conformidad con la discusión de esta Sala, en su Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, resulta relevante la doctrina de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, el análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el tema de los principios protectores de los derechos humanos, así como el amparo que se ha venido dando al derecho a la pensión en nuestro país, tanto en la vía jurisprudencial como legal. En este sentido, aquellas pensiones que han sido declaradas y se encuentran debidamente otorgadas,

para los beneficiarios será razonable el reconocimiento a la pensión como una situación jurídica consolidada, que exige el respeto a las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, salvo *situaciones financieras como debacles económicas y/o del fondo de pensiones que ameriten la adopción de medidas que recorten déficits y se logre un equilibrio financiero del Estado*. Pero, se debe ser claro, que el sacrificio que se exige a un sector vulnerable de la sociedad como los adultos mayores, no debe ser la panacea de los problemas financieros estructurales del Estado costarricense, pues evidentemente, en otras experiencias en el mundo, de crisis financieras, la secuencia reiterativa de medidas contra los pensionados y jubilados fue topado con mayor resistencia judicial al tratarse de un Derecho Económico, Social y Cultural. En este sentido, deberán también contener un tope y contemplar ciertos límites, con lo que se debe evitar secuencias de ajustes que perturben el derecho a la pensión de los adultos mayores, y de seguir produciéndose incesantes deducciones, pues ello afectaría expectativas legítimas y razonables, de seguridad jurídica y de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Se deben ensayar otras medidas para enfrentar los problemas detectados que no sean las de continuar reduciendo la adecuación y dignidad de los adultos mayores y sus pensiones.

Pero debe determinarse si el legislador puede introducir reformas legales para controlar el gasto público, sin violentar la situación jurídica consolidada, que sería el meollo de la presente acción de inconstitucionalidad, pues el problema radica en los efectos patrimoniales que se tiene en las mesadas de las pensiones por la nueva legislación promulgada, cuyo fin es modificarles los montos vigentes reconocidos por el Estado (o que deberían estarlo). Lo anterior, porque el *quantum* de las prestaciones se ve afectado, por el pago de varios tributos establecidos mediante una ley de la República. Esos efectos estarían aplicados a las prestaciones económicas superiores de pensión o jubilación, de manera que, debe revisarse si se puede imponer una cotización, y contribución *especial, solidaria y redistributiva de los pensionados, junto a otros tributos*, en la forma de obligaciones tributarias.

Es importante, en este punto, recapitular que quedó definido *supra*, en esta sentencia, que la normativa internacional establece un tope de un 50% de carga impositiva sobre los “asalariados” en la figura de propuestas contributivas y/o impuestos, lo que estaría debidamente establecido en las normas internacionales del trabajo relacionadas al régimen de pensiones. Es claro, para esta Sala, que hay que establecer una diferencia a partir del momento en que las prestaciones hayan sido incorporadas a la esfera privada del beneficiario (a). Aquellas que, al haber sido

ingresadas al patrimonio de los pensionados y jubilados antes de las reformas, pueden considerarse un derecho patrimonial adquirido, en el tanto se sustentan en derechos declarados administrativa y judicialmente, y a la demasía del porcentaje en que se han visto afectados por el irrespeto a normas de un orden superior, como lo es un tratado internacional. De este modo, en cuanto a las diferencias que puedan existir a favor de los beneficiarios de las pensiones, especialmente por la aplicación contraria a derecho, que ignoran obligaciones internacionales, y que resulten declaradas como inconstitucionales. Por su parte, el otro momento que distingue la Sala se refiere a partir de la vigencia de las normas impugnadas, con la posibilidad de aplicar impuestos a las pensiones presentes y futuras, por contribuciones y cotizaciones parafiscales, lo cual sería un tema acordado en la normativa internacional, lo que despejaría incluso el alegato de coadyuvancias sobre una doble tributación, según lo abordado por este Tribunal al referirse al derecho a la seguridad social y a la pensión, en relación con el párrafo 1º, del artículo 72, del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se admite el financiamiento colectivo de las pensiones por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, y bajo las limitaciones que ahí establece.

IX.- Sobre los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Los accionantes alegan la infracción a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y confiscatoriedad con motivo de la aplicación de los artículos 1, 2 y 3, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, en el tanto imponen sobre la pensión una carga evidentemente desproporcionada y confiscatoria, en el tanto que lo que se le aplica resulta en un 55%; es decir, la pensión en enero de 2017 y en lo sucesivo será de un 45%. Alegan que un rebajo más del 50% del monto bruto de pensión, entraña una violación a los derechos constitucionales de la jubilación, dignidad en la vejez y situaciones jurídicas. No hay estudios técnicos que dimensionaran el impacto sobre los derechos de los pensionados y jubilados, y el ahorro que para el erario público, con su aplicación retroactiva modifica situaciones jurídicas consolidadas contrarias a la proporcionalidad y razonabilidad de las normas. No hay como sustituir el ingreso perdido establecido por el impuesto o carga parafiscal, que supuestamente tiene la finalidad de contribuir a un fondo inexistente, medida ilógica porque violenta esos principios, además de ser intempestiva.

La Sala debe determinar si las medidas son inconstitucionales porque carecen de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, por demás confiscatoria, pues en efecto

cercena tal extremo de recursos del pensionado hasta, y que supera, un 50% de los ingresos que venía recibiendo con anterioridad.

Ahora bien, para resolver lo anterior, es importante citar la Sentencia N° 2011-006805 de las 10:31 horas del 27 de mayo de 2011, en cuanto estableció que:

“En sintonía con la doctrina más autorizada del Derecho Constitucional y con la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales, la Sala Constitucional ha receptado, en su jurisprudencia, los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En efecto, ha precisado el contenido necesario de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En reiteradas sentencias ha señalado, sobre el primero, que la ley no puede ni debe ser irracional, ya que el medio que se seleccione debe tener una relación real y sustancial con el objeto que se persigue. Desde esta perspectiva, la racionalidad técnica significa una proporcionalidad entre medios y fines; la racionalidad jurídica implica una adecuación a la Constitución en general y, en especial, a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en ella y en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos debidamente vigentes en nuestro país y; por último, la razonabilidad sobre los efectos personales supone que no pueden imponerse a esos derechos otras limitaciones o cargas que razonablemente se deriven de su naturaleza, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la sociedad. En el voto n.º 5236-99 estableció los siguientes componentes de la razonabilidad:

“...este Tribunal estima prudente hacer referencia a lo que se considera es la ‘razonabilidad de la ley como parámetro de constitucionalidad’. Conviene recordar, en primer término, que la ‘razonabilidad de la ley’ nació como parte del ‘debido proceso sustantivo’ (substantive due process of law), garantía creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal. En la concepción inicial ‘debido proceso’ se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, superó aquella concepción procesal que le había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La

superación del 'debido proceso' como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada "**razonabilidad técnica**" dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). **Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado.** Superado el criterio de 'razonabilidad técnica' hay que analizar la "**razonabilidad jurídica**". Para lo cual esta doctrina propone examinar: **a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin : en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución.** Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. **De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable** (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la "razonabilidad" al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que "**...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada**

deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo..." (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. Veamos, ahora, el análisis del caso concreto. Sobre la prueba de "razonabilidad": Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional ***requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de "razonabilidad" sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya "irrazonabilidad" sea evidente y manifiesta. Retomando el alegato sobre la irrazonabilidad del plazo de dieciocho meses para optar por una pensión ordinaria, la Sala advierte que los accionantes no sólo no indican los motivos que les llevan a concluir que la norma cuestionada es irrazonable, sino que tampoco aportan prueba alguna que permita a este Tribunal llegar a esa conclusión, transformando el debate en la exposición de conceptos subjetivos. Por otra parte, el caso no presenta las características de ser una situación de "irrazonabilidad" evidente y manifiesta que además sea fácilmente perceptible, antes bien, de manera abstracta se puede indicar que la norma se ajusta al fin de la reforma legislativa, cual es corregir las distorsiones del sistema de pensiones derogado, creando de manera paralela un nuevo sistema que resguarda el "derecho de pertenencia al régimen del Magisterio Nacional" que esta Sala ha reconocido como un***

derecho de los cotizantes.” (Lo que está en negritas no corresponde al original).

Por su parte, el segundo principio, el de proporcionalidad, implica que el acto legislativo deber (sic) ser apropiado para la realización de los fines que en él subyacen (principio de adecuación); debe ser necesario, es decir, que debe imponer la menor cantidad posible de restricciones a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, lo que supone que el medio empleado por el legislador debe ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo propuesto y, sólo puede ser necesario, cuando el legislador no podía haber elegido otro medio, igualmente eficiente, pero que no limitase o lo hiciera de forma menos sensible el derecho fundamental y; por último, proporcional en sentido estricto, es decir, un acto legislativo justo a la medida. (Véanse, entre otras resoluciones del Tribunal Constitucional, el voto n.º 1739-92 y el voto n.º 5236-99)”.

La anterior sentencia transcrita, refleja la doctrina jurisprudencial sobre los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la Sala.

Ahora bien, la Ley N° 9380, del 29 de julio de 2016, sobre el “PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES”, publicada a La Gaceta N° 164 del 26 de agosto de 2016, Alcance N° 151, vigente a partir del 5 de septiembre de 2016, indica:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, del 21 abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

"Artículo 11.- Para los regímenes que queden sometidos al régimen general establecido en este capítulo, los servidores activos, los pensionados y el Estado estarán obligados a cotizar mensualmente con un nueve por ciento (9%) del monto del salario o de la pensión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización aquí fijado hasta un máximo del dieciséis por ciento (16%), cuando los estudios técnicos así lo recomienden.

Para establecer los porcentajes de cotización, el Poder Ejecutivo deberá hacerlo de manera proporcional según los montos del salario o de la pensión de que se trate, empezando por la base del nueve por ciento (9%) para los montos más bajos y así sucesivamente hasta llegar al porcentaje máximo aquí fijado.

Los recursos que por concepto de cotizaciones se recauden ingresarán a la caja única del Estado; no obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Se exceptúan de la cotización definida en este artículo a todos los pensionados y/o jubilados que devenguen, por concepto del beneficio de pensión y/o jubilación, un monto bruto que no supere dos veces el salario base más bajo pagado por la Administración, de conformidad con la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión".

En resumen, lo relevante de la reforma al artículo 11, de la Ley N° 7302 mediante Ley N° 9380 del 29 de julio de 2016, es que establece una primera *ronda* de contribuciones obligatorias para los servidores activos, lo mismo que para pensionados y jubilados, y para el Estado, entre el 9% y 16%, porcentajes que serán definidos por ingresos y mediante estudios técnicos actuariales cuando así lo recomienden. En los primeros párrafos de la disposición impugnada no se define si se trata de una contribución que aplica sobre el monto bruto o neto de esos ingresos; de igual manera, dispone que se hace a partir de una base de contribución concreta de dos veces el salario base más bajo pagado por la Administración, conforme a la escala de sueldos de

la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. La disposición establece que estos recursos pasan a la caja única del Estado y su destino será para pensiones de regímenes especiales a cargo del Estado. De todo lo anterior, conforme a lo relacionado con el tema que nos ocupa, es importante mencionar que la disposición prevé en su párrafo final un mecanismo de nivelación de las deducciones cuando agrupa este porcentaje de cotización de servidores activos y pensionados y jubilados, más la contribución especial, solidaria y redistributiva, estableciendo un tope máximo de deducción de 55%, respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. En el último párrafo, si define que se trata del monto bruto de la pensión, para quedar -como lo acusan los accionantes- en un 45% del monto.

Otra segunda batería de reducciones se materializa en la Ley N° 9383, del 29 de julio de 2016, denominada “LEY MARCO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES”, publicada a La Gaceta N° 164, del 26 de agosto de 2016, vigente a partir del 26 de agosto de 2016, Alcance 151, en cuanto establece que:

“ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley.

Crear y regular la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones citados en esta ley y cuyo monto de pensión exceda diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación.

Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:

a) Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992.

b) Ley N.º 4, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Comunicaciones (correos, telégrafos y radios nacionales), de 23 de setiembre de 1940.

c) *Ley N.º 19, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas y Transportes, de 4 de noviembre de 1944.*

d) *Ley N.º 5, Régimen de Pensiones del Registro Nacional, de 16 de setiembre de 1935.*

e) *Ley N.º 264, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, de 23 de agosto de 1939.*

f) *Ley N.º 15, Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, de 5 de diciembre de 1935.*

g) *Ley N.º 148, Ley sobre Jubilaciones y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y sus Dependencias, de 23 de agosto de 1943.*

h) *Ley N.º 4513, Inamovilidad del Personal de Telecomunicaciones, de 2 de enero de 1970.*

Esta ley no será aplicable a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), ni a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial.

ARTÍCULO 3.- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados.

Además de la cotización a que se refiere el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, de 8 de julio de 1992, los pensionados y jubilados cubiertos por el artículo 2 de la presente ley, exceptuando al régimen del Magisterio Nacional, del Poder Judicial e Invalidez, Vejez y Muerte, cuyas prestaciones superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servido Civil, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, según se detalla a continuación:

a) Sobre el exceso del monto resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, 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%).

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”.

ARTICULO 4.- Destino de los recursos. Los recursos que se obtengan con la contribución especial, solidaria y redistributiva, establecida en la presente ley, ingresarán a la caja única del Estado. El Poder Ejecutivo deberá

garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional y para el financiamiento directo del Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El monto destinado al Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), no podrá ser inferior a la suma equivalente al aumento en la recaudación por concepto de contribución especial en los regímenes con cargo al presupuesto nacional, según la reforma establecida en la Ley 9796, Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria, de 5 de diciembre de 2019.

(Así reformado por el artículo único de la ley (sic) Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), N° 9836 del 26 de marzo del 2020)”.

Esta Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, en efecto, crea otro régimen de deducciones a las pensiones como parte de todos los impuestos aplicables a las pensiones, incluyendo el porcentaje contributivo de los servidores activos y pensionados y jubilados.

Entre las dos leyes arriba transcritas, es claro para la Sala que en ciertos casos el Estado lograría reducir más de un 50% de los ingresos que provienen de derechos prestacionales declarados por concepto de pensión con cargo al presupuesto nacional. Esto debería incluir el impuesto de la renta, y otras deducciones legales de la seguridad social, como asistencia de salud, entre otras, conforme al párrafo final, del artículo 3, de la Ley N° 9383 que dice: “*En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario*”. Entonces, la renta debería ser incluida a la luz del párrafo 2°, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo pronto, debe decirse que conforme lo establecen estas normas, este Tribunal deberá analizar el tope del porcentaje de todas las deducciones, pues incluye la cotización a que se refiere el artículo 11, de la Ley N° 7302, reformado como se mencionó supra, además del aplicable para los regímenes de pensiones establecidos en el artículo 2, en el que se establece una contribución especial, solidaria y redistributiva

de los pensionados y jubilados cuando las prestaciones (por pensión) superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos que emite la Dirección General de Servicio Civil. Solo en ello se admite reducir un 45% de la prestación actual mediante todos los impuestos, como se dijo.

A partir de ese resultado, se establece una deducción escalonada y progresiva calculada a partir del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Es importante rescatar, que la disposición de esta última ley reitera la frase que establece el porcentaje máximo de cotización de pensionados y jubilados, y servidores activos, en cuanto dice que: *“Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”*. Es decir, el legislador tuvo como objetivo reducir las pensiones que superan un monto de diez salarios bases indicados arriba, con contribuciones cada vez más progresivas sobre aquellos montos que exceden un 25%, y posteriormente, esos excesos en márgenes que resulten sucesivamente en un 25%, 35%, 45%, 55%, 65% y luego el 75%; de este modo, los excesos establecidos por la norma estarían gravados con una *contribución especial, solidaria y redistributiva*, que permite hacer una deducción significativa sobre la totalidad del monto bruto de la pensión. En este sentido, llevan razón los accionantes que el objetivo era dejar el monto de la pensión en un 45% como monto bruto de la pensión.

Cabe mencionar, que ambas disposiciones aclaran que el gravamen aplica sobre el monto bruto global de la pensión; es decir, antes de aplicar todas las deducciones de ley que correspondan. En el artículo 11 reformado, de la Ley N° 7302 y el párrafo final, del artículo 3, de la Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, Ley N° 9383, se establece que debe implementarse a partir del monto bruto. En este sentido, esta última obligación legal, si bien aparenta ser una disposición que mitiga un impacto sobre la pensión, en realidad grava el ingreso bruto que proviene de una prestación por vejez, para estos casos de las leyes impugnadas, al igual que lo hace el impuesto de la renta.

Ahora bien, la Sala debe establecer el grado de intromisión sobre el derecho a la pensión, así como una base que permita establecer primordialmente la legitimidad de la medida establecida en las leyes impugnadas, posteriormente, su necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Para ello, se trae de nuevo a colación la Sentencia de esta

Sala, N° 1998-3933 de las 9:59 del 12 de julio de 1998 (pues fue utilizada en la Sentencia N° 1999-5236 de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999, que a su vez fue citada en la N° 2011-6805 de las 11:31 horas del 27 de mayo de 2011 de este acápite), que estableció:

“... la injerencia del Estado en la esfera privada es constitucional hasta tanto sea indispensable para una razonable protección de los intereses públicos. Los elementos del principio de razonabilidad son: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea "inexigible" al individuo [...]”.

Los accionantes reclaman lo que denominan una carga evidentemente desproporcionada y confiscatoria, en el tanto recibirán un 45% del monto de la pensión, que se traduce en un rebajo más allá del 50% del monto bruto de la pensión, carencia de estudios sobre los efectos que tendría la medida sobre los pensionados y jubilados y sobre el ahorro del erario público. La Sala debe tomar en consideración los argumentos expuestos por el Ministerio de Hacienda en su oportunidad, como la Dirección Nacional de Pensiones. El meollo de la acción tiene relación con la cuantía del monto sustitutivo del salario que reciben los pensionados y jubilados luego de aplicadas las cotizaciones que corresponde por ley. Hay colisión de derechos que se alegan entre un tema de suficiencia, dignidad, y adecuación del derecho versus lo que las autoridades apuntan como la realidad económica del país, sin dejar de lado la necesidad de establecer las contribuciones salariales realizadas, que de conformidad con la jurisprudencia permiten arribar a un monto mejorado en el derecho a la pensión. En esto, resulta relevante traer a colación lo discutido *supra* en cuanto se cuestionó la insuficiencia de estudios técnicos, que afectaría el fundamento de las reformas legales; sin embargo, esta Sala determinó que sí existían informes, además que estarían centrados en la necesidad de controlar y establecer un gasto racional sobre las finanzas públicas. Esta situación ha ocupado un lugar importante en la agenda política de nuestro país, a

sabidas del impacto que tiene en la economía nacional y la sociedad costarricense. Es, como lo menciona la Procuraduría General de la República, en otro punto anterior de esta sentencia, un problema que se ha convertido en un tema público y notorio, y que evidentemente, tampoco ha sido desconocido para este Tribunal Constitucional el cual ha tenido que pronunciarse en diferentes contextos.

Es evidente que hay una necesidad muy clara, de interés público de lograr una mejoría en la contención del gasto público. En este sentido, se puede concluir que para efectos de afrontar medidas que impliquen ajustes en la política prestacional del Estado, es claro que el medio a utilizar es una ley formal y material, consecuentemente se puede afirmar que existe una razonabilidad técnica. Pero queda al descubierto que el problema verdadero de relevancia constitucional, es la razonabilidad jurídica de la medida, que sería el problema de constitucionalidad de fondo.

En las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, es claro que el argumento transita por similares objeciones a otras de los libelos de inconstitucionalidad, porque se considera que una pérdida de una parte significativa de los ingresos económicos (más de un 55%), implica desmejoramiento, e infracción a derechos constitucionales como la propiedad y la no confiscación del patrimonio de las personas, lo que estiman violenta la legitimidad, idoneidad y necesidad de la carga impositiva. Es importante señalar que con anterioridad, los accionantes ([Nombre 001] y [Nombre 055]) hacían referencia a estos quebrantos, además de señalar que la rebaja de más del 50% del monto de la pensión, conlleva una violación a los derechos constitucionales a la jubilación, dignidad en la vejez y situaciones jurídicas. Conforme se ha establecido en esta Sentencia, ya algunos de esos argumentos han sido abordados.

Ahora bien, cabe indicar en este punto de la acción el determinar, si las consecuencias generadas en la pensión, impuestas por las disposiciones impugnadas tienen *legitimidad* o se cumple con la razonabilidad jurídica. Es decir, debe determinar esta Sala si la sumatoria del porcentaje de cotización de pensionados, jubilados y servidores activos (Ley N° 9380), y contribución especial, solidaria y redistributiva (Ley N° 9383), impuesta a los pensionados que reciben montos superiores (las denominadas *pensiones de lujo*) es legítimo conforme lo demandan los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior, porque impone un costo que solo ellos deben soportar por pertenecer a esa categoría de montos superiores de pensiones, a la luz del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo. Se toma en cuenta que entre las razones por las que se impugna la contribución, es por el impacto grosero e intempestivo sobre el monto que se venía recibiendo,

disminuyendo la pensión en un total superior a un 55% del ingreso bruto, pero limitado por ley a un monto hasta de un 55%, con lo que ahora en algunos casos se recibe un 45% de la prestación económica del pensionado. Lo anterior tomando en cuenta que hay un derecho adquirido y situación jurídica consolidada.

Lo primero que debe despejarse en cuanto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es la conformidad de la norma legal con el Derecho Internacional, lo que determinaría su legitimidad o su razonabilidad jurídica (conformidad con el Derecho de la Constitución), especialmente, para ponderar si hay o no una norma superior que la prohíba o que la condicione. En este sentido, es importante traer a colación la reciente Sentencia de esta Sala, N° 2020-13316 de las 11:41 horas del 15 de julio de 2020, en el que se indicó:

“Precisamente, en otra sentencia de esta Sala, queda clara la importancia de la ubicación jerárquica de los tratados en el ordenamiento jurídico, y del efecto deseado por el Constituyente (sea originario o derivado), al reformar el sistema estrictamente conservador vigente hasta el año 1968, y que posteriormente por reforma constitucional de ese año modificó esta regla establecida en el artículo 7, de la Constitución Política (Ley N° 4123 del 31 de mayo de 1968). La Sentencia N° 2016-6728 de las 9:05 horas del 18 de mayo de 2016, de esta Sala, estableció que:

“A.- La influencia del Derecho internacional en el Derecho nacional. El modo en que el Derecho internacional moldea al ordenamiento jurídico nacional lo decidió el constituyente cuando estableció la jerarquía normativa de las normas del Derecho internacional. Aunque pueden haber diferentes soluciones a la forma en que se relaciona el Derecho internacional público con el ordenamiento jurídico nacional, revela mucho la forma en que éste es incorporado, más aún el lugar que el constituyente originario como derivado le ubica en la jerarquía normativa del orden jurídico, con la intención de asignarle una determinada potencia y resistencia jurídica, énfasis agregado en algunos casos, para la convivencia del Derecho internacional con la norma nacional, que sería: supralegal donde el operador jurídico se enfrenta a una norma con fuerza y potencia en cascada que desplaza la norma inferior; o de igual rango, donde la autoridad judicial interpreta a la legislación internacional con una fuerza y potencia equivalente al de las leyes, operando los criterios de

vigencia en el tiempo y el espacio, y que, para no generar conflictos innecesarios entre las normas, debe interpretar el Derecho internacional con el Derecho internacional consuetudinario. En estos casos, descarta la norma nacional o la interpreta conforme a la obligación internacional, salvo en aquellas jurisdicciones donde el legislador se atribuye su labor preeminente de dejarla expresamente sin efecto, bajo riesgo de violentar el orden internacional. En nuestro caso, de origen monista, el Derecho internacional es incorporado una vez que se cumplan con los procedimientos legislativos para el dictado de una ley que lo recepta, con la aprobación legislativa, sigue la sanción y publicación, y finalmente el canje de notas diplomáticas o el depósito de los instrumentos para el perfeccionamiento de la obligación internacional -acto de ratificación-. La forma en que se impacta el derecho nacional lógicamente dependerá de la naturaleza de los compromisos o las obligaciones internacionales pactadas entre los Estados o personas jurídicas con capacidad para actuar a nivel internacional” (lo resaltado es del original).

En la misma sentencia, en el contexto de esa reforma del artículo 7, de la Constitución Política, citando al legislador que comentaba sobre la relación del Derecho Internacional con el Nacional, la Sala indicó que:

“En este artículo se consagró el criterio conservador de la mayoría de los constituyentes de 1949, que sentía una profunda hostilidad hacia toda forma de acercamiento con los países centroamericanos. Dentro de ese celo nacionalista se fue demasiado lejos al señalar en el párrafo primero que se consideraría traidor a la Patria, a quien celebrare “pactos, tratados o convenios que se opondan a la soberanía e independencia de la República”. Todo tratado, pacto o convenio constituyen una limitación de la soberanía o independencia de cualquier país. [...] Si no se le da autoridad superior a los tratados y a los concordatos sobre la ley ordinaria, tendremos la constante presencia de conflictos, de antinomias jurídicas que se llaman de normas que chocan, normas que disponen una cosa en contrario, y que nos obligarían constantemente a recurrir de la inconstitucionalidad o de la inaplicabilidad de una de estas normas ante nuestros tribunales. Ello

vendría a minar el mercado común centroamericano, y nos pondría en un mal predicado”.

Los antecedentes de la reforma nos brinda una lectura de cómo nuestro país cambio de postura jurídica y política, adoptó la mejor técnica jurídica para integrar el Derecho internacional público al ordenamiento jurídico nacional, sobrepasando aquella desconfianza aislacionista asociada a movimientos integracionistas centroamericanos, y avanzar en la dirección de una reforma al artículo 7 constitucional, estableciendo un principio de supremacía del Derecho internacional público, tal como quedó reconocida en el actual numeral 7, de manera que los tratados internacionales tienen por decisión del propio constituyente derivado autoridad superior a las leyes, incluyendo los que se conocen con la terminología utilizada por nuestro constituyente de Protocolos...”.

De conformidad con el artículo 7, de la Constitución Política, los Tratados y Convenios que nuestro país ha negociado, aprobado y ratificado, constituyen obligaciones internacionales con potencia y resistencia, que estando vigentes, deben ser observados y cumplidos por el legislador, al momento de discutir y aprobar legislación ordinaria. En este orden de ideas, son negociaciones que realiza el Poder Ejecutivo en el plano internacional, en una función exclusiva y autónoma de conducir las relaciones internacionales del Estado, porque ocupan de la aprobación legislativa. Una vez dada y depositados los instrumentos de ratificación, el cumplimiento de los Tratados o Convenios descansa sobre el pilar fundamental pacta sunt servanda, que es la obligación de cumplir lo pactado, como también de aplicarlo de buena fe, que es lo que finalmente mantiene la coherencia de todo el sistema del Derecho internacional público. En esa medida, implica también para el Estado que no podrá conducirse en contra de las obligaciones internacionales pactadas en los tratados o convenios, y esto por supuesto, incluye aprobar la legislación que pueda entrar en conflicto con aquellas obligaciones”.

De conformidad con la doctrina expresada en el anterior precedente transcrito, se hace evidente que el legislador, a la hora de discutir y promulgar las leyes, tiene la posibilidad de ponderar la situación nacional antes de emitir la legislación correctiva de pensiones, lo que le permite al parlamento la posibilidad de legislar cuando interpreta el Derecho de la Constitución (valores, principios y derechos). En cuyo caso, serán parte los estudios técnicos y actuariales necesarios que le puedan dar un sustento a dichas pretensiones. Sobre este aspecto, ya la Sala se ha pronunciado anteriormente, en el tanto se alega que no existían estudios, pero ello no fue de recibo dado que, si existían pronunciamientos de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda, y no se evidencia que haya argumentaciones que concretamente ataquen el sustento de esos estudios, salvo aquella *supuesta y manifiesta inexistencia* de los mismos. Pero, lo que también puede acarrear una falta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es que el legislador, al perseguir en la legislación un objetivo que considera legítimo, no puede utilizar cualquier medio (impuestos, cotizaciones y contribuciones) superiores a las autorizadas en normativa jerárquicamente superior. De este modo, aunque tenga como fin un control en el gasto público por un sistema de pensiones de reparto, no puede asumir que está autorizado para vulnerar normas superiores o compromisos internacionales sobre los cuales el Estado costarricense no puede desligarse ni echar marcha atrás, sin acarrear algún tipo de responsabilidad internacional. Sobre este punto, debe traerse a colación el párrafo 2º, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo. Su inobservancia implica la vulneración de la *regla de oro* del Derecho Internacional Público, en concreto, del principio *pacta sunt servanda*, el que reafirma que los Tratados Internacionales son obligatorios jurídicamente, y deben ser cumplidos como observados de buena fe por las partes contratantes (artículo 26, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Si los Convenios Internacionales tienen efectos jurídicamente vinculantes, es porque los Estados afirman su obligación de observarlos, especialmente por las autoridades que deben velar por su aplicación, de manera que en Costa Rica estas tienen preeminencia sobre las leyes nacionales y se entiende que las desplaza. Así, es preciso establecer que en esa aplicación no resulta lícito para un Estado invocar su derecho interno para dejar de cumplir con los deberes que surgen de un tratado (artículo 27.1 del Convención de Viena del Derecho de los Tratados), como normas legales y constitucionales que dan fundamento al balance o equilibrio fiscal, prerrogativas del Ministerio de Hacienda, entre otros. Por consiguiente, la legislación que se promulgue debe estar en todo momento en conformidad con las normas del Derecho Internacional Público debidamente ratificadas por Costa Rica, y que cuando estén en conflicto, corresponde a la Sala Constitucional a la luz del artículo 1º, de la Ley

de la Jurisdicción Constitucional, declarar el derecho y preferir la disposición de mayor rango. Esto no es sino que la aplicación del principio de legalidad que garantiza no solo el señalamiento de que los tratados internacionales en nuestro país tienen un rango superior a la Ley, pero sobre todo también, porque cuando los tratados contienen normas de derechos humanos que otorgan más derechos a la persona, priman sobre la Constitución Política, y por ende, por los principios de supremacía, eficacia y aplicación directa del Derecho de la Constitución (valores, principios y derechos), permite amparar sin discriminación a toda persona humana. Adicionalmente, la disposición es una norma especializada que forma parte de núcleo duro del derecho a la pensión, que le corresponde declarar su preeminencia a este Tribunal, conforme es receptada por los artículos 10 y 48, de la Constitución Política, de modo que aquellas normas legales solo pueden ser legítimas cuando estén en su conformidad, y serán regulares constitucionalmente desde el punto de vista del principio de razonabilidad y proporcionalidad. A contrario sensu, como sucede en el caso que nos ocupa, no es posible establecer suficiente cobertura constitucional a la aplicación de un tope que se excede por encima del 50% sobre los ingresos brutos por pensión, según las normas que autorizan contribuciones obligatorias para los servidores activos y pensionados y jubilados, y la cotización especial, solidaria y redistributiva. Y por los principios protectores en materia de derechos humanos, se debe también entender que incluye el impuesto de la renta, cargas sociales, como otro medio de exacción sobre la prestación que otorga el derecho a la pensión, dado que la norma internacional incluye cotizaciones e impuestos sobre la prestación.

En ese sentido, en todos aquellos casos en los que la cuantía de la deducción sobre el monto de pensión supera más del 50%, se debe declarar que ello vulnera el Derecho de la Constitución, de ahí su inconstitucionalidad en cuanto le supera, o lo que es lo mismo, por la demasía de esa aplicación. Cabe indicar, que con esa conclusión será necesario establecer que al menos ese 5% adicional que autoriza el párrafo final, del artículo 3, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, así como la deducción correspondiente al impuesto de la renta (en el tanto también grava el salario bruto), deberá ser tratado como parte de los derechos que no debieron ser legítimamente privados, reconocidos por normas de derechos humanos, y que su condición debe ser reconocida como derechos de seguridad social para los pensionados y jubilados.

Cabe preguntar si se trata de las limitaciones y restricciones al derecho a la propiedad (irreductibilidad e intangibilidad) en la forma de la potestad tributaria que ahora se exige son legítimas. En este sentido, la Sala en la jurisprudencia ha sido

reticente en reconocer que aún en los fondos de pensiones, formalmente constituidos, donde se deben incluir las pensiones complementarias cuyos fondos tienen una naturaleza eminentemente privada, ha sostenido que puedan constituirse restricciones y limitaciones que restringen los derechos de propiedad. Por Sentencia N° 2014-003343 de las 15:05 horas del 11 de marzo de 2014, se sostuvo lo siguiente:

“De este modo, es posible afirmar que los recursos acumulados en los fondos del régimen obligatorio de pensiones complementarias, son propiedad privada afectada al cumplimiento de un fin: garantizar la existencia de una pensión adicional a la del régimen básico que permita elevar la calidad de vida de las personas trabajadoras. Así, el legislador estableció una limitación a la propiedad privada para lograr la consecución de un fin legítimo, en el marco de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Al respecto, este Tribunal, en la resolución No. 2000 – 00643 de las 14:30 hrs. de 20 de enero de 2000, al evacuar la consulta facultativa de constitucionalidad del entonces proyecto de Ley de Protección del Trabajador, explicó lo siguiente:

*“(...) se trata, como se indicó, de dineros destinados a beneficiar a los trabajadores, administrados por instituciones autorizadas y que pueden ser libremente escogidas por el trabajador. Ciertamente, el retiro de los dineros se ha condicionado a dos hechos futuros determinados con claridad en la ley, pues se trata de darle soporte financiero a un régimen de pensiones complementarias y un ahorro que puede ser utilizado por el trabajador cuando cumpla con los requisitos de ley. Si bien los recursos han de ser manejados en cuentas individuales, no ingresan al patrimonio de los beneficiarios, sino hasta que se verifiquen los parámetros establecidos por la ley. **El hecho de que sea obligatoria, en ningún momento se podría considerar como perjudicial a los intereses de los trabajadores, pues se trata de dotarlos de un ingreso adicional vía pensión para cuando no registren ingresos ordinarios por salarios y se hayan acogido a la jubilación ordinaria. Se trata de un beneficio a futuro, que no llegaría a plasmarse si quedara a elección del trabajador incorporarse o no.** Y como lo indican los consultantes, si ya existe un régimen de pensión –ordinario-, debe entenderse que el establecimiento de otro complementario como el que nos ocupa. Éste, no viene a sustituir al*

*anterior que llamaríamos general, sino a reforzarlo, casi sin costo para los trabajadores, y que le sería entregado junto al ordinario, **lo que vendría a significar una mejora en su situación actual** (...)” (el énfasis no pertenece al original).*

VIII.- *Tal y como se desprende de los numerales 22 al 25 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 de 16 de febrero de 2000, una vez cumplidos los requisitos para acceder al beneficio, el trabajador puede disponer del dinero acumulado, contratando una renta permanente con la operadora de pensiones que él haya designado -de no haberlo hecho, por defecto la del Banco Popular y de Desarrollo Comunal- o comprando una renta vitalicia a una aseguradora (artículos 11, 12 y 23 de la Ley de Protección al Trabajador). Adicionalmente, vía reglamentaria se agregó a las opciones el denominado retiro programado. Es importante tomar en cuenta que de elegir una renta permanente, a tenor de lo preceptuado por el numeral 25 de la Ley de Protección al Trabajador, luego de disfrutar los intereses del capital, en caso de muerte del afiliado, el saldo se entregaría a los beneficiarios; en lo que respecta a la renta vitalicia, según lo preceptúa el ordinal 24 del cuerpo normativo citado, el capital se dedica a la compra a una entidad aseguradora, precisamente, de una renta vitalicia de acuerdo con varias modalidades. Por último, en el retiro programado, el afiliado o beneficiario contrata con su operadora una renta periódica que surge de dividir cada año, el capital para la pensión por el monto del valor actuarial necesario unitario (valor de una unidad de pensión) (ver Reglamento N° 8242 de 26 de marzo de 2010). No debe perderse de vista, que al trabajador se le brinda la oportunidad de escoger la operadora de pensiones y la empresa aseguradora -de acuerdo con las ventajas que cada una de ellas ofrezca-, así como la forma en la cual disfrutará los réditos o bien el capital. Esto quiere decir, que el titular del derecho no es despojado de su propiedad, simplemente -dada la afectación que se mencionó-, se ve obligado a dedicar la misma a adquirir una pensión complementaria, según las posibilidades descritas. Resulta lógico y razonable que, por regla general, no sea posible retirar la totalidad de los recursos acumulados en la cuenta individual, pues se desvirtuaría la naturaleza de la pensión, para convertirla en una especie de ahorro o depósito a plazo; igualmente, el cumplimiento del fin para el cual el régimen obligatorio de pensiones complementarias fue creado, estaría en peligro, al posibilitar a los*

trabajadores y trabajadoras disponer de los recursos con un objetivo distinto. En suma, el régimen obligatorio de pensiones complementarias perdería su sentido y funcionalidad”.

Ahora bien, con base en lo dicho anteriormente, es claro que no podría llegarse a otra conclusión si como la que nos ocupa, se trata de un Régimen de Reparto, en el que un altísimo porcentaje de la prestación se financia con los recursos del presupuesto nacional, aun tomando en cuenta la aplicación de cuotas y contribuciones. Así, es normal referirse a este tipo de “propiedad” como una “propiedad colectiva”, pero no es posible individualizar la pensión en compartimientos estancos de cuotas acumuladas como en el caso de la complementaria.

De seguido, entonces, reviste importancia la cuestión de si es posible establecer impuestos a las prestaciones que se reciben, provenientes del derecho a la pensión. Desde un punto de vista del Derecho de la Constitución, en cuanto integra los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución Política, la vinculación estrecha con los derechos humanos vigentes en la República, que la aplicación de las medidas impugnadas son producto de un proceso democrático, basado en el interés público para contener y controlar el gasto público que ha venido a diezmar la posición económica y de reacción del país. En este sentido, trae a colación esta Sala el artículo 5, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, en el que señala:

“Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”.

