

Martes 20 de octubre de 2011, n. 201

Corte Suprema de Justicia
SALA CONSTITUCIONAL

Exp. 10-002621-0007-CO.—Res. N° 2011008994.—Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.—San José, a las quince horas y treinta y nueve minutos del seis de julio del dos mil once. Acciones de inconstitucionalidad acumuladas N° 10-002621-0007-CO y 10-007678-0007-CO promovidas por Albino Hernández Altamirano y Gerardo Arias Mora, mayores, portadores de la cédula de identidad número 0601230543 y 0501830635, vecino San Felipe de Alajuelita y de Nicoya, respectivamente; contra Artículo 7, antes artículo 10, del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico de la Caja Costarricense de Seguro Social, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en sesión número 8151 del 17 de mayo del 2007.

Resultando:

1°—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las dieciséis horas veinticinco minutos del dieciocho de febrero de dos mil diez, el accionante Hernández Altamirano solicita que se declare la inconstitucionalidad de Artículo 7, antes artículo 10, del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico de la C.C.S.S. aprobado por Junta Directiva de la CCSS en sesión número 8151 del 17 de mayo del 2007. Alega que las normas establecen una prohibición de otorgar más de una pensión de este régimen dentro del mismo núcleo familiar, lo que provoca una situación discriminatoria sin justificación razonable y objetiva para los solicitantes de pensión de este programa de asistencia social que forman parte de un mismo grupo familiar. Refiere que esa prohibición vulnera los artículos 33, 50.1, 51, 73, 74 y 177 de la Constitución Política, los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que si en un mismo grupo familiar existen 2, 3, 4 o más personas con discapacidad o adultas mayores, en condición de pobreza extrema y alto riesgo social, y tan solo a una de ellas se le concedió una pensión del Régimen No Contributivo, entonces a las otras personas ya no se les podría otorgar el beneficio, pese a encontrarse en las mismas condiciones de invalidez o vejez, pobreza extrema y alto riesgo social. Aduce que para esto no existe ninguna justificación razonable y objetiva para que se prohíba otorgar más de una pensión del Régimen No Contributivo en un mismo grupo familiar, siempre y cuando se cumplan las condiciones reglamentarias requeridas para ello. Afirma que si existen personas dentro de un mismo núcleo familiar que poseen las condiciones de invalidez y de pobreza, se les debería otorgar la pensión a cada uno de ellos, para que así el Estado procure garantizarles una vida digna, máxime que el beneficio de pensión es individual, no grupal o familiar. La norma violenta los principios de universalidad, generalidad, integridad y suficiencia de la protección, así como los principios de razonabilidad, proporcionalidad, solidaridad y justicia social, por cuanto en materia de beneficios sociales no deben existir lineamientos reprochables y odiosos que restrinjan el número de beneficios dentro de un mismo grupo familiar, pues, precisamente, lo que pretendió el legislador con la creación de programas

solidarios a favor de los sectores sociales más vulnerables como lo es el programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, es brindar protección económica al mayor número posible de costarricenses y extranjeros, con problemas de discapacidad, invalidez, vejez, orfandad o indigencia, independientemente de si pertenecen o no al mismo grupo familiar.

2º—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las once horas veintisiete minutos del 7 de junio de 2010, el accionante Arias Mora solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 7 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, según el texto vigente, con las reformas introducidas por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 14 de la sesión N° 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del actual artículo 7, antes artículo 10 del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico de la C.C.S.S. Alega que, mediante resolución de la Sala Constitucional dictada en el recurso de amparo que se tramita en el expediente 09-013570-0007-CO, se le otorgó plazo para interponer acción de inconstitucionalidad contra el actual artículo 7, antes artículo 10 del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico de la C.C.S.S. Manifiesta que inició los trámites para el otorgamiento de una pensión por el Régimen no contributivo desde octubre del 2005, pues cumplía todos los requisitos de ley, incluyendo un impedimento de la capacidad general de más de un 66.66%. El único motivo por el cual se le rechazó su solicitud fue que su madre ya recibía ese beneficio. Estima que ese criterio denegatorio de su solicitud es ilegal e inconstitucional. La pensión de la cual goza su madre es ínfima y apenas logra satisfacer sus necesidades más prioritarias. Debido a su padecimiento le es imposible conseguir un trabajo remunerado. No existe justificación para que, si en un grupo familiar existen dos, tres, cuatro o más personas con discapacidad o adultas mayores, en condición de pobreza extrema y alto riesgo social y tan solo una de ellas tiene una pensión del Régimen No Contributivo, a las otras personas no se les puede conceder el beneficio, pese a encontrarse en las mismas condiciones. Estima que la norma impugnada viola los artículos 11, 33, 50.1, 51, 73, 74 y 177 de la Constitución Política, los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos entre otros, así como los principios de universalidad, generalidad, integridad y suficiencia de la protección, principios de razonabilidad y proporcionalidad, solidaridad y justicia social.

3º—A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

4º—La certificación literal del libelo en que se invoca la inconstitucionalidad en el asunto interpuesto por el señor Hernández Altamirano consta a folio 43-72 del expediente, que corresponde entre otros al libelo de interposición del proceso ordinario de pensión del Régimen no contributivo por invalidez, dentro del expediente N° 08-002218-0166-LA. En el caso del señor Arias Mora, el asunto base es el recurso de amparo N° 09-013570-0007-CO, el cual se encuentra suspendido por haberse interpuesto la acción de inconstitucionalidad respectiva.

5º—Por resolución de las ocho horas treinta minutos del veintinueve de abril de dos mil diez (visible a folios 108 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

6º—La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 364. Señala que en cuanto a la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad, que la demanda que dio origen a ese proceso (y de la cual consta copia en el expediente) se deduce que la solicitud de pensión del señor Hernández Altamirano fue presentada el 9 de mayo de 2006, cuando el Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS no contenía aún la restricción que aquí se cuestiona, restricción que -como ya indicamos- entró en vigencia con el reglamento aprobado por la Junta Directiva de la CCSS en su sesión n.º 8151, celebrada el 17 de mayo de 2007. En esas circunstancias, la posible violación de los derechos constitucionales del accionante obedecería a una indebida aplicación de la norma reglamentaria cuya constitucionalidad cuestiona, asunto que debería ser conocido en la vía ordinaria -o, eventualmente, en la vía de amparo- pero no en la de inconstitucionalidad. Estima que si a la solicitud del accionante se le aplicó retroactivamente una

