



<b>Expediente:</b>	<b>10-002621-0007-CO</b>
<b>Fecha de entrada:</b>	<b>18/02/2010</b>
<b>Clase de asunto:</b>	<b>Acción de inconstitucionalidad</b>
<b>Accionante:</b>	<b>Albino Hernández Altamirano</b>

#### **Procuradores informantes**

- Julio César Mesén Montoya

#### **Datos del informe**

Fecha: 28/05/2010

#### **Texto del informe**

## SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por **Albino Hernández Altamirano** contra el artículo 7 del actual Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social y contra el artículo 10 de ese mismo reglamento, en su versión anterior. Dichas normas se impugnan debido a que no permiten otorgar más de una pensión de ese régimen dentro del mismo núcleo familiar, lo cual, a juicio del accionante, infringe los artículos 11, 33, 50.1, 51, 73, 74 y 177 de la Constitución Política, así como diversos instrumentos internacionales.

Expediente n.º 10-2621-0007-CO.

Informante: Julio César Mesén Montoya.

Señores (as) Magistrados (as):

Quien suscribe, **Ricardo Vargas Vásquez**, mayor, casado, abogado, vecino de San José, **PROCURADOR ASESOR**, según Acuerdo Ejecutivo del Ministerio de Justicia n.º 71 del 28 de octubre de 1988, publicado en La Gaceta n.º 2 41 del 20 de diciembre de ese año, en mi condición de **PROCURADOR GENERAL ADJUNTO**, según artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respetuosamente manifiesto:

En la condición indicada, contesto en tiempo la audiencia conferida a la Procuraduría

General de la República sobre la acción de inconstitucionalidad aludida, en los siguientes

términos:

### I. NORMATIVA IMPUGNADA Y REPAROS DEL ACCIONANTE

El señor Hernández Altamirano cuestiona la regularidad constitucional del artículo 7 del Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social vigente y del 10 del reglamento anterior.

A efecto de tener clara la evolución cronológica de la norma que se impugna, debemos indicar que el primer reglamento que estableció la improcedencia de otorgar más de una pensión del régimen no contributivo por grupo familiar, fue el aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en su sesión n.º 8151, celebrada el 17 de mayo de 2007. El artículo 10 de ese Reglamento disponía lo siguiente:

***“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”.***

El reglamento al que pertenecía la norma recién transcrita fue derogado por la Junta Directiva de la CCSS en su sesión n.º 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008; sin embargo, el nuevo reglamento mantuvo una norma idéntica a la del artículo 10 del reglamento derogado, solo que ahora correspondía al artículo 7.

Posteriormente, la Junta Directiva de la CCSS en su sesión n.º 8343, celebrada el 30 de abril de 2009, reformó el artículo 7 citado, cuyo texto actual es el siguiente:

***“ Artículo 7º— 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 la acción de inconstitucionalidad sobre la cual se nos confiere audiencia no se hace alusión alguna a este último texto, por lo que entendemos que la acción se dirige contra el artículo 10 del reglamento anterior, y contra el artículo 7 del reglamento vigente, solo que, en este último caso, contra el texto que estaba vigente antes de la reforma dispuesta en la sesión n.º 8343 citada.

Manifiesta el señor Hernández Altamirano que la normativa impugnada viola el artículo 11 de la Constitución Política, el cual establece que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Lo anterior debido a que ni la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, ni la Ley Constitutiva de la CCSS, facultan a la Junta Directiva de ese ente asegurador para establecer una restricción respecto al número de personas de un mismo grupo familiar que tienen la posibilidad de acceder a una pensión del régimen no contributivo.

Agrega que también infringe los artículos 33, 50.1, 51, 73, 74 y 177, párrafo tercero, de la Constitución Política, así como los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello debido a que en virtud de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, si en un mismo grupo familiar existen 2, 3, 4 o más personas inválidas y/o adultos mayores en condición de pobreza extrema y alto riesgo social, solo a una de ellas se le puede conceder una pensión del régimen no contributivo. Señala que no existen razones objetivas y razonables para que ello sea así. A su juicio, si existen varias personas inválidas o con discapacidad en un mismo grupo familiar muy pobre y en condiciones de alto riesgo social, se le debe otorgar una pensión no contributiva a cada una de ellas, sin restricción alguna, siempre que cumplan con las demás condiciones reglamentarias establecidas al efecto.