De este modo, debe afirmarse que el derecho a la pensión, no es un derecho absoluto, que si bien deben respetarse las condiciones en las que fue otorgada, ello no implica que el monto que se recibe mes a mes esté exento de restricciones y limitaciones. Lo que la disposición establece es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos, de modo que existe el reconocimiento de que puede operar un contrapeso que ayude a delinear estas restricciones y limitaciones, por supuesto, siempre que sean razonables y proporcionales. De este modo, no pueden contradecir el

propósito y razón del derecho de que se trata. En esta disposición está implícita la necesidad de que sean las leyes, aprobadas mediante un proceso democrático y por un órgano democrático como la Asamblea Legislativa, logre establecer aquellas restricciones y limitaciones que proporcionen ese balance, debidamente ponderado.

En el caso de los accionantes, es claro que el monto que reciben los pensionados y jubilados se ajusta a los montos que reciben los funcionarios activos, en este caso, Diputados de la República. Por otra parte, la aprobación de tributos, a través de la ley, de conformidad con el artículo 121, inciso 13), de la Constitución Política asegura el cumplimiento de exigencias constitucionales, como también convencionales, del artículo 5, del Pacto de San Salvador. La contribución especial, solidaria y redistributiva cumple entonces con otra arista importante, como es el principio de legalidad tributaria, en el que solo mediante ley formal y material, se puede gravar los ingresos de los ciudadanos de la República, lo que viene heredado de la tradición legal anglosajona de la necesaria representación en la aprobación de los impuestos: “*no taxation without representation*”. Además, como tributo, la contribución especial, solidaria y redistributiva, se enmarca dentro de la doctrina de la Ley de Normas y Procedimientos Tributarios, en el sentido que define el hecho generador (beneficio-pensión) que se recibe como una actividad estatal y prestacional, y dispone que los recursos recaudados se destinarán a la seguridad social. En este sentido, el artículo 4, de la Ley N° 9383, establece esta contribución especial para cuotas de seguridad social cuando señala que los recursos recaudados regresan a los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional, así como el financiamiento directo del Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En igual sentido, el artículo único, de la Ley N° 9380, en cuanto establece el destino de las cotizaciones para regímenes especiales de pensión con cargo al presupuesto nacional. Con todo ello, se cumple con lo dispuesto en el artículo 5, del Pacto de San Salvador. Y, a pesar de todo lo anterior, el monto de la prestación económica de la pensión, se sigue manteniendo en un estrato superior del sistema nacional de pensiones, cercano al ingreso de quienes prestan servicios en un ámbito laboral competitivo, razón por la cual, mantienen un nivel económico que permite aún integrarse y participar activamente en las esferas económicas, sociales, culturales y políticas del país. Esto guarda lógica con la exigencia de adecuación y dignidad de los pensionados y jubilados; claro está, siendo necesaria la contribución y cotización conforme se incrementa la capacidad contributiva, especialmente, para aquellos regímenes que no habían sido intervenidos con anterioridad por los excesos que contenían, sin desproteger los montos de los otros pensionados y jubilados.

X.- Sobre el alegato de la no confiscatoriedad alegada en las acciones. El principio de no confiscatoriedad, no está expresamente establecido en la Constitución Política, pero se debe derivar implícitamente de la relación de los artículos 18, 45 y 50, de la Carta Magna, como un límite a la potestad tributaria del Estado. La Sala, al delimitar el principio de no confiscatoriedad, ha establecido su relación intrínseca con algunos derechos fundamentales, pero con preferencia con el derecho a la propiedad, especialmente cuando se trata de derechos materiales como también inmateriales. Así, por Sentencia N° 1993-05749 de las 14:33 horas del 9 de noviembre de 1993, esta Sala estableció:

“El estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución (sic) protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales, la Constitución asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que vaya más allá de lo razonable y proporcionado. El impuesto es un medio de política económica, que debe armonizarse con el gasto público y la coyuntura económica, y su límite es la capacidad tributaria del particular. La ordenación de los impuestos debe basarse en los principios de generalidad y equitativa distribución de las cargas públicas. La aplicación del principio de igualdad, se refiere a la proporcionalidad de los impuestos, debiendo ser las cuotas desiguales para producir sacrificios iguales, de manera que exista una igualdad relativa respecto de la capacidad de pago, es decir, debe considerarse la capacidad económica del sujeto que debe pagar. Si la Constitución en su artículo 45 establece que la propiedad es inviolable, y en su artículo 40 que nadie será sometido a pena de confiscación, es indudable que el tributo no puede ser tal que haga ilusorias tales garantías. Lo que debemos entender por "parte sustancial de la propiedad o de la renta", es algo que no puede establecerse de manera absoluto; el componente de discrecionalidad o de razonabilidad debe valorarse en cada caso concreto, de manera circunstancial, según las necesidades de hecho, las exigencias de tiempo y lugar, y la finalidad económico-social de cada tributo. Pero sí se puede establecer como

principio, que se considera confiscatorio el gravamen que exceda la capacidad económica o financiera del contribuyente, o bien, si el impuesto absorbe (sic) una parte sustancial de la operación gravada, y corresponderá al Juez, en cada caso, analizar estas circunstancias, que serán, lógicamente, variables, y lo correcto es analizar esas situaciones en forma concreta”.

De igual manera, esa doctrina se repite en otras sentencias de esta Sala, en la que ha definido el principio de confiscatoriedad; por ejemplo, en la N° 1995-554, de las 16:45 horas del 31 de enero de 1995 -reiterada por la citada Sentencia N° 2003-5276, de las 14:54 horas del 18 de junio de 2003-, entre otras. De lo anterior, es clara la premisa de que los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales, especialmente, cuando la Constitución Política establece la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición, y la prohibición de la confiscación. Esta última interdicción debe ser entendida como la imposibilidad de despojar a una persona, mediante una pena o exacción desproporcionada, de la totalidad o de una parte importante de sus bienes, por violación a un deber legal o por tributos, para pasarlas a la propiedad del Estado sin indemnización alguna. Se debe afirmar, que corresponde a esta Sala determinar, en cuanto a este principio, si la normativa impugnada tiene alcances confiscatorios, entendido lo anterior, en razón de que la potestad tributaria se excede en gravar una porción de la propiedad (o de un derecho) del obligado tributario que estaría protegido como un derecho fundamental.

Cabe indicar, que el tema involucra un ejercicio de ponderación de potestades públicas y de derechos fundamentales, la intensidad del ejercicio de la potestad tributaria sobre la propiedad, pues tendría como límite el principio de no confiscatoriedad. En este sentido, la progresividad en los tributos encuentra su fundamento en la necesidad de abordar los principios de capacidad contributiva y el de no confiscatoriedad. Lo que para unos podría ser confiscatorio, para otro no, claramente según su capacidad contributiva. La justicia tributaria debe tener estrecho ligamen con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente en el tema que nos ocupa, donde debe cumplirse la máxima de que todos debemos contribuir a los gastos públicos, pero de conformidad con las posibilidades de cada deudor tributario. Si bien con toda razón se debe afirmar que la obligación tributaria no debe agotar la capacidad para generar la renta y la propiedad, es imperativo reafirmar también que los tributos no pueden absorber una parte de las prestaciones de la seguridad social, especialmente cuando éstos se encuentran cubiertos por el derecho internacional, aun

cuando como una prestación económica del Estado no han ingresado (o debió haber ingresado) al patrimonio individual. En tal sentido, se debe reconocer que la prestación de dinero que recibe el pensionado, es susceptible de ser gravada, existe un límite - como se ha indicado *supra* - en la cantidad. De este modo, como lo afirman los accionantes con fundamento en el principio de no confiscatoriedad, no se puede permitir que los tributos absorban, lo que ellos arguyen como la propiedad de las personas, y que la Sala, entiende como la prestación económica que se recibió derivada del derecho a la pensión, y que permite concluir que el dinero que efectivamente ha ingresado a la esfera individual del beneficiario, sería propiedad privada que no podría ser alcanzado retroactivamente por la normativa impugnada. Sin embargo, el problema radica en la deducción que, por demasía (al menos de hasta un 5%), se ha realizado sobre la prestación económica que no debió realizar el Estado, el que por derecho corresponde a los pensionados y jubilados, especialmente, si se ha reconocido esa parte como su derecho a la pensión. En esto nos referimos al 5% de más, respecto de todos los tributos que debe cancelar el pensionado o jubilado.

Ahora bien, en concreto, el problema de relevancia constitucional radica en que con la contribución especial, solidaria y redistributiva, se denota que esta se hace con deducciones escalonadas realizadas sobre un monto bruto, que luego regresan a la caja única del Estado (conforme al artículo 4, de la Ley N° 9383, a financiar el régimen de pensiones y el régimen no contributivo de la C.C.S.S.). A eso se le suma el porcentaje de cotización de pensionados, jubilados y servidores activos, el cual se hace conforme a la norma, de forma gradual de manera proporcional según los montos del salario o de la pensión de que se trate (de un 9% a un 16%), según el párrafo 2°, del artículo 11, de la Ley N° 7302, reformado por la Ley N° 9380. Y como se indicó anteriormente, a estas reducciones se le incluyen otros tributos, como la renta que grava el monto bruto. Es decir, en aquellos casos en que aplica la normativa bajo análisis, claramente produce un efecto de despojar la prestación económica al pensionado (a), mediante exacción que afecta una parte de sus ingresos (hasta en al menos un 5%), por la aplicación de tributos para pasarlas a la propiedad del Estado sin indemnización alguna. Reconoce este Tribunal, que el impacto que ello tiene en la posición económica del adulto mayor, sobre todo de un momento a otro, no supone algo fácil de asimilar, especialmente, cuando se precipita abruptamente la acostumbrada entrada económica en más de un 55%, todo lo cual produce una regresión considerable en la situación económica del adulto mayor. Se ha alegado que esos rebajos contravienen un margen de dignidad y adecuación del adulto mayor en la vejez, y que por lo dicho *supra*, con el escrutinio de estas normas debe concluirse en que al incumplir con el Convenio N° 102, de la Organización

Internacional del Trabajo, falta al deber de proporcionar un monto integral de la pensión.

No cabe duda, para este Tribunal, como se ha dicho líneas atrás, que cuando el Estado exige a los contribuyentes el pago de impuestos, esta exigencia debe cumplir con ciertos estándares. En este sentido, como se discutió con anterioridad, se trataría de parámetros internacionales jurídicamente vinculantes para el Estado costarricense, sobre los cual no puede desconocer o pretender anular, si hay una norma superior que ofrece mayor protección, especialmente en favor de la persona humana. Con esta disposición, el Estado ha reconocido primero el derecho a la pensión de los accionantes conforme al ordenamiento jurídico que promulga, en cuyo caso tienen derecho a recibir una prestación económica como titular del derecho, es decir, un monto de la prestación sin discriminación conforme les corresponde. De igual manera, ese monto estaría sujeto a ciertas condiciones que debe cumplir el marco normativo, para lo cual sería ilícito para el Estado salirse de ellas.

La Sala comprende, del escrito de interposición de los accionantes [Nombre 001] y [Nombre 055], así como los coadyuvantes [Nombre 286] y otros, que se impugna la contribución especial propiamente, la afectación confiscatoria sobre esos ingresos que demerita la dignidad o adecuación de las prestaciones económicas. Sobre este punto, según los datos oficiales, es importante traer a colación la comparación de las prestaciones económicas ofrecidas entre los regímenes nacionales, en el tanto se compara el régimen de pensiones de Hacienda, con otros regímenes, algunos sin y otros con un fondo de cotizaciones. Más aún, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como la Directora Nacional de Pensiones, pretenden evidenciar, con base en la tabla que a continuación se transcribe, que existen diferencias importantes entre el régimen no contributivo, el régimen contributivo básico de pensiones (ambos administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social), y el régimen de reparto o pensiones basado en el presupuesto nacional, el cual se sigue manteniendo aún mejor posicionado, comparativamente. Lo anterior sin olvidar que depende en un 90% del Presupuesto Nacional. Ello se evidencia, de la siguiente manera (visible en el informe folios 3795-3814 del expediente):

Régimen Contributivo (Monto único mensual)	No	Régimen IVM (Monto mensual)	Régimenes con cargo Presupuesto	Monto de Pensión mensual del accionante aplicando la
		máximo		

		(Pensión promedio) *	totalidad de las deducciones de Ley y la Contribución Solidaria (enero 2017)
₡78.000,00	₡1.527.477,00	₡464.641.20	₡3.508.509.44

*Monto promedio de pensión tomando en consideración las 18.700 personas que no estarían sujetas a la contribución especial solidaria y redistributiva.

Se observa de lo anterior, que a pesar de establecer una comparación entre un régimen básico como el de la Caja Costarricense de Seguro Social, respecto del monto de la pensión que se tomaría de ejemplo, del accionante [Nombre 001] del Régimen de Hacienda modificado por la legislación impugnada, los montos recibidos muestran aún un mejor posicionamiento económico en más de 2.3 veces. No obstante, las autoridades lo comparan con el Régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social, con ello se comparan sistemas diferentes, uno donde si hay un fondo constituido, con sus respectivos mecanismos de cotización, inversión de fondos y reservas, que no está bajo examen, pero evidentemente, no es lo mismo que el de reparto “puro” basado en el Presupuesto Nacional, como bien lo argumentan los accionantes y lo explican las autoridades. Si bien, las autoridades demuestran que en el Régimen de Hacienda mejora la prestación económica del pensionado, es un sistema que opera sin un fondo formalmente constituido, que comparado con aquel protegido bajo el esquema básico nacional amparado a la Caja Costarricense de Seguro Social y otros sustitutivos, ese argumento deja de lado un aspecto de real relevancia como es el nivel de cotizaciones salariales que se hizo en el sistema para un fondo, cartera de inversiones, como sucede con otros, como el del Magisterio Nacional, Poder Judicial, entre otros, que no se está tomando en cuenta.

Por otra parte, se ilustra que dentro del mismo Régimen de Hacienda, las pensiones superiores mejoran el promedio de aquellas que no superarían la base contributiva de la norma impugnada, cuyo monto medio de ₡464.641.20 aún estaría superada en 7.55 veces. La comparación utiliza como referentes un universo de pensionistas (18700) por debajo de los diez salarios de referencia frente a un referente individual, comparación que pretende demostrar la reacción del Estado, que debe analizarse con mayor profundidad. Precisamente, se diseña una contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados, para producir una importante

disminución de ingresos a un grupo pequeño de jubilados, motivado en un contexto de contracción significativa de la economía nacional, que exigía la revisión del sistema de pensiones y la necesidad de delimitar ciertas pensiones. Pero lo anterior, se alega, afecta la acostumbrada prestación económica que se venía recibiendo por parte de los (de las) pensionados (as) y jubilados (as), por lo que necesita demostrarse que existe una justificación razonable y proporcional sobre la totalidad de la prestación económica que se pretende afectar, pese a que mediante esa legislación se reduce un ingreso por encima de los límites establecidos en los estándares que el propio país se comprometió con el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.

Lo que debe analizarse de la normativa es la razonabilidad de los porcentajes y el efecto que estos tienen, especialmente porque el valor de la pensión recae sobre el rubro en bruto, lo que supone que diversas exacciones coactivas operan sobre la pensión, los que superarían los costos totales permisibles de gravar, y se debe cuestionar si se produce la infracción al principio de no confiscatoriedad en el tanto que se encuentra en contra del derecho establecido en la Convención, en cuanto supera el 50%. En ese sentido, habría que determinar si en la aplicación, por las consecuencias o efectos habría una inconstitucionalidad en la razonabilidad técnica y en la proporcionalidad. La Sala estima que todo lo anterior produce una reducción significativa, de aquella parte neta de la prestación, luego de aplicar los porcentajes de las contribuciones que correspondan y los montos de la cotización que deban cancelar. Pero, con estos otros pagos que correspondan, conforme esta Sala estableció supra, todos los tributos considerados en conjunto no pueden superar el 50%, como impuestos, tasas, contribuciones, cotizaciones, rentas y deducciones de ley, pues ello no solo quebrantaría el principio de solidaridad comunitaria, sino que también los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad; además, como parámetro, de la infracción al párrafo 2°, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.

En cuanto a la exigencia de tributar más, debe decirse que el diseño de las disposiciones impugnadas parte de un parámetro fijo compuesto de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Es decir, existe un mínimo exento cuantificado por la legislación, que se amplía según baje el salario base fijado. Si el monto bruto del pensionado supera esa cuantía, la ley ordena aplicar un gravamen escalonado y progresivo contenido en la disposición.

Entonces, el artículo 3, de la Ley N° 9383, establece lo siguiente:

“a) Sobre el exceso del monto resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, 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%)”.

Como se ve, la norma contempla una contribución acumulativa y progresiva donde el tributo total dependerá del monto de la pensión que supere los diferentes tramos establecidos por la disposición (lo que mantendría relación con la capacidad contributiva). Como se dijo supra, el parámetro base para esta imposición se establece en el monto compuesto a partir de los diez (10) salarios base, posteriormente incrementado en un 25%, para finalmente gravar las diferencias entre las pensiones que quepan en el parámetro base y el superior. De este modo, se transita de conformidad con el monto bruto de la pensión del respectivo interesado, y dependerá si la suma se encuentra dentro de un tramo o tracto, y si lo supera, cae en otra exacción. Así, se aplicaría el 25%, 35%, 45%, 55%, 65%, y 75%, respectivamente, según cada tramo con respecto a las diferencias.

La importancia de la explicación anterior, es porque la norma grava un exceso de los diez salarios mínimos indicado supra, aumentando la obligación tributaria del

gravamen conforme el monto de la pensión supera el exceso previamente definido, lo que significa que entre más es el monto percibido mayor será la obligación contributiva. El problema de la norma tiene que ver con el efecto acumulativo e incrementado que tiene con este y otros impuestos de similar naturaleza (que gravan la renta bruta), toda vez que la norma impugnada concluye en que en ningún caso *la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión*". De este modo, establece un gravamen total hasta de un cincuenta y cinco por ciento (55%), lo cual, estaría superando lo permitido en el inciso 2), del artículo 71, del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que fija el establecimiento de los costos de las pensiones en un 50%, con ayuda de los impuestos y contribuciones de la comunidad considerada en su totalidad, no solo de los trabajadores y pensionados y jubilados. Esto implica que el deudor tributario, en este caso, el pensionado, estaría aportando aún más impuestos con el de la renta, que implicaría mayores costos y deducciones en su caso, incluso un mayor sacrificio exigido por la sociedad.

Por lo expuesto, la mayoría de esta Sala estima que la acción debe declararse con lugar sobre este extremo, tal como se consignará en la parte dispositiva de la sentencia.

XI.- Sobre la protección internacional del adulto mayor. En otros puntos de los escritos de los accionantes, se alega la vulneración de varios instrumentos de derechos humanos, para sostener que los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, atentan contra la red de seguridad social a favor del adulto mayor, y produce una desprotección económica por una disminución abrupta en los ingresos. Invocan la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en el tanto dispone que los adultos mayores sigan disfrutando de una ayuda plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades. Acusa la afectación de las disposiciones en cuanto a la significativa disminución en el poder adquisitivo por la contribución solidaria que va de un 25% a un 75% sin ningún sustento técnico que aconseje esos porcentajes, y para una población que supera los ochenta años con una carga de gastos médicos, medicamentos,

bienes y servicio que no provee el seguro de salud. Esta disminución pone en peligro su sustento. Igualmente, que se quebranta el artículo 51, Constitucional.

En este sentido, la Sala estima que hay que aceptar que un factor económico por supuesto ayuda al adulto mayor a mantenerse con independencia y autonomía, y aún con una forma de integración a la vida social y económica del país. En todo caso, al examinar los datos presentados en el cuadro presentado por las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Dirección Nacional de Pensiones, respecto del monto de la pensión mensual del accionante ofrecido como ejemplo con anterioridad, aplicando la totalidad de las deducciones de Ley y la Contribución Solidaria (enero 2017), lo que pretende demostrar que aún se encuentra en una mejor posición que el pensionado ubicado en el estrato superior de un sistema contributivo como el de la Caja Costarricense de Seguro Social, por ello, estima esta Sala que la reducción del monto anteriormente descrito, no produce *-per se-* un empobrecimiento e indignidad en la prestación que recibe el pensionado. Si bien, trae como consecuencia una disminución significativa de recursos conforme anteriormente recibía, no se podría decir que hay una afectación en la calidad de vida de los adultos mayores (salud, seguridad, integración y participación activa), tal argumento no podría sostenerse pues los ingresos anteriores a la aplicación de las reformas legales superan con creces a las personas laboralmente activas en similares puestos. Adicionalmente, debe recordarse que se trata de mecanismos tributarios que procuran balancear el interés público, el manejo de fondos públicos frente a ciertas prestaciones económicas, donde el tributo procura que esos recursos ingresen a la Caja Única, lo que ayudaría a redistribuir los montos de pensiones a otros usos sensibles del Estado. En este sentido, señala el artículo 4º, de la Ley N° 9383, que los recursos recaudados regresan a los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional, así como el financiamiento directo del Régimen No Contributivo, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.), que ayuda a palear la endeble línea de pobreza en el país. Precisamente, interesa sobremanera integrar a esta discusión que los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383, y el artículo único, de la Ley N° 9380, son producto de un procedimiento legislativo que fue analizado de conformidad con los aspectos señalados por los accionantes.

Pero, en otra faceta de la discusión, es lo cierto que sí existe una infracción a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, según la línea que ha venido siguiéndose en esta sentencia.

“Artículo 1.

Ámbito de aplicación y objeto.

El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Lo dispuesto en la presente Convención no se interpretará como una limitación a derechos o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados Parte, a favor de la persona mayor.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en esta Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativa o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Los Estados Parte solo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida en que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”.

Por otra parte, el artículo 4, de la Convención que nos ocupa, establece lo siguiente:

“Artículo 4.

Los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la presente Convención, sin discriminación de ningún tipo, y a tal fin:

a) ...

[...]

d) Adoptarán las medidas necesarias y cuando lo consideren en el marco de la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

[...]”.

De igual manera, para engarzar lo transcrito con anterioridad, es relevante para el fundamento de esta sentencia que la Convención también establece que:

“Artículo 17.

Derecho a la seguridad social.

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja de llevar una vida digna.

Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

[...]

Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional”.

De estas normas, se tiene claro que el irrespeto al Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Ley N° 4736 del 29 de marzo de 1971, deriva en el quebranto del derecho a la seguridad social contenido en la Convención Interamericana, cuando los accionantes precisamente alegan que el artículo 25, del mencionado Convenio N° 102, establece que “*Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta*

parte”; en ese tanto, este Tribunal está reconociendo que existe un tope a favor de los “asalariados”, según se explicó *supra*, y merece la protección que establece la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. De este modo, si se garantiza en esta Convención la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales está la seguridad social, no se podría sostener que el legislador permita legítimamente la aplicación de gravámenes tributarios hasta en un 5% de demasía del límite aplicable, toda vez que resulta abiertamente regresivo para los derechos humanos de los beneficiarios, en sí mismo inconveniente, por ser contrario a la Convención Interamericana, como también la Convención N° 102 de la Organización Internacional de Trabajo. En este sentido, se debe arribar a la conclusión que las disposiciones que permiten deducir por encima del 50% del monto bruto de la pensión es irrazonal, desproporcionado e inconveniente, y ello también debe ser declarado en esta oportunidad. En todo caso, al ser un régimen especial derogado, su aplicabilidad llegará a desaparecer.

XII.- Sobre la responsabilidad administrativa. Ambos accionantes ([Nombre 001] y [Nombre 055]) acusan que los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Ley N° 9383 y el artículo único, de la Ley N° 9380, quebrantan la responsabilidad administrativa. Ahora bien, no llevan razón en cuanto al primer punto, pues sustentan estos reclamos en la Sentencia de esta Sala N° 2004-5207 de las 14:55 horas del 18 de mayo de 2004, relacionada con la impugnación del inciso a), del artículo 5°, de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en el tanto eximía de responsabilidad administrativa al mencionado instituto, cuando establecía como prerrogativa legal que “*Estará exento de responsabilidad legal en los casos de daños y perjuicios causados por la impureza, irregularidad o insuficiencia, real o alegada, del agua suministrada*”, situación que esta Sala declaró inconstitucional.

Es cierto que en la mencionada sentencia se declara la existencia del principio de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, pero precisamente referente a la imposibilidad del legislador ordinario de crear legislación que exima o exonere a los entes públicos de responsabilidad cuando cometan una lesión antijurídica por el funcionamiento normal o anormal, o su conducta lícita o ilícita a la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados. En el caso que nos ocupa, es evidente que esto no está en discusión, una norma que habilita alguna forma de esquivar responsabilidades legales, por el contrario, el legislador ha aprobado reformas legales para modificar una situación que tiene como fin corregir y establecer un mejor equilibrio en el uso de los recursos públicos en los regímenes especiales de pensiones,

a través del presupuesto nacional. Esta actividad la realiza el legislador con fundamento en las potestades que el propio Constituyente otorgó, en el inciso 1), del artículo 121, de la Constitución Política, siendo que tiene como límites el Derecho de la Constitución. De ahí que, el legislador está impedido para que mediante una ley ordinaria pueda modificar una obligación internacional válidamente aceptada por nuestro país, razón por la cual, al pensionado no se le puede privar de un derecho a recibir la prestación sin un 5% por exceso en los gravámenes en las pensiones.

Sobre este extremo, debe desestimarse la acción.

XIII.- Sobre el alegato de la irretroactividad de las reformas. En este sentido, cabe señalar que la jurisprudencia de la Sala, en un asunto relacionado con el tema que nos ocupa, zanjó sin afectar la potestad indudable del legislador de modificar o reformar las leyes. La discusión planteada por los accionantes, precisamente radica en cuáles son las medidas legislativas que se le pueden aplicar a los pensionados y jubilados a partir de la reforma legal operada por las normas impugnadas.

De este modo, la Sala estableció, en la Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, que:

“XI.- Sobre la alegada violación al principio de irretroactividad. El accionante acusa lesión al principio de irretroactividad tutelado en el artículo 34 de la Constitución Política, por cuanto las normas cuestionadas pretenden aplicar sus efectos -Ley número 7858- a las pensiones, sin distinguir la fecha en que éstas fueron otorgadas. Ahora bien, previo a entrar analizar el fondo de dicho reclamo, conviene hacer alusión a lo expresado por esta Sala con respecto al tema de la aplicación del principio de irretroactividad a las pensiones. Al respecto, en las sentencias números 2379-96 de las 11:06 del 17 de mayo de 1996 y 2765-97 de las 15:03 del 20 de mayo de 1997, antes citadas, se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

“XI.- SOBRE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD. La relación existente entre el derecho fundamental a la jubilación y el artículo 34 Constitucional ha sido delineada por la Sala, la cual ha expresado que el primero toma diversa apariencia y denominación según que el funcionario cumpla con ciertas condiciones, las que normalmente se suceden en el tiempo. Así, el derecho de jubilación se manifiesta primeramente bajo el nombre y la

forma de "derecho de pertenencia al régimen" desde el ingreso del funcionario al sistema y hasta que acontece el evento consistente en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención del beneficio. Luego, deja ese ropaje para pasar a llamarse "derecho a la prestación actual", una vez que ha ocurrido aquella señalada eventualidad (confróntese la resolución 1147-90 de las doce horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa). Con lo anterior, quieren acentuarse dos cosas: a) que durante todo el tiempo el derecho fundamental a la jubilación es y ha sido siempre uno y el mismo, y no cambia en sus características de esencia, mismas que permanecen como parte integrante de su composición a pesar de las distintas modalidades que pueda presentar exteriormente; b) que es a ese núcleo, sin los accidentes que se le agregan en el momento de su concreción y llamado simplemente derecho constitucional a la jubilación, al que reconoce la Sala como derecho adquirido del accionante. Ahora bien, si como se expuso en el considerando segundo de esta sentencia, aceptamos que una de las características esenciales del derecho a la jubilación es la de poder ser limitado o condicionado en los términos en que allí se explicó, se puede concluir que la inclusión del derecho de jubilación en el acervo de derechos adquiridos por el accionante, también incluyó -a modo de posibilidad jurídica- la facultad para el ejercicio de limitaciones o condicionamientos al citado derecho, porque tal facultad a ejercer por el Estado, forma parte propia de su estructura y composición. En otros términos, el hecho de que al accionante se le reconozca como derecho adquirido desde su ingreso al régimen el derecho a la jubilación, no puede implicar una desaparición de los atributos y condicionamientos que forman parte intrínseca de él -incluyendo por supuesto las que puedan resultar restrictivas para el beneficiario- de modo que todas esas características perviven como un conjunto indeterminado de cláusulas presuntas o implícitas, que están insertas dentro de cualquier régimen o sistema de concreción del derecho a la jubilación y que, por ello mismo, son potencialmente aplicables al accionante en cualquier momento y mientras pertenezca al régimen. Y no podría ampararse en el artículo 34 de la Constitución Política para oponerse a su aplicación, dado que no se trata de una nueva normativa sino del ejercicio efectivo de una implícita facultad de variación existente desde el momento de ingreso al régimen".

“En ambos casos (derecho adquirido o situación jurídica consolidada), el ordenamiento protege -tornándola intangible- la situación de quien obtuvo el derecho o disfruta de la situación, por razones de equidad y de certeza jurídica. En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada. Ahora bien, específicamente en punto a ésta última, se ha entendido también que nadie tiene un "derecho a la inmutabilidad del ordenamiento", es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que -como se explicó- si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Esto es así porque, se dijo, lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo o, incluso, no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla.

Aplicación al caso concreto. En el sub examine, es viable ejemplificar los conceptos anteriores a partir, precisamente, de los elementos del caso concreto. Bajo el imperio de los artículos 167 a 169 del Estatuto de Servicio Civil, existía una regla jurídica, creada por el legislador: en presencia de una enfermedad incapacitante (hecho condicionante), el maestro o maestra que la sufriese tendría derecho a una licencia y al pago de un auxilio equivalente a la totalidad del salario, por todo el plazo de la incapacidad -que podría ser incluso indefinido- aunque sujeto a revalidaciones anuales, previa constancia médica (efecto condicionado). Esta regla desapareció en virtud de la derogatoria que de esas normas realizó la ley n^o 7531, la cual ordenaba además que,

dentro del improrrogable lapso de seis meses a partir de su vigencia, los beneficiarios de las licencias debían optar por una pensión de invalidez o bien reintegrarse al trabajo. Entonces, ejemplificando -y, a la vez, aplicando- los elementos de juicio expuestos supra, se puede decir que:

La protección de los derechos adquiridos significa, en este caso, que no obstante la eliminación de las normas, todos los montos recibidos hasta entonces por concepto de auxilio, deben estimarse irrepetibles. En la medida en que habían ingresado definitivamente al patrimonio de los interesados con anterioridad a la reforma legal, resultaría absurdo -e inconstitucional- pretender que deban ser devueltos, o cosa semejante. Y, (sic)

La tutela de las situaciones jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la regla que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma o incluso, como ocurrió, de derogatoria, sí tenían derecho a esperar que, respecto de ellos mismos y de todas las demás personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese o produzca la consecuencia que anticipaban. Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba causalmente su situación fáctica (enfermedad incapacitante) con el efecto previsto en la ley (el disfrute, hasta por lapso indefinido, de una licencia y el pago del auxilio pecuniario correspondiente). El hecho de que la regla haya desaparecido -cosa que el legislador tiene potestad indudable para hacer- no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto sólo podría ocurrir, ex nunc, para quienes, a la fecha de la reforma legal, no hubiesen adquirido ese título”.

Adoptando como marco de referencia lo dispuesto en los precedentes de cita, la Sala considera que la normativa cuestionada no resulta per se contraria al principio de irretroactividad, pues es claro que el legislador cuenta con la potestad de variar las condiciones o requisitos bajo las cuales se otorga una jubilación -la persona aún no ha consolidado el derecho-, cuando estime que resulte necesario para garantizar la sostenibilidad financiera de un determinado régimen, o cuando haya una diferencia entre los ingresos que se perciben y el pago de las jubilaciones en curso, en tutela

de los principios que rigen la Seguridad Social, una especie, en este último caso, de un tope de contingencia.

No obstante, y sin demérito de lo externado anteriormente, conviene aclarar que sí resultaría violatorio del artículo 34 constitucional, el hecho de que se pretendan aplicar los efectos de la ley a los supuestos de hecho, condiciones o requisitos para obtener una jubilaciones o pensiones, a aquellas personas que ya hubiesen obtenido ese beneficio con anterioridad a su entrada en vigencia, salvo un caso extraordinario, tal y como se expresó supra. Esto, por cuanto como se estableció en los votos mencionados, el jubilado tiene derecho a que se respeten las condiciones y reglas bajo las cuales obtuvo su pensión, es decir, que se mantengan las condiciones que la ley preveía para él al momento en que se consolidó su situación jurídica. Es necesario aclarar que el monto mensual de las jubilaciones o pensión en curso que recibe la persona no es un elemento que no se pueda afectar, pues el legislador, en ejercicio de la potestad tributaria, puede gravarlas, tal y como se ha hecho recientemente, extremo sobre el cual este Tribunal no emite ningún pronunciamiento, pues será en las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado sobre este extremo y otros –véase el expediente judicial 2017-001676- donde se fijará una postura sobre los alcances y límites de la potestad tributaria en la materia.

*En razón de lo expuesto líneas atrás, esta Sala estima que resulta necesario hacer una interpretación conforme de la Ley número 7858, en el sentido de que ésta no resulta violatoria del principio de irretroactividad, siempre y cuando se interprete que sus efectos únicamente son aplicables a aquellas personas que hubieran obtenido el derecho de jubilación con **posterioridad al 28 de diciembre de 1998**, fecha en que la norma de cita entró en vigencia, luego de que fuera publicada en el periódico oficial La Gaceta número 251, por la elemental razón de que quienes obtuvieron el derecho a la jubilación después de esa fecha, se les debe aplicar la regla vigente, sea el tope máximo cuando se llegara a cumplir la condición establecida por la ley, la que ha sido debidamente acreditada por la Contabilidad Nacional. Se aclara que este Tribunal considera necesario dimensionar la sentencia en el sentido de que esta interpretación surtirá efectos a partir de su publicación íntegra el Boletín Judicial, de forma tal*

que en el eventual caso de que la Administración Pública y los tribunales ordinarios (sic) llegaran a la conclusión de la norma impugnada, la directriz y la resolución están vigentes, el tope se aplicará hacia futuro y no hacia (sic) el pasado, por lo que la Administración no podría cobrar ninguna suma que los jubilados y pensionados hayan recibido con anterioridad al día que se haga la publicación referida”.

Para dilucidar el problema de relevancia constitucional que nos ocupa, resulta esencial definir los efectos jurídicos que tendrían las reformas: es decir, si son *ex tunc* o *ex nunc*. Si bien los accionantes, a lo largo de los libelos de interposición de las acciones, reclaman el derecho a la intangibilidad del patrimonio (lo cual ha sido abordado en esta sentencia con anterioridad), entendido por ellos como la imposibilidad de modificar los montos de las pensiones que reciben en el presente y futuro, consecuentemente reclaman que no se puede modificar la prestación mensual de las jubilaciones o pensiones, en el criterio de esta Sala, ello no es posible, a la luz de la doctrina del artículo 34, Constitucional, y la interpretación jurisprudencial de este Tribunal (salvo el supuesto de mejoramiento). La jurisprudencia de la Sala, transita en sentido contrario a como lo hacen los accionantes, reafirmando que el legislador puede modificar o reformar las disposiciones legislativas, lo que plantea un problema de efectos o consecuencias de las normas para sus destinatarios, dentro de las respectivas coordenadas del tiempo y espacio. Como es propio de toda normativa que cumple con las formalidades materiales y sustanciales, rigen desde el día que ellas designen, o a falta de ello, diez días después de su publicación en La Gaceta (artículo 129, Constitucional). Por ello, la pretensión de mantener la vigencia del derecho abolido no es siempre de recibo, pues la jurisprudencia de la Sala, afirma que la protección contra la irretroactividad de las normas *“no consiste en que la regla de derecho una vez vigente, que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior (pues sería aceptar la inmutabilidad del derecho); lo que significa es que se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior[...] lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo o, incluso, no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla”*. Así, a lo que se tiene derecho son a las consecuencias, y no a la norma especialmente si es derogada o modificada.

De este modo, no hay posibilidad de reclamar la inmutabilidad del derecho, el cual opera, en el caso de las pensiones, si encuentra esos fundamentos en criterios técnicos-actuariales, en la necesidad de establecer un buen equilibrio financiero, incluso, como se afirmó en el antecedente arriba citado que examinó la constitucionalidad de la Ley N° 7858 (Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018), en el que esta Sala estableció -como *obiter dictum*- que sí se podía afectar los montos mensuales mediante la potestad tributaria del Estado. En este sentido, a lo largo de esta sentencia, se ha establecido que sí es posible hacerlo por parte del legislador. Si bien, no podría dictarse una norma que revocara la prestación de la pensión a pesar de haberse obtenido cumpliendo con las reglas formales y materiales del régimen de pensión (especialmente por las cotizaciones pagadas y recibidas en un fondo de pensiones), o que condicionara la prestación agravándola con exigencias que la harían inexigible para el adulto mayor a pesar de haberse obtenido legítimamente. Incluso en supuestos previos a la obtención por pertenencia consolidada al régimen, debe haber aquí espacio para que exista un grado de protección, conforme al principio de confianza legítima o de expectativas legítimas que se reconoce cuando previamente hay relaciones jurídicas claramente establecidas, que son sostenidas y que para ser modificadas, éstas no pueden ser arbitrarias o abusivas, debe permitirse actuar bajo la sombra de la legislación anterior. Es necesario que exista alguna predictibilidad, lo que estaría protegido por el principio de legalidad, y garantizarse la constancia y buenas gobernanzas. Pero, en el criterio de la Sala, no estaría incluida la protección a la irretroactividad de las normas la potestad del Estado de ejercer su potestad tributaria y exigir exacciones a favor del Estado, hacia el futuro, siempre dentro de los límites dados por los principios tributarios (entre ellos principios de legalidad y jerarquía de las normas), así como de razonabilidad y proporcionalidad, de no confiscatoriedad y de la capacidad contributiva.