norma, en su perjuicio, ese es un asunto que debe ser dilucidado en la vía ordinaria (precisamente en el asunto que sirve de base a esta acción) o en la vía de amparo, no en la de inconstitucionalidad. Por ello, la presente acción resulta inadmisibile. El “Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico”, fue creado por la ley n.º 5662 de 23 de diciembre de 1974: “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” y se considera un programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Dicha ley, en su artículo 4, dispone que del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se tomará, como mínimo, un 10,35% para el financiamiento del régimen. Para ser beneficiario de una pensión de este tipo, la persona debe encontrarse en un estado que requiera de amparo económico inmediato, lo cual se determina mediante los estudios respectivos. La prestación que se otorga puede ser económica o de cualquier otro tipo a juicio de la Junta Directiva de la CCSS y las personas que accedan al beneficio quedan, por ese solo hecho, asegurados con el Seguro de Salud que administra la misma CCSS. La cuantía de la prestación económica es fijada periódicamente por la Junta Directiva de la CCSS, con base en los estudios técnicos que necesariamente debe realizar para ello. Es importante indicar que si bien el régimen cuyo reglamento se impugna en esta acción es no contributivo, no es posible catalogar la entrega de sus prestaciones como un acto de beneficencia, o de liberalidad, propio de los regímenes de asistencia social. Por el contrario, al formar parte el régimen no contributivo de pensiones del sistema de seguridad social del país, debe entenderse que quienes cumplen los requisitos normativamente dispuestos para tener acceso a sus prestaciones, tienen un verdadero derecho a que se les conceda una pensión de ese tipo. Cita a José Francisco Blasco Lahoz en cuanto indica que un régimen no contributivo integrado a la seguridad social de un país “... no es algo discrecional o limitado, según los recursos destinados, sino que se considera ya un derecho subjetivo perfecto y un título jurídico que se configura conceptualmente dentro de la Seguridad Social...” (Blasco Lahoz, José Francisco y otros, Curso de Seguridad Social II, Prestaciones, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, primera edición, 2007, p. 479). Agrega el autor citado que “...el criterio que utiliza la O.I.T. (art. 70.1 del Convenio 102) para considerar una prestación de Seguridad Social y no de Asistencia Social es la facultad de recurrir en el caso de que le sea denegada una prestación, o reclamar en cuanto a la cantidad o calidad de la misma”. (idem, p. 481). La Procuraduría General de la República advierte que existe otro régimen, como es la ley n.º 7125 de 24 de enero de 1989, denominada “Ley de Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Cerebral Profunda”, por lo que se administra dos programas: el de pensiones ordinarias, y el de pensiones por parálisis cerebral profunda. Ahora bien, los reglamentos del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS anteriores al aprobado por la Junta Directiva de esa institución en su sesión N.º 8151 del 17 de mayo de 2007, no contemplaban restricción expresa alguna para que dos o más integrantes de un mismo grupo familiar pudiesen obtener una pensión de ese régimen. Luego de la entrada en vigencia del reglamento aprobado en la sesión N.º 8151 citada, se presentaron varios recursos de amparo en los que se cuestionaba la aplicación del artículo 10 de dicho reglamento. Al resolver los recursos, la Sala estimó que el grupo familiar al que se refería la restricción estaba constituido únicamente por la “familia nuclear” y no por la “familia extensa”, para lo cual cita la sentencia N.º 13424-2008, que a su vez refiere a la N.º 1125-2007 de las 15:02 horas del 30 de enero de 2007. En ella se indica, entre otras cosas: “De este modo, considera la Sala que, al aplicar el indicado artículo 10 ibidem, los operadores jurídicos deben partir del concepto de familia nuclear y no de la familia tradicional o extensa que engloba a los abuelos, tíos, primos e, incluso, medio hermanos, hijos adoptivos entre otros. Hacerlo de modo distinto resulta disconforme del Derecho de la Constitución, concretamente, al concepto de familia nuclear, a los fines de tutela especial de ésta y al principio de solidaridad social sobre todo, para aquellas personas que como la recurrente, requieren de amparo económico inmediato dadas sus circunstancias particulares”. En un sentido similar la Sala ratificó que la pensión que reciban los hermanos que ya no forman parte de la familia nuclear, no pueden afectar la posibilidad de que se otorgue una pensión del régimen no contributivo (para los efectos cita la sentencia No 8769-2009 de las 17:53 horas del 20 de marzo de 2009). Luego de las sentencias transcritas, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social decidió reformar el artículo 7 del Reglamento del Régimen no contributivo de pensiones vigente, para no hacer referencia a la naturaleza familiar, sino indica que:

“Entre las personas que son residentes habituales de una misma vivienda y que a la vez comporten y participan entre sí de la formación y/o utilización de un mismo presupuesto, solo se podrá conceder una pensión del Programa Régimen no Contributivo”. La reforma se orienta para no utilizar el criterio de “familia nuclear”, sino el de “convivencia”, para establecer el grupo de personas al cual no es posible otorgar más de una pensión del régimen no contributivo. En el criterio de la Procuraduría General de la República, subsiste la inconstitucionalidad de la norma, toda vez que el otorgamiento de las prestaciones de ese régimen debe basarse, estrictamente, en criterios de necesidad, de manera tal que si el grupo familiar recibe ya una pensión del régimen no contributivo, esa pensión debe contabilizarse como un ingreso más del núcleo familiar, que relacionado con los gastos, debe reflejar la existencia o no del estado de necesidad que se pretende combatir. Estima que no es razonable la norma, si el fin de la restricción que se impugna es que no se abuse de los recursos del régimen no contributivo de pensiones, el medio utilizado para ello no es el adecuado, pues puede ocurrir que aun habiéndose otorgado una pensión del régimen que aquí se analiza, el grupo familiar continúe en una situación de necesidad de amparo económico inmediato. Para determinar si dentro de un mismo grupo familiar se justifica otorgar más de una pensión del régimen no contributivo, resulta indispensable realizar un estudio que muestre la situación socio-económica del grupo. Ese estudio podría reflejar, perfectamente, que no es procedente otorgar una segunda o tercera pensión a ese grupo, pero no porque esté descartada per se la posibilidad de acceder a una segunda o tercera pensión, sino porque la situación socio-económica del grupo no lo justifica. Evidentemente, la CCSS, como gestor de este régimen de pensiones -partiendo del hecho innegable de que los recursos económicos son escasos- puede establecer un umbral de pobreza, por encima del cual no proceda el otorgamiento de una pensión de este régimen; pero ello no puede implicar que, a priori, se presuma que un grupo familiar, por el solo hecho de percibir una pensión del régimen, ha superado ya ese umbral. Cita en su apoyo la sentencia N° 2007-17971, razón por la cual considera inconstitucional la norma.

7º—La señora Ileana Balmaceda Arias contesta a folio 113 la audiencia concedida, manifestando que el accionante no fundamenta la violación al artículo 11 constitucional en modo alguno, en cuanto se queja de lo regulado por el artículo 7 y el numeral 10, del Reglamento del programa de régimen no contributivo. Por el contrario, debe relacionarse con la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, el artículo 73 establece las facultades de administración de los Seguros Sociales, a cargo de la Caja. En la argumentación del accionante existe una contradicción toda vez que dice que es el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares la que otorga a la Caja la posibilidad de emitir la reglamentación, ello es conforme a lo regulado por la ley y según el principio de legalidad. Existen otros argumentos que son juicios de valor del accionante. Tampoco ofrece argumentos y fundamentos para sostener la violación a la Constitución Política y la normativa internacional que invoca en su favor. En todo caso, analiza los reclamos de la siguiente manera: En cuanto al principio de igualdad indica que es procedente distinguir y tratar diferentemente el caso de los beneficiarios en cuyo grupo familiar ya existe una pensión del Régimen No Contributivo con respecto a aquellos beneficiarios en cuyo grupo familiar no exista ninguna pensión del régimen no contributivo otorgada. Esa diferenciación responde a un criterio objetivo y además, ajustado a los principios de proporcionalidad y racionalidad. En cuanto al artículo 50 párrafo primero constitucional, declara la progresividad para el disfrute pleno de estos beneficios a la universalidad de las familias. El fondo de este asunto, con la intención del constituyente originario, fue la lucha contra la pobreza, que ésta tienda a desaparecer, no a mantener a los pobres en esa condición por el resto de las eras, en la búsqueda del bien común. El mismo carácter tiene el aun existente seguro de desempleo, una meta programática más de la Constitución Política. No significa la obligación intrínseca de tener, sin mediar requisito alguno, de la Pensión del Régimen No Contributivo. En cuanto al artículo 51 de la Constitución Política indica que si bien el beneficio tiene la característica de tener la meta de reducir las palmarias condiciones de precaria existencia del grupo familiar al cual pertenece la persona. Ese es el espíritu de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, plasmado en su artículo 3, párrafo primero, en su redacción original indicaba: “Artículo 3.- Del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares se destinarán recursos para pagar programas y servicios a las instituciones