Sostiene que las normas impugnadas violan los principios de universalidad, generalidad, integridad y suficiencia de la protección, automaticidad protectora, razonabilidad, proporcionalidad, solidaridad y justicia social, pues en materia de beneficios sociales no deben

existir lineamientos reprochables que restrinjan o limiten el número de beneficiarios dentro de un mismo núcleo familiar. Indica que las personas que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y alto riesgo social y que además sean discapacitadas, inválidas, ancianas, huérfanas, o indigentes, deben tener derecho a acceder a una pensión del régimen no contributivo, independientemente de que una de las personas con las que convive ya haya accedido a una pensión de ese régimen.

## II. RESPECTO A LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Señala el accionante que el asunto que sirve de base a esta acción es el proceso ordinario laboral de pensión del régimen no contributivo, el cual se tramita ante el Juzgado de Seguridad Social del Primer Circuito Judicial de San José, en el expediente n.º 08-2218-166-LA. En ese proceso se cuestiona la validez de la resolución n.º RNC-601230543 emitida por el Área de Gestión de Pensiones del Régimen no Contributivo de la CCSS, mediante la cual se denegó la solicitud de pensión del señor Hernández Altamirano con base, entre otras razones, en que un integrante de su núcleo familiar ya recibía una pensión de ese régimen, de manera tal que otorgar una pensión más de ese tipo contravendría lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS.

A pesar de lo anterior, de la propia 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.

Al respecto, debemos indicar que ya esa Sala ha establecido que tratándose de la errónea interpretación o indebida aplicación de disposiciones normativas con violación de normas y/o principios constitucionales, la vía apropiada para conocer del asunto es la de amparo y no la de la acción de inconstitucionalidad. Las siguientes citas jurisprudenciales corroboran esa posición:

*“... la accionante fundamenta su alegato en ‘el perjuicio’ que le ha causado la ‘interpretación y aplicación’ de la normativa impugnada, razón por la cual no se está ante los presupuestos de una acción de inconstitucionalidad, sino de un recurso de amparo, con fundamento en lo dictado en el artículo 73 inciso b.) que rige esta Jurisdicción –el cual dispone que cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos subjetivos si no fueren susceptibles de los recursos de habeas corpus o de amparo–, en virtud del cual, se concluye que el contenido de esta impugnación debió haber sido objeto de un recurso de amparo por tratarse no de roces constitucionales, sino de alegatos contra actuaciones administrativas susceptibles de ser conocidas en esa otra vía, según lo dispuesto en el artículo 29 párrafo último de la Ley de la Jurisdicción Constitucional □ ( Sala Constitucional, Sentencia n.º 1160-94 de las 10:30 horas del 2 de marzo de 1994).*

*“... La aplicación indebida de la ley o su errónea interpretación en el caso*

*concreto, es materia propia del recurso de amparo y no de la acción de inconstitucionalidad, como lo expone claramente el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional”. ( Sala Constitucional, Sentencia n.º 5966-94 de las 15:54 horas del 11 de octubre de 1994 ).*

Nótese incluso que en el expediente de esta acción consta copia del oficio ARNC 1.161 emitido por el Área de Gestión de Pensiones del Régimen no Contributivo el 27 de noviembre de 2007. En dicho oficio, que se emitió en respuesta a una serie de cuestionamientos relacionados con el otorgamiento de más de una pensión en un mismo grupo familiar, se indica que tales beneficios se otorgaron “... en una fecha previa a la vigencia del lineamiento establecido en el artículo 10 del supracitado Reglamento (...) siendo que como es del conocimiento de ustedes, según lo establece expresamente el artículo 34 de la Constitución Política de la República de Costa Rica ‘A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos, o de situaciones jurídicas consolidadas’”.

Así las cosas, estima este Órgano Asesor 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.

En todo caso, para el supuesto de que la Sala no comparta esa posición, seguidamente analizaremos el de este asunto.

### **III. SOBRE EL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES**

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 corrobora tomando como referencia la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, las propiedades inscritas a su nombre, las fuentes generadoras de ingreso, etc.