Por otra parte, debe recordarse que el derecho a la pensión no es un derecho absoluto, éste cede cuando es necesario imponer restricciones y limitaciones, especialmente basadas en el interés general y solidario, mediante la ley formal y material. El problema radica en cuánto es esa afectación, especialmente si es a la baja o implica una disminución de garantías contenidas en la legislación internacional que conlleva un gravamen confiscatorio, que afecta otros derechos fundamentales asociados como derecho económico y social. Es, sin embargo, una posibilidad que coinciden muchos de los informantes que esta Sala ha establecido a lo largo de los años, que el monto de las pensiones puede modificarse para mejorarse, o ser restringido mediante topes o contribuciones solidarias. Es posible, también, gravar estos ingresos,

que por las razones esgrimidas por las partes accionantes, no se puede considerar inconstitucional, salvo los límites establecidos internacionalmente, según lo aquí analizado. Si los efectos son a futuro, no se puede tachar de inconstitucional, salvo que la legislación autorice al Estado a gravar los ingresos del pasado, en cuyo caso se convierte en un problema de relevancia constitucional por contradecir la garantía de la irretroactividad de las normas. De este modo, puede afirmarse que la legislación no estaría diseñada para modificar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, como tampoco de la doctrina de la supervivencia del derecho abolido, pues es evidente que podría haber un problema de aplicación administrativa de las normas, en que se debe respetar aquellas condiciones que fueron reconocidas a los pensionados y jubilados, para aquellos pensionados y jubilados que adquirieron el derecho a la pensión conforme lo establece la normativa y jurisprudencia de este Tribunal. Lo anterior, sin perjuicio, claro está, de la obligación de tributar conforme al artículo 18, Constitucional. Esto entendido conforme a la jurisprudencia reciente transcrita.

Además, debe observarse que nada de las normas del poder tributario del Estado permite entender que deben reintegrar -retroactivamente- sumas recibidas de más, cuando las mismas fueron legítimamente determinadas con fundamento en la normativa vigente. En tal sentido, la prestación se ve afectada únicamente hacia el futuro, más no sobre el problema que se deriva que es la reducción del monto, el cual ha sido determinado como parcialmente legítimo en esta sentencia, y se toma en consideración, que el límite o tope aplicado es parte de la necesidad de establecer un equilibrio en el régimen especial de pensiones a través de la contribución especial que es un tributo.

Otro de los alegatos de los accionantes tiene relación con los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas desde la perspectiva del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, estiman que sería ilegítimo, desde el punto de vista de esta normativa, que sean gravadas nuevamente con cargas fiscales, parafiscales, contribuciones al fondo, contribuciones solidarias, entre otras, que impliquen como resultado final, que se disminuye el monto bruto de pensión en curso en un 55%. En lo particular, la Procuraduría General de la República sostiene que los artículos 65.3, y 67.a, del Convenio, establecen que ello puede prescribirse por la legislación nacional o conforme al artículo 1.1, del mencionado texto, estableciendo un máximo de su monto, respetando eso sí el mínimo establecido en la Convención. En el

caso de las prestaciones para la vejez, sería un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (artículos 65, 66 y 67, de la Convención).

Sin embargo, es criterio de este Tribunal, que esto involucra -nuevamente- problemas de coordenadas en el tiempo y el espacio, y por qué no decirlo, que daría campo al Estado a asumir posiciones extremas. Tanto la justificación de la Procuraduría General de la República, como aceptado por la minoría de la Sala, y lo que entiende la mayoría de esta Sala, estaría basada en diferentes normas del Convenio que justifican los límites de modo diferente, porque incursionan en problemas de distintos órdenes: el primero, el del nivel mínimo de la prestación que puede fijar el respectivo sistema previsional, que puede ser superado por el Estado, cuando el beneficiario o asegurado cumpla con los requerimientos formales y materiales fijados en la ley nacional. El segundo, la obligación del Estado de velar y tomar medidas de buena gobernanza en los regímenes previsionales, de modo que estaría obligado a cumplir con los principios de solidaridad financiera y del principio de responsabilidad del Estado, en aras del equilibrio financiero de los regímenes de pensiones (art. 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo). Si bien, ambas justificaciones normativas pueden impactar el nivel de la prestación, no son problemas enteramente asimilables, dado que la extensión e implicación de las medidas impactan diferentemente las vidas de los pensionados. No es lo mismo autorizar una deducción prestacional hasta en un 40% (como se sugiere), por montos en curso de pago, que aplicar las medidas relacionadas al equilibrio financiero de un régimen en particular, que es lo que de fondo se discute y que debe ser aplicado de buena fe por parte del Estado costarricense de cara a un tratado internacional, al aplicar un total de cotizaciones de seguro a cargo de los asegurados que no puede excederse en un 50% del total de recursos destinados a su protección. Lo anterior, porque hay que establecer formas de protección por el principio de confianza legítima, principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las expectativas de derechos legítimamente formados a lo largo de años de cotizaciones, porque se causaría a una considerable regresión en derechos económicos, sociales y culturales. Ciertamente, no es lo mismo, la iniciación en un régimen y adquirir la pertenencia al sistema de pensiones, que acercarse a la consolidación del derecho, o haber cumplido los requisitos formales y materiales para la formación del derecho, en cuyo caso, debe establecerse una racionalidad en el manejo de estas situaciones, en justicia y equidad, especialmente si se pertenece a fondos de pensiones. Ello contrasta con la obligación general del pago de tributos y los principios tributarios de capacidad económica o contributiva, y de progresividad tributaria, autorizado por la norma convencional.

El Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, establece niveles mínimos de prestaciones para los regímenes previsionales, entre los cuales se indica que no podrán ser inferiores a las porciones prescritas del salario corriente ordinario, que se paga por un trabajo no calificado simple, agregando algunas otras reglas, como tiempos mínimos; pero es claro, que este tipo de reglas no deben interpretarse como una licencia que autoriza la regresividad de los derechos humanos, considerados desde un enfoque económico, social y cultural, pues para su ejercicio efectivo, éstos requieren de la implementación de mecanismos jurídicos y económicos proporcionados por el Estado. En este sentido, con toda razón el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, establece una primacía del derecho y de la política de estos derechos, donde la falta de recursos no puede servir de pretexto para el incumplimiento de ellos. Eso dejaría abierta la posibilidad para que el Estado pueda modificar *irrestringidamente* ciertos derechos prestacionales, cuando no le es lícito dejarlos vigentes de forma artificial o apenas en un ejercicio estéril, pues con la afectación de uno se perturban otros especialmente cuando se trata de ingresos económicos, para reconocer con meridiana claridad que la medida de regresividad repercute en muchos otros derechos fundamentales. No se debe olvidar, que estos derechos deben tener un determinado nivel de ejercicio (efectivo y económico), pues gozan del carácter de universales, indivisibles e interdependientes, así como interrelacionados.

El artículo 2.1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual nuestro país es parte, establece que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Es evidente que este numeral implica la obligación internacional de los Estados de no dar marcha atrás a ciertos niveles de goce de los derechos que ya ha puesto al servicio de sus ciudadanos, en esos supuestos, se entiende que no se debe llegar a extremos tan marcados, como el de rebajar una pensión hasta un 40% del monto bruto, o un 45% de ese rubro, significa en gran extensión inquietar y ofender los principios, valores y derechos contenidos en el Derecho de la Constitución.

El artículo 67.c, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, establece que:

“Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

- (a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;*
- (b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;*
- (c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;*
- (d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes...”*

El inciso c), del artículo 67, del Convenio N° 102, permite moderar una aplicación - *tan extrema*- de reglas que asignen una prestación rebajada a la mínima a todos los trabajadores por igual, aunque también, se debe tomar en cuenta la prohibición de rebajar estos ingresos (inciso b) condicionado a que estuvieran por encima de ciertos parámetros establecidos en la legislación nacional, con lo que se relaciona con mejores ingresos. Y en cuanto al d) en tanto incorpora un criterio de evaluación global comparada para determinar la suficiencia con el porcentaje indicado respecto de una prestación uniforme o el mínimo (del artículo 66). Es decir, la normativa siempre hace referencia a la posibilidad de mejorar la prestación de acuerdo a las circunstancias del beneficiario. Lo cierto, es que el inciso c), del artículo 67, del Convenio N° 102, de cita,

hace referencia a uno de los elementos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales: el que las prestaciones que acordare el Estado, conforme al inciso a), del numeral 67, ya citado, deben brindarse para asegurarle al beneficiario un grado de dignidad, adecuación y guardar una relación que asegure a las personas una vida y nivel económico decorosos (vida sanas y convenientes). No puede con ello, -a pesar de que el Convenio N° 102 aparentemente lo permite- restar toda importancia, y dejar de tomar en cuenta los aportes, contribuciones, e incluso la vida del pensionado y jubilado. Es relevante, en criterio de la Sala, el contexto de los aportes y contribuciones del pasado, como presentes y futuros, en el ámbito económico, profesional y ocupacional, pues sólo estos factores permitirían justificar una pensión a niveles tan bajos que sacarían de balance los aportes referenciados al monto de la pensión, como de la vida misma del beneficiario. Es claro, que desprestigiar esas condiciones revelaría un menosprecio que no podría ser partícipe la mayoría de este Tribunal, en el tanto golpea la conciencia, la justicia y la equidad, valores que deben estar en toda conducta del Estado.

El artículo 9, del Protocolo de San Salvador, establece que:

*“1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física y mentalmente para obtener los medios para llevar una **vida digna y decorosa**. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”* (lo resaltado no es del original).

De igual manera, es importante traer a colación algunas otras normas de interés, como son los numerales 3.j) y 45.b), de la Carta de la Organización de Estados Americanos, que en cuanto este último establece que:

*“El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y **un nivel económico decoroso** para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”* (lo resaltado no es del original).

Y, el artículo 25, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reza:

*“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de **vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (lo resaltado no es del original)”.*

En este sentido, debe tomarse en cuenta que hay una relación jurídica preestablecida formalmente y sostenida a lo largo de décadas (sea, antes de la pensión como con posterioridad), que de variarse, no puede ser utilizando *in extremis* la potestad de imperio del Estado, sin ejercer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, tomando en cuenta la dignidad del adulto mayor, y la necesidad de adecuación de todos los derechos económicos, sociales y culturales de los adultos mayores. En el caso que nos ocupa, los accionantes han alcanzado las condiciones formales y materiales para pensionarse o jubilarse, mismas que han sido objeto de reconocimiento formal del Estado, y ha sido el fundamento para que hayan obtenido las prestaciones económicas correspondientes. Tiene igualmente peso que algunas han sido fijadas en su mayoría desde hace mucho tiempo, como sucede con los accionantes. En el criterio de la mayoría, es contrario a la doctrina de los principios protectores de los derechos humanos considerar que simplemente se puede modificar la prestación económica de las pensiones hasta en un 40% del monto bruto, porque produce un problema significativo de relevancia constitucional, y convencional, que sería lesivo de los principios de la interdicción de la arbitrariedad y la confianza legítima del Estado, entre otros. Debe tomarse en cuenta que la misma Conferencia Internacional del Trabajo N° 76ª Reunión 1989, titulada “La protección de la vejez por la seguridad social, estudio general de la “Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones”, citada por la minoría, aclara con tino que:

“139. Conviene recordar que las disposiciones de los instrumentos considerados no pretenden imponer a los Estados un método determinado para calcular el monto de las prestaciones previstas por la legislación nacional; éstos siguen siendo libres de adoptar sus propias reglas y métodos de cálculo para fijar el monto de las prestaciones pagadas dentro del marco de sus sistemas nacionales, a reserva de que el resultado de sus cálculos satisfaga los requerimientos previstos por los instrumentos en cuanto al nivel de las prestaciones. Las tres fórmulas invocadas, así como los

parámetros que éstos utilizan, tales como el “salario del trabajador calificado de sexo masculino” y el “salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino” han sido establecidos únicamente a fin de comparar las situaciones nacionales y los requerimientos de los Convenios. Por consiguiente, y contrariamente a lo que parecen estimar ciertos gobiernos, todo Estado para el cual estos Convenios están en vigor podrá utilizar una u otra de estas fórmulas, a efectos de comparación internacional, sin por ello tener que introducirlas en su legislación o práctica nacionales”.

Aunado a lo anterior, cabe señalar el avance del derecho internacional de los derechos humanos relacionado con la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. No se podría sostener que el legislador pueda exigir una reducción de las pensiones a tal grado (40%) para financiación de las prestaciones, porque esa obligación estaría regulada en el artículo 71, de la Convención 102, de la Organización Internacional del Trabajo, lo que de seguro comprometería otras obligaciones internacionales como es la observancia de buena fe de las obligaciones internacionales, especialmente frente a los derechos humanos, y con el que se ligan las prestaciones económicas a otros derechos fundamentales, como el de la adecuación del pensionado y jubilado a su vivienda, alimentación, vestido, salud, y otros igualmente importantes.

El artículo 71, de la Convención N° 102, de la Organización Internacional de Trabajo, regula la forma en que los países pueden abordar la financiación de las prestaciones de seguridad social, entre ellas, la pensión y jubilación. Todo lo cual, se puede hacer con principios tributarios de carácter material, porque se hace de conformidad con la progresividad en materia tributaria y de la capacidad contributiva del pensionado, dentro de los límites establecidos por dicha norma de la Convención. Según las prácticas nacionales existen diferentes sistemas que se utilizan, sea por medio de contribuciones tripartitas con aportes del Estado, patrono y asalariado como en Costa Rica, o patrono y el Estado, o asegurados y los patronos, evidentemente, es un tema que lo desarrollan según las realidades nacionales. Pero evidente, por la ubicación de esa disposición en el tratado, contiene normas comunes relacionadas a cómo debe la legislación nacional abordar los aportes de financiación de la seguridad social amparada al Convenio, lo que, claramente, vincularía al Estado en la forma en que podrá exigir a los asalariados esa financiación. Lo cierto, es que un sistema en el que se exija, por ejemplo, solo a los asegurados la financiación de estos sistemas previsionales,

estaría en conflicto con los incisos 1) y 2), del artículo 71, del Convenio N° 102. Adicionalmente, si ha de exigirse que el pensionado o jubilado asuma ciertos costos, directos e indirectos, asociados a la prestación económica que recibe por el derecho a la pensión o jubilación, este Tribunal Constitucional debe preferir solo aquella disposición que lesione en menor grado los derechos prestacionales, y todos los demás derechos asociados a estos. Cabe indicar que, ilustra este argumento, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que precisamente eleva a las personas adultas mayores a una categoría especial de protección internacional, a la cual el país se debe ante el concierto de Naciones. Por todo ello, a la luz de las leyes impugnadas, cuando la cuantía de la deducción sobre el monto de pensión supera más del 50%, su inconstitucionalidad es por la demasía de esa aplicación, según las razones que se han explicado supra.

Es claro, que no puede haber tampoco una interpretación en perjuicio de los asalariados, trabajadores, pensionados y jubilados, especialmente para los que el Convenio N° 102, de la O.I.T., califica como las más modestas, así como las de montos intermedios no sujetos a la potestad tributaria del Estado discutida en esta sentencia, porque no están en la misma situación quienes inician de los que han contribuido considerablemente, de quienes ya gozan del derecho, en cuyo caso, concluir como lo sugiere la Procuraduría de que si se puede reducir las prestaciones por pensión hasta en un 40% del total del salario trabajador ordinario no calificado, sería un problema de considerable relevancia constitucional y convencional, para estas prestaciones. Incluso, para quienes estarían más cerca de la pensión, podría afirmarse la necesidad de considerar formas de protección. De ahí que no habría duda de que medidas legislativas tan drásticas como esas deberían ser justificadas en estudios actuariales debidamente sustentados, que den mérito a un escrutinio estricto por parte de la Sala Constitucional. Pero, más aún, estaría fuera de toda discusión reducir la prestación a tal grado, en el caso de los pensionados y jubilados actuales, pues existe una norma especial que restringe la potestad tributaria del Estado; e, incluso, admitiendo la duda, debería aplicarse la norma más favorable, conforme a los principios protectores de los Derechos Humanos (párrafo 2°, artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo). En todo caso, cabe concluir, eso sí, que cumpliendo con lo anterior, las prestaciones económicas superiores, mantienen una susceptibilidad de ser gravadas, conforme a su capacidad contributiva, pero hasta en el límite del 50% del monto bruto de la pensión, conforme se ha indicado supra.

XIV.- Sobre el debido proceso. Señalan los accionantes que el legislador, al no prever en las Leyes N° 9383 y N° 9380, un procedimiento previo para aplicar su contenido, se violenta la garantía del debido proceso constitucional, toda vez que las autoridades públicas procedieron a hacerles el rebajo de la pensión, sin oportunidad de defensa, derecho general a la justicia y a la legalidad. En similar sentido, la coadyuvancia de [Nombre 286] que considera las Leyes N° 9383 y N° 9380 por no abrir ni notificar resolución que procedía con los rebajos. No obstante lo señalado, no estima la Sala que para cada una de las leyes sea necesario que el legislador establezca unas reglas de procedimiento para que puedan surtir efectos o surgir a la vida jurídica. Precisamente, el artículo 129, de la Constitución Política, establece las reglas de acatamiento obligatorio de las leyes que promulga el legislador, el cual las declara como obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen, a falta de ello diez días después de su publicación en el Diario Oficial. En términos generales, debe decirse que la vigencia es un tema que estaría reservado a la oportunidad y conveniencia, el cual sería resorte exclusivo del legislador. Además, el Constituyente fue el que estableció que serían obligatorias cuando designaran el momento de su vigencia. Esto claramente estaría conforme con las reglas que se fijaron en el artículo 129, Constitucional. Lo anterior, tiene relación con la promulgación de las leyes y sus consecuencias, sean *ex novo* o de sus reformas. Además de lo anterior, sería contrario a la forma de organización racional de las potestades públicas pretender que para cada una de las disposiciones se tuviera que levantar una información o sumaria para implementar los efectos generales de la legislación, pues ello atentaría contra las razones de la vigencia general de la legislación promulgada por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, especialmente cuando tiene efectos concretos hacia el futuro, como parte de las características de las leyes y otras disposiciones de efecto normativo, que nos ocupan.

En razón de lo anterior, la Sala debe declarar sin lugar este argumento.

XV.- Sobre la igualdad. En las acciones patrocinadas por el abogado litigante [Nombre 028], se impugna la reforma operada mediante Ley N° 9381, en el tanto que regula los parámetros de caducidad para los hijos e hijas de diputados que gozan del derecho a la pensión. Incluye el disfrute a los herederos de una pensión de exlegisladores hasta los dieciocho (18) años y como máximo veinticinco (25) años si son estudiantes, así como solteros. Se establece que quienes no estén bajo estas condiciones, solo podrán seguir disfrutando de la pensión por un plazo de dieciocho meses contado a partir de la vigencia de la ley. Aduce que la normativa exceptúa a aquellos hijos pensionados y jubilados con sesenta y cinco años o más, en cuyo caso se

les conserva su pensión por el resto de su vida, en quebranto del artículo 33, de la Constitución Política, porque *“establece un tratamiento diferenciado entre los hijos de ex parlamentarios con edad de 65 años o más, para gozar íntegramente de su derecho a la pensión de por vida; en cambio los jubilados-pensionados propiamente tales quedan seriamente disminuidos en sus ingresos jubilatorios como producto de las medidas impositivas del Estado, hasta por un 55% de su monto mensual de pensión”*. Alega que la infracción a la igualdad se produce porque diferencia entre sujetos de edades similares que tengan o sean mayores de sesenta y cinco años, siendo una discriminación de trato sin que exista justificación objetiva y razonable que sustente dicho tratamiento. Por su parte, la Procuraduría General de la República estima que las causales establecidas en la Ley de caducidad constituyen los motivos que justifican, a criterio del legislador, interrumpir o eliminar el pago de la pensión. Estima que el transitorio cuestionado, no crea una desigualdad entre los titulares de una pensión por sobrevivencia (hijos e hijas de exdiputados) y los titulares de un derecho de jubilación (exdiputados), lo que hace es proteger a los primeros de la posibilidad de que se les aplique una causal de caducidad después de que hayan alcanzado los sesenta y cinco años de edad. Adicionalmente, la Procuraduría General de la República agrega que no se desprende que los hijos e hijas (de exdiputados) mayores de sesenta y cinco años vayan a seguir disfrutando de la pensión por sobrevivencia bajo las condiciones previstas en la normativa anterior. Eso no es lo que indica la norma, ni lo que admite una interpretación razonable de ella. Manifiesta que no se colige del Transitorio II, de la Ley N° 9381, que a los hijos e hijas (de exdiputados) mayores de sesenta y cinco años se les aplicarán las disposiciones anteriores a la entrada en vigencia de las normas impugnadas, y que a los exlegisladores las nuevas. Esa es una interpretación que se aparta del texto de la norma. Por otra parte, las autoridades de la Dirección General de Pensiones señalan que la disposición precisamente busca proteger a la población que no tendrá facilidades para introducirse a la actividad laboral, para evitar que se lesionen derechos humanos universales, como la dignidad humana, alimentación, vestido, seguridad social, entre otros. Adicionalmente, señalan que la pensión que sobre pase diez veces el salario más bajo pagado por la Administración Pública, deberá ser objeto de la Contribución Especial para los Regímenes de Pensión con cargo al Presupuesto Nacional, concluye que no hay un trato diferenciado.

Ahora bien, el Transitorio II, de la Ley N° 9381, establece lo siguiente:

“Los hijos e hijas que al momento de la entrada en vigencia de esta ley tengan una pensión aprobada al amparo de la Ley N.º 148, Ley de

Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, y además tengan al menos sesenta y cinco años de edad, conservarán su pensión por el resto de su vida y por el mismo régimen especial de pensión con cargo al presupuesto nacional que hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley hayan venido disfrutando”.

Lo que los accionantes reclaman es el derecho a ser equiparados a un presunto tratamiento privilegiado que exceptúa a los jubilados que obtuvieron la pensión por herencia como hijos e hijas de diputados, de los que lo obtuvieron por mérito o como consortes por herencia. Argumentan que el transitorio les respeta íntegramente el derecho a la pensión con las condiciones originales, pese a la implementación de las reformas legales impugnadas. Sin embargo, en el criterio de la Sala, la norma no tiene ese fin, sino el de establecer la excepción a la declaratoria de caducidad; es decir, que el derecho a la pensión se mantendrá vigente solo para los que tengan sesenta y cinco (65) años o más, y no para aquellas personas que tengan menos de sesenta y cinco (65) años de edad.

En concreto, el argumento de los accionantes para techar la disposición como discriminatoria, es por el aparente mantenimiento de las condiciones (remuneración intacta) del régimen de pensión, pese a las reformas introducidas al régimen de pensiones. Coincide la Sala con la Procuraduría General en no dar crédito a este reclamo, pues al igual que los demás pensionados y jubilados, si la pensión excede las diez veces el salario más bajo pagado por la Administración Pública, según las reformas introducidas por la Ley N° 9383, deben soportar las consecuencias económicas de las reformas impugnadas (lo mismo que la otra legislación que le gravaría como la Ley N° 9380). Contrario a los argumentos ofrecidos por los accionantes, no existen razones para considerar que existe un tratamiento desigual que se acusa como inconstitucional, mucho menos un deber de ser equiparados a unas supuestas condiciones “*exentas*” de los tributos de las pensiones de hijos heredadas, pues no existe en la disposición una regla que expresamente mantenga la vigencia de la normativa anterior. El principio a la generalidad de las normas (tributarias) y el de la igualdad, garantiza que las personas que se ubican en una misma situación de derecho y de hecho, sean tratadas de igual manera, en este caso, no se observa una diferenciación entre pensionados y jubilados por derecho propio o como derechohabiente, pues de la literalidad de la norma se puede concluir que el Transitorio II, no proporciona a los hijos (as) de pensionados (as) y jubilados (as) ningún tratamiento especial, exento o diferenciado en el pago de las distintas deducciones al monto de la pensión. En este sentido, no le asiste a los

accionantes tal derecho a equipararles, ni de mantener las condiciones dadas en la ley, como ocurre a los pensionados y jubilados por herencia. Se reitera que, para los pensionados y jubilados (mayores de sesenta y cinco años) cuyos derechos no caducan bajo la normativa impugnada, el Transitorio II tiene como fin protegerles, como adultos mayores, que no podrán reinsertarse a la vida laboral. Con ello, no se estaría creando una regla o pauta especial que les exonera de la aplicación de las contribuciones, cotizaciones, impuestos de renta, entre otras rebajas de ley que les corresponde. De existir una norma en ese sentido, estima la Sala que el legislador debió consignar esa excepción con toda claridad, y por el contrario, en ese sentido la disposición transitoria solo mantiene la prestación económica, la que deberá ser interpretada al igual que los demás regímenes gravados. Más aún, el artículo 6, del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, regula que la analogía puede ser utilizada para llenar vacíos legales en esta delicada materia, pero no permite crear tributos ni exenciones, toda vez que ello debe estar claramente establecido en la ley, lo que no sucede en este caso. La excepción se justifica en una medida de protección para la población de adultos mayores que de no acordar una disposición de esta naturaleza, implicará la caída a un estado de vulnerabilidad social y económica.

Finalmente, contrario a lo argumentado en algunas acciones, más bien la disposición transitoria evita un tratamiento discriminatorio en razón de la edad de todas las personas Adultas Mayores, especialmente para quienes venían recibiendo la protección del Estado, porque la disposición distingue la forma en la cual llegaron a obtener la pensión, sea por herencia o por mérito, pero si la protección que el legislador estableció con anterioridad en el ordenamiento jurídico, al eliminarse, implicaría desproteger derechos humanos al llegar a esta etapa de la vida (sesenta y cinco años o más). En este sentido, cuando se hace alusión a las medidas afirmativas para estas poblaciones, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, permite a los Estados Parte, más bien refuerza la tesis, de ofrecer protección a esta población al establecer la edad a partir de la cual se considera una “persona mayor” (que en el Tratado establece que sea mayor a sesenta años o más, y sesenta y cinco años, de conformidad con el artículo 2, definiciones), y en razón de ello, Costa Rica la estableció en sesenta y cinco años en el artículo 2, definiciones, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935 de 25 de octubre de 1999. La Convención impone a los Estados Partes obligaciones positivas de protección que el legislador debe observar.

En consecuencia, sobre este extremo, debe desestimarse la acción.

XVI.- Sobre los derechos adquiridos de revalorización respecto del artículo 8, de la Ley N° 9381 y el artículo 3, de la Ley N° 9388, en cuanto reforma el numeral 7, de la Ley N° 7302. Ahora bien, los accionantes [Nombre 001] y [Nombre 055], reclaman que al momento en que se declara el derecho a la pensión, se adquiere también el de los beneficios que lo acompañan, como lo sería el aumento anual que no puede ser alterado o modificado por la protección del principio de irretroactividad del derecho y protección de las situaciones jurídicas consolidadas. Lo anterior, en relación con la Sentencia N° 1993-05817 de las 17:11 horas del 10 de noviembre de 1993, y precisa que el artículo 8, de la Ley N° 9381, no le permite desconocer el derecho que adquirió a una jubilación por el régimen de Hacienda, que disfrutó desde 1987, y que al materializarse se estableció en sus esferas, no podrán posteriores normas variarlo. En su criterio, el derecho seguirá produciendo efectos previstos desde su constitución, sea por el acto jurídico o la normativa vigente cuando quedó establecido el derecho, la ley no lo puede modificar con anterioridad, bajo pena de ser inconstitucional.

Ahora bien, citan como antecedente un recurso de amparo interpuesto por [Nombre 001], Carlos [Nombre 020], [Nombre 287], [Nombre 288], [Nombre 289] y [Nombre 290], en su condición personal y de miembros de la Asociación de Exparlamentarios de Costa Rica en favor de los demás asociados, y señalan que la citada Sentencia de la Sala N° 1993-05817, estableció que:

“Como se desprende del escrito de interposición del recurso y del informe rendido por las autoridades accionadas, el párrafo octavo del artículo 13 de la Ley N° 148 del 23 de agosto de 1943 y sus reformas disponía que las pensiones de los exdiputados otorgadas según a sus previsiones, debían ser aumentadas, en el mes de enero de cada año, en un porcentaje del treinta por ciento sobre el monto de la pensión que disfrutaban. Esta disposición, con posterioridad a la promulgación de la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones (Ley N° 7302 del 8 de julio de 1992), fue modificada por los artículos 7 y 23 de ésta, mediante los cuales se dispuso que los únicos aumentos posibles para los pensionados, eran los relativos al costo de la vida; además de que el artículo 40 párrafo segundo de la misma Ley, derogó todos los regímenes especiales de pensiones que se le opusieran, entre ellas la disposición que otorgaba un aumento del 30% anual a las pensiones de los exdiputados. Así visto, el problema se constriñe a determinar si el referido sistema de aumento en el salario de los exdiputados, como parte de los beneficios acordados por ese régimen

jubilatorio, forma parte o no de sus derechos adquiridos, en virtud de haberse acogido al régimen durante la vigencia de ese sistema.

IV.- Sobre el particular, esta Sala ha sostenido en reiteradas oportunidades que el derecho a la jubilación

"...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... de la misma manera que el derecho a la herencia se adquiere al momento de la muerte del causante, no en el de la apertura del juicio sucesorio, ni, mucho menos, en el de la adjudicación del derecho hereditario o de la entrega de los bienes al heredero. En otros términos, el pedido del disfrute jubilatorio actúa sólo para provocar la emisión del acto que "reconoce" (no crea) el derecho producido de antemano, al cumplirse la condición de hecho prevista en la Ley. El acto, en consecuencia, es declarativo, por lo que no otorga el derecho, sino que declara que el sujeto lo tiene en su patrimonio (Votos 1147-90 de las 16:00 hrs del 21 de setiembre de 1990 y 2136-91 de las 14:00 hrs del 23 de octubre de 1991).

Es decir, dentro de un régimen de pensiones cualquiera, el derecho a la pensión se constituye y adquiere cuando acaecen en cada caso particular las condiciones de hecho previstas legalmente para que tal derecho pueda válidamente concederse. Pero simultáneamente con el derecho a la pensión, se adquieren simultáneamente, en ese mismo momento, los beneficios que el régimen específico establezca: por ejemplo, el beneficio a que el monto de la pensión aumente año a 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 han 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. En el caso bajo examen, la aplicación de esta regla, que expresa el principio de irretroactividad tal como está concebido en el artículo 34 de la Constitución Política, significa que los exdiputados que adquirieron el derecho a la pensión a la fecha en que estaba vigente el beneficio del aumento anual del treinta por ciento, adquirieron también y simultáneamente el derecho a ese beneficio, en la dimensión que la ley lo autorizaba entonces; significa también que la ley posterior no puede interpretarse ni aplicarse de tal manera que vaya en perjuicio del derecho adquirido y, por ende, del mencionado beneficio; y significa, en fin, que si la ley posteriormente modificó la proporción del beneficio al aumento anual, la enmienda solamente es aplicable a aquellos que adquieran el derecho a la pensión con posterioridad a la entrada en vigor de la ley que dispone la enmienda. Todo esto es la consecuencia necesaria de aceptar el principio de irretroactividad. El recurso de amparo, pues, en cuanto a este extremo específico debe declararse con lugar para que se restituya a los accionantes en el pleno goce de sus derechos.

V.- Es conveniente agregar que al resolver como aquí se hace en cuanto a la aplicación del principio de irretroactividad, la Sala se limita -dadas las proporciones del recurso de amparo- a restablecer en el caso específico el orden que la Constitución Política funda. Evidentemente, el porcentaje de aumento anual autorizado por la ley para los exdiputados no guarda relación con las reglas que conceden aumentos anuales para los beneficiarios de otros regímenes. En el caso de aquellos, el beneficio es mayor y configura un privilegio de que otros jubilados no disponen. Esta circunstancia puede repugnar a quienes toca aplicar la norma, como parece ser el caso de las autoridades recurridas (véase, a este respecto, lo que ellas dicen en su informe, especialmente al folio 33). Pero aún cuando se tratase de un beneficio exorbitante y contrastante -tema que la Sala no puede abordar con motivo de este recurso- la solución sería la misma, por exigirlo así el citado principio de irretroactividad.

VI.- Evidentemente, la presente resolución es aplicable en todos los casos de exdiputados que accedieron al derecho a la pensión, antes de la

entrada en vigencia de la Ley #7302 de 8 del julio de 1992, fueren ellos o no miembros de la Asociación de Exparlamentarios de Costa Rica”.

De conformidad con el antecedente transcrito, se resolvió que dentro de un régimen de pensiones o jubilaciones, el derecho al aumento anual se constituye y adquiere cuando acaecen, en un caso particular, las condiciones de hecho y de ley previstas para que tal derecho pueda concederse. El Tribunal Constitucional además observó, que la ley permitiría que aumentara en un treinta (30%), determinación que se dio en un recurso de amparo, por lo que se ordenó restablecer la aplicación de la ley como derecho adquirido.

Debe tomarse en cuenta, en el Considerando V de la sentencia transcrita, que ya desde ese momento, el aumento anual al treinta por ciento para los beneficiarios del régimen contaba con una clara resistencia, porque el incremento ya era contrastante con otros sistemas de pensiones. En tal sentido, es oportuno para este Tribunal reexaminar el abordaje de este problema, porque en efecto puede contener roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que la propia Sala Constitucional de ese momento reconocería, cuando estableció que *“aún cuando se tratase de un beneficio exorbitante y contrastante -tema que la Sala no puede abordar con motivo de este recurso- la solución sería la misma, por exigirlo así el citado principio de irretroactividad”*. Esta conclusión sería consecuencia natural de la pretensión de los recurrentes, quienes solo perseguían el amparo constitucional a los intereses y beneficios personales, sin que hubiera sido abordado la regularidad de la norma que le servía de fundamento, lógicamente desde la perspectiva del control constitucional de las leyes. Por lo anterior, el Tribunal no se pronunciaría sobre la constitucionalidad o no de la normativa, dado que el recurso de amparo no es la vía para pronunciarse sobre su regularidad constitucional; y, segundo, porque era previsible que ese Tribunal llegaría a una conclusión similar (entiéndase por su conformación).

Ahora bien, la sentencia arriba transcrita abordó los problemas que para este caso siguen siendo de relevancia: a) el derecho al aumento o reajuste de las pensiones; y, b) el parámetro utilizado para realizar los ajustes anuales. Respecto del punto a), la Sala se considera vinculada por la doctrina del precedente, pero, en lo que se refiere al b), decide que a la luz de los artículos 9, y 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, puede reexaminar su jurisprudencia, especialmente, respecto de los aumentos anuales por razones de interés público. En este sentido, la Sala no se estima vinculada al precedente, toda vez que hay una clara necesidad de reconsiderar la cuestión, así como de variar de criterio, porque las condiciones nacionales que gestaron la normativa son

muy diferentes a las actuales. Por ello, la Sala debe tomar en consideración las condiciones económicas y sociales de hoy, toda vez que las consecuencias de un treinta por ciento de aumento anual fácilmente pueden catalogarse de desmedido, que valga decir que aun desde aquella época, se consideró un beneficio exorbitante y contrastante.

Entienden los accionantes, que se trata de un beneficio que han adquirido y que resulta intangible para la ley posterior; que, en consecuencia, no puede válidamente suprimirlo, pero sí mejorarlo. Deducen que el artículo 8, de la Ley N° 9381, sólo puede tener efectos para las nuevas pensiones que se otorguen (aunque reconocen que el régimen de Pensiones de Hacienda-Diputados estaría ya derogado), pero no para los beneficios de pensión en curso de pago. Por otra parte, pretenden que esta misma regla se aplique al monto establecido legalmente para el porcentaje de aumento anual, de modo que una ley no puede variar en perjuicio del derecho adquirido. En sentido similar, las acciones de inconstitucionalidad patrocinadas por el abogado [Nombre 028], en contra de la reforma al artículo 7, de la Ley N° 7302, operada mediante el artículo 3, de la Ley N° 9388, en el tanto que aduce que el Estado no puede desconocer o desmejorar un derecho adquirido, como sería la revalorización, o al menos el derecho adquirido para su no afectación sustancial a nivel patrimonial. De conformidad con este criterio, se encuentra suficientemente blindado.

En este sentido, llevan parcialmente razón los accionantes, de que al adquirir el derecho a la pensión hay también un derecho al aumento anual, pero esta Sala sostiene que ese derecho al incremento periódico no podría constituirse en un mecanismo fijo de reajustes, como el reclamado; es decir, del treinta por ciento del aumento anual. En este sentido, la Procuraduría General de la República argumenta que ha sostenido el criterio desde hace muchos años, que no existe un derecho adquirido a un sistema específico de revalorización, de modo que el legislador está en la posibilidad de reformar las normas relativas al sistema de reajuste, salvo si obligan a repetir las sumas debidamente canceladas. Dice que el incremento anual del treinta por ciento en personas por más de treinta años, ha obtenido un incremento desmedido, siendo innecesario realizar estudios económicos que así lo demuestren.

Por ello, la Sala no puede desconocer que el legislador podría, de conformidad con los criterios de oportunidad y conveniencia, así como la libertad de configuración del derecho, regular los mecanismos de reajuste de pensiones que las resguarden de la situación económica adversa del país, si ello respondiere a criterios apegados a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En criterio de la Sala, existe un problema de relevancia constitucional, dado que en efecto el aumento anual fijo del treinta por ciento presenta roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no se trataría de un mecanismo ajustado a la realidad económica y social del país. Que aun cuando el aumento anual es un derecho del pensionado y jubilado, el establecimiento por ley de un treinta por ciento de incremento, constituye un mecanismo de revalorización irracional y desproporcionado a los requerimientos actuales, razones que se han fundamentado suficientemente en el inicio de esta sentencia sobre la ausencia de informes técnicos. El aumento anual del treinta por ciento no contiene una relación real y sustancial con el objeto que persigue la disposición. Los mecanismos de reajustes anuales de las pensiones, son mecanismos económicos y jurídicos que permiten mantener un valor actual y real del monto de la prestación. Desde el punto de vista de las disposiciones del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, en dos artículos de redacción casi idéntica, establece la necesidad de que:

“Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida” (artículo 65.10) .

Y,

“Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida” (artículo 66.8) .

Estas disposiciones autorizan los mecanismos económicos y jurídicos para preservar el poder adquisitivo de las pensiones.