del Estado, que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda social y el Patronato Nacional de la Infancia”. (la negrita no es del original). En caso que se quiera decir que esta redacción debe observarse conforme las actuales condiciones sociales y económicas, esto resultaría contrario a la verdad, pues el legislador es quien recientemente retomó el concepto emitido en 1973 y lo pone en contexto actual, precisamente en el año 2009, cuando se emiten las leyes N° 8783 y N° 8793, que vienen a reformar la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, sino véase la actual redacción del mismo párrafo primero de la ley de marras: “Artículo 3.- Con recursos del Fodesaf se pagarán de la siguiente manera programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta Ley, que tiene a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social” (la negrita no es del original). La norma es clara, es un significativo acto del Estado, mediante la promulgación de una ley, para la búsqueda del bien común, la protección de las familias y como corolario una mejor distribución de la riqueza. Consiste en la progresión en la mejora de la calidad de vida, no del individuo, sino de la Familia, dentro del concepto del Estado Democrático Social de Derecho, propio de Costa Rica. La Caja, atendió los fallos de la Sala Constitucional, para modificar la definición del grupo familiar, al reducirlo, al de familia nuclear, con lo cual, una gran cantidad de personas pueden acceder, como antes no lo podía hacer, a una pensión del Régimen No Contributivo. La Sala no ha declarado, que se pueda conceder más de una pensión dentro de la familia nuclear, pues el Reglamento era omisión en tal concepto, pero por la progresividad del Derecho Social, se dinamizó el concepto y tomando de la fuente de la jurisprudencia constitucional, reseña el artículo 28° de la Sesión N° 8427 de la Junta Directiva, celebrada el 04 de marzo de 2010. Se le dio vigencia a la jurisprudencia, pero además existe en el acuerdo la preocupación de darle la mejor cobertura a la población meta, dentro de la normativa que haga plausible su mantenimiento financiero. En cuanto al artículo 73 de la Constitución Política indica que al ser la Caja celosa administradora de los Seguros Sociales, ha cumplido no solo con el encargo del constituyente originario, sino por el legislador derivado según la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Hasta la reciente reforma de la Ley N° 8783, la Caja contó con un monto fijo del 20% del Fondo de Asignaciones Familiares hasta el 13 de octubre de 2009 (ver artículo 4 de la Ley 5662). Los recursos en consecuencia son finitos, limitados durante más de treinta años al original 20%, y su distribución entre la población de familias meta no puede hacerse en forma indiscriminada, sin contar con un procedimiento reglado, dentro del cual deben existir requisitos de asignación del beneficio. Este requisito, plasmado en las normas atacadas, de un solo beneficiario por familia, responde a un criterio armónico de administración de los recursos, claramente limitados, pues, de acuerdo al mismo Estatuto Supremo, numeral 73, el patrimonio de los Seguros Sociales, no se puede desviar para cubrir otros destinos de los establecidos por el Constituyente Originario, y el Programa de Régimen No Contributivo fue creado por Ley, y de acuerdo a la jerarquía de las fuentes, lo ordenado por aquel impera sobre lo promulgado por el legislador. La Caja ha realizado estudios actuariales para establecer hasta donde se pueden cubrir las necesidades de las familias en estado de pobreza extrema. También los parámetros establecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, determinan en buena medida, cuáles familias no pueden cubrir sus necesidades básicas, meta del Régimen No Contributivo. Todo este cúmulo de circunstancias, de orden material, implican la necesidad de establecer requisitos objetivos, entre los cuales se exige que sea una sola persona, en cada grupo familiar, a la cual se le asigna una pensión de este régimen, suma que a fin de cuentas no es para su individual disfrute, sino que lo es para paliar el estado general del grupo familiar, lo contrario sería distorsionar el sentido dado a la ley por el legislador y lo normado por los artículos 50 y 51 de la Constitución Política. Con esto se logra que el ingreso per capita del grupo familiar acrezca, y todos se benefician. Normalmente, con el pago de una pensión de esta naturaleza, se supera los límites de pobreza extrema y hasta lo de pobreza, establecidos por parámetros objetivos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Pero el estado de cosas se vio ostensiblemente modificado, con lo cual la Caja debe jugar con las reglas de juego, en grado sumo diferentes. La Ley

Nº 8783, modificó el artículo 4º de la Ley 5662, de la siguiente forma: “Del Fondo se tomará al menos un diez como treinta y cinco por ciento (10.35%) para el financiamiento del Régimen no contributivo de pensiones por el monto básico que administra la CCSS, a favor de los ciudadanos que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la CCSS, Institución a la cual se le encomendará la administración de este Régimen, a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha Institución” (lo escrito en negrita no es del original). Se obliga a la Caja a realizar una serie de ajustes para poder seguir pagando las pensiones actuales, y continuar con el Programa, pues desgraciadamente sigue existiendo una cantidad apreciable de familias que requieren de la protección especial, creada mediante el Fondo de Asignaciones Familiares. Se debe tomar decisiones, incluso a nivel reglamentaria, dado que se impone racionalizar los recursos. Declarar inconstitucional la norma, dañaría gravemente las facultades de administración del Programa, limitando en donde no es viable, según el Derecho de la Constitución, las potestades del numeral 73 del Estatuto Fundamental. Por lo anterior, vale hacer alusión a las sentencias de la Sala Constitucional Nº 2004-8013 de las 16:23 horas del 21 de julio de 2004, reiteradas por los votos 2006-2980 de las 14:31 horas del 8 de marzo de 2006, y Nº 2007-2269 de las 16:19 horas del 20 de febrero de 2007. El fin del régimen no contributivo no es sacar per se del estado de pobreza, es paliar tal condición, conforme lo ordena el párrafo primero del artículo 50 constitucional. El otorgamiento indiscriminado, individualmente considerados, y no como una entidad solidaria, como lo establece el artículo 51 de la Carta Fundamental, donde todos sus miembros aportan sus ingresos para el bien común. En cuanto se refiere el accionante a los artículos 74 y 177 de la Constitución Política, fueron incluidos dentro de la normativa violentada, con un supuesto afán de conexidad. El numeral 177 menciona a los Seguros Sociales, pero las cuotas aportadas por el Estado, se refieren a los creados por el Constituyente Originario, y no a los creadores de la Ley de Asignaciones Familiares. El resto de la normativa relacionada con los convenios suscritos por el Estado, así como los principios constitucionales señalados por el accionante, resultan derivaciones del articulado supra analizado, pero en modo alguno han sido violentados por la normativa atacada. Los principios de universalidad, generalidad, integridad y suficiencia de la protección, razonabilidad y proporcionalidad, solidaridad y justicia social, son cumplidos por el Reglamento en cuestión, y según el informe de la Contraloría General de la República, en su informe Nº DFOE-SOC-IF-38-2010, de fecha 26 de marzo de 2010, en donde se afirma que la Caja cumple con los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de las posibilidades del mismo Programa, sometido a las condiciones patrimoniales, la variable pobreza, implica una constante reprogramación, con la debida finalidad de alcanzar no a la mayoría de los posibles beneficiarios, sino a todos. La universalidad del cumplimiento del mandato constitucional y legal (Ley de Fodesaf) está restringida por los recursos que el Estado asigna, los cuales no son ilimitados, y por lo tanto, se atienden las necesidades de acuerdo con las prioridades que se establecen. Y ahora con mucho más razón, considerando la sustancial rebaja de estos fondos, al reducirlos la Ley Nº 8783, de 14 de octubre de 2009, del establece 20%, a un relativo 10.35%. En cuanto a la Progresividad, desarrollo continuo dado por la Caja, es de larga data, desde sus orígenes en la década de los cuarentas. No se comprende en el nexo causal de agravio constitucional de la normativa indicada por el accionante, y estos principios, omisión, que es una constante en la presente acción. En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad, y solidaridad, no tiene el más mínimo asidero lógico-técnico-jurídico. El informe de la Contraloría precisamente ha tomado los recursos asignados por el Legislador, y los ha diseccionado conforme al Plan Nacional de Desarrollo. Los parámetros objetivos están basados en criterios técnicos, no son argucias legales para denegar el beneficio, sino para racionalizarlo, y que no se de un desperdicio de recursos. Busca la protección de grupos familiares en necesidad de amparo económico inmediato posible, pero con recursos limitados. Va en beneficio de la colectividad, por cuanto busca una mayor cobertura horizontal, con los recursos asignados. Hay idoneidad por cuanto se limita por grupo familiar, permite que se brinde ayuda a otros grupos familiares que no cuentan con ello y que así lo requiere. La

proporcionalidad se logra con la limitación que establece la norma al proteger a una mayor cantidad de grupos familiares, lo cual es marcadamente superior a la limitación en si misma. En este sentido, estima que es razonable la limitación y proporcional de conformidad con el voto N° 1998-08858. No es un asunto de política institucional sino del Estado, dado que existen otros programas asistenciales, como el IMAS, el Banco Hipotecario de la Vivienda, el Programa Avancemos, Patronato Nacional de la Infancia, Comedores Escolares, Instituto Nacional de las Mujeres, el Programa de Prestaciones Alimentarias, y demás enumerados en la Ley de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares, y otras leyes de Derecho Social. La razonabilidad debe verse en conjunto con la de progresividad de los beneficios sociales. El Estado ha venido dando una mayor cobertura de los beneficios a nivel nacional y con una focalización en los cantones que muestran menor índice de desarrollo social. El Régimen No Contributivo concretiza el Estado Social de Derecho, fundado en los principios de solidaridad y justicia social, y en consecuencia, los beneficios que acuerde y el financiamiento de las obligaciones en que incurra debe encontrar respuesta en los presupuestos de la Caja, los cuales son recursos limitados. Cuando exista posibilidad de mayores recursos para aumento de la cobertura vertical, para dar mayor profundidad a una misma familia, la normativa evolucionará. Solicita declarar sin lugar la acción.

8°—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 097, 098 y 099 del Boletín Judicial, de los días 20, 21 y 24 de mayo de 2010 (folio 308).