Los beneficios de ese régimen están previstos para personas adultas mayores, inválidas, viudas desamparadas, menores huérfanos, e indigentes, que no hayan cotizado para los regímenes contributivos existentes, o que, habiendo cotizado, no acumulen las cuotas reglamentarias o los plazos requeridos para tener acceso a las prestaciones de esos regímenes.

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.

Al referirse a ese tema, José Francisco Blasco Lahoz ha indicado que la concesión de las prestaciones de 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 loBlanch, 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).

Cabe señalar que por disponerlo así la ley n.º 7125 de 24 de enero de 1989, denominada “Ley de Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Cerebral Profunda”, el régimen no contributivo de pensiones que aquí nos ocupa tiene también a cargo el financiamiento y la gestión del programa de pensiones que cubre a las personas que padecen esa enfermedad. En consecuencia, administra dos programas: el de pensiones ordinarias, y el de pensiones por parálisis cerebral profunda.

#### **IV. ANTECEDENTES DE ESA SALA RELACIONADOS CON EL CONCEPTO Y LOS EFECTOS DE LA FAMILIA NUCLEAR Y LA FAMILIA EXTENSA.**

Como ya indicamos, 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 tales recursos, esa 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”. Sobre la diferencia entre ambas, ese Tribunal indicó:

**“FAMILIA EXTENSA Y FAMILIA NUCLEAR.** La familia es, al propio tiempo, un concepto sociológico, antropológico y jurídico. Desde la primera perspectiva es un conjunto de personas unidas por vínculos de parentesco, ya sea de afinidad o de consanguinidad. Modernamente se distinguen dos grandes tipos de familia: a) Familia extensa, compleja o patriarcal: Este concepto tiene varias acepciones, puesto que, puede ser sinónimo de familia consanguínea –engloba a los abuelos, tíos, primos y demás parientes de primera línea de consanguinidad–, de una red de parentela que excede el grupo o círculo doméstico o puede hacer referencia a una estructura de parentesco que habita en una misma unidad doméstica u hogar, conformada por parientes de diversas generaciones (abuelos, tíos, primos e, incluso, medio hermanos, hijos adoptivos, etc.). Manifestaciones de este modelo

familiar lo constituyen la familia comunitaria –unidades económicas autosuficientes de producción y consumo o de subsistencia a través de la agricultura, caza y pesca– y la troncal –conformada a partir de un hermano heredero– que imperaron en Europa antes del Siglo XVIII y, más concretamente, antes de la Revolución Industrial. b) Familia nuclear, conyugal o simple: Comprende a los progenitores –padres– y su descendencia –uno o más hijos– que no ha logrado independencia económica y se encuentran solteros, toda vez, que una vez que obtienen el primer elemento, ordinariamente, asumen autonomía y en caso de contraer matrimonio o de convivir libremente abandonan el hogar constituyendo el suyo propio. Obviamente, comprende los grupos familiares asentados en el matrimonio (familia de Derecho) como en la simple convivencia (familia de hecho). En las sociedades occidentales y post-industriales, en principio, el modelo imperante es el de la familia nuclear e, incluso, comprende las familias monoparentales o posnucleares –las que se han incrementado no solo por el deceso de uno de los padres, sino con el aumento de la tasa de los divorcios y de madres solteras– y las familias sin hijos a partir de una libre elección de la pareja. El surgimiento de la familia nuclear provocó un decaimiento de la solidaridad y el socorro mutuo –individualización de las relaciones familiares– esperable en el marco de las familias tradicionales, vacío que, de algún modo, debe ser solventado por los poderes públicos a través de sus políticas, dada su vocación servicial y de satisfacción del interés público o general. La familia nuclear surge en el escenario histórico después de la Revolución Industrial y se fortaleció en cuanto supuso una mayor flexibilidad respecto de la tradicional habida cuenta de su facilidad de constitución al margen de estructuras hereditarias, viabilidad en el medio urbano y asimilación del espíritu de empresa –cada familia debía formar su propia hacienda o patrimonio–. La tipología señalada, confirma que la familia es un concepto o una categoría mutable y dinámica que varía en el tiempo y en el espacio. Desde la perspectiva del Derecho de la Constitución, resulta claro que cuando el constituyente originario dispone una protección especial a favor de la familia, como elemento natural y fundamento de la Sociedad (artículo 51 de la Constitución), se refiere, sin duda alguna, a la nuclear contemporánea por ser el modelo de organización familiar imperante y más generalizado en la realidad social. Ninguna construcción jurídica puede soslayar esa realidad sociológica y antropológica so pena de quedar rezagada o desfasada”. (Sala Constitucional, sentencia n.º 13424-2008 de las 9:31 horas del 2 de setiembre de 2008, citando la n.º 1125-2007 de las 15:02 del 30 de enero de 2007).