La preservación del valor de la prestación económica, es parte del núcleo duro del derecho a la pensión o jubilación, también lo es, que puede ser superado por la legislación nacional, en el tanto los países tienen amplio margen para regular estos derechos, especialmente hacia la mejora. Pero el criterio toral de estos mecanismos de

reajustes de valor es que tenga igual capacidad adquisitiva en relación con el costo de la vida (cuyo ligamen estaría en la inflación de precios), y una relación con la población laboralmente activa. En este sentido, la literatura de la Organización Internacional del Trabajo establece que el reajuste de las pensiones no debería estar desconectado de un concepto que involucre la renta media respecto de la sociedad laboralmente activa. Si eso se compara con el aumento anual del treinta por ciento, se llegaría fácilmente a las conclusiones de la Procuraduría General de la República de considerar dicha disposición ilegítima, y a la conclusión de que es lícito para el legislador reformarla. Por ello, estima esta Sala que no debe escapar de la valoración, lo relacionado a la razonabilidad y proporcionalidad de la disposición. Cuando la ley procura tal aumento porcentual del treinta por ciento, es evidente que no tiene una relación entre los medios y los fines que pretende proteger.

Como fue acusado en otras ocasiones, los aumentos automáticos desmedidos conducen a excesos. Es evidente que un treinta por ciento de aumento anual no estaría apegado a ningún criterio técnico económico que buscaría preservar los mecanismos de ajustes al poder adquisitivo de las pensiones, sino que es arbitrario, al ser un porcentaje fijo no condicionado a indicadores económicos de ningún tipo; y, evidentemente en sus resultados por excesivo. No se puede sostener que el treinta por ciento del aumento anual sea un mecanismo de preservación del poder adquisitivo, sino uno de multiplicación de la riqueza, como lo argumentan las autoridades del Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Pensiones.

Si bien se reconoce que el legislador puede mejorar las condiciones pactadas en el Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, no por ello, podría afirmarse que cualquier disposición podría escaparse, ni mucho menos, ser inmune al examen de constitucionalidad, pues toda norma jurídica debe estar conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales, especialmente, si no se adecúa a la realidad socio económica del Estado costarricense, lo que constan en los diferentes informes de la acción. Este criterio lo sostiene este Tribunal, en el tanto, que se reconoce a la metodología de revalorización como un derecho adquirido para los pensionados y jubilados, pero excesivo, respecto del treinta por ciento anual, como estaría establecido por la ley.

En este sentido, se declara que es derecho adquirido el derecho a la revalorización, pero no en el caso concreto, como en efecto ocurre con el treinta por ciento. De este modo, si se reconoce el derecho a la revalorización, es claro que debe interpretarse un porcentaje que reconozca adecuadamente y concilie el derecho que

tendrían los accionantes como derecho adquirido, ello en sintonía con la Ley N° 9388 que reforma el artículo 7, de la Ley N° 7302. Norma que, evidentemente, tiene legitimación democrática, formal y material. Así, cuando el Poder Ejecutivo decreta los incrementos a los funcionarios públicos, por variaciones en el costo de la vida, los pensionados y jubilados que venían disfrutando del treinta por ciento anual, les corresponderá, en su lugar, ese mecanismo.

Para esta Sala, no hay duda de que el aumento anual es una parte del derecho a la pensión o jubilación, claramente está establecido que deben existir mecanismos de ajuste de las pensiones, conforme al Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de las cuales, los Estados Parte establecen y mejoran dentro de la legislación nacional. De esta manera, llevan razón los accionantes que hay que reconocer una metodología de revalorización de las pensiones, para que éstas no pierdan un valor económico y social, éstas claramente deben evitar que existan mecanismos que produzcan distorsiones de valor, especialmente hacia la baja cuando se trata del único medio de subsistencia de la persona adulta mayor. En este sentido, en tiempos de crisis fiscales es sabido que muchas de las medidas económicas implican sacrificios, pero que cuando afectan a esta población, debe el Tribunal ser muy cauto, porque se proponen para contrarrestar problemas macroeconómicos, normalmente, medidas que se toman en primera línea como el rubro de las pensiones. Estas, son *mucho más sencillas* en vez de los sectores públicos económicamente activos, especialmente porque los pensionados y jubilados no tienen el mismo apalancamiento, en la fuerza y peso político dentro de la sociedad activa. Sobre este tema, es necesario aclarar que la Sala no solo se refiere aquí a las medidas que se discuten en la acción de inconstitucionalidad, sino a aquellas que afectan en general a todas las prestaciones económicas a las que estaría sujeto el Estado que provienen de regímenes de pensiones o jubilaciones, desde las de menor ingreso progresando hasta las de mayor valor, sin perjuicio de que, sobre éstas últimas se pueda exigir mayores obligaciones propias de una mejor capacidad contributiva.

En este sentido, debe reconocerse un grupo de condiciones con las que si la Administración Pública no lo ha hecho, el pensionado estaría en posibilidad de exigir judicialmente, los que claramente se derivan del derecho a la pensión, adquirido desde que se pertenece al régimen, sin olvidar que el mismo fue ganando perfección hasta que fue declarado como tal, la revalorización pertenecería a ese núcleo duro, cuando obtiene esa declaratoria al derecho a la pensión. En este sentido, para mencionar unas, la Sentencia N° 2018-19030 de las 17:15 horas del 14 de noviembre de 2018, N° 1993-

05817 de las 17:11 horas del 10 de noviembre de 1993 y la N° 1991-2136 de las 14:00 horas del 23 de octubre de 1991, esta última en cuanto establece respecto del reconocimiento de los derechos que se fueron perfeccionando entre los pensionados y jubilados (incluso por normas que fueron declaradas inconstitucionales, son objeto de la supervivencia del derecho abolido cuando se protegieron derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas judicialmente), toda vez que, donde hay una misma razón, debe ser la misma solución (disposición de derecho); éstas, se mantienen dentro del núcleo duro del derecho a la pensión según la fecha en la que la adquirieron, y se mantienen como un derecho adquirido. En este sentido, las resoluciones de esta Sala que brindan la cobertura jurisprudencial (artículo 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), merecen aplicarse por razones de justicia, como de equidad, como casos conforme a la supervivencia del derecho a la revalorización que hubiere sido aprobada por el legislador, y protegida, por la doctrina de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. La mencionada sentencia dispone:

“En otros términos, el pedido del disfrute jubilatorio actúa sólo para provocar la emisión del acto que "reconoce" (no crea) el derecho producido de antemano, al cumplirse la condición de hecho prevista en la Ley. El acto, en consecuencia, es declarativo, por lo que no otorga el derecho, sino que declara que el sujeto lo tiene en su patrimonio. En estos casos, se trata de un derecho adquirido e incorporado al patrimonio privado del sujeto titular del mismo, garantías estas reconocidas en los artículos 34 y 45 de la Constitución Política, que imponen a esta Sala dimensionar los efectos de dicha declaratoria, a los efectos de no desconocerlos. Por ello, deben dimensionarse los efectos de esta sentencia, en el sentido de que todas aquellas personas respecto de las cuales se hubiese cumplido el supuesto de hecho previsto en la Ley del régimen respectivo al cual se cotiza al momento de la primera publicación del edicto a que hace referencia el artículo 90, párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, podrán acogerse a los beneficios que dichas normas otorgaban y que ahora se declaran inconstitucionales. De igual manera, las demás personas que ya estén disfrutando de su jubilación, la conservarán en las mismas condiciones otorgadas, pues se trata de terceros de buena fe poseedores de un derecho adquirido” (Sentencia N° 1991-2136 de las 14:00 horas del 23 de octubre de 1991).

El Estado debe reconocer estos derechos conforme a la legislación nacional, según el régimen que era aplicable al momento en que se adquiere el derecho a la pensión, y que sobreviviera por derecho propio, o en virtud de pronunciamientos judiciales que pudieran darle cobertura, sea por sentencias constitucionales, o en los casos concretos, por otros pronunciamientos de la vía administrativa o judicial, que les beneficiara. En este sentido, sobrevive el derecho que le pudiera favorecer en cuanto a la aplicación de normas de revalorización, siempre en el contexto de una mejora integrada al régimen de pensión que favorece al beneficiario en lugar del sistema con aumentos mejorados al costo de vida (establecido posteriormente en nueva legislación en el artículo 8, de la Ley N° 9381 y el artículo 3, de la Ley N° 9383, que reforma el artículo 7, de la Ley N° 7302), pero por las razones arriba explicadas, no en cuanto se establezca de manera porcentual, pura y simplemente, como ocurrió con el Régimen de Hacienda-Diputados. De esta manera, este sistema de la metodología de revalorización o de aumentos anuales sólo podría calcularse para aquellas pensiones luego de operadas las reformas y vigentes conforme al ordenamiento jurídico. Otro modo de entenderlo, es claro que pondría al Estado costarricense en un predicamento, a un posible caso de quebramiento de las obligaciones internacionales.

Finalmente, es importante señalar que para los Diputados es un régimen especial para pocos jubilados que estarían al amparo del Régimen de Hacienda, como tal se ha extinguido jurídicamente, aunque permanece como sistema de jubilaciones para quienes se mantienen bajo ese régimen como pensionados. En ese sentido, como lo manifiesta el mismo accionante [Nombre 001], estaría cerrado desde 1996, o conforme al criterio de la Procuraduría General, derogado tácita y parcialmente desde la promulgación de la Ley N° 7302 de 8 de julio de 1992 (SINALEVI dictamen N° 305-2000 de la Procuraduría General de la República). Lo importante de señalar, sin pretender fijar fecha de cierre (que no es necesario para la acción), es que la ley en consecuencia se extinguió y solo cubre concretamente a los pensionados y jubilados bajo ese régimen fenecido, y no se puede afirmar que se agregan nuevos pensionados al sistema; sino, todo lo contrario, debería ir reduciéndose con el proceso natural del paso del tiempo.

De igual manera, esta doctrina debe ser aplicada a cualquiera de los otros casos, en los que se reclaman normas especiales en los sistemas de revalorización establecidos en la legislación nacional (costo de vida a la base y al puesto), por disposiciones que lo mejoraban, según el momento en que se adquiere la pensión. Esto claramente, excluyendo el aumento porcentual referido en esta sentencia por violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Todo esto, sin embargo, debe hacerse

sin perjuicio de que la ley pueda modificar el monto neto de la pensión, mediante las cargas sociales, rentas, contribuciones, cotizaciones, tasas e impuestos, sujeto, no obstante, al límite establecido por esta Sala en esta resolución, con base en el párrafo 2º, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo.

XVII.- Sobre otras acciones de inconstitucionalidad. En las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por las recurrentes Rojas Pérez y Guillén Campos, en favor de [Nombre 054] (expediente N° 17-007660-0007-CO) (folio 527), y [Nombre 011] (expediente N° 17-005794-0007-CO) (folio 931), respectivamente, se refieren a las situaciones relacionadas a las pensiones otorgadas al amparo de la Ley N° 148 por el Régimen de Hacienda, en favor de sus patrocinados; sin embargo, al desarrollar los fundamentos de los libelos de la acción se refieren a los casos de la aplicación de la afectación de una directriz (que no precisan) y de la Ley N° 7858, tope en el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional. De igual manera, se refieren al articulado de la aplicación de la contribución especial, solidaria y redistributiva, pero lo hacen - siempre- refiriéndose a la normativa del Magisterio Nacional.

Es importante señalarles, que la acción de inconstitucionalidad no es un proceso informal como ocurre con el recurso de amparo, por el contrario cuando la Ley de la Jurisdicción Constitucional exige la autenticación de la firma del escrito de la acción (artículo 78, de la Ley de marras), con la exposición de sus fundamentos de forma clara y precisa, con mención de los principios y derechos que se consideran infringidos, recae en las abogadas directoras una dirección técnica jurídica del proceso, para que abonen los elementos de argumentación que demuestren la inconstitucionalidad alegada. De este modo, deben ser relevantes para la acción de inconstitucionalidad y el asunto base, y no como sucede en el caso, que las argumentaciones no estarían relacionadas al tema de discusión de la acción ni de los recursos de amparo base, donde se discute la aplicación de la reforma operada mediante la Ley N° 9383 en el Régimen de Pensiones de Hacienda, y no del Magisterio Nacional, por donde transita toda la argumentación de fondo del libelo de la acción, evidenciando un importante desface en la dirección jurídica del proceso. De ahí que, las acciones carecen de la exposición clara y precisa de los fundamentos para demostrar una inconstitucionalidad, y no podrá pretenderse que le corresponde a este Tribunal realizarla por sus patrocinados.

En consecuencia, deben rechazarse de plano las acciones acumuladas N° 17-007660-0007-CO y la N° 17-005794-0007-CO.

XVIII.- Conclusión. En consecuencia de todo lo establecido, debe concluirse lo siguiente:

A) Las acciones deben declararse parcialmente con lugar, como parte de la protección al derecho a la seguridad social y principios de razonabilidad y proporcionalidad, para que los gravámenes establecidos en las Leyes N° 9383 y N° 9380, sean compatibles con el Derecho de la Constitución (principios de razonabilidad y proporcionalidad), es necesario que sean ajustados a lo establecido en el párrafo 2°, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en cuanto no deben exceder el cincuenta por ciento del monto bruto que corresponda al jubilado o pensionado. En este aspecto, se deben dimensionar los efectos de la sentencia, de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; así, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, tomando en cuenta la precaria situación de las finanzas públicas, acrecentada con motivo de la pandemia del Covid-19, tal y como se ha hecho en otras ocasiones, se dimensionan los efectos de esta sentencia, en el sentido de que la Administración Tributaria no está en la obligación de reintegrar a los jubilados y pensiones el exceso del cinco por ciento cobrado de más por el impuesto que se impugna. A partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el cincuenta por ciento del monto bruto que recibe el jubilado y pensionado.

B) En cuanto al artículo 8, de la Ley N° 8381 y el artículo 3, de la Ley N° 9388, las acciones se deben declarar sin lugar las acciones, siempre y cuando se interprete que la metodología de revalorización son derechos adquiridos al momento de consolidarse el derecho de pensión, sin perjuicio de la potestad tributaria aplicable, y dentro de los límites establecidos en esta resolución, de modo que no constituye un derecho adquirido el aumento anual del treinta por ciento, por ser contrario al principio de razonabilidad y proporcionalidad constitucional.

C) En lo demás, se declaran sin lugar las acciones acumuladas.

D) Se rechazan de plano las acciones acumuladas N° 17-007660-0007-CO y N° 17-005794-0007-CO, en cuanto no ofrecieron argumentación clara y precisa de los motivos para accionar contra las normas objeto de esta acción.

IXX.- Nota separada del Magistrado Castillo Víquez. Sobre el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión.

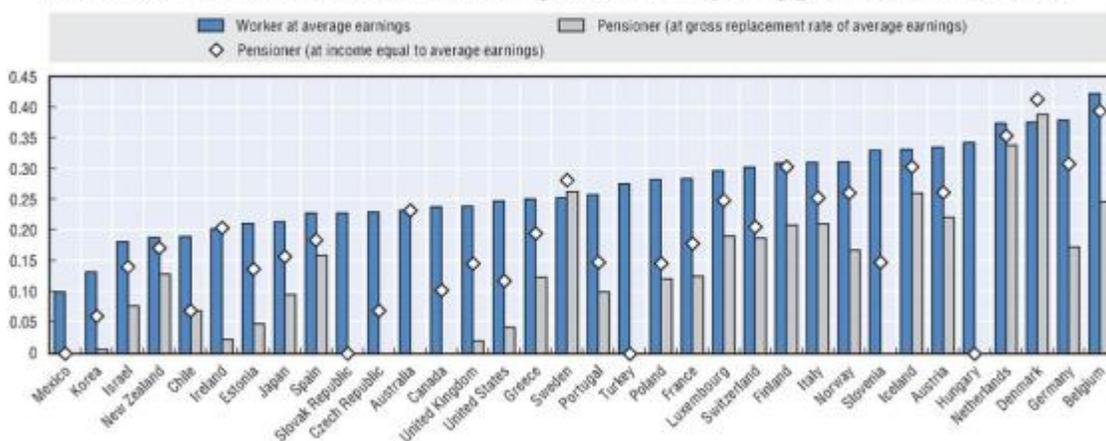
I.- Sobre la no publicación de la moción de texto sustitutivo. He sostenido, de manera reiterada, que los textos sustitutivos no requieren ser publicados, salvo cuando se trata de la materia tributaria. En el *sub judice* ha quedado acreditado que no se está en presencia de una moción de texto sustitutivo, tal y como se explica de forma clara y precisa en la sentencia.

II.- Sobre el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión. La doctrina del núcleo duro o contenido esencial de los derechos humanos surge en Alemania con base en lo dispuesto por el artículo 19 de su Constitución. Ahora, si bien no existe un acuerdo a nivel general sobre que comprende el contenido esencial de un derecho fundamental, para su determinación resultan de utilidad los métodos que ha utilizado el Tribunal Constitucional español en su jurisprudencia. En ese sentido, en la sentencia número STC 11/1981 del 8 de abril de 2011, el Tribunal definió al contenido esencial como *“aquella parte del contenido de un derecho sin el cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga... se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo que resulta más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”*. De lo expuesto anteriormente, se desprende que el primero de los métodos se refiere a la naturaleza jurídica del derecho, preexistente al momento en que es regulado por el legislador, de manera que las facultades y posibilidades de actuación necesarias para el titular, hacen reconocible el contenido del derecho, de forma que si el legislador lo priva de dichas facultades, lo deja irreconocible y lo desnaturaliza, dicha actuación es contraria al Derecho de la Constitución. Por otra parte, el segundo método corresponde a los intereses jurídicos que deben ser protegidos en cuanto dan fundamento al derecho, de forma tal que el contenido se lesiona cuando el derecho es sometido a limitaciones que impiden su práctica, lo dificultan más allá del límite de lo razonable, o lo despojan de la necesaria protección.

El derecho a la jubilación, al igual que cualquier otro derecho, cuenta con un núcleo duro que resulta indisponible para el legislador, de forma tal que éste no puede imponer limitaciones que impidan el ejercicio real del derecho. En atención a ello, no resulta posible el establecimiento de contribuciones que conlleven a que la persona

reciba un monto por concepto de jubilación o pensión que no le permita tener una vida digna y satisfacer sus necesidades, pues, en este caso, se desnaturaliza el derecho fundamental. En ese sentido, en el estudio *Pensions at Glance*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organismo que agrupa a 34 países, y que tiene como fin el crecimiento del bienestar económico y social de las personas en el mundo), explica que, en la gran mayoría de los países analizados en esa investigación, hay un sistema de contribuciones progresivas, donde los trabajadores con ingreso promedio pagan generalmente más impuestos que el pensionado que contaba con un ingreso promedio durante su época como trabajador activo, dado que estos últimos por concepto de jubilación o pensión reciben ahora un ingreso menor. Asimismo, en dichos países las personas que devengan por concepto de jubilación o pensión un ingreso igual al promedio del trabajador activo pagaran una contribución mayor que los demás jubilados o pensionados, toda vez que se presume que durante su época como trabajador recibía un ingreso que estaba por encima del promedio general. En el estudio de cita, se menciona, a modo de ejemplo, que en Alemania un trabajador promedio paga un 37 % de contribución, mientras que el pensionado que recibía un salario promedio en su época de trabajador contribuirá con un 18%, y en el caso del que posee una jubilación o pensión igual al ingreso de un trabajador promedio, paga un 30%. Finalmente, en dicha investigación, se dispone que las contribuciones que pagan los jubilados van entre un 0 hasta un 40%.

6.6. Personal income taxes and social security contributions paid by pensioners and workers



Source: OECD pension models; OECD tax and benefit models.

Ahora, si bien conforme lo dispuesto por los Convenios 102 y 128, y la Recomendación 131 de la Organización Internacional de Trabajo, el núcleo duro del

derecho a la jubilación o pensión puede establecerse, respectivamente, en un 40%, 45% o 55% del monto bruto que recibe la persona por dicho concepto, considero que, con base en lo dispuesto por el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que autoriza a los Estados partes a reconocer mayores derechos de los que se encuentran en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos-, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, resulta necesario fijar el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión en un 50% del monto antes mencionado, de forma tal que el legislador, en el ejercicio de la potestad tributaria, no puede traspasar ese porcentaje mediante el establecimiento de contribuciones tributarias, no tributarias o de otra índole -tales como deducciones por concepto de contribuciones especiales solidarias y retributivas, impuestos y otras cargas-. Para determinar el monto de la carga tributaria del 50%, debe tomarse en cuenta el impuesto al salario que han afectado al trabajador durante su vida laboral, toda vez que este se calcula sobre el monto bruto de su salario, por lo que los aportes para su régimen jubilatorio ya han sido gravados; si no fuese así, se estaría ante una especie de doble imposición, pues al gravarse el salario también ello incluye al aporte, por lo que es necesario que este se tome en cuenta al momento de establecer el monto de la carga tributaria sobre la jubilación y pensión. Cabe aclarar que el porcentaje antes mencionado -el 50% - responde al hecho de que los jubilados constituyen un grupo vulnerable, que requiere de protección especial, de ahí que cualquier rebajo a su jubilación mayor al monto antes establecido, conlleva a que se le desnaturalice, vulnerándose así la protección especial que la propia Constitución les otorga en el artículo 51 a los adultos mayores, y la establecida en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, como la recién aprobada Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que, entre otras cosas, establece la obligación de los Estados firmantes de proteger una serie de derechos de esta población, tales como: el acceso a vivienda, salud, educación, igualdad y no discriminación por razones de edad, independencia, dignidad en la vejez, seguridad social y libertad de expresión, entre otros. Hay que tener presente, siguiendo la doctrina sentada por este Tribunal, en el sentido que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos una vez promulgada la Ley que los aprueba, tienen plena vigencia en el país, sin necesidad de esperar su ratificación y entrada en vigencia conforme a las reglas que el mismo instrumento establece para ello, por la elemental razón de que su destinatario final es la persona, sea los habitantes de la República, por lo que el Estado de Costa Rica está en la obligación de respetar su contenido, objeto y fin -véase la sentencia n.º 7498-2000, entre otras cosas-. En este

análisis no se puede perder de vista que el Convenio 102 de la O.I.T. fue aprobado mediante Ley n.º 4736 de 29 de marzo de 1971 –el 128 no ha sido aprobado ni ratificado-, mientras que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores fue aprobado mediante Ley n.º 9394, ratificado por el Poder Ejecutivo mediante decreto ejecutivo n.º 39973-RE, lo que supone que entre la entrada en vigencia del primero y el segundo hay un lapso de tiempo muy prolongando –casi cuarenta y cinco años- donde la visión, interpretación y aplicación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sufrido una importante evolución, sobre todo a partir de la utilización de los principios *pro libertatis* y *pro homine*, situación que no puede pasar por alto este Tribunal, por lo que la aplicación de las normas que se encuentran en los Convenios de la O.I.T. no pueden ser interpretadas ni aplicadas desconociendo esta realidad y la promulgación de otros Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos que amparan los derechos de las personas adultas mayores, máxime que el Convenio 102 se limita a establecer: **normas mínimas de la seguridad social**. Tampoco puede dejar de lado este Tribunal lo que se expresa en la Recomendación n.º 43 de la O.I.T. sobre Principios Generales de Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, adoptado en 17º Reunión de C.I.T. el 29 de junio de 1993, en el sentido que la pensión debe cubrir las necesidades esenciales, debe tomar en cuenta el costo de vida y garantizar una pensión que corresponda a la situación social del jubilado durante el período de actividad profesional e, incluso, la pensión de las personas que tengan acreditados treinta años efectivos de cotización no debe ser inferior a la mitad del salario asegurado desde el ingreso en el seguro o durante el periodo determinado que precede inmediatamente a la liquidación de la pensión. Así las cosas, se impone hacer una interpretación armoniosa y evolutiva entre los dos instrumentos internacionales de derechos humanos –el Convenio de la O.I.T y la Convención- y así garantizar un mínimo de la jubilación que le permita a la persona adulta mayor disfrutar de una vida digna, sea contar con ingresos suficientes para concretizar los derechos que le otorga la Convención, situación que resulta más cierta cuanto los aportes del trabajador, el patrono y el Estado están en armonía o en una relación lógica y razonable con lo que el jubilado o pensionado recibe mensualmente por concepto de la jubilación.

También forma parte del núcleo duro del derecho a la jubilación, el que no puede ser afectado por el Estado en ejercicio de la potestad tributaria, lo que se ha denominado como “el núcleo de aportes” que ha realizado el trabajador, su patrono y el Estado al sistema jubilatorio durante toda su vida como trabajador activo y sus aportes como jubilado o pensionado al respectivo régimen, cuando se le impone el

seguir aportando al régimen de pensión, así como los respectivos rendimientos. A ello habría que agregar sus aportes al segundo y tercer pilar del régimen de jubilaciones y pensiones, sea al régimen obligatorio de pensiones obligatorias y al régimen de jubilaciones y pensiones complementario voluntario, toda vez **que ello constituye su ahorro de toda la vida para procurarse una vejez digna**, amén de que, en un importante número de trabajadores activos, esos aportes fueron oportunamente gravados por los impuestos al salario y demás cargas tributarias, ya que estos últimos se calculan sobre el salario bruto, y no sobre el neto devengado. En lo que atañe a la contribución del Estado como patrono y como Estado, no es posible sostener que a causa de esos aportes la potestad tributaria no tiene límites o debe ser más intensa, por la elemental razón de que todos los regímenes de jubilaciones y pensiones parten de un pilar fundamental que se encuentra consagrado en el artículo 73 de la Constitución Política, sea: el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, por lo que, indistintamente de que se trate de un régimen de reparto o de capitalización, sea en su modalidad colectiva o individual, los aportes del Estado como patrono y como tal forman parte de los recursos necesarios para que el trabajador obtenga una jubilación o pensión. De ahí que resulta falaz el argumento, en el sentido de que como el Estado hace un determinado aporte en su doble condición, la potestad tributaria es más elástica. Amén de que este argumento va en contra de un principio constitucional, como lo es el de confianza legítima. Es decir, el trabajador activo cotiza una suma de dinero para la seguridad social en el entendido de lo que aporta el Estado en su doble condición será respetado; de lo contrario, estaríamos avalando que lo que originalmente y durante toda su vida laboral el Estado le garantizó al trabajador, una vez jubilado o pensionado se le sustraiga mediante el ejercicio de la potestad tributaria. Como es bien sabido, la *confianza legítima* es un concepto acuñado en el Derecho Alemán (*Vertrauensschutz*), donde tiene rango constitucional, derivado del principio de seguridad jurídica y en otros ordenamientos jurídicos también del principio de buena fe. Este principio es de vieja data. En efecto, ya el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), pese a que no estaba recogido en los Tratados Constitutivos, lo reconoció en 1973 en materia de función pública (As. 81/1972 del 5 de junio). Para su correcta interpretación y aplicación, según la doctrina, se exigen de ciertos requisitos: 1) que haya una acción de las autoridades comunitarias que justifique las legítimas expectativas de los afectados (y, en este sentido, es posible tanto una medida legal como ilegal que confiera beneficios, prácticas administrativas, promesas realizadas, información errónea suministrada, cambios normativos sorpresivos, etc.), 2) Las expectativas de la persona que tiene una base subjetiva deben, en su caso, ser reconocidas y consideradas por un observador externo y ser capaces, de esa forma, de

adquirir una base y dimensión objetiva de tal forma que se conviertan en lo que el Tribunal denomina “esperanzas fundadas” no contrarias al Derecho Comunitario; y 3) es preciso que en la valoración de los intereses de la persona afectada en contraposición con el interés público en presencia, este último no sea preponderante. Como puede observarse, si el Estado como patrono y como tal hacen un aporte a un régimen de jubilaciones o pensiones para financiar las jubilaciones y pensiones de los trabajadores activos, hay una expectativa fundada en él de que esos recursos serán utilizados para ese fin, de ahí que no resulta legítimo y acorde con los principios de seguridad jurídica y buena fe que luego el Estado, en uso de la potestad tributaria, retome esos recursos y desmejore el monto de la jubilación o pensión. Además, en este caso la ponderación entre el interés público y el interés de la persona no se ve afectado, toda vez que la exigencia del aporte del Estado en su doble condición es a causa de un expreso mandato constitucional, por lo que, actuar en sentido contrario, conllevaría vulnerar el Derecho de la Constitución (principios, valores y normas) y, por consiguiente, afectar los intereses públicos – el derecho a la seguridad social que tienen todos los trabajadores-

Por último, y aunque no es objeto de estas acciones de inconstitucionalidad, exceptuando el caso de la contribución que sí se les puede exigir a los jubilados y pensionados de seguir contribuyendo a la sostenibilidad de su régimen, no se podría dar un trato diferenciador a los jubilados y pensionados de otros regímenes de jubilaciones y pensiones que reciben igual o menos que el monto de la **jubilación o pensión máxima** que otorga la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con los tributos que pagan los jubilados y pensionados de este último régimen, por la elemental razón de que estas personas jubiladas y pensionadas reciben un ingreso razonable y necesario para llenar sus necesidades básicas, ni muchos menos gravar con impuestos a estas personas jubiladas y pensionadas –de todos los regímenes-, cuando resulta que los trabajadores activos no están sujetos a los tributos porque no caen en el supuesto de hecho que prevé la norma para que se dé el hecho generador en los distintos impuestos, contribuciones parafiscales, etc., o imponerles tributos superiores a los que pagan los trabajadores activos -con excepción de la contribución al régimen respectivo-

Finalmente, y sin demérito de lo anterior, conviene aclarar que el criterio antes mencionado para el establecimiento del núcleo duro al derecho a la jubilación, no resulta aplicable para la fijación de los topes en materia de jubilaciones y pensiones, pues se tratan de asuntos distintos, aunque relacionados entre sí, amén de que lo

relativo a los topes cuentan con sus propias reglas, los cuales se definen con base en estudios actuariales o técnicos, a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a la relación lógica y necesaria que debe existir entre la cotización que hace el trabajador y el patrono para el régimen respectivo y el monto de la jubilación, y a la concretización del principio de solidaridad social.

XX.- Documentación aportada al expediente . Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Por mayoría, se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas. En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes N° 9380 y N° 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado. El Magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas, salvan el voto y declaran sin lugar dichas acciones acumuladas por razones diferentes. En cuanto a las Leyes N° 9381 de 29 de julio de 2016 y N° 9388 de 10 de agosto de 2016, por unanimidad se declaran sin lugar las acciones. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas dan razones diferentes. En lo demás, por unanimidad, se declaran sin lugar las acciones. Por unanimidad, se rechazan de plano las acciones acumuladas N° 17-007660-0007-CO y

Nº 17-005794-0007-CO, en cuanto no ofrecieron argumentación clara y precisa de los motivos para accionar contra las normas objeto de esta acción. Los Magistrados Cruz Castro y Hernández López ponen notas separadas. El Magistrado Rueda Leal emite voto particular en cuanto a los siguientes aspectos: **1)** Declara inamisible las acciones de inconstitucionalidad a las que se les asignó los números de expedientes 17-004865-0007-CO y 17-007660-0007-CO, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asunto previo, fueron planteados cuando las leyes cuestionadas no habían sido aplicadas a las partes tuteladas. **2)** Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9380 y 9383, pues ni resultan contrarias a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, ni transgreden la protección internacional de que gozan las personas adultas mayores. Al respecto, estima que, de acuerdo con el texto expreso del artículo 67 del de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, la pensión o jubilación puede reducirse siempre y cuando se respete el 40% de un salario de referencia; sin embargo, de los argumentos de los accionantes no se desprende una transgresión evidente y automática de ese porcentaje, ya que las leyes 9380 y 9383 establecen un límite del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión. Además, el mínimo exento que contiene la ley n.º 9383 y el límite del 55% de la deducciones de las mayores pensiones sometidas a una escala gradual de afectación, garantizan pensiones más que dignas para personas adultas mayores **3)** Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9381 y 9388, pues estima constitucionalmente válido que, conforme al principio de solidaridad social, cuando un régimen de pensiones se encuentra en crisis de sostenibilidad financiera se modifiquen las condiciones de las pensiones o jubilaciones con mayores beneficios para solventar esa situación, siempre y cuando los ajustes tengan como finalidad resguardar la sostenibilidad del régimen y se respeten el principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como la dignidad humana de las personas adultas mayores. **4)** En cuanto al resto de aspectos da razones separadas. La Magistrada Garro Vargas pone nota. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-

Magistrados Fernando Castillo V., Presidente / Fernando Cruz C. / Paul Rueda L. / Nancy Hernández L. / Luis Fdo. Salazar A. / Jorge Araya G. / Anamari Garro V.

Expediente 17-001676-0007-CO

Voto particular del Magistrado Rueda Leal.

I.- Sobre la admisibilidad. En el *sub examine*, considero que las acciones de inconstitucionalidad n.ºs 17-004865-0007-CO ([Nombre 012]) y 17-007660-0007-CO ([Nombre 054]) son inadmisibles, pues los recursos de amparo que sirvieron como asunto previo fueron interpuestos cuando las leyes cuestionadas aún no habían sido aplicadas a las partes tuteladas, lo que de modo expreso advertí en ambos asuntos.

Justamente, en la resolución n.º 2017002739 de las 11:43 horas de 21 de febrero de 2017, emitida en el expediente n.º 16-014845-0007-CO (asunto previo en la acción n.º 17-004865-0007-CO), salvé el voto en estos términos:

“El Magistrado Rueda Leal salva el voto, rechaza de plano el recurso por no considerarlo medio razonable para dar plazo a fin de interponer la acción; y en consecuencia, estima que no procede suspender el acto impugnado.

1.- En primer término debo advertir, como he venido indicando desde mi voto particular consignado en las sentencias No. 2014-7054 de las 9:30 horas del 23 de mayo de 2014 y 2014-7281 de las 15:15 horas del 27 de mayo de 2014 (en las que la mayoría otorgó plazo para interponer acción a un gestionante), que un amparo resulta prematuro, cuando al momento mismo de su interposición no hay acto administrativo lesionante ni alguna amenaza razonablemente cierta a un derecho fundamental, y que, en tales circunstancias, dicho amparo no resulta medio razonable para dar plazo a fin de interponer una acción de inconstitucionalidad. En lo que interesa, manifesté lo siguiente:

“II. En particular con relación al amparo número 14-004905-0007-CO, el recurrente arguye que el nombramiento del señor ... como Ministro de la Presidencia de la República es inconstitucional. Sobre este punto, con el debido respeto para con el criterio de la mayoría, considero que se trata de un amparo prematuro, porque a la fecha de interposición de este recurso, el 24 de abril de 2014, el Ministro de la Presidencia era el señor Carlos Ricardo Benavides. El señor ..., como se deriva de la prueba aportada al expediente, no fue nombrado sino hasta el 8 de mayo de 2014 por Acuerdo Presidencial 001-P, publicado al día siguiente en el Alcance Digital 15 de La Gaceta 88 del 9 de mayo de 2014. La

improcedencia de este asunto deviene aún más evidente, toda vez que en el voto de mayoría se arguye que “el recurrente acusa la inconstitucionalidad del Acuerdo Presidencial 001-P del 08 de mayo de 2014, publicado en el Alcance Digital No. 15 de la Gaceta No. 88 del 09 de mayo de 2014”, cuestión que resulta abiertamente imposible pues al momento de interposición del amparo no existía tal Acuerdo.

*III. En lo atinente al amparo número 14-006497-0007-CO, planteado el 14 de mayo de 2014 y acumulado a este asunto por resolución de las 9:30 horas del 16 de mayo de 2014, se resolvió literalmente: “Se acumula este recurso al que bajo expediente número 14-00-4905-0007-CO se tramita ante esta Sala y **téngase como ampliación de aquel**” (lo resaltado no corresponde al original). Ahora bien, independientemente de lo expuesto en el considerando anterior, en ambos recursos planteados es del todo improcedente otorgar plazo a los recurrentes para interponer una acción de inconstitucionalidad tomando como asunto base tales amparos, toda vez que lo acusado en estos últimos nunca podría ser objeto de conocimiento en la vía del amparo de conformidad con el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de modo que tales recursos son inadmisibles. En resumen, los recurrentes consideran que la designación del señor ... como Ministro de la Presidencia lesiona el artículo 142 inciso 3) de la Constitución Política, el cual dispone que para ser Ministro se requiere pertenecer al estado seglar. Empero, desde el punto de vista estrictamente técnico, conforme al artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional es improcedente el recurso de amparo en los siguientes casos:*

“a) Contra las leyes u otras disposiciones normativas salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquellas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado”

b) Contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial.

c) Contra los actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales, siempre que esos actos se efectúen con sujeción a lo que fue encomendado por la respectiva autoridad judicial.

ch) Cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada.

d) Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.(Lo destacado no corresponde al original).

En el sub examine, conviene resaltar lo dispuesto en el inciso a). Si lo que se estima inconstitucional es una disposición normativa, como arguye el voto de mayoría, la vía de amparo es del todo inadmisibile a los efectos del control de constitucionalidad.

Ahora bien, ciertamente, el numeral 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional le confiere a la Sala Constitucional la posibilidad de conferirle al recurrente un plazo de 15 días hábiles para que interponga una acción cuando se estimare que lo impugnado está razonablemente fundado en una norma; no obstante, como demostraré, la jurisprudencia constitucional ha sido constante en esclarecer que tal posibilidad solo se admite cuando el amparo, por sí mismo, es admisible.

En la especie, este asunto es improcedente, no solo por lo expuesto en los considerandos anteriores (referido a que al momento de interposición del amparo aún no se había dado el nombramiento del señor ..., sino también porque en todo caso no se está ante la directa violación a un derecho fundamental tutelable por la vía del amparo, sino ante una discusión de puro derecho, en la que debe verificarse, si con lo impugnado se contradicen o no los requisitos dispuestos por los Constituyentes en relación con el nombramiento de Ministros.