9°—Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

10.—En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Castillo Víquez; y,

Considerando:

I.—Sobre la admisibilidad. El párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, en él se establece como necesario la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de habeas corpus o de amparo, o en la etapa de agotamiento de la vía administrativa, además dispone de la necesidad de invocar la inconstitucionalidad de la norma impugnada como medio razonable para proteger un derecho o interés que se considera lesionado. En el criterio de la Sala, ciertamente estos requisitos se cumplen en el caso del señor Hernández Altamirano dado que en su escrito reclama la inconstitucionalidad de la disposición impugnada (folio 7 del asunto base), y en el caso del accionante Arias Mora por resolución de esta Sala, de las doce horas y cero minutos del catorce de mayo de dos mil diez, se le otorga un plazo para formalizar la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Reglamento del Programa del Régimen no contributivo de pensiones, según lo señala el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. La Procuraduría General de la República señala que la acción podría ser rechazada con fundamento en que no es medio razonable para amparar los derechos e intereses constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos invocados como infringidos, dado que las gestiones que dieron origen a los reclamos de constitucionalidad, tienen pretensiones que pueden resolverse en la vía judicial respectiva. Ahora bien, es cierto que el inicio de gestiones administrativas de Albino Hernández Altamirano ante la Caja Costarricense de Seguro Social iniciaron el 9 de mayo de 2006, y las de Gerardo Arias Mora en el mes de octubre de 2005, antes de que en mayo de 2007 las disposiciones establecieran por primera vez la restricción impugnada en la acción (Sesión N° 8151, celebrada el 17 de mayo de 2007), y la que posteriormente a su vez reformó en abril de 2009 (Sesión N° 8343 del 30 de abril de 2009). No obstante lo señalado por la Procuraduría, a juicio de la Sala es claro que a los accionantes se les aplicó la disposición impugnada, dado que ambos demuestran con la prueba que obra en autos, la existencia de decisiones administrativas que deniegan su gestión, pese a que, como lo indica la Procuraduría General de la República, fueron presentadas cuando el régimen no regulaba las restricciones que posteriormente fueron impuestas, mediante la reforma al Reglamento

del programa régimen de pensiones no contributivas, por ende debieron ser resueltas con aquellas disposiciones. Lo cierto es que son necesarias las impugnaciones que ambos accionantes hacen en la vía judicial (el proceso planteado en la jurisdicción laboral para el reconocimiento de la pensión del régimen no contributivo, y el recurso de amparo para el reconocimiento de una pensión bajo el mismo régimen). Lo que resuelva esta Sala en esta acción, sí tendría incidencia clara en la petición de los accionantes, dado que los asuntos que sirven de base a las acciones acumuladas tuvieron que residenciarse en diferentes jurisdicciones, cuando las autoridades recurridas resolvieron aplicando la normativa impugnada, aun erróneamente, causando una posible infracción constitucional, de ahí que, por la forma de resolver y la necesidad de los interesados de plantear su demanda en la vía judicial, es claro que esta Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 7 impugnado (10 derogado) del Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social. En todo caso, es importante reconocer la posibilidad de que ambos procesos radicados en dos distintas jurisdicciones pudieran ser resueltas de modo diverso. Para la Sala es claro que los accionantes se encuentran legitimados para interponer las acciones, pues aun cuando presentaron sus respectivas solicitudes administrativas bajo el imperio de normativa distinta, las reformas posteriores fueron aplicadas a sus respectivos casos, contra lo cual se alega perjuicio. De esta manera, esta Sala debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de la disposición impugnada.

II.—Objeto de la impugnación. En las acciones de inconstitucionalidad acumuladas se impugnan los siguientes artículos del Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. En su versión anterior disponía:

“Artículo 10.- Número de pensiones para un mismo Grupo Familiar. En un mismo grupo familiar, solamente se podrá conceder una pensión del Programa Régimen no Contributivo”.

La versión actual indica lo siguiente:

“Artículo 7.- Del número de pensiones por grupo de convivencia. Entre las personas que son residentes habituales de una misma vivienda y que a la vez comparten y participan entre sí de la formación y/o utilización de un mismo presupuesto, solo se podrá conceder una pensión del Programa Régimen no Contributivo”.

En las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, coinciden los accionantes en que la disposición establece una prohibición de otorgar más de una pensión a un mismo núcleo familiar, sin embargo, padecen condiciones de impedimento en su capacidad general por más de un 66%, y que si bien un familiar ya recibe pensión, su pretensión esta obstaculizada por la norma.

III.—Sobre el fondo. La Caja Costarricense de Seguro Social indica que la reforma ha sido realizada con el fin de ajustar la normativa a reformas legales y dar cumplimiento a la jurisprudencia de esta Sala, sobre el concepto de familia extensa, lo cual abarcó de igual forma, durante la misma sesión en que se conoció de la reforma del artículo 7 del Reglamento del programa régimen no contributivo, el artículo 3 del Reglamento del programa régimen no contributivo de pensiones. Para resolver esta acción de inconstitucionalidad debe la Sala tomar en consideración de igual manera el mencionado artículo que dice:

“Requisitos para ser beneficiario de pensión del RNC

Para ser beneficiario del Régimen No Contributivo de Pensiones se deberá acreditar la existencia de encontrarse en un estado de necesidad de amparo económico inmediato, para ello ha de tomarse en consideración todos los siguientes aspectos:

a. Que el ingreso per cápita del grupo de personas que conviven con el solicitante, sea igual o inferior al resultado del Costo de la Canasta Básica de Alimentos Nacional fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) multiplicada por uno punto ocho (1.8). Para efectos de su aplicabilidad se entenderá a ese grupo, como todas las personas que son residentes habituales de una misma vivienda y que a la vez comparten y participan entre sí de la formación y/o utilización de un mismo presupuesto. Este concepto incluye aquellos miembros ausentes por razones laborales o de salud, y excluye a quienes temporalmente permanecen en la vivienda en condición de arrendatarios, o el caso de aquellas personas que por circunstancias especiales habiten

temporalmente en la vivienda. El multiplicador del indicado de la Canasta Básica de Alimentos Nacional será analizado anualmente para determinar la procedencia o no de su ajuste.

b. Que el solicitante de pensión no cuente con más de una propiedad inscrita a su nombre, o a nombre de sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada en que tenga participación accionaria. ...

c. Que no se cuente con los medios para satisfacer las necesidades básicas y/o no posea bienes de significado económico, directamente o por medio de sociedad comerciales, que sea o puedan ser fuentes generadoras de ingreso para el solicitante de pensión.

d. Que no sea asalariado. En el caso del que realiza alguna actividad independiente, aún y cuando se encuentre cotizando, podrá recibir el beneficio siempre que: no cumpla con el numero de cuotas y plazos de espera requeridos para pensionarse en un régimen contributivo y no se supere lo establecido en el inciso a) de este artículo.

La administración para...

...”

Ahora bien, debe primero dilucidarse la naturaleza del régimen de pensiones no contributivo, el cual, como su nombre lo indica se trata de una pensión que no obedece a un fondo creado por la acumulación de cotizaciones durante un tiempo definido, sino está compuesto por recursos que otorga el Estado, que puede provenir de impuestos, porcentajes de la Junta de Protección Social, y otras formas de financiamiento dispuestas por el legislador. Estos recursos son entregados a la Caja Costarricense de Seguro Social para que los administre en un régimen de pensiones para personas en necesidad de amparo económico inmediato y que no califican para otros regímenes de pensiones (contributivos o no). Esta Sala debe tomar nota para resolver, que existen diferentes clases de regímenes de pensiones, como aquellos que otorgan un derecho con el reconocimiento de la pensión como un derecho (ex post), y aquellos que se van adquiriendo en la vida del trabajador hasta su otorgamiento (ex ante), donde cada una de estas modalidades tiene su propio régimen de cotizaciones que permiten asegurar un monto para la persona que adquiere este derecho.

IV.—Sobre el régimen jurídico de la Ley del Fodesaf y su relación con el régimen no contributivo. La Caja Costarricense de Seguro Social es clara en su informe sobre la existencia de razones que hacen limitados los recursos destinados por el Estado para el fondo del régimen no contributivo, lo cual significa una obligación para la institución de introducir modificaciones en la reglamentación. Señala que para ello, el constituyente le dotó de autonomía administrativa y de gobierno, por lo cual puede adoptar las medidas necesarias para una mejor administración, y establecer requisitos para el otorgamiento de una pensión. Es importante para la Sala tener en cuenta el marco normativo, con el cual el legislador ha dotado de recursos este régimen de pensiones no contributivas, toda vez que sobre este marco debe resolverse, porque la cuestión de constitucionalidad involucra en su discusión una reforma reglamentaria que hace la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya relación con la ley debe estar debidamente sincronizada. A su vez el legislador también debe estarlo cuando modifica el régimen de asignaciones familiares. Para resolver la acción de inconstitucionalidad, esta Sala debe tomar en cuenta la normativa que la conforma. En tal sentido, la Ley del Fodesaf establece:

“Artículo 3.-

Con recursos del Fodesaf se pagarán de la siguiente manera programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta Ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.