Específicamente, en cuanto a la improcedencia de negar una pensión del régimen no contributivo utilizando como fundamento para esa denegatoria el hecho de que integrantes de la familia que no pertenecen a la familia nuclear (como abuelos, tíos, primos, etc.) reciban una pensión del régimen, esa Sala indicó:

“ **CASO CONCRETO.** En el sub - juicio , la recurrente acude en amparo ante la denegatoria de una pensión por el régimen no contributivo de pensiones. En los autos se encuentra debidamente demostrado que la recurrente es portadora de epilepsia y madre de dos menores de edad (folios 25, 27 y 30 copia del expediente administrativo). La actora vive en la casa de su tío, al lado de su abuela (102 años de edad), su madre (72 años de edad), su tío (76 años de edad) y sus dos hijos (de 10 y 7 años). De otra parte, según se desprende del informe social que recomendó no otorgar el beneficio a la amparada, se tomó en

consideración que su abuela es beneficiaria de una pensión por el Régimen No Contributivo de Pensiones, por lo que recibe un monto mensual de 50 000 mil colones y que además, recibe un beneficio del Instituto Mixto de Ayuda Social por un monto de 35 000 colones. Con base en esos elementos, por resolución No. SBA62970666-2008 del 29 de febrero de 2008, la Administradora de la Sucursal de Buenos Aires de la Caja Costarricense de Seguro Social rechazó la solicitud de pensión de la actora. Precisamente, esa denegatoria se motivó en el hecho que la abuela de la amparada goza de una pensión por el régimen no contributivo, situación que, conforme lo manifestaron las recurridas, contraviene lo establecido en el artículo 10° del Reglamento No. 8 151 del 17 de mayo de 2007, Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones. En efecto, la norma citada dispone lo siguiente: **‘Número de pensiones para un mismo Grupo Familiar** . En un mismo grupo familiar, solamente se podrá conceder una pensión del Programa Régimen no Contributivo’. No obstante, partiendo del cuadro fáctico demostrado y del criterio jurisprudencial supra citado el cual resulta aplicable en la especie, considera este Tribunal que la interpretación del concepto de grupo familiar realizada por las autoridades recurridas para valorar la situación socioeconómica de la actora y determinar si puede ser beneficiaria de una pensión por el régimen no contributivo, contradice el modelo de familia nuclear reconocido en la Constitución Política. Esto sucede al incluirse en el grupo familiar a otros miembros de la familia extensa o tradicional, como lo es, en este caso, la abuela de la amparada, quien por su longevidad (nótese que, actualmente, tiene 102 años) y las dificultades para satisfacer sus propias necesidades básicas, recibe una pensión del régimen de comentario. 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”. (Sala Constitucional, sentencia n.º 13424-2008 ya citada).

Luego, en el mismo sentido de la resolución recién transcrita, esa 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:

**“CASO CONCRETO.** Se encuentra plena e idóneamente demostrado que el beneficio solicitado se denegó porque una hermana del amparado es beneficiaria de una pensión del Régimen No Contributivo (copia a folio 12 e informe a folio 8). Lo dispuesto en ese sentido, resulta, absolutamente, improcedente pues, se toma en consideración los ingresos que perciben personas ajenas a la familia nuclear de la petente , quien es madre soltera de tres hijos menores, que se encarga de dos hermanos con retardo mental. A mayor abundamiento, estima este Tribunal que debe tomarse en cuenta que la recurrente –en cuanto responsable del amparado y de su otra hermana–, carece de ingresos que le permitan, no solo hacerle frente a sus propias necesidades y las de sus hijos, sino brindarle al amparado un nivel decoroso y digno de vida, y procurar el mejoramiento continuo de sus condiciones de vida, tal y como lo proclaman y mandan las Convenciones y Declaraciones del Derecho Internacional de los

*Derechos Humanos. Bajo esta inteligencia, estima la Sala que se produjo el agravio reclamado*". (Sala Constitucional, sentencia n.º 8796-2009 de las 17:53 horas del 20 de marzo de 2009).