Así las cosas, me mantengo en la línea jurisprudencial de esta Sala, que cito más abajo, consistente en que un recurso de amparo inadmisibile nunca puede dar sustento ni ser útil a los efectos de la interposición posterior de una acción de inconstitucionalidad, ni mucho menos corresponde a este Tribunal subsanar de oficio la vía utilizada por los recurrentes. La tesis contraria implica burlar los requerimientos procesales para la admisión de acciones de inconstitucionalidad, puesto que bastaría la interposición de cualesquiera amparos francamente inadmisibles, como ocurre en el sub iudice, para reconocer, por esa vía, la existencia en nuestro ordenamiento de una acción popular como presupuesto de legitimación para el acceso al control de

constitucionalidad de las normas, situación que en reiteradas oportunidades ha sido rechazada, tanto por la doctrina especializada, como por la propia jurisprudencia de esta Sala.

Veamos lo que al respecto ha señalado la Sala:

*"Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad..."(destacado no corresponde al original, ver sentencias 2013-14136, 2013-10228, 2013-8106, 2008-14907, 1994-2004, 1994-2005, 1996-416, 506-I-96, 1996-576, 1996-749, 1996-857, 1996-2511, 1996-5268, 1996-5233, entre otras).*

En idéntico sentido, en este mismo año, ha dicho la Sala:

*III.- Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; **un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad, pues ello implicaría reconocer, por esa vía, la***

existencia en nuestro ordenamiento de una acción popular como presupuesto de legitimación para el acceso al control de constitucionalidad de las normas, situación que en reiteradas oportunidades se ha sido rechazado, tanto en la doctrina especializada, como la propia jurisprudencia de esta Sala. El presente recurso de amparo no es un medio razonable de amparar la situación planteada por la recurrente (ver en similar sentido la sentencia 2014-003306 de las nueve horas cinco minutos del siete de marzo de dos mil catorce). En consecuencia, el recurso es inadmisibile y así se declara. (destacado no corresponde al original, ver sentencias 2014-07023, 2014-04029, 2014-3831, 2014-3683, 2014-3306 y 2014-3261).

En conclusión, aunque el artículo 48 en relación con el 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional abra la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en que es indispensable el cumplimiento de un presupuesto lógico y condición sine qua non: que tales recursos sean admisibles por sí mismos. Consiguientemente, no considero razonable excepcionar de tal normativa y línea jurisprudencial a estos amparos en el caso particular, ni tampoco rectificar de oficio el equívoco de los recurrentes al utilizar una vía procesal incorrecta.”

2.- En el sub lite, la recurrente arguye que las leyes No. 9380 y 9383 afectan su derecho a la jubilación. Sin embargo, tras analizar los autos, el suscrito observa que al momento mismo de interposición del amparo, las leyes referidas no le habían sido aplicadas al tutelado. Al respecto, en una situación materialmente idéntica (sentencia No. 2016-13445 de las 14:30 horas de 20 de setiembre de 2016), este Tribunal resolvió:

“II. Sobre el caso concreto. En el sub examine, el recurrente reclama que el 26 de agosto del 2016 se dictó la **Ley No. 9383**, en la cual se propone realizar una serie de rebajos a las personas que gocen del régimen de pensión de hacienda. Considera que la ley en cuestión lesiona sus derechos fundamentales, ya que se encuentra dentro de los beneficiarios de ésta y a su parecer el rebajo que se pretende es inminente. **Sin embargo, al momento de interponerse este amparo y de contestar la prevención que se le realizó, sea el 12 de setiembre de 2016, al recurrente no se le había realizado rebajo alguno**

en su pensión por concepto de la mentada ley, por lo que Sala estima prematuro este recurso, pues las autoridades recurridas no han efectuado ninguna actuación que afecte los derechos fundamentales del amparado.

Dado lo anterior se impone rechazar el amparo, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aunque en el entendido de que, en caso que se realice alguna actuación por parte de los recurridos que efectivamente atente contra los derechos fundamentales del amparado, nada obstaría que la parte accionante se apersonare de nuevo ante esta Sala a fin de reclamar sus derechos.” (Lo destacado no corresponde al original).

El razonamiento de fondo expuesto en dicha ocasión es plenamente aplicable al caso de marras. En efecto, el recurso de amparo se dirige a conocer lesiones concretas a los derechos fundamentales y, básicamente, de esta manera se aleja del control abstracto de normas. En el sub examine, al momento de interpuesto el amparo no existía algún acto de aplicación concreta de la norma al tutelado que permitiera revisar la desproporcionalidad acusada, ni cómo afectaría, eventualmente, dicha normativa a su pensión. Tampoco se puede hablar de una amenaza razonablemente cierta, toda vez que la alegada desproporción requiere de un acto de la Administración que estime de manera concreta en cuánto se vería afectada determinada jubilación. No fue sino 3 meses después de interpuesto el amparo, que la Dirección recurrida aporta una certificación donde aplica las normas cuestionadas, de manera que no es sino a partir de ese momento en que el accionante tiene conocimiento de su situación particular y se encuentra en una situación tal en la que puede plantear alguna desproporcionalidad y justificar el porqué de ella, sin que le corresponda a la Sala sustituirlo en dicha ponderación. De ahí que no proceda resolver por el fondo el recurso planteado, sino que este se torna en inadmisibile, pues la mera amenaza acusada tampoco logra constatar los efectos materiales en el caso de la parte tutelada, al requerirse ab initio de una resolución en que se aplicara lo impugnado, requisito sine que non a fin de poder proceder a un análisis de fondo correspondiente. De este modo, reitero lo que ya indiqué en el voto 2016-13445, en el sentido que al no haberse efectuado ninguna actuación al momento de interposición del amparo que afectara los derechos fundamentales del amparado, lo que procede es declarar inadmisibile el recurso de amparo.

3- Por otro lado, ciertamente, el numeral 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional le brinda a la Sala Constitucional la posibilidad de conferirle al recurrente un plazo de 15 días hábiles para que interponga una acción cuando se estimare que lo impugnado está razonablemente fundado en una norma; no obstante, la jurisprudencia constitucional ha sido constante en esclarecer que tal posibilidad solo se admite cuando el amparo, por sí mismo, es admisible. La línea jurisprudencial de esta Sala ha sido, que un recurso de amparo inadmisibile nunca puede dar sustento ni ser útil a los efectos de la interposición posterior de una acción de inconstitucionalidad, ni mucho menos corresponde a este Tribunal subsanar de oficio la vía utilizada por los recurrentes, como sería convalidar la admisión del amparo por hechos posteriores a su interposición. La tesis contraria implica burlar los requerimientos procesales para la admisión de acciones de inconstitucionalidad, puesto que bastaría la interposición de cualesquiera amparos francamente inadmisibles –como ocurre en el sub judice y ya se ha declarado en casos iguales (ver sentencia No. 2016-13445)– para reconocer, por esa vía, la existencia en nuestro ordenamiento de una acción popular como presupuesto de legitimación para el acceso al control de constitucionalidad de las normas, situación que en reiteradas oportunidades ha sido rechazada, tanto por la doctrina especializada, como por la propia jurisprudencia de esta Sala. Veamos lo que al respecto ha señalado la Sala:

"Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad..."(destacado no corresponde al original, ver sentencias 2013-14136, 2013-10228, 2013-8106, 2008-14907, 1994-2004, 1994-2005, 1996-416, 506-I-96, 1996-576, 1996-749, 1996-857, 1996-2511, 1996-5268, 1996-5233, entre otras). En idéntico sentido, en este mismo año, ha dicho la

Sala: III.- Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de **interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; **un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad, pues ello implicaría reconocer, por esa vía, la existencia en nuestro ordenamiento de una acción popular como presupuesto de legitimación para el acceso al control de constitucionalidad de las normas, situación que en reiteradas oportunidades se ha sido rechazado**, tanto en la doctrina especializada, como la propia jurisprudencia de esta Sala. El presente recurso de amparo no es un medio razonable de amparar la situación planteada por la recurrente (ver en similar sentido la sentencia 2014-003306 de las nueve horas cinco minutos del siete de marzo de dos mil catorce). En consecuencia, el recurso es inadmisibile y así se declara. (destacado no corresponde al original, ver sentencias números 2014-07023, 2014-04029, 2014-3831, 2014-3683, 2014-3306 y 2014-3261).

En conclusión, aunque el artículo 48 en relación con el 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional abra la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en que es indispensable el cumplimiento de un presupuesto lógico o condición sine qua non: que tales recursos sean admisibles por sí mismos al momento mismo de su interposición. El razonamiento de fondo expuesto en dicha ocasión es aplicable al sub examime. Efectivamente, el recurso de amparo se dirige a conocer lesiones concretas a los derechos fundamentales y se aleja de esta manera del control abstracto de normas. En el sub lite, no existió, al momento de ser planteado el amparo, algún acto de aplicación concreta de las normas cuestionadas al caso del tutelado, por lo que su pretensión en realidad consiste en un control abstracto de

las normas, lo cual, en mi criterio, es improcedente por la vía del amparo. En consecuencia, salvo el voto y rechazo de plano el recurso.

4- Ahora bien, dado que una mayoría de 6 Magistrados dispuso dar plazo al recurrente para interponer una acción; no obstante, la mayoría se encuentra dividida únicamente en cuanto a si el acto impugnado en este amparo debe ser suspendido o no, de conformidad con el ordinal 171 del Código Procesal Civil, me veo conminado a emitir criterio sobre dicho aspecto. Ese numeral, en lo que interesa, dispone: "...A efecto de que exista esa mayoría en todo caso, cuando la resolución tenga varios extremos que dependan unos de otros, el haber votado negativamente en los primeros, sobre los cuales haya habido votación, no será motivo que autorice al integrante que así hubiere votado para dejar de concurrir con su opinión y voto a la resolución de los demás; y cuando su voto fuere único, deberá adherirse forzosamente a cualquiera de los otros votos, a fin de formar la mayoría, sin que esta forzada adhesión pueda acarrearle responsabilidad civil ni penal.". Así las cosas, procedo a pronunciarme de la siguiente forma: como mi posición consiste en que este amparo es inadmisibile y, por ende, inviable para servir de asunto base a alguna acción de inconstitucionalidad, el resultado lógico jurídico de esta tesitura consiste inexorablemente en denegarle toda consecuencia a su admisión, lo que implica que devenga improcedente ordenar la suspensión del acto aquí impugnado".

Asimismo, en la resolución n.º 2017008828 de las 10:42 horas de 13 de junio de 2017, emitida en el expediente n.º 16-0015449-0007-CO (asunto previo en la acción n.º 17-007660-0007-CO), consigné un voto salvado muy similar con ese mismo razonamiento.

Concerniente a la acción tramitada en el expediente n.º 17-001676-0007-CO y las otras que le fueron acumuladas, estimo que sí cumplen con el párrafo primero del numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional al fundarse en recursos de amparo en los que se acusa que, con ocasión de la aplicación de las normas impugnadas, se dieron afectaciones a derechos fundamentales, por lo que procede el análisis de los argumentos de constitucionalidad desarrollados.

II.- Sobre los vicios en el procedimiento legislativo y la ausencia de estudios técnicos y actuariales. Vista la redacción final de estos extremos, renuncio de modo parcial a mi voto particular y concurro con el proyecto de mayoría solo en lo referido al considerando IV de la sentencia principal de este proceso.

III.-Voto salvado en cuando a los reclamos de fondo relacionados con las leyes n.ºs 9380 y 9383. La premisa jurídica del voto de mayoría, sobre la que se basa la mayor parte de su línea argumentativa, parte de que el artículo 71.2 del convenio de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)- resulta aplicable a los pensiones y jubilados. Tal disposición señala:

“2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una” rama especial”.

Como la norma se refiere a “asalariado”, la mayoría se ve obligada a precisar el significado de ese término, puesto que, evidentemente, solo alude a los trabajadores activos. En tal sentido, consigna el voto principal de este proceso:

“Faltaría por determinar si “asalariado” significa únicamente al trabajador antes de adquirir el derecho a la pensión por el advenimiento de las condiciones formales y sustantivas del derecho, o si es posible, entender que asalariado se refiere también a otro tipo de beneficiario del sistema. En criterio de la Sala, debe darse una interpretación más amplia que incluya no sólo (sic) al trabajador activo, para admitir que en efecto, el pensionado o jubilado estaría incluido en este concepto. De hecho, aunque adelantándose a lo que se dirá posteriormente, esta posición es compatible, desde un punto de vista jurídico y económico, en que el pensionado o jubilado recibe un salario diferido que construyó con sus cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Incluso, no se puede dejar de considerar que en el documento del Comité de Expertos evoluciona el concepto de asalariados cuando se refiere a “asegurados”. Así, debe asimilarse, dicho concepto, a ambos obligados, como asegurados potenciales y actuales: pensionado y asalariado. Véase, que el estudio citado enfatiza que no hay una camisa de fuerza sobre los Estados, por el contrario, el abordaje debe responder a los contextos nacionales, y no se puede descartar la evolución de los sistemas para acordar un sistema solidario de financiamiento y buena gobernanza dentro del marco y evolución de los derechos humanos, como se dirá más abajo. Si la disposición busca lograr un equilibrio, es perfectamente atendible que debería incluirse a todos los que reciben una suma pecuniaria producto de la prestación acordada, pues en ese sentido, reparte aquella carga

sobre todos los participantes, que es lo que realmente busca establecer la norma internacional. Esta interpretación replicaría positivamente con el Comité de Expertos, ya citado. En consecuencia, se debe entender que “asalariado” o “asegurado” tiene una acepción amplia, y que no es un término excluyente de las personas pensionadas o jubiladas”.

A partir lo citado, la Sala, en el voto principal, concluye que las leyes n.ºs 9380 y 9383 infringen el párrafo segundo del numeral 71 del Convenio n.º 102 de la OIT al establecer un tope mayor al 50%. Asimismo, la mayoría considera que el exceso del 5% fijado por el legislador implica una violación al núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión, en la medida en que las prestaciones fueron reducidas en proporciones mayores a lo permitido por el derecho internacional del trabajo.

Sobre lo anterior, el infrascrito disiente de esta hermenéutica, porque se funda en una premisa errónea a partir de una confusión técnica en nociones jurídicas básicas.

Primeramente, el ordinal 71.2 del convenio de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, está referido al porcentaje de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados en relación con el total de recursos destinados a esa protección. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, el asalariado, de acuerdo con la norma referida, nunca debería cotizar a la Caja Costarricense de Seguro Social más del 50% del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de estos, esto es, del total de recursos que se financian por medio del resto de aportes (del patrono y el Estado).

Ahora, es indubitable que el texto expreso de la norma del convenio regula a los “asalariados”; es decir, a la población económicamente activa, sin que de algún estudio de la OIT válidamente se pueda inferir la conclusión a que llega la mayoría en cuanto a que también aplica a los “pensionados”.

Lo más grave de lo anterior consiste en que la Sala, por la vía jurisprudencial, varía el texto positivo de una norma convencional ratificada por Costa Rica a través de las instancias competentes. De este modo, le cambia el sentido jurídico-normativo a la disposición contenida en el instrumento internacional con el propósito de adecuarlo de manera forzada al caso concreto, que notoriamente versa sobre una materia ajena al objeto del *sub lite* -el salario-, obviando así la existencia de otras normas del convenio de la OIT, que de forma puntual y concreta regulan lo atinente a las pensiones y las limitaciones que de manera válida se les pueden imponer en aras de la estabilidad

financiera y solidaridad social del sistema. Al respecto, la Parte XI “Cálculo de los pagos periódicos”, contiene la siguiente disposición:

“Artículo 67

Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

(a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;

(b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;

(c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

(d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes:

(i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;

(ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;

(iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;

(iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

CUADRO ANEXO A LA PARTE XI.-PAGOS PERIÓDICOS AL BENEFICIARIO TIPO

Partes	Contingencias	Beneficiarios tipo	Porcentaje
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:		
	Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40
VIII	Maternidad	Mujer	45
IX	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40

(El destacado no corresponde al original).

Ergo, según el texto literal y explícito del Convenio, para que la pensión por vejez pueda reducirse y, de esta forma, en principio se le asegure a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, tal beneficio debe alcanzar como mínimo el 40 por ciento de un salario de referencia.

En cuanto a este punto, sí existe un estudio de la OIT. Precisamente, en la Conferencia Internacional del Trabajo 76ª reunión 1989, “La protección de la vejez por la seguridad social, estudio general de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones”, se indicó:

“Nivel de las prestaciones

130. En virtud del cuadro anexo a la parte XI del Convenio núm. 102 relativo a los pagos periódicos, **las prestaciones de vejez para un beneficiario tipo - hombre con cónyuge en edad de pensión' - deben alcanzar el 40 por ciento de un salario de referencia**². Dicho porcentaje se eleva al 45 por ciento en el cuadro anexo a la parte V del Convenio núm. 128. Ambos porcentajes pueden sin embargo reducirse en diez unidades como máximo si las prestaciones son garantizadas por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación de duración inferior a treinta años de cotización o de empleo, o de veinte años de residencia normalmente tomada en consideración por los Convenios (párrafos 1, 3 y 4, artículo 29 del Convenio núm. 102 y párrafos 1, 3 y 4, artículo 18 del Convenio núm. 128). En cuanto a la Recomendación núm. 131, preconiza un porcentaje de 55 por ciento³ (párrafo 221, y recomienda en su párrafo 23 que la legislación nacional fije el monto mínimo de las prestaciones de vejez, a fin de asegurar un nivel mínimo de vida." (El destacado no corresponde al original).

De esta forma, estimo que la premisa de la que parte el voto de mayoría deviene falsa, por lo que inexorablemente las conclusiones derivadas de aquella resultan erradas.

Ahora, el artículo Único de la ley n.º 9380 del 29 de julio de 2016, denominada "Porcentaje de cotización de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones", regula:

"En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión".

Por su lado, el ordinal 3 *in fine* de la ley n.º 9383 de 29 de julio de 2016, denominada "Ley marco de contribución especial de los regímenes de pensiones", estatuye:

“En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.”

Este límite del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, en principio, es compatible con el Convenio 102 de la OIT, puesto que, de los argumentos de los accionantes no se infiere, que su aplicación automáticamente transgreda la barrera del 40% respecto de un salario de referencia en los términos del artículo 67 de tal instrumento internacional. En ese sentido, tal salario de referencia, en el caso de Costa Rica, podría estar referido al promedio de salarios utilizado para calcular el monto de la pensión de una persona, lo que resulta conforme al ordinal 65 de esa regulación. Obsérvese que el parámetro del 55% de las leyes cuestionadas está relacionado con el monto bruto de la pensión, mientras que el del 40% convencional con un salario de referencia, de manera que se trata de límites que emplean de manera diferente. Por consiguiente, será en el ámbito de la aplicación de la norma legal, que se deberá valorar si en algún asunto concreto, probablemente concerniente a pensiones muy altas, la barrera convencional se superpone al parámetro legal.

En adición, el mínimo exento que contiene la ley n.º 9383 (diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos emitidas por la Dirección General de Servicio Civil) y el límite del 55% de las deducciones de las pensiones más altas (que contempla tanto la ley n.º 9380 como la ley n.º 9383) sometidas a una escala gradual de afectación, garantizan pensiones más que dignas a las personas adultas mayores. En el sentido anterior, no observo argumentos que demuestren que la contribución escalonada y las cargas impuestas sean abiertamente irrazonables o afecten el núcleo del derecho de la pensión, por lo que descarto alguna afectación manifiesta a la dignidad humana de las personas beneficiarias.

Atinente a lo anterior, no es posible afirmar que las disposiciones cuestionadas transgreden la protección internacional de que gozan las personas adultas mayores, ya

que no solo se está garantizando la sostenibilidad del régimen, sino también un ingreso suficiente para satisfacer de manera razonable un nivel digno de vida.

Así, considero que, con los elementos aportados a los autos, las leyes n.ºs 9380 y 9383 no resultan contrarias a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, ni transgreden la protección especial de que gozan las personas adultas mayores.

De igual forma, aun cuando se acusa transgresión al principio de la responsabilidad administrativa, no menos cierto es que las normas cuestionadas no eximen de responsabilidad a las dependencias públicas cuando cometan alguna lesión a las personas, por lo que *prima facie* desestimo este alegado.

En relación con el alegato de la irretroactividad de las normas, la mayoría cita extensamente la sentencia n.º 2018-19030 de las 17:15 horas de 14 de noviembre de 2018. Al respecto, debo mencionar que, ciertamente, en esa resolución salvé el voto en los siguientes términos:

“Voto salvado del Magistrado Rueda Leal. Con el respeto acostumbrado, salvo el voto por tres temas concretos, según expreso de seguido.

El primero se relaciona con la interpretación efectuada por la sentencia de mayoría. De acuerdo con ella, la reforma al artículo 3 de la Ley número 7605 es aplicable únicamente a las personas que hubieran obtenido el derecho a la pensión o jubilación con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 7858. Según este criterio, la aplicación del tope establecido en esa norma a personas jubiladas con anterioridad a su entrada en vigencia infringe el principio de irretroactividad del numeral 34 constitucional.

Al leer la sentencia de marras sobresale la relevancia de determinar la naturaleza jurídica del derecho a la pensión o jubilación. Efectivamente, contrario a la recomendación brindada por la Procuraduría General de la República –la cual se inclina por la tesis de los derechos adquiridos–, la Sala definió que la pensión o jubilación es una situación jurídica consolidada y, en ese tanto, estimó que se encuentra dentro del ámbito de aplicación del principio de irretroactividad. Con base en este criterio, la Sala arribó a la conclusión antedicha e interpretó los efectos de la norma impugnada.

En torno a la naturaleza de la pensión o jubilación manifesté lo siguiente en la sentencia n. 2018-5758 de las 15:40 horas del 12 de abril de 2018:

“...aclaro que el derecho a la pensión es un derecho subjetivo que se encuentra condicionado por la sostenibilidad del régimen de pensiones. El derecho a la pensión puede verse modificado o limitado ante motivos de interés público que estén sustentados en estudios técnicos, tales como la propia viabilidad del régimen o fondo, siempre y cuando tales modificaciones no afecten su contenido mínimo. En tal sentido, el Convenio 102 de la OIT debe ser examinado en su integralidad y conforme a los principios que lo informan, amén que no se pueden dejar de advertir las diferencias esenciales entre el momento histórico cuando aquel fue acordado (año 1952), con la coyuntura actual, en la que fenómenos como el importante aumento de la expectativa de vida y una menor tasa de natalidad, definitivamente deben ser considerados en aras de un régimen de pensiones basado en el principio de la solidaridad social y, repito, la sostenibilidad financiera. Así, de acuerdo con el Centro Centroamericano de Población de la UCR, la esperanza de vida al nacer en Costa Rica es de 59.61 años en el año 1952 (hombres 58.52 / mujeres 60.76), que pasa a 79.04 en el 2010 (hombres 76.49 / mujeres 81.71). Por su parte, la tasa global de fecundidad por mujer baja de 6.46 en el año 1952 a 1.83 en el 2010. (<http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRindicadores/evida.html> y <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRindicadores/tasas.html>). En igual sentido, según el Banco Mundial, la expectativa de vida al nacer en Costa Rica es de 60.58 años en el año 1960 y alcanza 79.61 en el 2015, mientras que la tasa de fertilidad (nacimientos por cada mujer) en Costa Rica es de 6.5 hijos para el año 1960, y cae a 1.8 en el 2015 (ver <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CR> y <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=CR>).”

La naturaleza jurídica de este tipo de jubilación o pensión –que no es de capitalización individual– se deriva del principio de solidaridad social, íntimamente vinculado con la vocación social del Estado costarricense. La base normativa de tal aseveración se encuentra en la Constitución Política:

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. (...)

ARTÍCULO 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”

Tal como se dijo, esta normativa constitucional ha sido desarrollada por la Sala con el fin de delinear el principio de solidaridad. Un buen ejemplo de ese desarrollo es el siguiente:

“III.- Sobre el principio de solidaridad. Una adecuada lectura de nuestro texto constitucional acarrea necesariamente la conclusión de que el sistema de derechos fundamentales en él establecido no se encuentra basado en el individualismo utilitarista, sino más bien en una concepción del hombre en el marco de la sociedad en la que se desenvuelve. La Constitución Política de 1.949 parte de la noción de que el ser humano no puede desarrollarse integralmente por sí solo, sino que para ello requiere de la participación de todos los otros miembros de la sociedad. De hecho, expresamente el numeral 50 constitucional impone como uno de los deberes fundamentales del Estado costarricense la búsqueda de una adecuada distribución de la riqueza, objetivo que no puede lograr sin el concurso de sus habitantes. En otras palabras, para lograr una más homogénea estratificación social, los individuos deben contribuir de acuerdo con sus posibilidades, en beneficio de quienes menos poseen. Lo anterior es un derecho fundamental de las personas que ocupan los estratos inferiores, y un deber de todos, principalmente los más beneficiados por el sistema económico. La riqueza en una sociedad no es producida apenas por quienes poseen los medios de producción, sino también por quienes contribuyen a ella con su mano de obra, con su trabajo. En consecuencia, los beneficios producidos por el mercado deben ser redireccionados a fin de que no reediten únicamente en favor de ciertas clases sociales. Relacionado este principio con el de justicia social, positivizado en el ordinal 74 de la Constitución, según el cual las personas deben colaborar recíprocamente en aras de preservar la dignidad humana de todos los miembros de la comunidad, tenemos que el constituyente buscó fomentar una sociedad donde la solidaridad fuera la regla general de convivencia; donde la realización de pequeños sacrificios en favor de grandes metas sociales estuviera por encima de los intereses individuales; es lo que normalmente se conoce como Estado social y democrático de Derecho. Podría así

afirmarse que la solidaridad entre los miembros de la colectividad es un principio de rango constitucional, que legitimaría válidamente la imposición de ciertas cargas en favor de una justa redistribución de la riqueza. (Ver en este mismo sentido las sentencias de esta Sala números 1441-92, 5125-93)” (Sentencia n.º 3338-99 de las 18:45 horas del 5 de mayo de 1999).

A partir de estas premisas considero que el análisis de la acción de inconstitucionalidad debe efectuarse desde otra perspectiva, diferente a la acogida por el voto de mayoría. Efectivamente, verifico que la sentencia valoró solo de manera parcial los elementos jurídicos relevantes para la decisión, toda vez que únicamente se concentró en el reproche de la parte accionante, relacionado con el principio de irretroactividad, sin hacer mayor reflexión sobre los elementos necesarios para que un régimen de pensiones sea sostenible y conforme al principio de solidaridad social. En mi criterio debe efectuarse un análisis integral y comprensivo de la cuestión jurídica planteada, a fin de evitar una extensión inadecuada de los principios constitucionales, como sucedió en este caso con el principio de irretroactividad. En otras palabras, la Sala debió primero analizar la naturaleza de un régimen de pensiones y luego examinar el tema del principio de irretroactividad.

En el sub examine, considero que un régimen de pensiones solo sería constitucionalmente válido en el tanto fuera sostenible y respetara el principio de solidaridad social. En otras palabras, si el legislador concibiera un régimen insostenible, sin algún tipo de previsión para mantener su equilibrio presupuestario, o abiertamente regresivo, entonces tal régimen sería inconstitucional específicamente en cuanto a tal omisión por incumplir los postulados indicados.

De lo anterior derivo que el principio de solidaridad social y el de sostenibilidad del régimen están ínsitos en todo régimen social de pensiones desde el momento de su creación y deben ser tomados en cuenta al interpretar el articulado de tales regímenes, toda vez que constituyen herramientas que lo hacen viable a largo plazo y posibilitan el cumplimiento del Estado Social de Derecho.

La necesidad de que el régimen sea sostenible no es un elemento disponible para el legislador, sino un requisito impuesto también por la realidad material. Tal realidad no pudo ser negada ni siquiera en el voto de mayoría, el cual tuvo que ceder ante la hipótesis de que un régimen de pensiones colapse:

“Para este Tribunal, sólo en un caso extraordinario –una debacle financiera del Estado o del respectivo régimen de jubilaciones y pensiones-, debidamente comprobada –técnica del control de los hechos determinantes-, sería posible modificar las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión, escenario que no se está en el presente caso a pesar de la crisis fiscal por la cual atraviesa el gobierno central –déficit fiscal superior a un 3% del P.I.B. y que podría llegar a un 7% -, toda vez que si se adoptan las medidas adecuadas y efectivas para reducir el citado déficit en el corto plazo, es posible cumplir con el principio constitucional del equilibrio financiero consagrado en el numeral 176 constitucional.”

En otras palabras, el criterio de mayoría sí aceptaría legislación contraria al principio de irretroactividad en caso de “debacle”. Considero innecesaria tal contradicción porque parto de que la sostenibilidad es un principio inherente a todo régimen solidario de pensiones y obliga a sus participantes –todos ellos- a contribuir en su mantenimiento. Efectivamente, la sostenibilidad del régimen permea la naturaleza jurídica de las pensiones y jubilaciones ligadas a él. El caso hipotético planteado por la mayoría de esta Sala ejemplifica claramente tal ligamen. La satisfacción de la pensión o jubilación se encuentra condicionada por la sostenibilidad del régimen de pensiones. Si el régimen deviene insolvente, como en el caso de la “debacle”, entonces todos los participantes en él verán frustradas sus pretensiones. De ahí que sea factible –incluso necesario- modificar las condiciones de todas pensiones o jubilaciones, siempre y cuando las modificaciones tengan por finalidad proteger la sostenibilidad del régimen y respeten el principio de razonabilidad y proporcionalidad. El acatamiento de este último garantiza, por ejemplo, que tales derechos no serán vaciados de contenido por una reforma posterior.

En el sub iudice, la norma impugnada fija un tope que entra a funcionar únicamente cuando surge una situación de riesgo para el régimen, toda vez que sería aplicable cuando “...los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales sean menores que los egresos derivados del pago de los beneficios...”. Destaco que este tope es extraordinario y requiere la verificación de esos presupuestos técnicos para su aplicación. Asimismo, es relevante que su parámetro de aplicación esté vinculado con la sostenibilidad del régimen de pensiones, cumpliendo con los postulados anteriormente explicados.

Dada la naturaleza jurídica de las pensiones y jubilaciones, las consideraciones anteriores me llevan a concluir que es constitucionalmente válido que, conforme al principio de solidaridad social, cuando un régimen de pensiones se encuentra en una crisis de sostenibilidad financiera, a fin de solventar esa situación, se apliquen topes con base en estudios técnicos tanto a quienes hayan obtenido el derecho a la pensión o jubilación con anterioridad a la entrada en vigencia como quienes lo hicieron con posterioridad.

Finalizo este argumento acotando que el artículo 34 constitucional sí protege los derechos patrimoniales que ya han sido recibidos por los beneficiarios de un régimen. En ese sentido, no podría promulgarse legislación nueva para pretender la repetición de lo que fue pagado de manera justa con base en la legislación derogada.

***El segundo punto** se relaciona con el artículo 3 bis de la Ley n.º 7605, que exceptúa de la aplicación del tope del numeral 3 a los beneficiarios de la ley 7007 y a quienes postergaron su jubilación. En este punto, retomo la explicación brindada líneas atrás. Todos los participantes de un régimen de pensiones deben aportar a su sostenibilidad; aunado a esto, el tope establecido es extraordinario y aplicable únicamente cuando se presentan las condiciones técnicas antes indicadas; caso contrario, no se aplicaría tal tope.*

Partiendo de estas premisas, estimo que constituye una violación al derecho a la igualdad en relación con el principio de solidaridad social que se efectúen las excepciones establecidas en el numeral 3 bis de cita. No se observa una justificación jurídicamente plausible para exonerar a los sujetos contemplados en él de su deber de contribuir a la sostenibilidad del fondo en aras de la solidaridad social. Reitero que la sostenibilidad del régimen de pensiones o jubilaciones recae en todos sus participantes. Si un régimen es insostenible desde el punto de vista financiero, deviene inconstitucional que ciertos beneficiarios no contribuyan, sin que alguna razón válida lo justifique. Por lo anterior, declaro con lugar la acción en ese respecto”.

En el *sub examine*, la mayoría reconoce nuevamente que la normativa puede tener efectos retroactivos en caso de una “*debacle*” económica; sin embargo, tal y como sostuve en el voto salvado citado *supra*, la sostenibilidad es un principio inherente a todo régimen solidario de pensiones y obliga a todos sus participantes a contribuir a su

mantenimiento. Este es el principal aspecto para tomar en consideración al analizar normas como las aquí impugnadas.

Si, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, de cada 100 colones, 90 se financian con impuestos o deuda, los regímenes de pensiones especiales con cargo al Presupuesto Nacional adolecen de claros problemas de sostenibilidad financiera. En adición, si aquel deviene insolvente o si el Estado pierde su capacidad de cumplir con sus obligaciones, entonces todos los participantes en él verán frustradas sus pretensiones. De ahí que sea factible gravar las pensiones o jubilaciones que tengan mayores beneficios e, incluso, modificar sus condiciones, siempre y cuando los ajustes tengan por finalidad proteger la sostenibilidad del régimen y respeten el principio de razonabilidad y proporcionalidad en relación con la solidaridad social.

En el sentido expuesto, si una pensión financiada en buena medida o totalmente con fondos públicos es irrazonablemente alta (con montos e incrementos desproporcionados), se justifica que a través de leyes se procure el ajuste de tales prestaciones en aras de resguardar el derecho a una existencia digna de **todas** las personas pensionadas. En tanto la imposición de contribuciones y cargas a las pensiones y jubilaciones por vejez respete el porcentaje establecido convencionalmente (artículo 67 del convenio 102 de la OIT), *a priori* no existiría alguna transgresión al Derecho de la Constitución. Debe tomarse en consideración que, tal y como lo acepta la mayoría de la Sala, la situación económica del país es complicada y la sostenibilidad del régimen de pensiones se encuentra comprometida, por lo que, en atención al principio de solidaridad social, resulta imprescindible que quienes se encuentran en una mejor posición, contribuyan progresivamente conforme a su capacidad económica. El abordaje de la contribución debe comprenderse a partir de la solidaridad para con la sostenibilidad del régimen y las personas menos favorecidas, antes que el mantenimiento de situaciones de privilegio desproporcionadas a favor de un grupo de personas. Por eso, precisamente, no se considera contrario al principio de irretroactividad que se aumenten los montos de contribución de las personas pensionadas o jubiladas, siempre que se respeten las garantías y límites expuestos en este voto salvado.

Ahora, la mayoría cita disposiciones del Protocolo de San Salvador, la Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos relativas al derecho de las personas a llevar una vida digna en su vejez, y considera que el porcentaje del 40%, contemplado en el propio ordinal 67 del convenio 102 de la OIT, resulta contrario a la justicia, la equidad, la interdicción de la

arbitrariedad y la confianza legítima. No obstante, según lo indiqué *supra*, la norma del instrumento internacional que resulta aplicable al caso concreto es justamente ese artículo 67, avalado por la OIT, mas no el numeral 71.2, como modo forzado es interpretado por la mayoría en la sentencia principal. Asimismo, no está de más reiterar que el mínimo exento que contiene la ley n.º 9383 (diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública según la escala de sueldos emitidas por la Dirección General de Servicio Civil, que de acuerdo con la Procuraduría General de la República era de ₡2.602.500,00 al primer semestre del año 2017) y el límite del 55% de las deducciones de las pensiones más altas (que contempla tanto la ley n.º 9380 como la ley n.º 9383) sometidas a una escala gradual de afectación en las pensiones mayores, garantizan pensiones más que dignas a las personas adultas mayores.

Por último, aun cuando existan recomendaciones de la OIT que sugieran la mitad del salario como pensión en los supuestos en que se acrediten treinta años efectivos de cotización, no menos cierto es que, por un lado, tales disposiciones no tienen carácter vinculante (precisamente por ser recomendaciones) y, por otro, el convenio 102 de la OIT (cuya obligatoriedad es incuestionable) sí contempla expresamente un porcentaje que se debe respetar a los efectos de la pensión en los casos de vejez (40% de un salario de referencia), de ahí que sea procedente la aplicación directa del instrumento internacional en el *sub lite*.

Con base en lo expuesto, declaro sin lugar las acciones en lo que corresponde a las leyes n.ºs 9380 y 9383.

IV.- Razones diferentes en cuanto a los reclamos de fondo relacionados con las leyes n.ºs 9381 y 9388. Previo a conocer los alegatos de fondo, es importante tener claro que estas normas lo que hacen es eliminar el aumento del 30% anual que venían gozando un grupo restringido de personas pensionadas, y lo cambian por uno basado en el aumento del costo de la vida. Precisamente, el quid del asunto consiste en definir si tal reforma es conforme al Derecho de la Constitución.

En primer lugar, estimo que el aumento del 30% anual de que gozaban algunas personas del régimen conocido como Hacienda-Diputados, por sí mismo significa un abuso grosero e imposible de justificar, una lesión al orden constitucional de tan abrumadora magnitud, que desde su propia génesis configura lo que denomino “una norma jurídica inexistente” por razones de inconstitucionalidad, en aplicación *mutatis mutandi* de la doctrina del acto jurídico inexistente por cuestiones de legalidad, tesis sostenida por un sector relevante de la ciencia jurídica.

Como acaece en el *sub examine*, merced a la particular gravedad de la violación al orden constitucional en cuanto al privilegio especialmente desbordado que se le ha conferido a un determinado grupo (nada menos que un aumento anual del 30% en las pensiones sin consideración alguna al estado de la economía y el valor real de la pensión conferida), considero que no se está ante la mera nulidad de una normativa a causa de una declaratoria jurisdiccional común de inconstitucionalidad, sino que, en esta situación extraordinaria, el restablecimiento del orden constitucional demanda una acción mucho más drástica que la simple nulidad. La inexistencia designa una inconstitucionalidad profundamente grosera de la norma impugnada (incluso, en otro proceso podría estar referido a un acto), un grado extremo de nulidad por motivos de inconstitucionalidad a partir del cual se advierte la ausencia de un elemento esencial en el momento propio del surgimiento de la norma objeto de la acción.

Justamente, debido a ese vicio extremo en la génesis propia de la norma, resulta improcedente preservar los efectos derivados de las disposiciones legales manifiestamente inconstitucionales, irrazonables y carentes de justificación alguna, como los favorecimientos económicos otorgados contra los elementos más básicos de la justicia social y la sostenibilidad de un régimen de pensiones. Se trata de disposiciones palmariamente inconstitucionales en su base, merced a lo cual los privilegios desmedidos por ellas otorgados deben tenerse como jurídicamente inexistentes.