[...].”

“Artículo 4.-

Del Fondo se tomará al menos un diez coma treinta y cinco por ciento (10,35%) para el financiamiento del Régimen no contributivo de pensiones por el monto básico que administra la CCSS, a favor de los ciudadanos que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este

porcentaje se girará a la CCSS, Institución a la cual se le encomendará la administración de este Régimen, a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha Institución.”

Los anteriores artículos de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, señalan que la pensión de monto básico, recibe un porcentaje del Fondo para financiar el régimen no contributivo de la Caja, como se ve de lo anterior, es realizado por el Estado según los recursos que asigna, y no existen contribuciones individuales. Para el establecimiento de éstos regímenes, es necesario dotar no solo de un marco legal con recursos financieros, sino también de un contenido que persiga los fines constitucionales. En ese sentido, al diseñarse la legislación se han incluido condiciones para el otorgamiento de este tipo de pensión, especialmente en cuanto señala a favor de quienes se otorgaría, lo cual debe ser observado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

V.—Sobre los principios de justicia social y seguridad social. La jurisprudencia de esta Sala ha estado orientada a potenciar los mencionados principios. Así por sentencia N° 2009-16300 esta Sala estableció 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 en beneficio de los trabajadores a fin de protegerles 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 social. El primero es 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 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 social, 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. 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. Anteriormente, la seguridad social protegía solo a los trabajadores que aportaban al sistema, sin embargo, ello provocaba un desamparo económico para las personas que involuntariamente se hallaban en una situación de vulnerabilidad que les impedía contribuir, por lo que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1949 y de la evolución progresiva de los derechos fundamentales en este campo, surgió el principio de universalidad de los seguros que incorpora 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 de 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. Ahora bien, el régimen no contributivo de pensiones tiene como objeto proteger a todas aquellas personas que se señalan que se encuentran en una condición de exclusión económica y social que atente contra su derecho a desarrollar una vida digna. En otras palabras, este régimen brinda una ayuda social a las personas que por una u otra razón no han contribuido al sistema, pero que por sus condiciones especiales requieren de la asistencia de la seguridad social para cubrir sus necesidades básicas. Dentro de éste sistema se incluye a las

personas adultas mayores de 65 años, a los huérfanos, indigentes, viuda (o) desamparada (o), o las personas que han perdido dos terceras partes (66%) o más de su capacidad para generar ingreso. Precisamente, por tratarse de una ayuda o asistencia social y de un régimen en el que el beneficiario no ha contribuido, resulta lógico y razonable, el establecimiento de requisitos y parámetros para la obtención de este tipo de beneficios, no obstante, éstos deben atender a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad, solidaridad y justicia social, de tal manera que permitan el acceso a la seguridad social y el cumplimiento de los fines primordiales del sistema.” (lo subrayado no es del original).

Los principios de justicia social y solidaridad nacional tratados en la jurisprudencia de la Sala fueron introducidos por el constituyente más que un ideal sino para establecer un verdadero fundamento jurídico que ofreciera mayor efectividad a esos principios, de manera que el Estado costarricense sirviera de pivote para sostener y canalizar recursos esenciales que permitieran alcanzar mayores niveles de vida y de justicia social para todos los costarricenses. La repartición de la riqueza debe también servir para mejorar las condiciones de vida de los menos afortunados (cuando están en un estado de vulnerabilidad) según se discute en la acción, de ahí que, conforme lo afirma la jurisprudencia de esta Sala, la evolución progresiva de derechos fundamentales y el principio de universalidad, implica el reconocimiento de derechos actuales para esa población. Si bien, la Caja Costarricense de Seguro Social está dotada de autonomía de gobierno en cuestiones relacionadas con los seguros sociales, entiende esta Sala que como ente competente en la administración de este régimen debe acomodar las disposiciones y manejo de los recursos, así como el otorgamiento de las pensiones, de conformidad con el régimen que garantice cumplir mejor los objetivos constitucionales. Por supuesto, sería un contrasentido que la labor esté desconectada del Derecho de la Constitución, pues en él se establecen los límites y fines a la acción de la Caja Costarricense de Seguro Social en la materia de su competencia, lo mismo que para el legislador. En tal sentido, corresponde a la Sala revisar si las disposiciones cumplen con esos parámetros de constitucionalidad.

VI.—Sobre el programa régimen no contributivo.- El Reglamento viene a establecer la forma en que debe otorgarse una pensión del Régimen de pensiones no contributivo, con el cual la Caja Costarricense de Seguro Social, establece los parámetros objetivos para su otorgamiento. Como lo explica la Procuraduría General de la República y la Caja, la regla impugnada fue producto de una reforma al Reglamento y la legislación que destina fondos, por lo que introdujo un concepto restringido de familia, lo que reducía significativamente el acceso a la pensión, de manera que si una persona de una misma familia recibía la pensión del régimen no contributivo, aunque no formara parte de su núcleo familiar, al petente se le negaba la pensión. La Caja reforma ese criterio conforme a la jurisprudencia de esta Sala cuando conoció de la aplicación de las normas impugnadas (artículo 10 del Reglamento). Se da así forma al concepto de familia extensa, que da más cabida a miembros de un grupo familiar en el caso de depender de pensiones del régimen no contributivo, de manera que otros miembros de una misma familia no quedaran excluidos, y éstos podrían obtener la ayuda del Estado. La acción de inconstitucionalidad pretende eliminar la reforma reglamentaria, hacia un estándar normativo individual, para el otorgamiento de la pensión a las personas, que como afirma la Procuraduría General de la República, debería regirse con un criterio de necesidad. La disposición impugnada efectivamente toma un criterio más abierto, al limitar la pensión a residentes habituales de una misma vivienda y que, a su vez, compartan y participen formando y/o utilizando un mismo presupuesto. Entonces, se reclama la inconstitucionalidad de un criterio grupal, familiar extenso, a uno individual. A juicio de la Sala, las reformas a los regímenes de pensiones deben ser adecuadas, asequibles, sostenibles y sólidas, de lo contrario no cabría duda que se pondría en peligro la razón misma de un régimen contributivo y no contributivo. Pero, no se trata entonces de solventar toda la temática del otorgamiento de una pensión del régimen no contributivo con requisitos que desborden el marco normativo que le da fundamento, sino del otorgamiento de una ayuda o beneficio estatal donde realmente se necesita, a cargo de un presupuesto y de otros mecanismos establecidos por el Estado, con fundamento en criterios más o menos estables, pero que permitan el cumplimiento de un principio toral del sistema constitucional costarricense, como es el principio de justicia social y el de solidaridad nacional. Reconoce la Sala, que es difícil obtener un balance entre la adecuación,

asequibilidad, sostenibilidad y solidez de un régimen de pensiones, pues si bien debe garantizarse el apego de la administración de los seguros a los indicadores económicos del fondo, una barrera al acceso garantizaría sostenibilidad y solidez, pero no la asequibilidad, objetivo fundamental que la propia Constitución Política persigue con el establecimiento de los seguros sociales y la legislación que se dispone para cumplir con el mandato constitucional, especialmente con el Régimen no contributivo, que se empata perfectamente con una política permanente de solidaridad nacional que vincula directamente al legislador como al particular. Si el principio de solidaridad nacional se entiende como uno de responsabilidad, su poder debe influenciar el comportamiento de una institución y de la sociedad, su aplicación impone a las competencias y esfuerzos institucionales, así como los deberes de los individuos, de sincronización alrededor de un determinado cometido legal y constitucional, de ahí la necesidad de determinar balances en las prerrogativas institucionales, sin sacrificar la asequibilidad. Entonces, el análisis de la Sala debe enmarcarse, primero en el régimen establecido por el legislador en ejecución de aquel principio de solidaridad nacional, como ya se indicó, y por el otro, en las normas constitucionales infringidas, según se alega.

