

Sala Constitucional

Resolución Nº 06250 - 2024

Fecha de la Resolución: 06 de Marzo del 2024 a las 16:30

Expediente: 20-005702-0007-CO

Redactado por: Anamari Garro Vargas, Ingrid Hess Herrera

Clase de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Control constitucional: Sentencia estimatoria

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con Voto Salvado

Sentencia con nota separada

Sentencias Relacionadas Sentencias del mismo expediente

Contenido de Interés:

Temas Estratégicos: Constitución Política

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: PENSIÓN

Subtemas:

- NO APLICA.

PENSION. CONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA LEY 9796 SOBRE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOLIDARIA EN PENSIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL Y ANULACIÓN DEL EXCESO QUE SUPERE EL 50% DEL MONTO BRUTO DE LA PENSIÓN

Expediente: 20-005702-0007-CO

Sentencia: 06250-2024 del 06 de marzo de 2024

Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Norma impugnada: Ley para Rediseñar y Redistribuir los recursos de la Contribución Especial Solidaria. No. 9796 del 05-12-2019

Parte dispositiva : Se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecido en el art. 5 de la ley 9796 en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada del Régimen del Magisterio Nacional. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado.

El Magistrado Castillo Víquez da razones diferentes.

El Magistrado Cruz Castro da razones adicionales.

La Magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes.

En todo lo demás, se declaran sin lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

El magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas; es decir, no constituyen medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad.

La magistrada Garro Vargas consigna nota.

Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional."

"En consecuencia, el hecho mismo de contribuir con los rubros ya examinados no es inconstitucional, pues las prestaciones económicas superiores son susceptibles de ser gravadas de forma escalona conforme a su capacidad contributiva. Sin embargo, siguiendo los precedentes de esta Sala esa contribución tiene un límite del 50% del monto bruto de la pensión, siendo que el 5% restante sí resulta confiscatorio y por lo tanto lesivo de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la jubilación. En consecuencia, el exceso del 5% establecido en el art. 5 párrafo final de la ley 9796 debe ser declarado inconstitucional.

De conformidad con el art. 91 de la LJC para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente, conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado."

[... Ver menos](#)

Citas de Legislación y Doctrina Sentencias Relacionadas

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 075- Asunto previo en vía judicial o administrativa pendiente de resolución

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. “La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades que deben ser satisfechas a los efectos de que la Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el art. 75 de la LJC regula los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o bien, en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado.”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 081- Traslado a la Procuraduría y a la contraparte. Publicación de avisos y efecto suspensivo

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. “...De conformidad con el art. 91 de la LJC para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente, conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado...”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 033- Igualdad ante la ley

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “...En el caso concreto, todas las personas jubiladas dentro del específico régimen RTR están en igualdad de condiciones de pago de obligaciones impuestas por ley en aras de cumplir con el mismo propósito: otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones (...) a todas las personas que reciben una jubilación superior al tope fijado se les obliga a contribuir con idéntico propósito y las distinciones están basadas en las sumas proporcionales que reciben por concepto de jubilación. Como lo ha valorado la Sala anteriormente, dicha distinción se fundamenta en las nociones de justicia distributiva que buscan mantener equiparado el nivel de sacrificio de cada uno de los pensionados y jubilados...”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 034- Irretroactividad de la ley

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “...A la luz de lo dispuesto en el art. 34 de la Constitución Política se debe

entender que la referida contribución se debe aplicar a las pensiones que se encuentran en curso y las que se otorguen a futuro, es decir, no existe violación al principio de irretroactividad por cuanto no cumple con la premisa contenida en dicho artículo (...) no se pretende que los pensionados devuelvan los montos que les fueron pagados (...) ya que la aplicación del rebajo por concepto de la contribución citada, se está realizando hacia futuro (...) lo que se ha reconocido es un derecho fundamental a la pensión, pero no a un monto específico...”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 2. PRINCIPIOS CON JURISPRUDENCIA

Tema: Proporcionalidad o razonabilidad

Subtemas:

- NO APLICA.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

“El establecimiento de contribuciones especiales a las pensiones y su consecuente reducción del monto percibido, debe estar razonablemente sustentado. Razonabilidad y proporcionalidad, las líneas infranqueables para las decisiones desde el poder.”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del Derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

Tema: 051- Familia. Protección de la madre, niño, anciano y enfermo desvalido

Subtemas:

- NO APLICA.

ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA “No puede desconocerse que las personas pensionadas constituyen un grupo vulnerable de la población, que deben ser protegidas de forma especial, como lo establece nuestra Constitución Política (art. 51).”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto salvado

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Subtemas:

- NO APLICA.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO PAUL RUEDA LEAL

“Voto salvado del Magistrado Rueda Leal. Con el respeto acostumbrado, salvo el voto por los siguientes motivos.”

“Ergo, de forma consistente con la línea que he mantenido, salvo el voto en el sub lite y declaro inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas, lo cual, en mi criterio, tiene como consecuencia indefectible que no constituyan medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad (...) si ya declaré en un asunto previo la improcedencia del recurso de amparo base, la consecuencia lógica es la inadmisibilidad de la acción...”

CO03/26

[... Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: PENSIÓN

Subtemas:

- NO APLICA.

RAZONES ADICIONALES DEL MAGISTRADO FERNANDO CRUZ CASTRO

“Por el momento, el límite máximo de la solidaridad lo determinan las tasas de impuesto sobre la renta. Es probable que deberían

ser superiores, pero si se aumentan, debería ser para toda la población. La solidaridad no es sólo una obligación de los jubilados, es de toda la población. (...)

El establecimiento de contribuciones especiales a las pensiones y su consecuente reducción del monto percibido, debe estar razonablemente sustentado. Razonabilidad y proporcionalidad, las líneas infranqueables para las decisiones desde el poder. No basta decir que algo es razonable y proporcional, hay que demostrarlo y resistir los cuestionamientos del mismo nivel. Hay que tener mucha prudencia en estas acciones restrictivas, especialmente cuando incide en las condiciones de vida de grupos vulnerables como los jubilados.”

CO03/26

... [Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: PENSIÓN

Subtemas:

- NO APLICA.

RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO FERNANDO CASTILLO VÍQUEZ

“B.- RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO CASTILLO VÍQUEZ. Sobre el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión.

La doctrina del núcleo duro o contenido esencial de los derechos humanos surge en Alemania (...)

Una vez que el trabajador se ha jubilado o pensionado, no pueden imponerse contribuciones especiales o cargas tributarias adicionales, máxime cuando estas cargas se imponen sin un sustento técnico sólido e integral. Por otra parte, le está vedado al legislador modificar el monto de la pensión, si ya ha sido reconocida. Estos gravámenes adicionales no pueden aplicarse a las jubilaciones concedidas (...)

No puede desconocerse que las personas pensionadas constituyen un grupo vulnerable de la población, que deben ser protegidas de forma especial, como lo establece nuestra Constitución Política (art. 51).”

CO03/26

... [Ver menos](#)

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Nota separada

Rama del Derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Tema: PENSIÓN

Subtemas:

- NO APLICA.

RAZONES DIFERENTES DE LA MAGISTRADA ANAMARI GARRO VARGAS

“Como es bien sabido, la confianza legítima es un concepto acuñado en el Derecho Alemán (Vertrauensschutz), donde tiene rango constitucional, derivado del principio de seguridad jurídica y en otros ordenamientos jurídicos también del principio de buena fe. (...)

Como puede observarse, si el Estado como patrono y como tal hacen un aporte a un régimen de jubilaciones o pensiones para financiar las jubilaciones y pensiones de los trabajadores activos, hay una expectativa fundada en él de que esos recursos serán utilizados para ese fin, de ahí que no resulta legítimo y acorde con los principios de seguridad jurídica y buena fe que luego el Estado, en uso de la potestad tributaria, retome esos recursos y desmejore el monto de la jubilación o pensión.”

NOTA DE LA MAGISTRADA ANAMARI GARRO VARGAS

La sentencia consigna expresamente: “La magistrada Garro Vargas consigna nota” en el POR TANTO literal .

En los fragmentos recuperados del archivo sí aparece un desarrollo complementario atribuido a su posición diferenciada, centrado en **confianza legítima, seguridad jurídica, buena fe, núcleo de aportes y tutela reforzada de la persona pensionada**, del cual se extrae lo siguiente:

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

CO03/26

... [Ver menos](#)

Texto de la Resolución

Exp: 20-005702-0007-CO

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas y treinta minutos del seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Acción de inconstitucionalidad que se tramita en expediente número **20-005702-0007-CO**, promovida por **Nombre01 Y OTROS** contra la Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, ley 9796 del 05 de diciembre de 2019. Así como, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas números **20-006870-0007-CO**, **20-006872-0007-CO**, **20-006874-0007-CO**, **20-007213-0007-CO**, **20-007897-0007-CO**, **20-008215-0007-CO**, **20-008213-0007-CO**, **20-008551-0007-CO** **20-008911-0007-CO**, **20-008913-0007-CO**, **20-008917-0007-CO**. Intervinieron en el proceso la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Planificación Nacional y Política Económica.