Lo anterior se torna aún más evidente y notorio ante la cruda realidad económica del país y las condiciones de los demás regímenes. De ahí que una reforma legal que cambie ese método fijo de revalorización por uno sustentado en criterios objetivos, como el aumento del costo de la vida, no solo enmienda un privilegio desbordado y definitivamente inconstitucional por violación al principio del sano manejo de los fondos públicos, sino que, además, contribuye a la justicia social.

Siguiendo la misma línea de mi voto salvado en la sentencia n.º 2018-19030 de las 17:15 horas de 14 de noviembre de 2018 (el cual cité *supra*) y los razonamientos que desarrollé líneas arriba en cuanto al principio de irretroactividad, considero que la sostenibilidad es un principio inherente a todo régimen solidario de pensiones. De ahí que estimo constitucionalmente válido, conforme al principio de solidaridad social, que se impongan cargas y se modifiquen las condiciones de las pensiones o jubilaciones más altas, siempre y cuando los ajustes tengan como finalidad resguardar la sostenibilidad del régimen de pensiones y, en adición, se respeten tanto el principio de razonabilidad y proporcionalidad, como el derecho fundamental a la dignidad humana de las personas

adultas mayores. Nótese que, como tesis de principio, es válido que, a través de un mecanismo de aumento de pensión o jubilación, la pensión de la persona beneficiada mantenga su valor en términos reales en relación con el poder adquisitivo y las vicisitudes con el paso del tiempo, mas no que la pensión o su metodología de incremento sirvan de instrumento para enriquecer de forma injustificada y antojadiza a unas pocas personas.

En el *sub lite*, no puede ser irrazonable ni desproporcionado que se elimine un privilegio grotesco y desmedido como lo fue el aumento al 30% anual. Por el contrario, lo que resulta del todo irrazonable y desproporcionado es resguardar un incremento de tal magnitud para un grupo restringido de personas. Es importante subrayar que, concerniente a los montos de las pensiones, tal y como lo indiqué en el considerando anterior, el legislador, por medio de otras normas, fijó mínimos exentos de las contribuciones especiales y una escala gradual de afectación progresiva, lo que, desde mi perspectiva, garantiza montos más que dignos a las personas adultas mayores, máxime en los casos de quienes se beneficiaron con aumentos anuales del 30% a lo largo del tiempo y tienen las pensiones más altas. En ese sentido, si las leyes que modifican las situaciones jurídicas de los beneficiarios salvaguardan la dignidad de la persona al tiempo que son proporcionales, razonables y justificadas, resulta insostenible una pretendida inmutabilidad del ordenamiento acudiendo a situaciones jurídicas consolidadas, pues estas deben ceder ante los principios de la solidaridad social y de sano manejo de los fondos públicos. A partir de lo anterior, el legislador tiene libertad para regular los mecanismos de reajuste de las pensiones de los regímenes que se encuentren en crisis de sostenibilidad u otorgan privilegios abiertamente desproporcionados y grotescos.

En cuanto a los alegatos del debido proceso, *prima facie* estimo que no se demostró ni argumentó de forma clara y precisa la necesidad de un procedimiento previo para la aplicación de las disposiciones cuestionadas; más bien, considero que tanto la contribución como el porcentaje de cotización en cada caso son producto del empleo directo de la ley. De ahí que sería a partir de ese momento, cuando la parte interesada podría acudir a la vía administrativa o jurisdiccional con el propósito de cuestionar alguna incorrecta o indebida aplicación de la norma. Por ello, declaro sin lugar este extremo.

Sobre la presunta violación al principio de igualdad se expone que la ley n.º 9381 resulta discriminatoria al mantener intacta la pensión de los hijos e hijas de ex diputados en determinados supuestos; sin embargo, no observo argumentos

razonables o suficientes que sustenten tal interpretación a los efectos de poder efectuar un análisis de constitucionalidad. Consiguientemente, como del texto de la ley no se desprende tal posición, descarto *a priori* alguna inconstitucionalidad en ese sentido.

V.- Razones separadas sobre el rechazo de plano de la acción a la que se le asignó el expediente n.º 17-005794-0007-CO. Finalmente, la acción de inconstitucionalidad a la que se le asignó el expediente n.º 17-005794-0007-CO versa sobre las pensiones otorgadas de acuerdo con la ley n.º 148; empero, su escrito de interposición hace alusión a la afectación de una directriz y de la ley n.º 7858, cuyo contenido versa sobre el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional. Asimismo, si bien la parte accionante refiere al articulado de la aplicación de la contribución especial, solidaria y redistributiva, lo hace en relación con la normativa del Magisterio Nacional. De ahí que, como los alegatos del asunto base no concuerdan del todo con la argumentación de la acción de inconstitucionalidad, *prima facie* esta debe rechazarse de plano.

Paul Rueda L.

Exp: 17-001676-0007-CO

Res. n.º2020-019274

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

I.- SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	1*
II.- SOBRE LA AUSENCIA DE ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN LA INICIATIVA PARLAMENTARIA.....	2
III.- CONCLUSIÓN.....	3

* N. del E.: Esta numeración corresponde al texto original de la sentencia.

I.- SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

He considerado oportuno consignar una nota respecto de los agravios relacionados con el trámite del procedimiento legislativo. Debo indicar que siempre he estimado necesario respetar adecuadamente el principio de publicidad en el trámite de los proyectos de ley (véase, por ejemplo, el voto de minoría de la consulta legislativa n.º2020-013837).

En el caso concreto, me he decantado por declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad atendiendo al razonamiento realizado por la mayoría, en el sentido de que el accionante no desarrolló de forma adecuada los agravios planteados. Concretamente, refirió que en la aprobación del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo n.º[Valor 064] (correspondiente a la Ley n.º9381) se presentó una moción —calificada por algunos diputados como texto sustitutivo— que no gozó de la publicidad legislativa ni del debido proceso establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el accionante no aportó una línea argumentativa sólida que permita determinar a esta Sala las razones por las cuales, en su opinión, la moción bajo examen era en verdad un texto sustitutivo, es decir, que contenía una variación sustancial en el proyecto de ley que ameritara la correspondiente publicidad del proyecto. Esta misma omisión se observa en los argumentos sobre la aprobación de unas mociones mediante las que se propuso la dispensa de lectura quebrantando presuntamente el debido proceso y la publicidad. Sobre el particular, el accionante tampoco enumeró cuáles fueron esas mociones en concreto dentro de los proyectos de ley que nos ocupa. Dichas omisiones, tal como declara la mayoría, no corresponden ser suplidas por este Tribunal en el trámite y resolución de las acciones de inconstitucionalidad en cuestión.

II.- SOBRE LA AUSENCIA DE ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

En otras ocasiones he afirmado que, a la luz de los arts. 105 y 121 de la Constitución Política, el legislador ordinario goza de una amplia libertad de configuración de las normas sobre la realidad social, económica y política. El ejercicio de la potestad legislativa reside originariamente en el pueblo y es constitucionalmente delegada en la

Asamblea Legislativa, que es el órgano político representativo por excelencia. Sin embargo, esta potestad está limitada por los preceptos, valores, principios y la jurisprudencia constitucional, así como por aquellos convenios o instrumentos internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa (art. 7 de la Constitución Política). En cuanto al trámite legislativo, el legislador está sujeto también a lo dispuesto en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, el cual es un parámetro formal de constitucionalidad. Además, he indicado que la producción de normas jurídicas, si bien en muchos casos obedece a una ponderación parlamentaria de la oportunidad y la conveniencia, no puede responder a una actitud “caprichosa” o “arbitraria” del agente público emisor de la norma. De lo contrario, la disposición sería contraria al principio de razonabilidad, que es un principio constitucional que este Tribunal debe custodiar, aun en las consultas facultativas de constitucionalidad. Desde la sentencia 1739-1992, este Tribunal estableció la siguiente doctrina:

*“[L]as leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, **no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa**, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto”.* (Lo destacado no corresponde al original). (Criterio reiterado en múltiples sentencias, entre ellas, las 3495-1992, 2003-03667, 2007-03905, 2010-09042, 2012-016083, 2019-010642 y 2020-010160, entre muchas otras).

Es aceptado que el parámetro de la razonabilidad es un criterio indispensable para asegurar que las leyes y, en general toda norma, no resulten en un ejercicio arbitrario y sin sentido del poder público, sino que respondan a necesidades y motivaciones reales.

A partir de dicho principio general, esta Sala derivó el principio de la interdicción de la arbitrariedad como un enunciado esencial del Estado de Derecho que supone, justamente, la prohibición de tomar decisiones carentes de fundamento. Al examinar el origen de este principio, este Tribunal dijo:

“Fue concebido por el jurista alemán Leibholz en 1928 como un criterio para ponderar el respeto del principio de igualdad por el legislador. Según esta formulación, el principio de interdicción de la arbitrariedad supone la prohibición de la arbitrariedad, esto es, de toda diferencia carente de una razón suficiente y justa. El principio es retomado por la doctrina española, concretamente, por García de Enterría a finales de la década de los cincuenta (1959) con un sentido más extenso –no circunscrito al principio de igualdad- al propuesto por Leibholz. Ulteriormente, el principio con ese sentido más amplio, fue acogido por la Constitución Española de 1978 en su artículo 9.3, a propuesta del senador Lorenzo Martín-Retortillo, quien justificó su iniciativa en la necesidad de tener el principio de interdicción de la arbitrariedad como una técnica o mecanismo más de control o fiscalización de los poderes públicos inherente al Estado de Derecho” (sentencia n.º11155-2007).

Esta Sala señaló la actuación arbitraria es la que es contraria a la justicia, a la razón o las leyes. En una sentencia anterior que examinó dicho principio (resolución 2004-14421) y subrayó que, si bien se encuentra consagrado en el art. 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), su origen se encuentra en el art. 11 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella”.

En efecto, el art. 16 de la LGAP dispone:

“En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia”.

Entonces, se trata de un principio que, aunque formalmente está expresado a nivel legal, tiene un contenido materialmente constitucional. Por lo tanto, es posible concluir que dicho principio es de aplicación, incluso, para la labor parlamentaria. Además, la Sala en la sentencia 2003-5090 expresamente así señaló:

*“La libertad de configuración legislativa no es irrestricta, puesto que, tiene como límite el Derecho de la Constitución, esto es, el bloque de constitucionalidad conformado por los preceptos y costumbres constitucionales, los valores y principios -dentro de los que destacan los de proporcionalidad, **interdicción de la arbitrariedad**, no discriminación,*

*debido proceso y defensa- de esa índole **y la jurisprudencia vertida por este Tribunal para casos similares***” (lo destacado no corresponde al original).

A lo anterior se debe agregar que este Tribunal ha enfatizado que, cuando se trata del manejo de fondos públicos, su disposición se debe realizar bajo criterios de legalidad, austeridad y razonabilidad, lo que impone una prohibición de derrochar o administrar tales recursos como si se tratase de fondos privados (ver, por ejemplo, las sentencias de esta Sala 2000-6728, 2006-6347, 2012-3267, 2018-008137, 2019-009226 y 8254-2020). Dichos criterios sólo podrían ser examinados a partir de una adecuada motivación y justificación de la decisión, en este caso, de la determinación legislativa.

Finalmente, he señalado que —si se trata de decisiones parlamentarias— no abogo *per se* por la necesaria existencia de estudios técnicos que justifiquen la decisión de la Asamblea Legislativa, máxime, si no es una materia relacionada de manera directa con la ciencia y la técnica; sino que —en atención al marco normativo y jurisprudencial explicado— estimo que el órgano parlamentario está sometido a principios constitucionales y, por eso, a consignar la adecuada motivación, como condición de razonabilidad y de constitucionalidad de la norma que pretende emitir (véase mi voto salvado consignado en la opinión consultiva 2020-015542).

En el caso concreto, si bien no existen propiamente estudios técnicos como lo pretende el accionante, lo cierto es que sí consta una adecuada fundamentación de la decisión adoptada en el seno de la Asamblea Legislativa, lo que se refleja en el considerando IV suscrito por unanimidad de la Sala y que, de forma resumida, da cuenta de la precaria situación de estas pensiones que son financiadas principalmente con el Presupuesto Nacional y que los informes sobre los cuales se iniciaron los trámites legislativos revelaron que el contexto político y económico del Estado exige la toma de medidas, porque la endeble situación financiera es un hecho público y notorio, y algunas de las pensiones se mantienen con un aumento escalonado que, más bien, no responde a criterios técnicos. A lo anterior debe sumarse que no hay un fondo y no hay capitalización para el sistema de pensiones al que se refiere la presente acción. Esto impacta severamente en el Presupuesto Nacional, según lo detalló el Departamento de Servicios Técnicos en sus informes y el Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos de los proyectos de ley. Por lo tanto, coincido con lo indicado por la mayoría de esta Sala, cuando afirma que la legislación cuestionada está razonablemente fundada.

III.- CONCLUSIÓN

Dejo así consignada la nota separada en relación con las consideraciones compartidas con la mayoría en la sentencia n.º2020-019274.

Anamari Garro Vargas

Magistrada

Exp: 17-001676-0007-CO

Res. n.º2020-019274

VOTO SALVADO Y RAZONES DIFERENTES DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

I.- SOBRE LOS MONTOS DEL PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES Y LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOLIDARIA	2*
A.- OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN.....	2
B.- AGRAVIOS DE LOS ACCIONANTES E INFORMES DE LAS AUTORIDADES INTERVINIENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	4
C.- CONSIDERACIONES PROPIAS	9
II.- SOBRE EL MÉTODO DE REVALORIZACIÓN DE LA PENSIÓN.....	17
A.- OBJETO DE IMPUGNACIÓN.....	17

* N. del E.: Esta numeración corresponde al texto original de la sentencia.

B.- AGRAVIOS E INTERVENCIONES DE LAS AUTORIDADES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....18

C.- CONSIDERACIONES PROPIAS21

III.- CONCLUSIÓN.....25

He salvado el voto en cuanto la mayoría de la Sala ordenó anular el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes números 9380 y 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Al respecto, he estimado salvar el voto y declarar sin lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, por las consideraciones que a continuación expondré.

Asimismo, por mis propias razones, he estimado declarar sin lugar las acciones de inconstitucionalidad planteadas en relación con los cuestionamientos contra las Leyes números 9381 de 29 de julio de 2016 y 9388 de 10 de agosto de 2016 y lo relativo a la revalorización de las pensiones.

I.- SOBRE LOS MONTOS DEL PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES Y LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOLIDARIA

A.- OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN

La Ley n.º9380 denominada *“Porcentaje de cotización de pensiones y servidores activos para los regímenes especiales de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones”* en su artículo único señala lo siguiente:

“Art. Único.- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, del 21 abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

'Artículo 11.- Para los regímenes que queden sometidos al régimen general establecido en este capítulo, los servidores activos, los pensionados y el Estado estarán obligados a cotizar mensualmente con un nueve por ciento (9%) del monto del salario o de la pensión. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización aquí fijado hasta un máximo del dieciséis por ciento (16%), cuando los estudios técnicos así lo recomienden.

Para establecer los porcentajes de cotización, el Poder Ejecutivo deberá hacerlo de manera proporcional según los montos del salario o de la pensión de que se trate, empezando por la base del nueve por ciento (9%) para los montos más bajos y así sucesivamente hasta llegar al porcentaje máximo aquí fijado.

Los recursos que por concepto de cotizaciones se recauden ingresarán a la caja única del Estado; no obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Se exceptúan de la cotización definida en este artículo a todos los pensionados y/o jubilados que devenguen, por concepto del beneficio de pensión y/o jubilación, un monto bruto que no supere dos veces el salario base más bajo pagado por la Administración, de conformidad con la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

En ningún caso, la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por el presente artículo, incluida la contribución especial, solidaria y redistributiva correspondiente, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión”.

Por otra parte, la Ley n.º9383 de 29 de julio de 2016, denominada “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones” indica:

“Art. 1.- Objeto de la ley

Crear y regular la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones citados en esta ley y cuyo monto de pensión exceda diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

Art. 2.- *Ámbito de aplicación*

Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:

a) Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, de 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992.

b) Ley N.º 4, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Comunicaciones (correos, telégrafos y radios nacionales), de 23 de setiembre de 1940.

c) Ley N.º 19, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Obras Públicas y Transportes, de 4 de noviembre de 1944.

d) Ley N.º 5, Régimen de Pensiones del Registro Nacional, de 16 de setiembre de 1935.

e) Ley N.º 264, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, de 23 de agosto de 1939.

f) Ley N.º 15, Ley de Pensiones de Músicos de Bandas Militares, de 5 de diciembre de 1935.

g) Ley N.º 148, Ley sobre Jubilaciones y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y sus Dependencias, de 23 de agosto de 1943.

h) Ley N.º 4513, Inamovilidad del Personal de Telecomunicaciones, de 2 de enero de 1970.

Esta ley no será aplicable a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), ni a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial.

Art. 3.- *Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados*

Además de la cotización a que se refiere el artículo 11 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes

Especiales y Reforma de la Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, de 8 de julio de 1992, los pensionados y jubilados cubiertos por el artículo 2 de la presente ley, exceptuando al régimen del Magisterio Nacional, del Poder Judicial e Invalidez, Vejez y Muerte, cuyas prestaciones superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, según se detalla a continuación:

a) Sobre el exceso del monto resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, 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%).

En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión

Art. 4.- Destino de los recursos

Los recursos que se obtengan con la contribución especial, solidaria y redistributiva, establecida en la presente ley, ingresarán a la caja única del Estado; no obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional.” (El art. 4 se cita en su redacción original, por cuanto fue posteriormente reformada por la Ley de Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), n.º9836 del 26 de marzo de 2020).

B.- AGRAVIOS DE LOS ACCIONANTES E INFORMES DE LAS AUTORIDADES INTERVINIENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El accionante alegó que los arts. 1, 2, 3 y 4 de la Ley n.º9383 y el artículo único de la Ley n.º9380 son inconstitucionales por cuanto establecen una carga económica a los pensionados del régimen de hacienda que les obliga a cotizar con porcentajes confiscatorios, pues estos corren entre el 25% y el 75% de los montos que superen la base exenta que resulta ser diez veces el salario menor pagado en la Administración Pública. Este se ha fijado en la suma de 255.700.00 colones. Los mencionados artículos autorizan rebajos al monto de la pensión hasta un porcentaje de un 55%. Así que las prestaciones por concepto de pensión o jubilación que reciba un beneficiario del régimen de hacienda se verán disminuidas en montos cuya cuantía dependerá del monto bruto de la jubilación o pensión que reciba, pero con la única finalidad de bajar el costo asociado que tiene ese régimen para el presupuesto nacional. (En adelante, para facilitar la lectura de este texto, se identificará la categoría jubilación con la de pensión).

El Ministro a.i. de Hacienda explicó, en términos generales, que las pensiones especiales con cargo al “*Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública*” no poseen un “*fondo*” propio y no ganan capitalización; esto porque los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son mucho menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios. Así, son canceladas de los impuestos y/o por medio de dineros obtenidos de préstamos, que generan pago de intereses para el Estado, con implicaciones para el endeudamiento. Por cada 100 colones en el régimen, 90 colones deben financiarse con impuestos o deuda, pues existen 60.000 pensionados y solo 20.000 cotizantes. Explicó que la Ley n.º9383 tiene por finalidad que el Estado cuente con mayores ingresos para enfrentar sus egresos por el pago de prestaciones de los regímenes especiales de pensiones y de esta manera contribuya con la sostenibilidad financiera de estos en el corto, mediano y largo plazos. Esa ley también

busca que las cotizaciones sobre los montos de pensión y salarios se realice de manera gradual y solidaria, de forma que las personas que reciban ingresos más altos coticen proporcionalmente más y que quienes reciben menos, lo hagan en menor porcentaje.

La Procuraduría General de la República (PGR) informó que el incremento en la cotización al que se refiere el artículo único de la Ley n.º9380 cuestionado, aplicaría —según esa misma ley— únicamente *“cuando estudios técnicos así lo recomienden”*. Además, el incremento en la cotización previsto en las normas cuestionadas rige hacia futuro y no lleva consigo la obligación de devolver sumas percibidas con anterioridad, por lo que no existe lesión alguna al principio de irretroactividad de la ley. En el caso específico de las contribuciones especiales, explicó que la Sala, en su sentencia n.º3250-1996 indicó que tales contribuciones no son inconstitucionales por encontrar fundamento en la naturaleza social del derecho a la jubilación, lo que se inscribe dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos en el art. 50 de la Constitución Política. En la resolución mencionada, la Sala ratificó la validez de una contribución muy similar a la que se cuestiona en esta acción, impuesta a los pensionados del régimen del Magisterio Nacional. Por lo anterior, la PGR consideró que dentro del marco constitucional nada se opone a que el legislador introduzca reformas al sistema de la Seguridad Social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión en los sistemas especiales contributivos con cargo al Presupuesto Nacional. Esto se haría en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado al legislador y que comportan un cierto margen de discrecionalidad, que le permite introducir válidamente las reformas que —de acuerdo con las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos— juzgue necesarias para la efectividad y la garantía del derecho a la pensión. La PGR indicó que la contribución especial solidaria creada mediante la Ley n.º9383 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública. El monto de ese salario, para el primer semestre del año 2017, ascendía a 260.250.00 colones, por lo que la contribución especial solidaria se empezaba a pagar a partir de los 2.602.500,00 colones. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto no están afectos a la contribución especial solidaria que se solicita anular. Asimismo, destacó que la contribución especial solidaria cuestionada en esta acción es escalonada o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional de proporcionalidad y aseguró la razonabilidad del aporte con el hecho

de que la contribución, juntamente con la cotización, no puede superar un 55% del monto bruto de la pensión. En lo que concierne a la posible infracción del Convenio n.º102, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la PGR indicó que los arts. 65.3 y 67.a de ese instrumento establecen expresamente que podrá prescribirse (es decir, determinarse por la legislación nacional o en virtud de la misma, conforme al art. 1.1), según la regla fijada por las autoridades competentes, un máximo para su monto, siempre que este máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio. Agregan que en el caso de prestaciones por vejez, ese mínimo es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (arts. 65, 66, 67), lo cual se constituye como parámetro de constitucionalidad (convencionalidad) de la cuantía de la pensión.

Las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como, la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) rindieron su informe en el sentido de que no existe legalmente un derecho subjetivo a una pensión con cuantía determinada, que tenga su génesis en el hecho de haber efectuado una determinada cotización. Insistieron en que la implementación de las leyes no afecta los derechos invocados por el accionante, ya que el sistema de pensiones debe ser visto en su globalidad, sin olvidar que se trata de administrar recursos económicos limitados y, por ello, la no admisión de estas contribuciones especiales implica la negación del principio de solidaridad. Advirtieron que se eliminan privilegios injustificados a favor de un grupo de pensionados que actualmente pagan menos del 10% del monto que reciben, y el 90% restante de su pensión la paga el resto de los costarricenses a través de impuestos o mediante el endeudamiento público. Afirmaron que no hay violación al art. 34 de la Constitución Política, pues la aplicación las normas impugnadas alcanza a las pensiones actualmente en curso de pago y con efectos hacia el futuro, o sea, los montos que hoy han percibido los jubilados y pensionados ya ingresaron a su esfera patrimonial, por lo que, claramente, escapan de tal la aplicación. Enfatizaron que las reformas no hacen nugatorio el derecho a la pensión, el cual se conserva; y tampoco se desprotege la remuneración digna, sino que lo que se aplica es un correctivo solidario en beneficio del colectivo. Adujeron que la fundamentación de la aplicación de esta contribución especial, solidaria y redistributiva legalmente establecida a todos los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional es producto de la realidad social y económica del Estado costarricense; que lo que se busca evitar la actual progresión desproporcionada que afecta directamente al Presupuesto Nacional, es decir, que el pago de las pensiones disminuya su impacto en el déficit fiscal. Sostuvieron que lo que se pretende entonces es la satisfacción del interés de la colectividad. Insistieron que la solidaridad es un valor intrínseco a la materia de seguridad social, en este caso

específico a la materia de las pensiones y/o jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional, y que las reformas no conllevan un trato irrazonable, desproporcionado y confiscatorio; lo que producen las medidas no es una extinción de la pensión o jubilación, sino más bien un efecto reductor del monto que se percibe por este concepto, cediendo en estos casos el interés particular (de una minoría de pensionados) ante el general (sociedad). Afirmaron que las leyes impugnadas se apegan a principios de mayor justicia social y equidad, pues la finalidad de su aplicación es precisamente la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos que se reciben por concepto de cotizaciones y los egresos que corresponden al pago de los beneficios jubilatorios. Refirieron que no se configura una violación al Convenio n.º102 de la OIT, pues los pensionados seguirán disfrutando de ayuda plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activas en las esferas económicas, sociales, culturales y políticas de la sociedad, puesto que las pensiones en cuestión son de privilegio o lujo.

C.- CONSIDERACIONES PROPIAS

Sobre el particular, la mayoría de esta Sala consideró que —como parte de la protección al derecho a la seguridad social y principios de razonabilidad y proporcionalidad— para que los gravámenes establecidos en las Leyes números 9383 y 9380 sean compatibles con el Derecho de la Constitución (principios de razonabilidad y proporcionalidad) es necesario que sean ajustados a lo establecido en el art. 71 párrafo 2º del Convenio n.º102 de la OIT, así como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en cuanto no deben exceder el 50% del monto bruto que corresponda al jubilado o pensionado.

Debo manifestar que comparto varias de las premisas suscritas por la mayoría, tales como la ineludible protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales invocados, sea, la seguridad social y el derecho a la jubilación. También la necesidad de observar las obligaciones internacionales adquiridas en virtud de la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales, laborales, así como el deber de garantizar la protección específica para las personas adultas mayores. Sin embargo, difiero de las conclusiones a las que arriba esa mayoría, por las razones que de seguido explicaré.

En primer lugar, no se puede obviar que resulta razonable lo manifestado por el Ministro *a.i.* de Hacienda, en el sentido de que el propósito de la normativa impugnada es que el Estado cuente con mayores ingresos para enfrentar sus egresos por el pago de prestaciones de los regímenes especiales de pensiones y contribuir de esta manera con la sostenibilidad financiera de éstos en el corto, mediano y largo plazos, así como el que las cotizaciones sobre los montos de pensión y salarios se realice de manera gradual y solidaria, de forma que las personas que reciban ingresos más altos coticen proporcionalmente más y que quienes reciben menos lo hagan en menor porcentaje. Además, acojo lo informado por la PGR, cuando afirma que la contribución especial solidaria creada mediante la Ley n.º9383 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a 10 veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública. El monto de ese salario, para el primer semestre del año 2017, ascendía a 260.250.00 colones, por lo que la contribución especial solidaria se empezaba a pagar a partir de los 2.602.500,00 colones. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto, no están afectos a la contribución especial solidaria que se solicita anular. Asimismo, según destacó la PGR, la contribución especial solidaria cuestionada en esta acción es escalonada o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional de proporcionalidad.

Por otra parte, considero pertinente examinar en detalle las normas cuestionadas. Obsérvese que la cotización establecida Ley n.º9380, denominada "*Porcentaje de cotización de pensiones y servidores activos para los regímenes especiales de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones*", establece que la cotización para los servidores activos, pensiones y el Estado será de un 9% del respectivo monto de salario o pensión que se reciba, y que el Poder Ejecutivo podría aumentar el porcentaje de cotización hasta un máximo de un 16% "*cuando los estudios técnicos así lo recomienden*". De manera que la propia norma establece una garantía de razonabilidad y proporcionalidad para el establecimiento de los respectivos montos de cotización. Estos se establecerán **con fundamento en estudios técnicos** y, además, dichas cotizaciones deberán realizarse de manera proporcional, según los montos de salario o de pensión de que se trate, empezando por la base del 9% para los montos más bajos, hasta llegar al porcentaje más alto, de conformidad con el incremento de la pensión o de salario respectivo. Así que dicha norma, *prima facie*, no resulta contraria al Derecho de la Constitución; lo que no implica, claro está, que cada administrado pueda cuestionar en las vías ordinarias de legalidad el monto de cotización respectivo,

cuando estime que no se cumplen con las condiciones de legitimidad del correlativo acto administrativo que impuso un monto de cotización en concreto.

Ahora bien, se cuestiona este monto de cotización sumado al de las contribuciones especiales solidarias, reguladas en la Ley n.º9383 de 29 de julio de 2016, denominada "*Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones*". Del atento análisis de dicha norma es preciso resaltar varios aspectos:

1. La contribución especial, solidaria y redistributiva prevista en la norma está prevista para los regímenes de pensiones que no tienen un fondo propio operativo, por lo que recaen sobre el Presupuesto Nacional.
2. La cotización establecida en esta norma se empieza a pagar a partir de un monto que excede diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Esto, según informó la PGR, significa que el monto se empezará a pagar a partir de un monto de pensión de 2.602.500,00 colones. En otras palabras, pensiones menores a este monto, no están sujetas al pago de la contribución solidaria.
3. Los montos de estas contribuciones son escalonados, según los excesos en pensión que superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública (ver art. 3, incisos a-f).
4. En ningún caso la suma de la contribución especial y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma que la suma sea igual al 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.
5. Se tenía previsto que los recursos que se obtuviesen con la contribución especial ingresarían a la caja única del Estado; pero, el Poder Ejecutivo debía garantizar que dichos recursos se asignaran para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
6. La contribución se aplica hacia el futuro, de manera que no afecta montos por concepto de pensiones ya recibidas por sus beneficiarios.

A partir del análisis de las normas cuestionadas se puede concluir lo siguiente: Este tipo de contribuciones no afectan dineros ya ingresados en el patrimonio de las personas beneficiarias. El monto que se deja incólume o libre de esta contribución solidaria — 2.602.500,00 colones— es a simple vista razonable para garantizar sobradamente el derecho a una vejez digna y decorosa de los asalariados, una vez retirados de la vida laboral activa (art. 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Ley n.º9394). Además, como lo exige el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las contribuciones solidarias —como una forma de entender una limitación al derecho a la jubilación— son compatibles con la naturaleza de este derecho y su finalidad —ofrecer una vejez digna—; pero también tiene por objeto “*promover el bienestar general en una sociedad democrática*” (art. 4 PIDESC). Obsérvese que el motivo de la contribución es redirigirlo al pago de pensiones que se vienen cancelando con montos del Presupuesto Nacional, esto es, para evitar lo que ha supuesto una onerosa carga para el Estado. De manera que estas específicas contribuciones sobre unas pensiones que no tienen un fondo propio, tienen como propósito ser reinvertidas para garantizar el pago de las propias pensiones y procurar el interés general de los beneficiarios de estas pensiones. No puedo obviar acá lo informado por las autoridades del MTSS y DNP: que las remuneraciones por concepto de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional alcanzan un 10% de dicho rubro; es decir, de cada 100 colones pagados a los pensionados de estos regímenes, 90 colones se cubren con impuestos sobre el resto de los costarricenses —o bien a través de deuda— y solamente 10 colones se logran percibir de las cotizaciones de funcionarios activos como de los jubilados. Entonces, en este específico régimen de pensiones es imperioso tomar medidas correctivas en aras de velar y resguardar los intereses generales, sin demeritar el núcleo esencial del derecho a la jubilación que —en las normas impugnadas— es respetado, pues el monto que permanece incólume es absolutamente razonable, si lo que se pretende es enfrentar con dignidad y decoro el período de jubilación.

Paralelamente, en cuanto a las rebajas aplicadas por la contribución especial solidaria, cabe observar que en las normas examinadas se establecen topes que se deben respetar de la pensión (un 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión). Como se ha dicho, los montos rebajados por este concepto son escalonados, dependiendo del propio monto que se reciba por pensión. Ahora bien, el establecer un tope máximo de la sumatoria de las rebajas, no quiere decir que —automáticamente— a todas las personas pensionadas se les va a rebajar hasta el 55% de la pensión, porque esto dependerá, correlativamente, de los ingresos que reciben por pago de pensiones. Es

decir, la norma sí establece rangos, dependiendo del monto de la pensión que reciba y no en todos los supuestos, necesariamente, se va a rebajar hasta un 55% como límite entre la sumatoria de rebajas a aplicar.

En lo personal me he apartado del criterio de la mayoría al considerar que, en el caso concreto de las específicas pensiones que son financiadas con el Presupuesto Nacional, el tope del 55% no resulta irrazonable ni desproporcionado, tomando en cuenta todos los elementos acá examinados y detallados *supra*.

En segundo lugar, no estimo que resulte de aplicación lo señalado en el art. 71 del Convenio 102 de la OIT. Nótese que dicho Convenio contempla normas concretas relativas a las prestaciones en vejez (arts. 25-30), las cuales refieren que la prestación o pago periódico se calculará de conformidad con las disposiciones de los arts. 65, 66 y 67 que establecen los **montos mínimos** de pago de estas prestaciones. Adicionalmente, el art. 71 no puede verse desvinculado de su contexto general, concretamente, el párrafo primero que señala lo siguiente:

*“1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, **en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa** y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas”* (lo destacado no corresponde al original).

Esa norma nos ilustra y contextualiza que estas normas están previstas como mínimos para no afectar a las personas con recursos económicos más modestos, razón que me lleva a excluir su aplicación a estas pensiones que superan más de los 2.602.500,00 de colones. En estos casos, sin mayor esfuerzo, se puede observar que la tasa de reemplazo y el monto recibido es muy superior al monto mínimo de prestaciones por vejez establecidas en el Convenio de la OIT. Por eso estimo que estas normas invocadas por la mayoría no son de aplicación al caso bajo examen.

Obsérvese que el propio nombre del Convenio, que data del año 1952, indica que se trata de “*normas mínimas*”. Por dicha razón, el Estado de Costa Rica no estaría incumpliendo ninguna obligación de carácter internacional al autorizar legislativamente la aplicación de estas contribuciones solidarias. Asimismo, la aplicación de los instrumentos internacionales debe realizarse con sumo rigor, por lo que no considero legítimo la forzada asimilación que hace la mayoría del Tribunal al

señalar que donde se dice “asalariado” deba entenderse incluidos, también, los jubilados.

Sólo como un elemento útil en el plano hermenéutico, es pertinente mencionar que la propia OIT dictó la Recomendación 202, “Sobre los pisos de protección social, 2012”, con el propósito de proporcionar “orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social”. En este instrumento, en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social, se pretende poner en práctica pisos de protección social, que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a esta materia. Entonces, se observa que el propósito de estos instrumentos es procurar mínimos de seguridad social. Dicha Recomendación reconoce la posibilidad de gravar las pensiones en aras de la sostenibilidad de los propios regímenes de pensiones. Así, por ejemplo, el art. 1º inciso 3), reconoce una serie de principios. A mi juicio, los relevantes para examinar la cuestión son los siguientes:

“Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios: (...)

h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social:

j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;

k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; (...)” (lo destacado no corresponde al original).

Igualmente, al establecer los pisos nacionales de protección social, la Recomendación sugiere lo siguiente:

“11.

1) Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos,

utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

2) *A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deberían considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones” (lo destacado no corresponde al original).*

A partir de lo expuesto, estimo que las normas impugnadas lo que procuran es resguardar mínimos de seguridad social a sectores más vulnerables y de menores ingresos. No así para pensiones que superan sobradamente estos pisos de la seguridad social. Incluso, como se ha visto, las propias recomendaciones de la OIT apuntan a considerar mecanismos justamente para asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en cuenta, precisamente, la capacidad contributiva de los distintos grupos poblacionales. Por lo tanto, no se puede asimilar la aplicación de una norma, que está pensada para garantizar mínimos de seguridad social, a personas jubiladas que reciben por concepto de pensión montos que superan sobradamente estos estándares de seguridad social.

Por lo demás, como se ha examinado, estas medidas además de que garantizan los mínimos de seguridad social, al dejar incólume un elevado monto de la pensión, también persiguen la propia sostenibilidad del régimen fiscal nacional, pues, ya se ha dicho, estas pensiones no tienen un fondo propio de financiamiento, sino que se pagan mayoritariamente con montos derivados del Presupuesto Nacional. Esto pareciera una aplicación práctica del propio principio recomendado por la OIT de *“solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social”*.

Por todo lo expuesto, estimo que en el caso concreto no resulta de aplicación la norma invocada por la mayoría de esta Sala, en la medida que está prevista para resguardar mínimos de seguridad social a montos salariales que son bajos y lo que se procura es evitar que sobre estas personas recaiga un peso tributario excesivo que los despoje de un monto razonable y apropiado para llevar adelante una vida digna. La lógica de dicha normativa no se extrapola al caso concreto, en el que, más bien, se deben observar y

resguardar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Dichos principios, en mi criterio, son plenamente respetados en la medida que aseguran un monto que a simple vista luce suficiente para tener una vejez digna, responde a una necesidad solidaria y de equidad por las deficiencias en el sostenimiento de este régimen de pensiones que recae sobre el Presupuesto Nacional y establece porcentajes de contribución escalonados aparejados a los montos de pensión que se reciben. Además que, como se explicó en el voto de mayoría, se trata de una medida legislativa que encuentra un razonable sustento financiero y técnico.

En consecuencia, considero que este extremo de la acción de inconstitucionalidad debe ser desestimado por las razones invocadas.

II.- SOBRE EL MÉTODO DE REVALORIZACIÓN DE LA PENSIÓN

A.- OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El segundo agravio que se va a examinar en este voto salvado tiene relación con la impugnación de las siguientes normas y, concretamente, relacionado con el cambio en el método de la valoración de la pensión. Específicamente los arts. 1 inciso b), 2 y 8 y el Transitorio II de la Ley n.º9381 del 29 de julio de 2016 denominada “*Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148 Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943*” que regulan lo siguiente:

“Art. 1.- Finalidad de la ley

Esta ley tiene como finalidad establecer lo siguiente:

(...)

b) La metodología de revalorización para las pensiones del Régimen de Hacienda-Diputados, otorgadas al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

Art. 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los hijos beneficiarios e hijas beneficiarias de pensión del Régimen de Hacienda por la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas y, específicamente, a quienes no se les aplicó en el momento del otorgamiento los correctivos de la Ley N.º 7302, de 8 de julio de 1992.