Ahora bien, el fondo que creó el legislador está dirigido a los costarricenses y extranjeros residentes legalmente en el país, situación que se desprende claramente del artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974. Por otra parte, del artículo 3 de la misma ley, se deriva una forma de distribución del fondo a diferentes entidades nacionales que administran programas y servicios, dirigidos a dar aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. De conformidad con lo anterior, el legislador, al reformar la Ley N° 5662, destina porcentajes al Ministerio de Salud, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y algunos de sus programas, al Patronato Nacional de la Infancia, al Ministerio de Educación Pública, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), de igual manera para el cumplimiento de subsidios otorgados por la Ley N° 7756 de Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal, para aportes como asignación familiar para trabajadores de bajos ingresos con hijos e hijas con discapacidad, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior; otro porcentaje para subsidios destinados a atender obras de infraestructura en las zonas indígenas del país; a la Ciudad de los niños ubicada en Cartago; al programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado; el financiamiento, construcción y el equipamiento de la Torre de la Esperanza del Hospital de Niños, algunos otros programas que se formalicen por medio de convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y los entes públicos que los ejecuten, los programas que enuncia el numeral indicado, así como otros que se encuentren dentro de la población objetivo de la Ley N° 5662. Aunque la Sala no enuncia cada uno de los porcentajes asignados en el artículo 3, es importante resaltar que el legislador da un tratamiento distinto y contrastante de una norma a otra, pues el artículo 4, que es el que nos ocupa, establece de la siguiente manera el manejo del porcentaje a favor del fondo del régimen no contributivo. Como se ve, la repartición del fondo está tratada por el legislador de manera separada, es decir, por un lado destina una serie de porcentajes menores a gran cantidad de instituciones y programas, cuyo extremo porcentual superior de uno de ellos asciende hasta un 5.18%, y en el numeral 4, referente al monto básico que administra la Caja, destina un 10.35 % para financiar el Régimen no contributivo de pensiones. A diferencia del artículo 3 enunciado, cuyo énfasis está dirigido a la naturaleza complementaria del ingreso familiar, el artículo 4 tiene un enfoque diferente que debe ser interpretado por la Sala a la luz de lo que establecen los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, para dilucidar la cuestión de constitucionalidad que se le plantea. Un primer aspecto que debe resolverse es que ese porcentaje se establece a favor de “ciudadanos”, lo cual, evidentemente presenta un problema entendido a la luz de lo que dispone el artículo 2 de la Ley 5662. La evidente cuestión de constitucionalidad que trae a discusión el artículo 4 con los artículos constitucionales, debe solventarse con una interpretación que no restrinja los derechos fundamentales, existe la necesidad de que esta Sala interprete el mencionado artículo 4 en armonía con el mencionado artículo 2 y el Derecho de la Constitución Política. Aunque la terminología es clara en establecer al “ciudadano”, como un sujeto responsable plenamente al haber alcanzado su mayoría de edad, lo cual le impone deberes y otorga derechos políticos, evidencia una imprecisión del legislador.

Revisada la norma antes de la reforma, la palabra “ciudadano” formaba parte de la versión original del artículo 4. Como es claro, la disposición no puede entenderse de manera literal que llegue a resultados absurdos o impracticables, sino por el contrario deberá interpretarse, como se indicó supra, a la luz de lo que dispone el artículo 2 de la Ley 5662, para admitir costarricenses y extranjeros residentes legales, incluso como bien se ha interpretado en el Reglamento del régimen no contributivo, en favor de personas menores de edad en las condiciones que menciona el numeral, y que requieren de la asistencia del Estado, según lo regula el artículo 6 de su Reglamentación. En conclusión, la Sala interpreta que la pensión del régimen no contributivo, otorga un derecho individual, según las circunstancias que aplican en cada caso concreto.

En este sentido, aun cuando la Caja Costarricense de Seguro Social goza de la autonomía administrativa y de gobierno sobre los seguros sociales, ello se da dentro del marco normativo que permitirá desarrollar un determinado régimen, sin que puedan establecerse restricciones no señaladas por el legislador, ni crear otras, sino que debe respetar el contenido esencial de las leyes y la Constitución Política. Por su parte, el legislador puede regular esas condiciones, siempre y cuando no violente la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social dispuesta por el constituyente. Está claro que la Caja deberá hacer uso de los recursos humanos y técnicos para determinar la procedencia o no de la pensión. En tal sentido, con fundamento en lo dicho hasta ahora, lo que procede es declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Reglamento del Programa Régimen no contributivo de pensiones, modificado mediante el artículo 11 de la sesión N° 8343 de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, celebrada el 30 de abril de 2009, y su antecedente, el artículo 10, en el tanto que ambos mantienen un criterio más restrictivo que el planteado por el legislador, debiendo la Caja Costarricense de Seguro Social estarse a lo regulado por el legislador.

VII.—Sobre el superavit en la Caja Costarricense de Seguro Social.- La Caja Costarricense de Seguro Social argumenta que el Régimen no contributivo es un instrumento para que desaparezca la pobreza, pero no para mantener por siempre a quienes se encuentran en esa circunstancia. Esta Sala concuerda con ese argumento porque todas aquellas personas que se encuentran en condiciones desafortunadas, pasajeras o apenas pasajeras -como el despido o falta de trabajo, quebranto de salud temporales, entre otros infortunios, no son objeto de este régimen, y no cabe duda de que el individuo que está en condiciones para trabajar, debe procurarse su propia manutención. Pero, a juicio de la Sala, el problema es otro, la discusión sobre aquel tema, no es central en el caso, dado que precisamente la acción es medio razonable porque despeja la norma que impide a los demandantes acceder a sus reclamos, en los asuntos base de estas acciones de inconstitucionalidad. Por otro parte, la Caja Costarricense de Seguro Social aduce múltiples problemas administrativos como financieros producidos por la reforma legal operada por Ley 8783 en el que se redujo un monto fijo del Fondo de Asignaciones Familiares hasta el 13 de octubre de 2009, sin embargo tampoco es posible extrapolar de ese argumento, que no se puede auxiliar a un sector más reducido de la población que impacta la pobreza de nuestro país, con el beneficio estatal establecido para aquellos individuos que sufren condiciones de vulnerabilidad y riesgo social, con una mejor cobertura hasta el día de hoy, si no se ha demostrado que los recursos hayan sido bien utilizados. Aunque la acción se reduce a establecer cuál criterio es mejor para la distribución de la pensión, aquí, debemos retomar una idea central expresada en los anteriores considerandos, la cual radica en que los recursos que recibe la Caja Costarricense de Seguro Social para el Régimen no contributivo provienen de fuentes de financiamiento del Gobierno Central, algunas de sus instituciones autónomas y otros rubros, pero no es un dinero que proviene de los regímenes las cotizaciones para el Régimen de Enfermedad, Vejez, Invalidez y Muerte. Incluso, desde la exposición de motivos del proyecto de ley para el establecimiento de un régimen de asignaciones familiares en la década de los 70's, se incluyó en el artículo 2° que: “La administración financiera de este régimen de reparto será independiente de los otros seguros a cargo de la Caja, la cual no podrá emplear los fondos de los seguros de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte en la financiación de este régimen, ni los de este en la de aquellos”. Como no tiene relación con él, el programa del Régimen no contributivo debe ser tratado por separado de los regímenes contributivos

de la Caja, dado que tienen un fin claramente delimitado, y en ello es importante tomar nota de los informes de la Contraloría General de la República órgano de relevancia constitucional encargado de velar y fiscalizar la correcta ejecución de esos recursos. De ahí que, sus informes tienen una relevancia especial dentro de esta decisión de la Sala. Dicho de otra manera, el fondo o programa del régimen no contributivo debe ejecutarse con las prácticas administrativas adecuadas, porque ese es precisamente su destino legalmente señalado, y debe orbitar alrededor de los principios constitucionales que rigen a la seguridad social. Difícilmente el Estado pueda beneficiarse o retribuirse de alguna forma constatable o palpable, por ser “fondos de reparto”, es indudable que estos fondos se destinan para el mejoramiento de las condiciones de vida de una parte necesitada de la población costarricense, de ahí que cumple una función de suma importancia para el país, si se quiere de humanidad, pacificadora y de justicia social.