RESULTANDO:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 19 de marzo de 2020, la parte recurrente interpone acción de inconstitucionalidad contra la ley 9796 del 05 de diciembre de 2019, por estimarla contraria a los arts. 33, 34 y 51 de la Constitución Política, y se impugna en cuanto lesiona el principio de igualdad, retroactividad y protección al adulto mayor. Como antecedente, se refiere a que con las pensiones del Régimen Transitorio de Reparto (RTR), el Estado no encajó el debido tratamiento a las cuotas de los trabajadores del régimen y, por lo tanto, el régimen actualmente no existe. Cuestiona que con la ley impugnada se pretende disminuir la carga a un límite extremo a costa únicamente de los pensionados imponiendo un concepto desatinado de “pensión de lujo” para socavar las pensiones al mínimo, sin que tengan preeminencia alguna los principios constitucionales fundamentales que obligan al Estado de Derecho.

Acusa que la normativa lesiona **el principio de igualdad consagrado en el art. 33 de la Constitución Política** en tanto la aplicación de la ley 9796 se hizo de manera desproporcionada, injusta y desigual. Las pensiones otorgadas a la luz de la ley 2248 pagan dos diferentes impuestos con un trato absolutamente desigual sin que existan condiciones idénticas. Los jubilados resultan víctimas y sus derechos quedan desprotegidos y desamparados por el derecho nacional e internacional. Cualquier recorte en los ingresos debe sopesarse evaluando técnicamente el efecto sobre el patrimonio particular y privado que se constituyó a partir de cotizaciones individuales que permitieron programar un ingreso estable y adecuado que resultara suficiente para atender las diferentes contingencias en la vejez, sin desmejorar las condiciones dignas de vida de los aportantes al fondo de pensión. El Estado –violando el principio de igualdad– impone gravar de manera exclusiva y diferenciada las pensiones que perciben los particulares más calificados del país. Lo anterior, sin las debidas sujeciones constitucionales y sin los estudios serios y objetivos legalmente establecidos, ordenando aumentar e imponer las contribuciones confiscatorias desproporcionadas y diferenciadas.

Por otra parte, acusa lesionado el **art. 34 de la Constitución Política**. Dicho numeral prohíbe dar efecto retroactivo a normas cuya retroactividad va en perjuicio del ciudadano, afectando sus derechos patrimoniales legítimos, como parte de los derechos subjetivos reales amparado por nuestra Constitución Política. Considera que se viola el principio de la seguridad jurídica.

El Estado viola el **principio de interdicción de una triple imposición**. Ello en tanto la llamada contribución especial solidaria no es tal, sino que es impuesto más que irá a las arcas del Estado. Actualmente, además del impuesto sobre la renta, la ley 7531 es un desigual doble castigo impositivo (arts. 70 y 71) que será triple castigo con la aplicación de la ley 9796 a las pensiones denominadas altas porque el gobierno unilateralmente definió como tales a todas las que exceden lo que da la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en un régimen cuya aportación es muy inferior a la que toca a los trabajadores del Magisterio (4% versus 16%). Se pretende gravar triplemente la pensión que ya está gravada doblemente sin considerar que las pensiones del RTR son las pensiones que soportan deducciones más gravosas que el resto de los demás regímenes. Considera que es irrefutable que el trato desigual y es constitucionalmente legítimo que los problemas políticos y financieros del Estado se recarguen arbitrariamente solo sobre las pensiones del RTR, bajo la figura de un desproporcional y confiscatorio tercer impuesto, discriminatorio y adicional al impuesto sobre la renta y a los que se establecen en los arts. 70 y 71 de la ley 7531.

Afirma que es indudable y notoria la injusta indefensión y el trato desigual del que son objeto las personas adultas mayores pensionados de la ley 2248. Acusa que la sumatoria de las rebajas hace que sea una contribución salvaje al punto de hacer nugatorio el beneficio de la pensión, lo cual causa un efecto “devastador y confiscatorio”.

Explica que durante más de treinta años pagaron el fondo de pensión. El fondo no se asentó porque el Estado lo gastó. Esto claramente entraña, desde la óptica de la ley, una deuda del Estado con los pensionados del RTR. Como el fondo no existe, según a la ley 7532, continúan pagando, además del impuesto sobre la renta, dos impuestos adicionales. Con la ley 9796 deben pagar un tercer impuesto adicional a los anteriores. Sobre la base de cuatro impuestos que resultan confiscatorios y desproporcionados, se fuerza a los pensionados del RTR a aumentar los pagos de una deuda que el Estado adquirió con ellos.