Con posterioridad a 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, de manera tal que el nuevo texto no hace referencia a relaciones de naturaleza familiar, sino que indica que *"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"*.

Evidentemente, la reforma se encuentra orientada en el sentido de que no se utilice 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.

## **V. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA IMPUGNADA**

A juicio de este Órgano Asesor de la Sala Constitucional, las normas que se impugnan, en tanto restringen la posibilidad de otorgar más de una pensión del régimen no contributivo dentro de un mismo grupo familiar, son contrarias al Derecho de la Constitución.

Al respecto, estimamos 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.

Una familia nuclear podría estar compuesta por dos o más integrantes que requieran amparo económico inmediato, por lo que limitar el otorgamiento de pensiones de este régimen a uno solo de los componentes del grupo familiar, sin tomar en cuenta el estado de necesidad del grupo, o la satisfacción de sus necesidades vitales mínimas, no es razonable.

De conformidad con los precedentes de esa Sala, para que una restricción como la que se cuestiona sea razonable es necesario que exista una relación entre medios y fines:

*"... 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"*. (Sentencia número 1739-92, de las 11:45 horas del 1º de julio de 1992, citada en la n.º 1550- 95 de las 15:51 horas del 21 de marzo de 1995).

En este caso, 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.

Una presunción de ese tipo, aparte de irrazonable, es contraria al derecho de acceso a la seguridad social. Respecto al alcance de ese derecho, esa Sala ha indicado lo siguiente:

*“En el artículo 73 de la Constitución Política, se establecen los seguros sociales a fin de proteger a los trabajadores contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine, y se prescribe que la administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. Los artículos 50 y 73 constitucionales, deben ser interpretados armónicamente pues integran, conjuntamente, el Derecho de la Seguridad Social. De este derecho se deriva que el Estado, tiene la obligación de mantener un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, garantizando y brindando las condiciones sociales necesarias para preservar el derecho a la vida y a la salud. El ámbito subjetivo de la aplicación del derecho a la seguridad social, se sustenta en el principio de universalidad, cubriendo a todos los ciudadanos, con carácter de obligatoriedad. El ámbito objetivo, asume el principio de generalidad, en tanto protege situaciones de necesidad, no en la medida en que éstas hayan sido previstas y aseguradas con anterioridad, sino en módulos cuantitativos y cualitativos y de automaticidad protectora ... ”.* (Sentencia n.º 17971-2007 de las 14:51 horas del 12 de diciembre de 2007).

En síntesis, considera éste Órgano Asesor que artículo 7 del Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS vigente con anterioridad a la reforma acordada por la Junta Directiva de esa institución en su sesión n.º 8343 del 30 de abril de 2009, así como el artículo 10 del reglamento anterior al vigente, es decir, el aprobado por la Junta Directiva de la CCSS en su sesión n.º 8151 del 17 de mayo de 2007, violan el Derecho de la Constitución, específicamente, el principio de razonabilidad y el derecho de acceso a la Seguridad Social.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Con fundamento en lo expuesto, este Órgano Asesor sugiere a la Sala Constitucional declarar inadmisibles las acciones a las que se refiere este informe. En caso de que la Sala decida conocerla por el fondo, sugerimos declararla con lugar.

Dejamos de la anterior forma contestada la audiencia conferida.

**NOTIFICACIONES:** Las atenderé en la oficina abierta al efecto en el primer piso del edificio

que ocupa la Procuraduría General de la República en esta ciudad.

San José, 28 de mayo de 2010.

**Ricardo Vargas Vásquez**

**Procurador General Adjunto**

RVV/JCMM/ Kjm