El estudio de las actas de discusión de la Ley sobre Asignaciones Familiares revela datos importantes para esta decisión. El 19 de julio de 1974 se presentó un proyecto base para la discusión en el que a diferencia del presentado por el Poder Ejecutivo, y contenía modificaciones, una de las cuales era el destino del 20% anual del fondo para la Caja, para integrar esa suma al Régimen de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. En el artículo 4° se disponía aquel porcentaje “... a efecto de proteger mediante una pensión básica a todas aquellas personas que no han cotizado para ninguno de los regímenes existentes o cumplido con el número de cuotas que se han establecido. La Caja Costarricense de Seguro Social dictará la reglamentación mediante la cual se otorgarán los beneficios de las pensiones básicas a que se refiere este artículo”. Como se ve de lo anterior, la disposición proponía dos aspectos importantes, el primero destinar los fondos al Régimen de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, y en lo segundo, destinar esa pensión básica a personas que no hubiesen cotizado para otros regímenes, con lo cual, evidentemente se trata de un régimen destinado a individuos no a grupos familiares. En cuanto a lo primero, la disposición fue modificada de nuevo en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales el 29 de julio de 1974, para establecer definitivamente “Del fondo se tomará un 20% para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, a favor de aquellos ciudadanos, que encontrándose en necesidad de amparo económico contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que la misma administra. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución”. De conformidad con lo anterior, la norma vuelve a separar el Régimen no contributivo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre para integrarlo a la administración de la Caja, pero adicionalmente hace más precisa la interpretación de los destinatarios de “personas” a “ciudadanos”, lo cual sin duda habría dado a la norma una permeabilidad mayor. Sin embargo, a juicio de esta Sala la disposición permite concluir que la consideración primordial para el otorgamiento de la pensión del régimen no contributivo sería basada en individuos que no hubieren cotizado, a condición de que estuvieran en necesidad de amparo económico y que no hubieren formado parte de un régimen contributivo anterior, o que no hubiesen cumplido las cuotas reglamentarias. En consecuencia, adoptar una definición como la que establece el Reglamento sobre un tema de familia extensa, no está sustentado en la norma de comentario, razón por la cual, esta Sala estima que debe considerarse aún más su alcance respecto de la ejecución del programa encargado a la Caja Costarricense de Seguro Social por el legislador.

La Sala observa que se trata de una población específica y puntual que está debidamente delimitada en el Reglamento, cuyas características en común son habilidades disminuidas para producir el propio sustento. Se trata de una población que no ha formado parte de las estructuras formales de la seguridad social, por el contrario se ha logrado colar por las redes y controles, precisamente por problemas estructurales del Estado costarricense y una resistencia cultural a la solidaridad social, que efectivamente impacta la pobreza extrema en nuestro país, alimentada por las fuentes de trabajo informales. Sin embargo, la dirección de los recursos administrativos y financieros deben estar hacia

el cumplimiento de los principios constitucionales que emanan de los artículos 73 y 74, y no a la inversa, razón por la cual para resolver la demanda de constitucionalidad, no se puede dejar de lado la forma en que se ha desempeñado el régimen no contributivo a lo largo de los años hasta la actualidad.

Datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), del Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) marcan un inicio de 14.363 beneficiarios en 1975, se superó la marca de los 60.000 beneficiarios en 1995, lo cual se mantuvo en crecimiento por dos años hasta 1997 con 70.074 pensionados fluctuando desde esa fecha hasta el año 2002, cuando se superó una marca de 85.653, y disminuyó de nuevo al índice de 77.830 en el 2005, 76299 en el 2006, 75.008 en el 2007, y volvió a incrementarse en el 2008 con 78.775, hasta una nueva marca en el año 2010 de 86.885 pensionados. Desde el año 1975 hasta 2010, la tendencia en el crecimiento de la población pensionada por el régimen no contributivo de pensiones ha sido de aumento, pero su comportamiento no mantiene un patrón estable, sino que el mismo fluctúa, posiblemente porque intervienen múltiples factores dado que no todas las pensiones tienen el carácter de pensionados permanentes (por ejemplo, los huérfanos y beneficiarios que reciben el apoyo económico cuando acaban estudios, o empiezan a laborar, etc.), el fallecimiento de beneficiarios, o porque la accesibilidad no es la misma todos los años, entre otros factores.

Por otra parte, el informe N° DFOE-SOC-IF-38-2010 del 26 de marzo de 2010, aportado por la Caja Costarricense de Seguro Social que analiza dentro del marco de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, revela datos más importantes para resolver de la forma que lo hace esta Sala. Estos objetivos están relacionados con el régimen no contributivo bajo administración de la Caja. Este informe (como el que le sigue) es de suma importancia, dado que efectivamente puntualiza serios problemas administrativos, para uno de los sectores de la población meta del Régimen, según estimaciones realizadas a solicitud de la Contraloría por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica que señalan que:

“...los resultados muestran que existen indicios de que las pensiones no contributivas en el año 2009 podrían haber cubierto al menos a tres cuartas partes (75%) de su población objetivo, pero cubren en forma efectiva a un 53%, o sea, se excluye a un 47% de la población que realmente necesita una pensión. Mientras, las filtraciones se estiman en un 29%, es decir, de cada 10 pensiones a los adultos mayores, tres se podrían estar asignando a personas que no están en condición de pobreza. Bajo el escenario con ajuste del ingreso, como lo hace el INEC para los cálculos oficiales del indicador de pobreza, las coberturas para el 2009 son mayores pero las filtraciones también. La cobertura potencial se estimó en un 91%, la efectiva en un 58% y las filtraciones pudieron haber alcanzado el 36.4%. Es así como, bajo cualquiera de los dos escenarios, existen indicios de posibles errores de focalización y estimaciones de una reducida cobertura efectiva que deben ser analizados por la CCSS”. (lo escrito en negrita no es del original).

Más adelante se indica que:

“En síntesis, los resultados del estudio muestran que se cumplieron las metas 7.5.1 y 7.5.2 del PND 2006-2010 relacionadas con el RNC, aunque no se pudo verificar la información por falta de respaldos digitales y la no vinculación del SIP con otros sistemas internos de la entidad. Se detectaron inconsistencias entre el indicador definido en el PND para evaluar la meta 7.5.2 y el que operativamente se aplicó, así como de la información presupuestaria reportada por la CCSS a la Rectoría de la SSLCP. Además, de acuerdo con estimaciones realizadas por la Universidad de Costa Rica con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, existen posibles errores de focalización del Programa RNC (filtraciones y exclusiones) y un reducido alcance de su cobertura efectiva. Estas debilidades no fueron advertidas ni corregidas en su momento, por las instancias involucradas en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de esta metas, entre ellas la Gerencia de Pensiones, la Dirección de Planificación Institucional y la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, ni tampoco por la Rectoría del SSLCP y MIDEPLAN”. (lo escrito en negrita no es del original). En este sentido, debe tenerse en cuenta que los datos no ofrecen un margen de seguridad, que permita determinar realmente el alcance de los objetivos trazados para un régimen que busca alcanzar a personas en vulnerabilidad y en peligro social, dado que, una vez más, sus condiciones

personales y la imposibilidad de valerse por sí mismos, no les permite disponer de ingresos suficientes para poder vivir. Ciertamente, los problemas administrativos no pueden justificar la violación de los principios más importantes de un Estado Democrático y Social de Derecho que empieza a tomar forma históricamente desde el año 1943, y mantuvo su relevancia constitucional en 1949. Si bien el Régimen no contributivo toma forma en 1975, es lo cierto que la misma responde a un principio entronizado por la Constitución que la señala como una política permanente de solidaridad nacional. Debe traerse a colación que uno de los principios torales del Estado Democrático y Social de Derecho radica en la gestión a favor de las personas con mayor desventaja social. Aunque el caso de los accionantes tiene relación con otra categoría de población meta del Régimen que la referente a la adulta mayor, sea los que están en un estado de vulnerabilidad social dado que representan aquellos con incapacidad para laborar (por tener un 66% de incapacidad), es claro que el Régimen debe ser visto de forma global o integral, donde las inconsistencias son factores que afectan todos los potenciales beneficiarios e implican un desajuste muy significativo que impacta los derechos y principios derivados de los artículos 33, 50, 73 y 74 de la Constitución Política.