En lo que respecta al Régimen de Pensión Hacienda-Diputados, esta ley es aplicable a quienes gocen de un derecho de pensión al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas.

Art. 8.- Metodología de revalorización aplicable a las pensiones por el Régimen de Hacienda-Diputados, otorgadas al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas

Las pensiones del Régimen Hacienda-Diputados, cuyos beneficios hayan sido otorgados al amparo de la Ley N.º 148, Ley de Pensiones de Hacienda, de 23 de agosto de 1943, y sus reformas, se reajustarán de conformidad con lo que señala el artículo 7 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988, y sus reformas, de 8 de julio de 1992” (Lo destacado no corresponde al original).

El art. 3 de la Ley n.º9388 de 10 de agosto de 2016 denominada “Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones” que vino a reformar la Ley General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional ordena, a su vez, lo siguiente:

“Art. 3.- Reforma del artículo 7 de la Ley N.º 7302. Se reforma el artículo 7 de la Ley N.º 7302, Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley N.º 7092, del 21 de abril de 1988, y sus Reformas, Ley de Impuesto sobre la Renta, de 8 de julio de 1992. El texto es el siguiente:

Art. 7.- El monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago se reajustará únicamente cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos.” (lo destacado no corresponde al original).

B.- AGRAVIOS E INTERVENCIONES DE LAS AUTORIDADES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El accionante afirmó que el Estado no puede desconocer o desmejorar un derecho adquirido como sería la revalorización de la pensión o, al menos, el derecho adquirido para su no afectación sustancial a nivel patrimonial. Cuestionó que el art. 8 de la Ley n.º9381 suprime el derecho al sistema de aumentos por costo de vida que ha sido reconocido para los pensionados y jubilados del régimen de hacienda exdiputados, que es de un 30% anual, y los somete a un sistema de aumentos por costo de vida, decretados por el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el numeral 7 de la Ley n.º7302. Estimó que con la norma citada se conculcan derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas en los términos establecidos por la Sala Constitucional, dado que, en materia de seguridad social, el derecho de jubilación nace en el momento en que se cumplen con los requisitos mínimos previstos por la ley para cada clase de beneficio en particular. Simultáneamente, con el derecho a la pensión, se adquieren los beneficios que el régimen específico estableció, como por ejemplo, el beneficio a que el monto de la pensión aumente año con año, por lo que las normas posteriores no pueden alterar o modificar los hechos producidos antes de su vigencia, de acuerdo con el principio de irretroactividad del derecho y la protección de situaciones jurídicas consolidadas.

Al respecto, el Ministro a.i. de Hacienda informó que cualquier régimen de seguridad social requiere de flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y no es posible que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen al punto de llevarlo al colapso, perjudicando a quienes no han alcanzado la condición de pensionados y que tuvieran expectativas justificadas en un futuro. Insistió en que la disposición señalada por el accionante como violatoria de derechos fundamentales es acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con la realidad nacional por la necesidad de implementar políticas de austeridad y contención del gasto por parte del presente Gobierno, en aras de un equilibrio presupuestario para el bien del Estado y de todos los ciudadanos. Estimó que la aplicación de estas disposiciones no niega el derecho de acceso a la pensión, que en aplicación de la normativa anterior llega a duplicarse sostenidamente cada 4 años. Afirmó que la pensión por vejez debe otorgar medios suficientes a la persona adulta mayor para afrontar una vejez digna, para protegerle y no enriquecerle en esa etapa de la vida. Finalizó diciendo que la reforma es parte de las obligaciones constitucionales asumidas para el bien común en respuesta a la crisis financiera y fiscal que se afronta actualmente.

La PGR manifestó que es necesario tomar en cuenta que, dentro de los objetivos fundamentales de las leyes cuestionadas, se encuentra el de eliminar el reconocimiento de prestaciones económicas excesivas, como es el caso de las prestaciones del régimen de Hacienda-Diputados, el cual contempla un incremento del 30% anual de dichas prestaciones, independientemente del aumento que pueda experimentar la inflación o el costo de la vida —que en los últimos años ha sido prácticamente nulo—. A manera de ejemplo, se explicó que una persona que ha disfrutado de la pensión durante más de 30 años, con un incremento anual del 30%, ha visto incrementado su ingreso desmedidamente, sin que para arribar a esa conclusión sea necesario realizar estudios económicos que lo demuestren. Además, refirió que ha sostenido la tesis de que no existe un derecho adquirido a un sistema específico de revalorización, por lo que el legislador está en posibilidad de modificar las normas relativas al sistema de reajuste, siempre que ello no implique la devolución de sumas ya canceladas. En esa línea, ha indicado que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y que esa flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar tanto las condiciones iniciales como las prestaciones en curso de pago. A partir de lo anterior señala que no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar, incluso, al colapso del sistema de seguridad social de un país, lo cual perjudicaría no sólo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro (cuando surja alguna de las contingencias protegidas) prestaciones económicas de la seguridad social. En un segundo informe la PGR insistió en que no es posible que un método de revalorización pensado para una inflación igual o superior al 30% anual deba mantenerse indefinidamente, cuando la inflación anual no llega al 1%. Dice que el ajuste de ese método de revalorización, lejos de constituir una decisión irrazonable y desproporcionada, como afirman los accionantes, consideraron que obedece a una necesidad económica, porque ningún régimen de seguridad social puede mantener la carga de revalorizar sus prestaciones económicas a un ritmo del 30% anual cuando la inflación no supera el 1% anual.

Las autoridades del MTSS y DNP informaron, sobre el particular, que lo cuestionado por los accionantes no implica que las pensiones decrecerán y permanecerán en montos fijos, sino que cada semestre el Gobierno decreta incrementos por concepto de variaciones en el costo de la vida y, en este tanto, las pensiones crecerán de acuerdo con esa variable. Sobre el método de revalorización, indicaron que la metodología de

revaloración no es un derecho adquirido, máxime en este caso, en donde no existe un parámetro objetivo que haya servido de base para la implementación de un incremento anual del 30% a una pensión. Ello en razón de que este aumento se realizaba sin ningún tipo de relación entre lo que estos jubilados pudieron haber cotizado en su momento y los montos que llegaron a percibir con el paso de los años. Agregan que esto hizo que las pensiones se tornaran en desproporcionadas en detrimento del Presupuesto Nacional, por lo que el legislador dispuso un nuevo parámetro acorde con las necesidades socioeconómicas del país y que fuera equitativo y justo.

C.- CONSIDERACIONES PROPIAS

La mayoría de la Sala consideró que aun y cuando el aumento anual es un derecho del pensionado y jubilado, el establecimiento por ley de un 30% de incremento, constituye un mecanismo de revalorización irracional y desproporcionado a los requerimientos actuales. Es decir, para la mayoría de la Sala hay un derecho adquirido a la revalorización, pero no en el caso concreto, en el que estaba previsto un aumento anual de un 30%.

En relación con estos agravios debo aclarar, en primer lugar, que yo no suscribí las consideraciones citadas de la sentencia n.º5817-1993, por lo que no me siento vinculada con la doctrina del referido precedente que señala que *“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”*. Al respecto, soy más cercana a la tesis expuesta por la PGR en su informe, en el sentido de que no existe un derecho adquirido a un sistema específico de revalorización de la pensión, de modo que el legislador estaría en la posibilidad de reformar las normas relativas al sistema de reajuste, salvo si obligan a repetir las sumas debidamente canceladas, o bien, agregaría yo, implique en la práctica que las pensiones en cuestión dejen de revalorizarse anualmente.

En efecto, considero que ciertamente el derecho a la jubilación es, como tal, un derecho adquirido por su beneficiario a fin de hacer frente con dignidad a su vejez. Ese derecho no puede ser suprimido de forma ilegítima por parte de las autoridades legislativas o administrativas (art. 34 de la Constitución Política). El reconocimiento que este derecho sí lleva aparejada la posibilidad de una revalorización, con el fin de que el monto de la

jubilación mantenga un poder adquisitivo apropiado para enfrentar el encarecimiento de la vida y que tal poder sea similar a aquel que tenía al momento jubilarse. Ahora bien, eso no significa que, con el derecho a la jubilación, la persona beneficiaria adquiera el derecho subjetivo a un método específico invariable de revalorización de la pensión. Estimo que, si al momento de adquirir el beneficio jubilatorio, se previó un específico método de revalorización, ha de entenderse que las características de este método son de naturaleza contingente. De manera que no se puede pretender prolongar *sine die* la aplicación de un concreto tipo de método. Es decir, resulta ilegítimo considerar que se trata de una metodología fija, inmodificable y única. Por el contrario, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, solidaridad y sostenibilidad de los regímenes de pensiones, es procedente variar los métodos de revalorización. La lógica de la revalorización de las jubilaciones es justamente actualizar el monto para que no pierda su poder adquisitivo, sin embargo, no se puede pretender que exista un único método de actualización o una tasa fija de ese monto.

Desde mi perspectiva hay que distinguir entre medios y fines. El propósito o el fin de la revalorización es, como se indicó, actualizar el monto de la jubilación. Dicho fin es consustancial al derecho a la jubilación, en la medida que se pretende que los ajustes compensen la devaluación de la suma originalmente reconocida. No obstante, el medio para conseguir dicha finalidad no debe ser pétreo, porque responderá a los elementos contingentes de cada momento histórico y de las posibilidades presupuestarias y fiscales respectivas, que podrían ser más restrictivas o ser más beneficiosas. En efecto, el legislador podría establecer métodos de revalorización progresivos a fin de proporcionar incrementos más elevados para las jubilaciones más bajas. Es decir, los medios para cumplir los fines antes dichos pueden variar en virtud de un universo de situaciones imprevisibles o de la necesidad de atender a las poblaciones más vulnerables. Por lo tanto, pretender constitucionalizar un determinado mecanismo de revalorización y un porcentaje específico va en contra de la lógica misma de gestionar métodos de actualización del valor adquisitivo de las pensiones, los cuales deben estar en función a las variables de la realidad nacional (sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, condiciones fiscales, incidencia demográfica, cantidad de personas cotizantes *versus* jubiladas, etc.).

Claro está, estas medidas ineludiblemente deben tener la debida fundamentación, fruto de valorar elementos técnicos, del respeto al principio de solidaridad propio de los regímenes de pensiones y de la búsqueda del bienestar general.

En el caso concreto considero que no corresponde examinar la constitucionalidad del monto de revalorización originalmente establecido a favor de las pensiones del régimen de Hacienda-Diputados. Ese no es el objeto de esta acción de inconstitucionalidad y se carecen de elementos para examinar la razonabilidad originaria de la norma. Lo que se discute en el *sub lite* es si resulta constitucionalmente legítimo variar el método del reajuste. Considero que la reforma legislativa no resulta inconstitucional, en la medida que el legislador establezca y prevea un método de revalorización, susceptible de ser aplicada cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos por variaciones en el costo de la vida. Esto, máxime si las autoridades correspondientes justificaron que no resultaba sostenible en el tiempo un aumento anual de un 30%, que prácticamente no guarda ninguna relación con el resto de regímenes de pensiones. Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley que originó la reforma cuestionada por el accionante se señaló lo siguiente:

“Modificar la metodología de revalorización y topes de solo uno de los regímenes especiales contributivos de pensiones denominado: Régimen de Hacienda-Diputados.

Lo anterior con el propósito de que las pensiones del Régimen de Hacienda-Diputados tenga como metodología de revalorización la misma que se aplica semestralmente por igual al resto de los regímenes especiales contributivos de pensiones, de conformidad con lo que establece el artículo 7 de la Ley N.º 7302 Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Marco), que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 7.- El monto de las pensiones se reajustará cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos”.

Lo anterior permitiría romper con la disparidad y desigualdad, que este Régimen de Hacienda-Diputados ha tenido históricamente, por cuanto la Ley N.º 7007 establece que las pensiones del Régimen Hacienda-Diputado se deben incrementar en un treinta por ciento (30%) anual y que sigan creciendo de manera exponencial. Situación muy distinta sucede si comparamos este Régimen con los otros regímenes especiales contributivos de pensiones que administra la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los cuales únicamente se reajustan por costo de vida, en el mismo porcentaje que dicta el Poder Ejecutivo semestralmente y crecen de manera racional y proporcionada.

*De ahí que el presente proyecto de ley, pretenda que se cumpla con el principio constitucional de **igualdad, justicia social y solidaridad y que no haya tratamientos ni revalorizaciones especiales en comparación con otros regímenes especiales de pensiones contributivas**” (lo destacado no corresponde al original).*

En concordancia con lo expuesto considero que las normas cuestionadas no son inconstitucionales, porque se acredita que la decisión encuentra una justificación razonable, responde a principios de igualdad, justicia social y solidaridad, y porque se mantiene un método de revalorización para las pensiones, de forma tal que no pierdan su poder adquisitivo.

III.- CONCLUSIÓN

Corolario de las consideraciones realizadas, desestimo la acción de inconstitucionalidad por mis propias razones.

Anamari Garro Vargas

Magistrada

Exp: 17-001676-0007-CO

Voto salvado parcial y razones diferentes de la Magistrada Hernández López.

Coincido con los razonamientos que fundamentan la sentencia emitida por la mayoría de este Tribunal en los aspectos de procedimiento y desde luego en la obligación que tiene el Estado de proteger al adulto mayor. En lo que me aparto del voto de mayoría es en el tema de la aplicación del concepto de “asalariado” a que se refiere el artículo 71.2 del convenio de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, a los pensionados y jubilados, tema en el cual suscribo los

razonamientos del magistrado Rueda Leal, por lo tanto concurro parcialmente con su voto.

Por otra parte, en cuanto al tema del fundamento técnico, si bien no existen propiamente estudios técnicos como lo pretenden los accionantes, sí consta en la tramitación de la ley, una adecuada fundamentación de la decisión legislativa, lo que se refleja en el considerando IV suscrito por unanimidad por este Tribunal y que demuestra que el contexto político y económico del Estado exige la toma de medidas, frente a la endeble situación financiera y sobre todo tomando en cuenta que no hay capitalización para el sistema de pensiones al que se refiere la presente acción, sino que son pensiones asumidas directamente con el presupuesto nacional, lo cual impacta seriamente las finanzas del Estado de la cual no sólo depende el funcionamiento del gobierno Central, sino de muchos de sus programas sociales (también obligaciones constitucionales del Estado), todo lo cual documentó con datos concretos y abundantes el Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos de los proyectos de ley y en las comparecencias ante la Asamblea Legislativa. En este punto, sostengo que la medida recogida en la norma legislativa discutida, no alcanza a lesionar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la regulación de derechos fundamentales.

En el ámbito del derecho constitucional y en particular en lo que respecta al tema de la razonabilidad y proporcionalidad de medidas que limitan el ejercicio de derechos fundamentales, la jurisprudencia de los distintos tribunales constitucionales nacionales, tiende a amalgamar los aportes originales del derecho anglosajón y el alemán, para decantarse por un procedimiento de verificación que consta de cuatro pasos: i) comprobación de si la medida tiene un fin legítimo de alcance suficiente para justificar la limitación de derechos fundamentales; ii) determinación de si la medida está racionalmente ligada a ese objetivo; iii) descartar si pudo emplearse una medida menos lesiva o invasiva; iv) revisar si se ha logrado un justo balance entre los derechos del individuo y los intereses de la comunidad tomando en cuenta la severidad de las consecuencias, la importancia del fin buscado por el Estado y el grado en que la medida contribuye a ese fin. Además, se ha afirmado que este examen debe tener muy en cuenta el contexto en que ha de realizarse y la calidad de los derechos fundamentales en discusión. Esta fórmula -usada actualmente en el derecho constitucional inglés (V. por todas,. Bank Mellat v. HMT 19 de junio de 2013) me resulta preferible a la que tradicionalmente se ha venido empleado en estos temas (constitucionalidad del fin perseguido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), porque permite a los Tribunales constitucionales nacionales el necesario margen de valoración

de las condiciones particulares de los casos, teniendo en cuenta la necesaria inmersión de sus decisiones dentro de las condiciones particulares de su país y su sociedad.

En relación al alegato de la irretroactividad de las normas, la mayoría cita la sentencia n.º **2018-19030** de las 17:15 horas de 14 de noviembre de 2018. Al respecto, debo mencionar que, ciertamente, en esa resolución salvé el voto y en él se deja constancia de mi posición en algunos de los temas tratados en esta acción. Por esa razón transcribo el voto:

“VOTO SALVADO PARCIAL DE LA MAGISTRADA HERNÁNDEZ LÓPEZ.

Aunque coincido en una buena parte con los razonamientos que fundamentan la sentencia emitida por la mayoría de este Tribunal dentro de este proceso constitucional, considero apropiado dejar definida integralmente mi posición sobre los temas planteados.

I.- Un punto de partida común. Existencia de un Derecho fundamental a la jubilación.

2.- Existe unanimidad -tanto entre las distintas partes que intervienen en este asunto, como entre quienes integramos este Tribunal Constitucional- respecto de la existencia de un derecho fundamental a la jubilación, como expresión destacada de los Estados sociales de Derecho modernos. El compromiso del Estado costarricense con los derechos sociales nace del propio texto constitucional (entre otros artículos 56 y siguientes) y de varios instrumentos internacionales de derechos humanos a él incorporados -incluso con rango superior en virtud de lo señalado en el artículo 48 de la Constitución Política. En particular, esta Sala a partir de la sentencia 1147-90 de las 16 horas del 21 de septiembre de 1990, ha mantenido con claridad y constancia este punto, de modo que la cuestión no requiere mayores elaboraciones que las realizadas por el voto de mayoría, al tenor del marco jurídico señalado.

II.- Fijación de la controversia.

3. Ese consenso comienza a diluirse frente al tema de las posibilidades legislativas de configuración de dicho derecho fundamental, no tanto respecto del diseño inicial de los sistemas de jubilación, sino principalmente en lo que se refiere a las posibilidades de que los diversos órganos constitucionalmente competentes, ajusten y modifiquen a

través del tiempo, los diversos elementos concretos que componen los sistemas de jubilación ya en funcionamiento.

4. Encontramos, por un lado, una línea de razonamiento sostenida por una consistente mayoría de esta Sala, la cual -con distintas integraciones- ha reconocido posibilidades amplias de ordenación, regulación e incluso limitación del ejercicio del derecho la jubilación en sus distintas facetas, dejando así un margen de configuración suficiente al legislador en lo referido no solo a las condiciones para la obtención de los beneficios, sino también en relación con el contenido concreto de las prestaciones a recibir, todo con el fin de lograr el mejor cumplimiento de las finalidades propias de dichos sistemas.

5. Frente a ello, y justamente en reacción a las múltiples adaptaciones y cambios que ha llevado adelante el Estado en los sistemas de jubilación existentes, los afectados en cada momento han alegado principalmente la lesión de sus derechos fundamentales a la propiedad, igualdad a la protección de sus derechos adquiridos, así como también la falta de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales de las medidas tomadas.

6. En esencia, esta misma situación se presenta en el caso concreto, de manera que este pronunciamiento se propone seguir ese curso ya marcado y elaborar -a partir de la existencia no controvertida de un derecho fundamental a la jubilación- la posición de quien suscribe sobre la existencia y alcance de las potestades legislativas frente al citado derecho fundamental a la jubilación, para luego -superado ese escalón- determinar si en el caso concreto se ha afectado -de manera ilegítima y sin justificación constitucional- las disposiciones constitucionales traídas al caso.

III.- Justificación de un reconocimiento al legislador de poderes suficientes de configuración del derecho a la jubilación.

A.- Razones y finalidad de los derechos de solidaridad y la necesidad de una particular hermenéutica jurídico-constitucional para ellos.

7. En relación con la cuestión de los poderes de configuración que tiene el legislador sobre los regímenes de pensión, el texto de la mayoría resulta también un buen punto de partida. La sentencia 2379-96 de las 11:06 del 17 de mayo de 1996, que se transcribe parcialmente en el considerando VII del voto de mayoría refleja con claridad la tesis que apoyo en el sentido de reconocer una suficiente capacidad legislativa de configuración y reconfiguración -a través del tiempo- de condiciones y beneficios de los derechos de

solidaridad, que se sustenta, en primer lugar, en la exigencia de una perspectiva interpretativa diferente y especial para el abordaje de tales derechos.-

8. No puede ignorarse que el derecho a la jubilación responde a la impronta de destacados movimientos sociales que se presentan principalmente durante el siglo anterior, la cual no se limitó a “aggiornar” al Estado costarricense frente al principio de solidaridad (la “fraternité” de los revolucionarios franceses que se imponía claramente los países más desarrollados) sino que se tradujo en una auténtica reescritura de nuestro contrato social a través de la introducción del capítulo de garantías sociales en la Constitución Política y su cumplimiento sostenimiento en el texto constitucional surgido luego de la ruptura del orden constitucional acaecida en 1948.

9. Consecuentemente con lo anterior, el derecho de jubilación –junto con otros como el de seguridad social, la protección de minorías y discapacitados entre otros- comparten en nuestro ordenamiento -en tanto derechos de solidaridad- la particularidad jurídica de que no se ejercen **frente** al Estado sino **junto con** el Estado, a diferencia de los derechos fundamentales tradicionales, (denominados también liberales o de primera generación o incluso, meramente, libertades negativas) en cuyo ejercicio efectivo no se busca ni se requiere la actividad del poder estatal, más que para asegurar el espacio de libre acción de las personas.

10. Esta particularidad tiene necesariamente que prevenirnos contra un empleo incondicionado de categorías e instrumentos hermenéuticos surgidos y adaptados para la protección constitucional de derechos fundamentales de raíz liberal, cuya operatividad y eficacia radica precisamente en que buscan y permiten acentuar lo individual y lo propio, tal y como debe ser en esos casos, es decir, la protección de la libertad y autonomía de los individuos frente a los inevitables avances de quienes ejercen el poder en una sociedad.-

11. Por el contrario, los derechos de solidaridad, (y dentro de ellos el derecho de jubilación) son la plasmación jurídica de una toma de conciencia por parte de la sociedad, de que la aventura de ser humano lo es “con otros” con quienes se comparte –en el nivel más fundamental- un destino común, como seres dignos en el más amplio sentido del término. Nos hallamos en una estancia ajena al individualismo y a sus mecanismos de protección y defensa, al grado de que precisamente los derechos de solidaridad involucran siempre y necesariamente actividades de “redistribución”, “traslación” y “reparto”, términos todos carentes de sentido dentro de un enfoque individualista y que exigen por tanto a los operadores jurídicos en su lectura y

aplicación, un enfoque interpretativo que tome en cuenta esa particular condición de derechos de incuestionable dimensión y alcance colectivo.

B.-La obligada existencia y mantenimiento de sistemas complejos para el logro del ejercicio efectivo de derechos de solidaridad.

12. Otra particularidad que amerita ser tomada en cuenta en el caso de los derechos de solidaridad y que apoya la idea de un amplio margen de acción legislativa, es la que se refleja en el hecho de que para su ejercicio efectivo, el Estado deba construir complejos sistemas de los que depende su concreción efectiva en favor de los beneficiados.- En particular, puede apreciarse como -entre otros-, la jubilación, las becas y la entrega de beneficios en general, no es labor sencilla, y que los diseños, como en el caso de sistemas de jubilación o salud, conllevan la ponderación y ajuste de factores financieros necesariamente variables en el tiempo, de modo que el reto es lograr el sostenimiento a lo largo del tiempo de las prestaciones que se busca dar, sin olvidar en este punto que los regímenes que más agudamente presentan esta necesidad de reconfiguración son, precisamente, los denominados regímenes contributivos de reparto, es decir aquellos en los que los aportes actuales y correspondientes a los cotizantes más jóvenes sirven para pagar las prestaciones de los cotizantes que van cumpliendo con las condiciones exigidas para recibir beneficios.

13. Sin pretensión de agotar el recuento de tales elementos variables, y con base en hechos que son públicos y notorios, puede mencionarse para el caso de nuestro país, el aumento en varios años en la expectativa de vida; la mejora general de las condiciones y la calidad de vida que se disfruta, lo cual implica un aumento del gasto personal para sostenerla; el retraso en la edad de incorporación a la base de cotizantes; las endémicas altas tasas de desempleo y subempleo; el descenso de la tasa de natalidad con su incidencia negativa en la base de cotizantes; el descenso en los salarios reales de los trabajadores, lo que limita su capacidad para contribuir y atender los aumentos en las cuotas al sistema; la globalización de las crisis económicas que tocan a nuestro país y que precisamente en la coyuntura actual se hace más agudo con los desequilibrios fiscales en crecimiento y la poca capacidad de los gobiernos de concertar soluciones y finalmente, el cambio fundamental del paradigma que se consolida en nuestro a través de la Ley de Protección al Trabajador, respecto de los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto, que pasaron a ser -junto con el régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, solo el escalón primario o básico del sistema previsional costarricense. Todos los anteriores, son factores que imponen

cambios en los regímenes de pensiones con el fin de evitar su colapso y lograr su adecuada sobrevivencia en el tiempo.

14. Por lo dicho, no parece tener mucho sentido que, por un lado, reconozcamos que los factores a tomar en cuenta son esencialmente variables y que, en efecto, han variado sustancialmente pero no para mejor, y sin embargo, se prive a las autoridades competentes de las capacidades necesarias para hacer los ajustes requeridos en tales sistemas, de manera que pueda asegurarse su perduración, precisamente para lograr que se sostenga el cumplimiento en el mayor grado posible, de las finalidades fundamentales de la solidaridad.

15. En esta misma línea de pensamiento se ubica el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa que adoptó varias decisiones sobre el recorte de las pensiones en Grecia con ocasión de su crisis económica y en las cuales se ponen límite a los ajustes impuestos por la denominada “troika”, *señalando que el Estado está obligado a cumplir con la Carta Social de 1961 y que cualquier decisión sobre pensiones “debe reconciliar el interés general con los derechos individuales, incluyendo las legítimas expectativas”* de los individuos “sobre la estabilidad de las reglas aplicables”.

16. De ese modo, el Comité ha avalado los recortes o restricciones de las pensiones -en especial de las más altas- siempre y cuando éstos sean razonables y proporcionados y sirvan para evitar medidas más gravosas y sin perder de vista que se trata de regímenes de naturaleza social y solidaria y no de cuenta individual. Se ha advertido igualmente que previo a la determinación, y como parte de su fundamentación, debe existir un nivel de análisis técnico sobre los efectos de las medidas como se indicó supra, los cuales deben ser de acceso público y debe haberse escuchado a los afectados porque se trata del ingreso que reciben en curso, como medio de subsistencia y en el cual se basa la gran parte de su proyecto de vida y de su derecho a una vejez digna.

C. Los efectos sobre terceros: El aspecto relegado de la ecuación de los derechos de solidaridad.

17. Justifica también la admisión de una particular discrecionalidad del legislador en la variación de las condiciones de ejercicio de los derechos de solidaridad, según la postulo, el hecho de que a diferencia de los tradicionales derechos fundamentales de la primera hora del constitucionalismo moderno, la dinámica de los derechos de solidaridad requiere para su adecuado funcionamiento, de una activa participación de terceros que muchas veces no solo no perciben ventaja alguna sino que, al contrario,

intervienen únicamente como fuente de los recursos que se trasladan o se reparten. Esa es la esencia del concepto de solidaridad recogida en la teoría constitucional que subyace a nuestra Carta Fundamental y que las autoridades estatales actúan cuando imponen o reacomodan cargas en cumplimiento de los mandatos constitucionales concretos. Y es igualmente esa noción de solidaridad la que impone a todos los operadores jurídicos la necesidad de una perspectiva particular al momento de la revisión y el juzgamiento de sus desarrollos concretos, nada menos que para verificar si la solidaridad fluye en el sentido querido por el constituyente hacia el logro del equilibrio y suplir la necesidad que se pretende atender, sin que se convierta en una mera exacción del patrimonio de unos para dárselo a otros sin un sustrato de justicia que la apoye y justifique.

18. Esto último, se plasma en la obligación ya recalcada de revisar los casos de nuestros sistemas de jubilaciones por reparto que durante por mucho tiempo, no se limitaron a asegurar un nivel de vida digno sino a dar mucho más, siempre en nombre de la solidaridad y justicia social, y siempre con cargo, más o menos directo, a los patrimonios de terceros: los contribuyentes. De poco vale en este punto apoyarse en una supuesta cotización alta por parte del beneficiario si el sistema no está construido para que cada persona disfrute de sus ahorros y más bien depende de lo aportado por muchos otros para financiar la propia jubilación y además resulta obvio en el actual estado de cosas, que el total de tales aportes, considerados en sí mismos, no pueden ni podrían sustentar los niveles de beneficios que, en general, se vinieron fijando históricamente. La cuestión resulta muy simple: más tarde o más temprano, el propio concepto de los regímenes de reparto establecidos en el ámbito de las instituciones públicas, no es realizable sin un aporte adicional del Estado, no solo pagando su parte de las cotizaciones, sino como fuente de recursos para cubrir faltantes. Por ello resulta constitucionalmente correcto -en los propios términos del principio de solidaridad que anima a los derechos sociales- reservar para el legislador el grupo de potestades y los medios apropiados que le permitan el reajuste de la ecuación de la solidaridad.

D. Conclusión de este tema.

19. Las razones dadas anteriormente, abonan mi posición de entender que los órganos democráticos de poder han de tener, frente a las condiciones en las autoridades legislativas y ejecutivas competentes concretan los derechos de solidaridad en una sociedad, y en un determinado momento histórico, las suficientes potestades de configuración, reconfiguración y de amplia reordenación en general, justamente con el fin de que, respetando la finalidad constitucional esencial de lograr una sociedad

solidaria, se puedan realizar los ajustes correspondientes siempre que, en los hechos, ese objetivo constitucional haya perdido su norte y no resulte sostenible en su configuración actual, o cuando haya derivado en privilegios o prebendas sin más justificación que el mero interés en su conservación. Naturalmente, tal capacidad de ordenación debe transcurrir por los cauces del Estado de Derecho y cumplir todas las salvaguardas constitucionales, tanto en lo que se refiere al cumplimiento de los elementos formales y de procedimiento, como también en cuanto a los límites materiales específicos, tal y como señala la Procuradora en su informe y que obligarían primordialmente a la justificación de la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión de acuerdo a la finalidad de solidaridad social, como quedó claramente establecido en la sentencia 2013-6638 de esta Sala que abordó precisamente el tema los toques de beneficios dentro del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social y cuyas líneas centrales son sin duda extrapolables a este nuevo caso, en el tanto en que definen la manera amplia en que pueden regularse las condiciones para el disfrute de las jubilaciones, tales como, toques, rebajos y –señaladamente- la relación entre lo aportado por el cotizante en sus años activos y las sumas a recibir en su condición de jubilado.

20. Incluso, este punto admite todavía una advertencia más: no desconozco el riesgo para los ciudadanos de otorgar poderes de cualquier tipo, al Estado y tampoco estoy renegando con esta tesitura, de mi posición ideológica que coloca a las personas y su dignidad por encima de todas y cualquier organización. En ese sentido, guardo en lo particular, muchas reservas respecto de la manera en que se emplea y se ha empleado el valor de la solidaridad en el caso concreto de la creación de regímenes de pensiones básicos pero distintos del general a cargo de la Caja Costarricense del Seguro Social, lo que ha ocasionado que se les reste a los contribuyentes la libertad de disponer de sus ingresos, a fin de entregar ventajas a grupos específicos, sin que se ofrezcan razones motivaciones verdaderamente, objetivas, razonables y convincentes para ello.

IV.- Análisis de los reclamos en contra de la normativa impugnada.

21. Con base en lo dicho, se puede entrar a revisar las lesiones constitucionales alegadas respecto de la normativa impugnada en la cual, resumidamente, se estableció legislativamente una condición para la entrada en vigor de un tope máximo de jubilación aplicables a los jubilados pertenecientes a “*todos los regímenes contributivos de pensiones con cargo al Presupuesto del Estado*”. Dicha condición se fijó como la comprobación de una insuficiencia de los regímenes de cubrir con los aportes o cotizaciones obreros, patronales y estatal, los egresos por concepto de pago de

beneficios. Con dicha disposición legislativa y la directriz para ponerla en práctica se afectaron, según se alega, derechos adquiridos, la seguridad jurídica, los principios de legalidad e igualdad y el principio de razonabilidad en la regulación de derechos fundamentales.

A.- Validez de la fijación de un tope a los pagos de jubilaciones.

22. En este punto concreto concuerdo con los razonamientos de la sentencia de mayoría que afirman la validez constitucional de la imposición de topes en los pagos periódicos por concepto de jubilación. Parece importante recalcar, siguiendo a la Procuraduría en su informe, que esa ha sido la posición claramente sostenida por la Sala y que coincide además con la jurisprudencia de otros tribunales de la materia constitucional como la Corte Suprema Argentina o bien el Tribunal Constitucional español, del cual se cita la jurisprudencia emitida en la sentencia 134/1987, del 21 de julio de 1987 y reiterada en la n.º 83/93, del 8 de marzo de 1993. A lo anterior, debe agregarse, como elemento relevante, que el tope recogido en la ley número 7858 aquí discutida, no es una innovación jurídica dentro de los regímenes de jubilación que ella regulan, pues en dicha norma lo que hizo fue reformar el tope establecido en la Ley 7605 de 2 de mayo de 1996, y ésta última se entiende como una modificación tácita de lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 7302 conocida como Ley Marco de Pensiones que también fijó en su momento un tope ligado también un salario de referencia específico. En conclusión, resulta constitucionalmente aceptable que el legislador haya decidido ajustar el mecanismo de tope para el pago de pensiones establecido desde hace casi treinta años, todo en ejercicio de su poder de configuración y siempre con resguardo siempre de las debidas justificaciones y razones técnicas que los sostengan.

B.- Sobre las lesiones al derecho de propiedad y no confiscación.

23. En relación con estos reclamos, concuerdo plenamente con lo señalado y expuesto por la mayoría de la Sala por entender que se ajusta a la línea interpretativa que sostengo, de manera, en el caso concreto, no existen en mi criterio afectaciones de tales derechos constitucionales.

C.- El reclamo por lesión del artículo 34 Constitucional.

24. Considero necesario apartarme del criterio de mayoría en este punto, pues, entiendo que no existe en la norma discutida ninguna lesión de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política.- Como lo propone la Procuradora Adjunta, la citada norma fundamental es precisamente una de las disposiciones a las que cabe imponer una lectura diferente y especial cuando se trata de los derechos de solidaridad y en esa línea resulta posible –sin afectar el sentido protector del citado artículo constitucional o la seguridad jurídica- el establecimiento legislativo de un tope que opere hacia el futuro para los pagos periódicos de jubilación que se hagan a partir del momento en que según lo dispuesto en la ley, lleguen a concurrir las condiciones para que opere; tope además que, como vimos, ni siquiera es una novedad jurídica para los afectados sino que existe normativamente desde 1992.-

25. Cabe observar que, aun partiendo de una lectura tradicional del artículo 34 de la Constitución Política, ya en la sentencia 2379-96 de las 11:06 del 17 de mayo de 1996 se dio una respuesta convincente a una cuestión esencialmente igual a ésta, pero referida al Régimen de pensiones del Magisterio nacional y allí se explicó cómo las posibilidades de modificación y limitación de los componentes del sistema de jubilaciones, pueden considerarse incorporadas en la relación jurídica, desde el nacimiento jurídico de los sistemas de jubilación por lo que es razonable tenerlas como integrando el “clausulado” que regula la relación entre el régimen y sus afiliados.

26. En esta nueva ocasión, parece apropiado profundizar en esa línea y dar el paso siguiente para reconocer y aplicar de forma clara una hermenéutica diferente al artículo 34 Constitucional, según se explicó en el aparte III anterior (parágrafos 7 al 20) y ello es lo que me lleva a compartir en términos generales la posición de la Procuraduría General de la República, y entender que no se afecta la protección del artículo 34 de la Carta Fundamental cuando el legislador actúa su potestad de reconfiguración de los diversos elementos del derecho a la jubilación, siempre por supuesto que no lo desvirtúe del todo o bien lo reduzca de tal manera que coloque a los afectados en una situación que afecte su dignidad o su capacidad de lograr un nivel de vida aceptable y digna.- En este punto, rechazo la existencia de una obligación fuerte para el Estado de sostener -con dineros de los demás administrados -un nivel de vida móvil, variable y ligado a los niveles de ingreso de las personas en su vida laboral activa; encuentro que tal idea repugna al concepto básico de protección de la igualdad y dignidad esencial de las personas. En mi criterio, esas diferencias de estatus que puedan llegar a darse entre las personas han de construirse por parte de ellas mismas, con sus propios esfuerzos y recursos, generados bajo el marco del ordenamiento jurídico. Existe en esto una

similitud con la posición que se mantiene por las autoridades europeas competentes en el tema, tales como el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa quien ha adoptado varias decisiones sobre el recorte de las pensiones en Grecia con ocasión de la crisis económica, señalando que “... *el Estado está obligado a cumplir con la Carta Social de 1961 y que cualquier decisión sobre pensiones “debe reconciliar el interés general con los derechos individuales, incluyendo las legítimas expectativas” de los individuos “sobre la estabilidad de las reglas aplicables”*. Se permiten así los recortes o restricciones de las pensiones -en especial de las más altas siempre y cuando éstos sean razonables y proporcionados y sirvan para evitar medidas más gravosas. Para ello deben valorarse los aportes, rebajos, y otras condiciones particulares de cada régimen, agrego que sin perder de vista de que se trata de regímenes de naturaleza social y solidaria y no de cuenta individual.

27. No encuentro, en fin, una lesión a los derechos adquiridos de los participantes del régimen pues por su particular naturaleza, ellos pueden verse sometidos a los cambios en las prestaciones a futuro, sin afectación de sus derechos adquiridos, con lo cual resulta innecesaria la diferencia que hace la mayoría en este aspecto y ello no solamente por lo recién expuesto sino porque, bajo un análisis tradicional, no tiene utilidad alguna la creación de dos grupos de afectados, pues igual debe rechazarse la gestión en cuanto a quienes hicieron efectivo su derecho de jubilarse después de que la ley discutida ya había entrado en vigor, como también respecto de quienes lo hicieron antes porque – como lo demuestra la Procuraduría- respecto a ellos lo que realmente debe determinarse es si sus regímenes contaban ya con un tope a aplicar en virtud de leyes anteriores aplicables, por lo que la discusión sería, en cada uno de los casos particulares, sobre cuál sería la norma (y el tope) que se les debe aplicar, lo cual deja de ser un conflicto de constitucionalidad.