El otro problema que resalta la Caja Costarricense de Seguro Social tiene relación con la parte financiera producto de la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, por Ley N° 8783, en cuanto se reduce el monto fijo de un 20% del Fondo de Asignaciones Familiares en un 9.65%, con lo cual la Caja solo dispondrá de un 10.35% del mencionado fondo. Aduce en consecuencia razones presupuestarias o económicas del fondo para oponerse a la pretensión de los accionantes, con las cuales procura relacionar con recursos finitos y limitados. Este argumento solo sería válido si realmente los análisis financieros reflejaran un ejercicio responsable, o estándares de uso óptimo de recursos por parte de la institución, pero esa no es la realidad financiera del Régimen no contributivo, de manera que resolver de otro modo sin que se demuestre un uso ajustado a los cánones constitucionales de los recursos conlleva a la negación de una política permanente de solidaridad nacional, porque al no poderse confirmar las afirmaciones realizadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, no se sustentan sus argumentos en los estudios actuariales que justificarían las pensiones a nivel familiar, o según los parámetros fijados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Por el contrario es necesario hacer alusión nuevamente a los importantes controles que lleva a cabo la Contraloría General de la República sobre la actividad financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, en especial con el Régimen no contributivo, documentación que se analizó junto al informe. Incluso, esta Sala se abocó a darle seguimiento al informe DFOE-SOC-IF-38-2010 del 26 de marzo de 2010 aportado al expediente, siendo que el informe sucesor N° DFOE-SOC-IF-03-2011 del 29 de abril de 2011, revela aún más información de suma importancia para la decisión de este asunto. Vale establecer que éste último informe dice que:

“El análisis sobre el cumplimiento de las metas anteriores muestra que si bien éstas presentan un nivel de logro aceptable, persisten errores en su conceptualización así como debilidades e inconsistencias en el registro y control de los datos contenidos en el Sistema de Información de Pensiones (SIP), las cuales afectan las estimaciones y el análisis y homogeneidad de las estadísticas a nivel interno y externo de la CCSS. Además, en el año 2010 persisten los problemas de cobertura, filtraciones y exclusiones que generan algunas dudas sobre este programa, tal como se sustenta seguidamente.” (lo escrito en negrita no es del original)

En otra parte del informe se indica lo siguiente:

“De acuerdo con las liquidaciones de presupuesto enviadas por la CCSS a esta Contraloría General, la ejecución presupuestaria del Programa RNCP para cubrir sus gastos y otorgar las pensiones no contributivas en el período 2007-2010 fue de C.303.641,0 millones, y para el año 2010 ascendió a C.97.909,5 millones (ver Anexo N° 2). Para este último año este programa obtuvo ingresos por C.104.934,8 millones de los cuales un 50,7% provienen del Gobierno Central, un 39,3% de FODESAF, un 3,4% de la Junta de Protección Social y recursos de otras fuentes por 6,5%, lo que convierte al RNCP en el programa social selectivo de mayor inversión pública.

El superávit acumulado de este programa en el 2010 fue de C.6.432,6 millones lo que representa alrededor de 7.644 posibles pensiones ordinarias nuevas que se pudieron haber otorgado en caso

de haber ejecutado la CCSS su presupuesto disponible, es decir, la meta 1.7.3.1 contaba con los recursos suficientes para su cumplimiento. ” (lo escrito en negrita no es del original, y las citas al pie de pagina fueron omitidas).

En realidad el fundamento de la normativa impugnada no está justificada, dado que la necesidad de esas disposiciones queda refutado categóricamente por los datos de la Contraloría General de la República que demuestran que existen recursos suficientes para el otorgamiento de muchas otras pensiones, de conformidad con el criterio definido por el legislador. Está claro que lo anterior provoca una problemática en la forma de enfrentar el problema de la distribución de las pensiones del régimen no contributivo, sea para hacerlo llegar a un grupo de individuos dotando a las familias del beneficio, o mediante un criterio puramente individual. En el primer supuesto su efecto ineludible es que el criterio de necesidad se diluye entre los miembros de la familia o grupo de convivencia, problema que se agrava si existe más necesidad en virtud de la cantidad de personas que requieren asistencia, lo que produce inequidades, pues es posible encontrar casos muy calificados en un mismo grupo familiar, cuando varias personas cumplen requisitos, pero se les niega la asistencia por una pensión precedente. El primer argumento puede reflejarse mejor en términos estadísticos, sin embargo tratándose de la distribución real del beneficio, se presentan problemas prácticos que este Tribunal no puede obviar con la intención original del legislador, y dado que el informe de la Contraloría General de la República refleja que un tercio del total de pensiones otorgadas podrían estar mal distribuidas a personas que no las necesitan, además del superávit existente. La norma impugnada en consecuencia establece un mecanismo de rechazo sistemático que impide el aprovechamiento de los recursos a un destino real, especialmente cuando sucede en casos donde se cuenta con grupos familiares o de convivencia a los cuales previamente se le otorga la pensión del régimen no contributivo, razón por la cual se le deniega la pensión. Sin embargo, del superávit señalado por la Contraloría General de la República, le sería posible a cualquier persona razonable concluir que la administración del régimen no se encuentra apegado a los principios constitucionales, y que el legislador al desarrollar un régimen no contributivo de pensiones, asigna como principal objetivo el otorgamiento de una ayuda económica a los individuos que así lo requieran, lo cual únicamente deberá quedar justificado bajo las condiciones reales y bajo estudios objetivos (dictámenes médicos, estudios socio-económicos, etc.), que se diseñen para establecer el estado de necesidad del individuo, a modo de ejemplo, al determinar la fuente generadora de su estado de vulnerabilidad y opciones para acceder a recursos familiares (pensiones alimentarias, etc) que deben regir en cada caso. Como cualquier programa de gobierno es claro que el mismo debe contener requisitos para alcanzar a las personas que requieren de los beneficios, pero en tal sentido, los mismos deben ser objeto de los estudios individuales que se lleven a cabo.

VIII.—Conclusión. De todo lo anterior, lo que procede es estimar la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Reglamento del Programa régimen no contributivo de pensiones. Debe en consecuencia la Caja Costarricense de Seguro Social tomar en consideración esta sentencia, y modificar el reglamento para que se ajuste a los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, y a su desarrollo por parte del legislador con la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974. Todo lo anterior, se hace sin perjuicio de que las personas que consideren que requieren de la asistencia del Estado mediante este régimen pueda presentar su solicitud de nuevo, para el análisis de su caso en particular.

IX.—El magistrado Jinesta Lobo salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad. Por tanto:

Se declara con lugar la acción. En consecuencia se anula por inconstitucional el artículo 7 del Reglamento del programa régimen no contributivo de pensiones, modificado mediante el artículo 11 de la sesión N° 8343 de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, celebrada el 30 de abril de 2009, y su antecedente, el artículo 10, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en sesión N° 8151, celebrada el 17 de mayo de 2007. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese

íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. El magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad.—Gilbert Armijo S., Presidente a. í.—Luis Paulino Mora M.—Ernesto Jinesta L.—Fernando Cruz C.—Fernando Castillo V.—Paul Rueda L.—Enrique Ulate Ch.

Voto salvado del Magistrado Jinesta Lobo

El Magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad con base en las consideraciones siguientes:

El artículo 7 y su versión anterior (artículo 10) del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social -cuya declaratoria de inconstitucionalidad fue dictada por la mayoría de esta Sala en la sentencia N° 2011-08994 de las 15:39 horas de 6 de julio de 2011- establece la prohibición de otorgar dos pensiones del Régimen No Contributivo, entre las personas que son residentes habituales de una misma vivienda y que, al propio tiempo, comparten y participan entre sí de la formación y utilización de un mismo presupuesto. Para el suscrito, esa disposición no resulta irrazonable en la medida que pretende el uso y distribución racional, equitativa y justa de los recursos asignados al Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones, cuyo fin es dar asistencia a las personas que se encuentran en desamparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes (así, según lo dispone el artículo 4 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el artículo 2 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social). Deben tomarse en consideración, cuando se trata de política y programas de carácter social, para erradicar desigualdades reales y efectivas, ciertos valores y principios constitucionales de primer orden que marcan una pauta hermenéutica ineludible en la ponderación de la constitucionalidad del ordenamiento infra constitucional. Así, la Constitución Social, recoge y consagra principios como los de la solidaridad y la justicia social (artículo 74), de otra parte, el numeral 50 de la Constitución de 1949 establece como una directriz esencial para las políticas públicas y programas de carácter social el “adecuado reparto de la riqueza”, tales principios y fines de rango constitucional solo se logran actuar en la medida en que los fondos de la seguridad social que atienden a grupos en desventaja o especialmente vulnerables, sean distribuidos equitativa, racional y proporcionalmente, caso contrario, bajo el prurito de extender beneficios sociales, se podría eventualmente limitar su mayor cobertura y extensión en detrimento de personas y grupos que los requieren de manera efectiva. Por lo expuesto, no encuentro razones para declarar la inconstitucionalidad de las supra indicadas normas y, en esa medida, se impone desestimar la acción de inconstitucionalidad.—Ernesto Jinesta L., Magistrado.

San José, 3 de octubre del 2011.

Gerardo Madriz Piedra,
Secretario

1 vez.—(IN2011079860)