D.- Sobre la inconstitucionalidad por aplicación de la Directriz impugnada al Régimen del Magisterio Nacional.

28. Este reclamo apunta específicamente a sostener que la Directriz lesiona la Constitución Política, por cuanto dispone su aplicación a las jubilaciones con cargo al régimen del Magisterio Nacional. De la argumentación del accionante parece deducirse que la infracción se configura por cuanto “*la propia Sala ha señalado que se trata de un régimen especial*”. Sobre el tema resulta importante recalcar que contrario a lo pretendido, la Constitución Política ni en su texto ni en sus principios, contiene disposición alguna que imponga algún ámbito de autonomía al régimen del Magisterio Nacional como la que asume el accionante. Lo anterior deja ubicada la cuestión

estrictamente bajo el poder de configuración del legislador quien puede, redefinir el grado de separación que tendrá dicho régimen de pensiones, más aún cuando, como se explica más adelante, las circunstancias financieras del sistema han hecho imperativa la transferencia de recursos del Estado para hacer frente a las obligaciones del citado régimen. Por ello, también en este aspecto la Directriz discutida no va más allá de lo dispuesto en la ley 7858 cuyo análisis y validación constitucional ya se ha realizado.

E. Sobre la afectación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

29. En este punto, sostengo que la medida recogida en la norma legislativa discutida y en la directriz que la hace efectiva, no alcanza a lesionar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la regulación de derechos fundamentales. En el ámbito del derecho constitucional y en particular en lo que respecta al tema de la razonabilidad y proporcionalidad de medidas que limitan el ejercicio de derechos fundamentales, la jurisprudencia de los distintos tribunales constitucionales nacionales, tiende a amalgamar los aportes originales del derecho anglosajón y el alemán, para decantarse por un procedimiento de verificación que consta de cuatro pasos: i) comprobación de si la medida tiene un fin legítimo de alcance suficiente para justificar la limitación de derechos fundamentales; ii) determinación de si la medida está racionalmente ligada a ese objetivo; iii) descartar si pudo emplearse una medida menos lesiva o invasiva; iv) revisar si se ha logrado un justo balance entre los derechos del individuo y los intereses de la comunidad tomando en cuenta la severidad de las consecuencias, la importancia del fin buscado por el Estado y el grado en que la medida contribuye a ese fin. Además, se ha afirmado que este examen debe tener muy en cuenta el contexto en que ha de realizarse y la calidad de los derechos fundamentales en discusión. Esta fórmula -usada actualmente en el derecho constitucional inglés (V. por todas, Bank Mellat v. HMT 19 de junio de 2013) me resulta preferible a la que tradicionalmente se ha venido empleado en estos temas (constitucionalidad del fin perseguido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), porque permite a los Tribunales constitucionales nacionales el necesario margen de valoración de las condiciones particulares de los casos, teniendo en cuenta la necesaria inmersión de sus decisiones dentro de las condiciones particulares de su país y su sociedad.

Consecuentemente, de acuerdo a lo señalado en el apartado 19, si bien esta medida en sí misma, y por las razones indicadas, no la considero desproporcionada e irrazonable, lo dicho vale para este caso en concreto, porque en otros que se lleguen a presentar se deberá realizar el necesario escrutinio para justificar su legitimidad en el marco del derecho de la Constitución y las obligaciones internacionales existentes.

30. Los accionantes alegan en este caso que la decisión tomada por el legislador de imponer un tope al pago de sumas por jubilación no está debidamente justificado frente al fin que persigue y denuncian la ausencia de estudios técnicos para definir dicho tope en un monto diez veces mayor a un determinado salario de referencia y se afirma también que la norma contiene unas excepciones que no se sostienen frente al fin pretendido.- Incluso, se alega que las normas impugnadas no puede demostrar su idoneidad, su necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto, y se dan razones para ello, por lo que en su concepto, resultan ser un arbitrio legislativo que afecta el ejercicio de un derecho fundamental sin el apropiado sustento. Sin embargo, según mi criterio, las quejas planteadas -con el alcance y profundidad que los accionantes han querido darle- no resultan suficientes para declarar una lesión al principio de razonabilidad.

31. En cuanto al primer punto, desde mi perspectiva la medida cuenta con suficiente justificación pues responde a una situación fáctica muy concreta y apremiante como lo es el hecho de que el tope se impone a partir del momento en que el Estado como tal, entra a suplir dinero de los contribuyentes para cubrir los faltantes para atender las obligaciones derivadas del pago de beneficios en los distintos regímenes; lo anterior resulta obvio para el caso de los regímenes especiales con cargo directo al Presupuesto General, como el régimen de pensionados de Hacienda y otros especiales, pero también resulta válido cuando hablamos de la comprobación de una condición deficitaria del régimen de Reparto de Pensiones del Magisterio Nacional. Es decir, en todos los casos en que se ha aplicado el tope se ha comprobado que el Estado en cuanto tal, ha constatado una erosión clara del concepto de un régimen de reparto, y debe entrar a suplir las faltas de contenido económico para atender las obligaciones de los diversos regímenes, aparte de suplir los pagos de cotizaciones que a él corresponden. Creo que lo anterior legitima claramente la posibilidad de intervención estatal como la que se ha establecido en tanto que ello tiene un claro fin protector de la salud de las finanzas de los regímenes de pensiones y las del Estado que debe acudir en su rescate.

32.- En el segundo punto, también me parece suficientemente claro que la medida tomada tiene una vinculación directa e incuestionable con la finalidad arriba indicada y de la mayor relevancia, como lo es sanear y equilibrar los costos que -debido al debilitamiento del sistema- ha debido asumir el Estado. Con la citada finalidad está racionalmente vinculado el establecimiento del tope, como disposición que puede aportar para el logro del fin buscado.

33.- De igual forma, en cuanto al tercer punto, se acusa la inexistencia de estudios técnicos para justificar la propiedad de la medida y efectivamente en los antecedentes que constan en el expediente se aprecia la falta de estudios técnicos que justifiquen precisamente esta medida. En este aspecto, estimo apropiados los razonamientos de la Procuraduría en que recalca que debe tenerse en cuenta que la norma discutida no establece –ex novo- un tope, pues ya existía esa figura desde la promulgación de la ley 7302, sino que cambia los parámetros para calcular el mismo y las condiciones de su aplicación. La discusión sobre razonabilidad se desplaza entonces hacia la justificación o no del nuevo tope, respecto del cual no se aportan argumentos para ser valorados por el Tribunal. De cualquier modo, no puede dejarse de tomar en cuenta lo señalado por el Ministerio de Hacienda, primero respecto de la magnitud de las sumas que debe aportar el Estado Central para cubrir los costos de los regímenes de jubilación, incluidos los especiales; se ha indicado un faltante de poco más de 236 mil millones de colones anuales que deben desembolsarse de forma adicional a lo generado por los ingresos de los regímenes de pensiones. Por ello encuentro absolutamente adecuada la intervención del Estado en este tema a través de la adopción de medidas apropiadas para intentar sanear tales cuentas. Por otra, parte también afirma el Ministerio de Hacienda que de los más de 276 mil millones de colones que se mueven dentro de los distintos sistemas de pensiones, el 15 por ciento de dicha cantidad se entrega a un 3 por ciento de los beneficiarios que son los que tienen asignadas pensiones más altas. De esa manera, la imposición de un tope, resulta razonable en cuanto tiende a redistribuir de manera más justa y equitativa esos dineros estatales aportados por todos los contribuyentes. Como lo dice la mayoría, la falencia de los accionantes para alegar sobre este aspecto de razonabilidad es determinante y en concreto los números anteriores más bien apuntalan la idea de que la medida es ajustada en el tanto que la fijación de un tope -o alguna medida parecida que produjera similares efectos reductores en el pago al estrato conformado por los accionantes, hubiera sido requerida, en cualquier caso, como parte de las medidas necesarias para lograr una mejora en la ecuación económica del sistema.

34.- Finalmente, en lo que respecta al cuarto punto, también la norma supera el examen de razonabilidad en tanto el tope opera en los estratos más altos de ingresos por jubilaciones y lo hace abarcando a todos los jubilados en esa situación, sin distingo del momento en que se obtuvo la jubilación efectiva. Con ello la medida asegura una igualdad a lo interno de dicho estrato y además una adecuada proporcionalidad en la asignación de cargas frente a los otros estratos de ingresos por jubilación más bajos que, aunque también contribuyen, no extraen tanto del sistema como las personas

accionantes. Por otra parte, no puede olvidarse para este análisis que los mayores aportes a un régimen de reparto no pueden traer consigo ningún derecho fijo e inmutable respecto de proporciones o de sumas a recibir como jubilado. Lo anterior solo ocurre a lo interno de sistemas de capitalización donde quien aporta más recibe más, o -en los regímenes de reparto respecto de los dineros efectivamente aportados por el contribuyente y sus rentas concretas, pero solo en ese justo monto, pero como se dijo, esto está muy lejos de ser el caso, de modo que la necesidad de reequilibrar el sistema no puede ser obstaculizado por pretensiones que son financieramente insostenibles desde la perspectiva de la salud económica de un Estado. Y finalmente, debería tomarse en cuenta que las personas afectadas con el tope no han sido colocadas en una situación precaria ni mucho menos, sino que el tope fijado, (diez veces el salario más bajo pagado en la administración) resulta, desde la perspectiva estructural, muy similar al de aquellos salarios de los funcionarios activos que ocupan los rangos más altos en la planilla estatal, de manera que, el sacrificio resulta ser tolerable sin una grave afectación de los sujetos pasivos de la norma.

35. En resumen, sostengo que la medida legislativa en esta acción se ubica -desde la perspectiva de su razonabilidad y proporcionalidad- dentro de ese marco de opciones válidas que el legislador tiene a su disposición para remediar un problema de las finanzas del Estado claramente reconocible y peligroso. Tan es así que ha sido el propio legislador quien ha echado mano de tal discrecionalidad en la selección de los medios de atender el problema, y ha optado por derogar la medida discutida para sustituirla por otras de distinto carácter, pero siempre con el objetivo y la finalidad de lograr un reajuste de las cargas por un lado y los beneficios por otro, en la materia de los sistemas de pensiones. Lo anterior demuestra lo inapropiado que resultaría la reducción en esta materia, de ese margen de movimiento de los gobernantes, en procura de la realización de una solidaridad más afinada y justa.

F.- Sobre la lesión al principio de igualdad.

36. Se ha argumentado en algunas de las acciones sobre este tema, la existencia una infracción al principio de igualdad contenida en la regla del artículo 3 bis inciso b) de la Ley 7858, Al respecto, debe repasarse la estructura de la ley: con el artículo 3 de la Ley 7605, con la nueva redacción generada mediante la Ley número 7858, pues el legislador ha impuesto un tope al pago de jubilación a todos los que disfrutaban de las condiciones en ella reguladas; no obstante, a renglón seguido, el artículo 3 bis de la Ley 7605 determina dos excepciones a esa determinación legislativa de topar las jubilaciones: el inciso a) ordena no aplicar el tope ordenado a la jubilación: a) *Cuando por resolución de*

la Sala Constitucional corresponda como derecho adquirido el incremento del treinta por ciento (30%) determinado en la Ley No. 7007, de 5 de noviembre de 1985, este se aplicará sobre el tope máximo aquí establecido, cuando sea del caso, y únicamente para los beneficiarios que posean este derecho de acuerdo con los registros de la Dirección Nacional de Pensiones.

Por otra parte el inciso b) ordena no aplicar el tope fijado: *“b) En los supuestos en los que se aplique el beneficio de postergación cuando la ley del régimen lo indique así”.*

37. Es decir, el universo de los afectados por la norma el artículo 3 de la Ley 7605, reformado la norma discutida ha sido reducido por los incisos antes citados pues con ambas excepciones se busca eximir a algunos jubilados de la obligación que se crea legislativamente de aportar recursos para sustentar el régimen del que se benefician todos los demás incluidos los accionantes. De lo anterior se extraen dos puntos relevantes para la discusión de este reclamo: primero que los accionantes sí tienen legitimación para discutir las exenciones en tanto que el artículo 3 bis, en sus dos incisos, busca reducir el universo de afectados con lo que la carga impositiva resultará redistribuida entre los restantes afectados, con claro perjuicio de su derecho de igualdad de trato y de su peculio. En segundo lugar, lo que se pide a la Sala es la anulación de la norma que excepciona la aplicación del tope; tal anulación de esta excepción permitiría que se aplique de manera cabal la obligación ya establecida por el legislador de topar las pensiones, según lo quiso al promulgar el artículo 3 de la Ley 7605.

38. En segundo término, en cuanto al fondo de la cuestión, estimo que debe descartarse de plano el reclamo contra el inciso a), no solo porque no existe un reclamo formalmente argumentado en contra de su texto, sino porque, al remitirse a una situación ya definida en el ámbito del ejercicio del poder jurisdiccional, sería completamente contrario a los principios básicos de división de poderes que este Tribunal declarase la inconstitucionalidad de una decisión judicial con carácter de cosa juzgada o que intentara declarar la inconstitucionalidad de su propio dictum en un caso conocido y decidido de manera formal. En el inciso a) del artículo 3 bis solamente se describe la situación de un grupo de personas que está amparada por el velo que surge como resultado de una actividad jurisdiccional regularmente concluida y por ende no podría ser tratada como si de un acto legislativo se tratase para efectos de valorar y declarar su validez constitucional, pues ello contravendría toda la estructura sobre la que opera el control de constitucionalidad en nuestro país.

39. En cambio, en cuanto al inciso b), se trata de una decisión legislativa que toma la figura de la postergación establecida en diversas leyes y opta por eximirla de la aplicación del tope en un nítido ejercicio de discrecionalidad legislativa. La objeción de los accionantes tiene ver no solo con la distinción facial que se hace entre quienes atrasaron su retiro efectivo, más allá del momento en que cumplieron los requisitos (es decir, quienes postergaron) y quienes no lo hicieron, sino también respecto de aquellos que habiendo retrasado su salida más allá del momento en que cumplieron los requisitos, no obtuvieron en su momento la formal declaratoria de postergación. En este punto la diferenciación puede calificarse de objetiva y claramente determinable, sin embargo y de conformidad con todo lo que he venido exponiendo, no resulta ser ajustada al fin perseguido, que busca un imprescindible logro del reequilibrio en las finanzas en algunos sistemas previsionales. Frente a tal fin, no se aprecia ni se ha ofrecido ninguna razón válida, más allá de la voluntad legislativa en la ley 7858, para exonerar de su necesaria parte de sacrificio y colaboración, a quienes permanecieron en el sistema más allá del momento en que cumplieron las condiciones de jubilación.

40. En los escritos de las partes se ha señalado que el reconocimiento de una ventaja monetaria por postergación opera como un estímulo apropiado y necesario para lograr que las personas permanezcan contribuyendo al sistema por un tiempo mayor, es decir, entregando más dinero al régimen lo cual se traduce en una ventaja o ganancia para el sistema. Sin embargo, para las personas que postergaron su salida y ahora reciben una suma mensual alta, la aplicación de la igualdad jurídica conlleva que también ellos deben ser incluidos en las medidas de reajuste y equilibrio dado que para ellos como para los demás, es el Estado el que cubre con dineros del presupuesto nacional una buena parte de lo que reciben mensualmente. Desde esa perspectiva, es aceptable entender que la postergación, como medida de estímulo, puede resultar apropiada para la salud económica de los regímenes y, desde esa perspectiva, el empleo de un tope diferenciado para estos casos podría ser ciertamente una medida de la que podría echar mano el Estado para lograr conciliar los distintos fines en juego; pero lo que resulta inaceptable desde el punto de vista de la igualdad es que frente a una misma y comprobada exigencia de sacrificio a la que deben responder todos en la medida de sus capacidades, se exonere a unos jubilados, con fundamento en un criterio como el de las aportaciones que hicieron en el pasado, dato que resulta irrelevante frente a la finalidad de nivelación financiera que se pretende con la medida de topar las jubilaciones. En esa línea de razonamiento -según se explicó- los aportes solo son una referencia secundaria cuando se trata de equilibrar a futuro un régimen de reparto como los analizados, en donde ninguno de los cotizantes ha abonado ni lejanamente

para sostener los pagos que se le hacen en razón de su propia jubilación. Por ello, lo correcto atender lo solicitado y declarar inconstitucional el inciso b) del artículo 3 bis de la Ley número 7858 con todas sus consecuencias.

V. Conclusión general.

41. De la exposición anterior, resulta necesario concluir que en este caso se trata de la regulación y limitación de derechos de solidaridad, cuyas características jurídicas y modo de puesta en ejercicio exigen de la Sala un enfoque hermenéutico constitucional amplio en favor de la actividad legislativa, pero, a cambio de ello, una mayor exigencia respecto de su justificación, en especial en relación con su razonabilidad y proporcionalidad.

42. Desde esa perspectiva, la actuación legislativa concreta sometida a control de la Sala, no lesiona en sí misma los derechos de propiedad y tampoco lesiona lo dispuesto en el artículo 34 Constitucional sobre derechos adquiridos ni tampoco los principios seguridad jurídica, legalidad o razonabilidad y proporcionalidad; sin que ello obste para que en cada caso concreto, se pueda valorar si la medida incumple tales reglas o bien si se ajusta en cambio al derecho de la Constitución. En cambio, estimo que el inciso b) del artículo 3 bis de la Ley impugnada sí lesiona el principio de igualdad al establecer una diferencia insostenible desde la perspectiva del fin perseguido por la norma. Por consecuencia, se anula dicha disposición concreta y se declara sin lugar la acción en todo lo demás.”

El voto de mayoría reconoce que la normativa puede tener efectos retroactivos en caso de una “*debacle*” económica. Según lo había indicado en el voto transcrito supra, la sostenibilidad es un principio inherente a todo régimen solidario de pensiones y obliga a todos sus participantes a contribuir de forma razonable y proporcionada, a su mantenimiento. Me remito entonces a mis razonamientos transcritos supra en cuanto a este tema en el voto supra citado.

Finalmente, en cuanto a la nota consignada en el por tanto, renuncio a la misma por innecesaria.

Nancy Hernández López

Magistrada

Exp: 17-001676-0007-CO

Nota del Magistrado Cruz Castro. Los límites a las contribuciones especiales y la potestad tributaria del Estado.

En este voto he concurrido con la mayoría en cuanto resolvió parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y por lo tanto, se procedió a anular el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes N° 9380 y N° 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, he considerado oportuno suscribir esta nota para expresar algunos argumentos adicionales al tema básico que es objeto de esta acción, a saber, las denominadas contribuciones especiales y demás cargas tributarias que se han venido estableciendo en perjuicio de pensiones ya establecidas. Este tema requiere un cuidadoso análisis sobre derechos adquiridos y sobre los límites de la potestad legislativa frente a los ciudadanos.

Tal como lo he considerado en votos anteriores (expediente 15-000432), estimo que este tipo de gravámenes sobre los montos de pensiones sólo pueden establecerse cuando el trabajador está activo y aún en ese supuesto, únicamente en casos muy excepcionales y con pleno sustento técnico.

Una vez que el trabajador se ha jubilado o pensionado, no pueden imponerse contribuciones especiales o cargas tributarias adicionales, máxime cuando estas cargas se imponen sin un sustento técnico sólido e integral. Por otra parte, le está vedado al legislador modificar el monto de la pensión, si ya ha sido reconocida. Estos gravámenes adicionales no pueden aplicarse a las jubilaciones concedidas, ni siquiera si se establece que se aplicarán a los meses venideros. Así entonces, las contribuciones o cargas sólo podrían afectar a las pensiones nuevas, no así a las ya otorgadas. Las pensiones ya otorgadas se vuelven inmunes al establecimiento de este tipo de contribuciones y gravámenes. La vulnerabilidad y limitaciones que vive el pensionado, justifican aún más una tutela a sus derechos. La tutela especial al adulto mayor, es un horizonte y referente que no puede ignorarse en estas decisiones, aunque en muchos casos, se ignora.

No puede desconocerse que las personas pensionadas constituyen un grupo vulnerable de la población, que deben ser protegidas de forma especial, como lo

establece nuestra Constitución Política (art. 51). Sobre la protección especial de la población jubilada, nótese que existen una serie de principios y normas constitucionales e internacionales de derechos humanos que relacionan el derecho a la pensión con una garantía de prestación durante la vejez. Así por ejemplo, el artículo 25 del Convenio sobre la Seguridad Social, No. 102 de la OIT, establece lo siguiente:

"Artículo 25

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

En el mismo sentido, véanse los artículos 16 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 31 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, 5 de la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social, número 118 de la O.I.T., 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todos los cuales se refieren al derecho a la pensión como un derecho humano. Derecho que además se enmarca dentro del reconocimiento de nuestro Estado como Estado social y democrático de Derecho, en donde, se recoge el principio de solidaridad social, la equidad en las relaciones societarias, la promoción de la justicia social y la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, descartando discriminaciones arbitrarias e irrazonables.

Así entonces, las contribuciones especiales o cargas tributarias adicionales al monto de las pensiones puede establecerlas el legislador, pero no a las pensiones ya otorgadas. A los que ya disfrutaban de su pensión, no se les puede aplicar una norma que reduzca el monto de la dotación económica asignada. Esta limitación es consonante con una saludable limitación al poder: el principio de irretroactividad de las normas y al reconocimiento de la intangibilidad del monto de pensión ya otorgada. El legislador puede establecer estas contribuciones a las pensiones, pero solamente al trabajador activo, no al jubilado. El jubilado tiene derecho a que se respeten las condiciones y reglas bajo las cuales obtuvo su pensión, es decir, que se mantengan las condiciones que la ley contenía para él al momento en que adquirió su derecho a la jubilación. Los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas adquieren especial trascendencia y luminosidad frente a una persona jubilada.

Además, el único supuesto que se podría admitir para poder establecer este tipo de contribuciones especiales a una pensión ya otorgada, para los meses venideros, sería que se compruebe una incidencia fiscal importante y previa razonabilidad técnica. Debe existir un motivo bien fundado para imponer estas restricciones.

Las leyes impugnadas no tuvieron estudios que comprobaran que las medidas tomadas fueran útiles para preservar el fondo o el sistema de pensiones, o que con ellas se corrigen las situaciones de desequilibrio, y que no se generan minusvalías para los pensionados y jubilados que se verían afectados haciéndoles nugatorio el disfrute del derecho jubilatorio. Se aprecia en este caso que se aportaron estudios de la misma Asamblea Legislativa y no de los diputados proponentes. Es decir, primero se presentó el proyecto de ley y luego se ordenó al departamento técnico de la Asamblea Legislativa realizar los estudios. En segundo lugar, claramente no existe sustento técnico sobre el contenido de la medida y su impacto en los jubilados.

Por otro lado, comparando lo que sucede con la carga tributaria en materia de renta, el límite máximo de renta a las empresas es del 30 % y el 25% a personas físicas. Así entonces, frente a los jubilados, el Estado tiene también límites para su potestad impositiva; la pensión para un jubilado, es su ingreso, por esta razón, las obligaciones tributarias o como en este caso, las contribuciones especiales, que se le impongan deben regirse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables a las tasas impositivas que se fijan para salarios y ganancias. El hecho que una persona se jubile, no deja en libertad al Estado para imponer una obligación impositiva o una contribución especial que supere los límites tributarios de los asalariados y las personas jurídicas. Así que en estos porcentajes, se evidencian desigualdades o discriminaciones ilegítimas, pues el porcentaje de esta contribución supera, sobradamente, el impuesto a las personas jurídicas y a las personas físicas. Esta diferenciación se hace sin ninguna justificación que determine la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, que es el parámetro para una norma restrictiva en el plano económico.

Desde el punto del derecho tributario constitucional, no existe un sustento doctrinal satisfactorio que convierta una contribución solidaria, en un impuesto. Son contribuciones que se alejan del derecho tributario, pero se adentran en una zona indeterminada conceptualmente, imprecisión que es fuente de arbitrariedad o la imposición de obligaciones sin límites precisos, más allá de la propia voluntad del poder que impone esa contribución.

No dudo que en un Estado solidario como el costarricense, puedan ser necesarias contribuciones, pero no sólo de parte de los pensionados o jubilados, también se requiere el aporte solidario de los sectores de mayores ingresos del país. Por el momento, el límite máximo de la solidaridad lo determinan las tasas de impuesto sobre la renta. Es probable que deberían ser superiores, pero si se aumentan, debería ser para toda la población. La solidaridad no es sólo una obligación de los jubilados, es de toda la población. Los sectores de altos ingresos, tienen una gran deuda con las aspiraciones de equidad, igualdad y solidaridad de la sociedad costarricense, pero eso se expresa en las potestades tributarias y en lo que se contribuye del producto interno bruto, que en el caso costarricense, no supera el dieciséis por ciento. La ruta de la solidaridad, apenas comienza, el primer paso: la contribución solidaria de los pensionados, pero queda mucho por hacer. Si nos quedamos anclados en las obligaciones solidarias para los jubilados, será difícil que este concepto de solidaridad en la contribución, se extienda a otros sectores sociales y económicos.

Deberíamos esperar más contribuciones solidarias de los sectores de mayores ingresos, esa es la ruta política que se ha iniciado con el proyecto consultado. Empero, como lo expresé, es inevitable pensar que respecto de los jubilados y pensionados, la voluntad política encuentra poca resistencia, por ello, el tema se hace muy complicado frente a otros sectores que tienen el poder efectivo en el campo político y económico.

El establecimiento de contribuciones especiales a las pensiones y su consecuente reducción del monto percibido, debe estar razonablemente sustentado. Razonabilidad y proporcionalidad, las líneas infranqueables para las decisiones desde el poder. No basta decir que algo es razonable y proporcional, hay que demostrarlo y resistir los cuestionamientos del mismo nivel. Hay que tener mucha prudencia en estas acciones restrictivas, especialmente cuando incide en las condiciones de vida de grupos vulnerables como los jubilados. No parece ser esta la mejor vía para fortalecer el Estado social de Derecho. La dignidad de la población jubilada requiere mayor cautela en las decisiones desde el Poder. Los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, rigen, con mayor intensidad, para una población tan vulnerable como los adultos mayores.

Fernando Cruz C.

Magistrado

Exp: 17-001676-0007-CO

Res. N° 2020019632

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas y treinta y tres minutos el nueve de octubre del dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad N° 17-1676-0007-CO promovidas por [Nombre 001], portador de la cédula de identidad N° [Valor 001], así como las acumuladas **N° 17-002469-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 002], cédula de identidad N° [Valor 002], [Nombre 003], cédula de identidad N° [Valor 003], [Nombre 004], cédula de identidad N° [Valor 004], [Nombre 005], cédula de identidad N° [Valor 005], [Nombre 006], cédula de identidad N° [Valor 006], [Nombre 007], cédula de identidad N° [Valor 007], [Nombre 008], cédula de identidad N° [Valor 008], [Nombre 009], cédula de identidad N° [Valor 009], y [Nombre 010], cédula de identidad N° [Valor 010]; **N° 17-005794-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 011], cédula de identidad N° [Valor 011]; **N° 17-004865-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 012], cédula de identidad N° [Valor 012]; **N° 17-006508-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 013], cédula de identidad N° [Valor 013]; **N° 17-006510-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 014], cédula de identidad N° [Valor 014]; **N° 17-006512-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 015], cédula de identidad N° [Valor 015]; **N° 17-006514-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 016], cédula de identidad N° [Valor 016]; **N° 17-006515-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 017], cédula de identidad N° [Valor 017]; **N° 17-006516-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 018], cédula de identidad N° [Valor 018]; **N° 17-006517-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 019], cédula de identidad N° [Valor 019]; **N° 17-006518-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 020], cédula de identidad N° [Valor 020]; **N° 17-006521-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 021], cédula de identidad N° [Valor 021]; **N° 17-006522-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 022], cédula de identidad N° [Valor 022]; **N° 17-006523-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 023], cédula de identidad N° [Valor 023]; **N° 17-006525-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 024], cédula de identidad N° [Valor 024]; **N° 17-006526-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 025], cédula de identidad N° [Valor 025]; **N° 17-006527-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 026], cédula de identidad N° [Valor 026]; **N° 17-006529-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 027], cédula de identidad N° [Valor 027]; **N° 17-006587-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación de [Nombre 029], cédula de identidad N° [Valor 029]; **N° 17-006588-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 028], cédula de identidad N° [Valor 028], en representación

de [Nombre 030], cédula de identidad N° [Valor 030]; N° **17-006590-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 031], cédula de identidad N° [Valor 031]; N° **17-006595-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 032], cédula de identidad N° [Valor 032]; N° **17-006596-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 033], cédula de identidad N° [Valor 033]; N° **17-006598-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 034], cédula de identidad N° [Valor 034]; N° **17-006601-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 035], cédula de identidad N° [Valor 035]; N° **17-006602-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 036], cédula de identidad N° [Valor 036]; N° **17-006605-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 037], cédula de identidad N° [Valor 037]; N° **17-006607-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 038], cédula de identidad N° [Valor 038]; N° **17-006608-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 039], cédula de identidad N° [Valor 039]; N° **17-006619-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 040], cédula de identidad N° [Valor 040]; N° **17-006622-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 041], cédula de identidad N° [Valor 041]; N° **17-006624-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 042], cédula de identidad N° [Valor 042]; N° **17-006627-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 043], cédula de identidad N° [Valor 043]; N° **17-006630-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 044], cédula de identidad N° [Valor 044], en representación de [Nombre 045], cédula de identidad N° [Valor 045]; N° **17-006692-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 046], cédula de identidad N° [Valor 046]; N° **17-006693-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 047], cédula de identidad N° [Valor 047]; N° **17-006694-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 048], cédula de identidad N° [Valor 048]; N° **17-006695-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 049], cédula de identidad N° [Valor 049], en su condición de apoderado generalísimo de [Nombre 050], cédula de identidad N° [Valor 050]; N° **17-007064-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 051], cédula de identidad N° [Valor 051], y [Nombre 052], cédula de identidad N° [Valor 052], en favor de [Nombre 053], portadora de la cédula de identidad N° [Valor 053]; N° **17-007660-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 054], cédula de identidad N° [Valor 054] y N° **17-007157-0007-CO**, interpuesta por [Nombre 055], cédula de identidad N° [Valor 055], **contra los artículos 1, 2, inciso a), y 3, de la Ley N° 9383 del 29 de julio del 2016, “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones”; artículo único, de la Ley N° 9380, del 29 de julio del 2016, denominada “Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones”; artículos 1, inciso b), 2 y 8 y el Transitorio II, de la Ley N° 9381, del 29 de julio de 2016, denominada “Caducidad de Derechos de Pensión de hijos e hijas y reformas del Régimen de Pensiones Hacienda-Diputados, regulados por la Ley N° 148, Ley de Pensiones de Hacienda del 23 de agosto de 1943”; así como el artículo 3, de la Ley N° 9388, de 10 de agosto de**

2016, denominada “Reforma normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al presupuesto para contener el gasto de pensiones”.

Resultando:

I.- La Sentencia N° 2020-19274 de las 16:30 horas del 7 de octubre de 2020, en la parte dispositiva, estableció que:

*“Por mayoría, se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas. En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes N° 9380 y N° 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado. El Magistrado Castillo Víquez da razones diferentes. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas, salvan el voto y declaran sin lugar dichas acciones acumuladas por razones diferentes. En cuanto a las Leyes N° 9381 de 29 de julio de 2016 y N° 9388 de 10 de agosto de 2016, por unanimidad se declaran sin lugar las acciones. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas dan razones diferentes. En lo demás, por unanimidad, se declaran sin lugar las acciones. Por unanimidad, se rechazan de plano las acciones acumuladas N° 17-007660-0007-CO y N° 17-005794-0007-CO, en cuanto no ofrecieron argumentación clara y precisa de los motivos para accionar contra las normas objeto de esta acción. Los Magistrados Cruz Castro y Hernández López ponen notas separadas. El Magistrado Rueda Leal emite voto particular en cuanto a los siguientes aspectos: **1)** Declara inamisible las acciones de inconstitucionalidad a las que se les asignó los números de expedientes 17-004865-0007-CO y 17-007660-0007-CO, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asunto previo, fueron planteados cuando las leyes cuestionadas no habían sido aplicadas a las partes*

tuteladas. 2) Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9380 y 9383, pues ni resultan contrarias a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, ni transgreden la protección internacional de que gozan las personas adultas mayores. Al respecto, estima que, de acuerdo con el texto expreso del artículo 67 del de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, la pensión o jubilación puede reducirse siempre y cuando se respete el 40% de un salario de referencia; sin embargo, de los argumentos de los accionantes no se desprende una transgresión evidente y automática de ese porcentaje, ya que las leyes 9380 y 9383 establecen un límite del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión. Además, el mínimo exento que contiene la ley n.º 9383 y el límite del 55% de la deducciones de las mayores pensiones sometidas a una escala gradual de afectación, garantizan pensiones más que dignas para personas adultas mayores. 3) Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9381 y 9388, pues estima constitucionalmente válido que, conforme al principio de solidaridad social, cuando un régimen de pensiones se encuentra en crisis de sostenibilidad financiera se modifiquen las condiciones de las pensiones o jubilaciones con mayores beneficios para solventar esa situación, siempre y cuando los ajustes tengan como finalidad resguardar la sostenibilidad del régimen y se respeten el principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como la dignidad humana de las personas adultas mayores. 4) En cuanto al resto de aspectos da razones separadas. La Magistrada Garro Vargas pone nota. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-”.

Ahora bien, se ha advertido -de oficio- que en este punto 2, de la parte dispositiva de esta sentencia, que corresponde al voto particular del Magistrado Rueda Leal, se cometieron unos errores materiales que se deben corregir, tal como se dirá; lo anterior, al tenor del artículo 12, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con el fin de dar cabal cumplimiento al contenido del fallo.

Redacta el Magistrado **Salazar Alvarado**; y,

CONSIDERANDO:

ÚNICO.- Sobre la necesidad de enmendar de oficio la sentencia N° 2020-19274. De conformidad con la doctrina que informa al artículo 12, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se hace necesario corregir el error material contenido en la parte dispositiva de la Sentencia N° 2020-19274 de las 16:30 horas del 7 de octubre de 2020, toda vez que, en su parte dispositiva, omitió consignar la palabra “*Convenio*” cuando se refería al artículo 67; en ese mismo punto, en la oración después de “*Además*” se consignó “*la deducciones*”, y posteriormente, “*las mayores pensiones*”; cuando lo correcto, era agregar la palabra “*Convenio*”; y, por su orden, consignar el plural del artículo “*la*” en “*las deducciones*” y la frase “*las mayores pensiones*” por “*las pensiones más altas*”. De este modo, la Sala estima que, ante lo evidente de los yerros que se plantean, lo propio es corregir los errores materiales en el voto particular del Magistrado Rueda Leal, concretamente en el punto 2; de manera tal, que el por tanto corregido deberá quedar como se transcribe en la parte dispositiva de esta sentencia.

Por Tanto:

Se corrige el error material en la parte dispositiva de la Sentencia N° 2020-19274 de las 16:30 horas del 7 de octubre de 2020, para que se lea de la siguiente manera:

“Por mayoría, se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas. En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en las Leyes N° 9380 y N° 9383, ambas de fecha 29 de julio de 2016, en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado. El Magistrado Castillo Viquez da razones diferentes. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas, salvan el voto y declaran sin lugar dichas acciones acumuladas por razones diferentes. En cuanto a las Leyes N° 9381 de 29 de julio de 2016 y N° 9388 de 10 de agosto de 2016, por unanimidad se declaran sin lugar las acciones. Los Magistrados Rueda Leal, Hernández López y Garro Vargas dan razones diferentes. En lo demás, por unanimidad, se declaran sin lugar las acciones. Por unanimidad, se rechazan de plano las acciones acumuladas N° 17-007660-0007-CO y N° 17-005794-0007-CO, en cuanto no ofrecieron argumentación clara y precisa de los motivos para accionar contra las normas objeto de

esta acción. Los Magistrados Cruz Castro y Hernández López ponen notas separadas. El Magistrado Rueda Leal emite voto particular en cuanto a los siguientes aspectos: 1) Declara inamisible las acciones de inconstitucionalidad a las que se les asignó los números de expedientes 17-004865-0007-CO y 17-007660-0007-CO, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asunto previo, fueron planteados cuando las leyes cuestionadas no habían sido aplicadas a las partes tuteladas. 2) Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9380 y 9383, pues ni resultan contrarias a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, ni transgreden la protección internacional de que gozan las personas adultas mayores. Al respecto, estima que, de acuerdo con el texto expreso del artículo 67 del Convenio de la OIT C102 de 1952 -Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)-, la pensión o jubilación puede reducirse siempre y cuando se respete el 40% de un salario de referencia; sin embargo, de los argumentos de los accionantes no se desprende una transgresión evidente y automática de ese porcentaje, ya que las leyes 9380 y 9383 establecen un límite del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión. Además, el mínimo exento que contiene la ley n.º 9383 y el límite del 55% de las deducciones de las pensiones más altas sometidas a una escala gradual de afectación, garantizan pensiones más que dignas para personas adultas mayores. 3) Declara sin lugar la acción en cuanto a las leyes n.ºs 9381 y 9388, pues estima constitucionalmente válido que, conforme al principio de solidaridad social, cuando un régimen de pensiones se encuentra en crisis de sostenibilidad financiera se modifiquen las condiciones de las pensiones o jubilaciones con mayores beneficios para solventar esa situación, siempre y cuando los ajustes tengan como finalidad resguardar la sostenibilidad del régimen y se respeten el principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como la dignidad humana de las personas adultas mayores. 4) En cuanto al resto de aspectos da razones separadas. La Magistrada Garro Vargas pone nota. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese”.-

Magistrados Fernando Castillo V., Presidente / Paul Rueda L. / Nancy Hernández L. / Luis Fdo. Salazar A. / Jorge Araya G. / Anamari Garro V. / Ronald Salazar M.