Alega una infracción a los **principios de razonabilidad y proporcionalidad**, como lo indica la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA):

“[E]sa ley resulta contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que derivan de la relación de los artículos 18, 33 y 50 de la Constitución Política y es confiscatoria según el artículo 40 y 45 de la Carta Magna y violenta la delicada situación de la persona adulta mayor contrariando el principio fundamental que obliga a su protección y dignidad”.

Los pensionados de la ley 2248 están pagando varios impuestos. De hecho, es la pensión a la que se le aplican más y mayores cargas que cualquier otro régimen –incluyendo las tributarias– y no está exenta de la “contribución especial solidaria”. Se ha tomado a los adultos mayores pensionados indefensos como “chivos expiatorios de las deficiencias del gobierno”.

Refiere una lesión a la norma 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). **La exigencia de estudios justos, formales y no antojadizos deriva de la norma 102 de la OIT**. La aplicación de la ley 9796 se procura a “mansalva” sin consideraciones de carácter objetivo, éticas o morales. Corresponde a salidas políticas subjetivas que pretenden justificar la presencia de un déficit económico y de falta de capacidad y honradez de los responsables del gobierno en el que el pensionado ha tenido una única participación, sea, pagar debidamente sus cotizaciones al fondo de pensión que el Estado dilapidó. Afirmar que no constan los dictámenes de la Contraloría y los estudios objetivos de los demás entes encargados. La ley 9796 es un producto exclusivamente político que no cuenta con estudios o dictámenes según lo exige la norma de la OIT. Viola el principio de la necesaria razonabilidad

que exige la existencia de estudios técnicos determinantes para evitar nefastas e irreversibles consecuencias en la población adulta mayor. Según el Convenio de la OIT, el porcentaje máximo a deducir no debe sobrepasar el 55% del monto bruto de la pensión y esto debe realizarse de manera progresiva y escalonada para todas las pensiones hasta llegar a las más altas. De la lectura del Convenio 102 resulta equivocado pensar que al pensionarse acaban las obligaciones familiares. Por eso, reducir las pensiones a niveles inferiores afecta las condiciones de vida y dignidad que antes tenía la población adulta mayor. No es de recibo que se pretenda resolver el problema de las finanzas públicas, forzando al pensionado a pagar tres impuestos. Dichas personas tienen obligaciones económicas vitales impostergables que no podrá atender si se le impone un impuesto desigual en procura del equilibrio presupuestario.

Mediante la ley 9796 se obvia la seguridad jurídica que otorgan los tratados internacionales, la Constitución, las leyes de la República y los votos de la Sala Constitucional. Dicha norma desconoce los principios como la irretroactividad de la ley, el respeto a los derechos adquiridos, las convenciones internacionales sobre el trabajo, la Ley de Protección a la Persona Adulta Mayor y el Código de Familia.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que proviene del art. 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). El asunto previo es el **recurso de amparo n.º19-24345-0007-CO**, en el cual, mediante **resolución n.º2020-005008** de las 9:30 hrs. del 13 de marzo de 2020, la mayoría de la Sala otorgó plazo al recurrente para la interposición de la acción.

3.- Por resolución de las 09:47 hrs. del 25 de marzo de 2020 se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la **Procuraduría General de la República (PGR), al Ministro de Hacienda y a la Ministra de Planificación y Política Económica**.

4.- Mediante escrito presentado el 06 de abril de 2020, los señores **Carlos Mata Castillo y Nombre02**, presentan coadyuvancia activa (coadyuvancia admitida según resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Manifiestan que la ley 9796 modifica el art. 71 de la ley 7531, haciendo aplicable la llamada "contribución extraordinaria a partir de 2.2 millones de colones, en vez de los 4 millones vigentes". Alegan que el derecho a la jubilación es un derecho humano, el cual resulta vulnerado con dicha norma impugnada, porque se reduce el monto neto de la jubilación, incluyéndose un nuevo grupo y lesionándose por rebote el grupo ya afectado. Para nuestra legislación, la contribución extraordinaria (art. 71 de la ley 7531) es una de las dos "cotizaciones" a favor del RTR existentes (art. 72). Según ese art. 72, la modificación de esa cotización la debe disponer el Poder Ejecutivo y solo previos estudios actuariales que "recomienden" la modificación concreta. Se viola así el principio de los necesarios estudios técnicos actuariales que "recomienden" la modificación concreta, recogido en leyes y en instrumentos internacionales, así como el principio de razonabilidad. Acusan que el art. 2 de la ley 7531 garantiza los derechos adquiridos y el 72 *idem* solo permite variar las tasas de las cotizaciones pero para beneficiar el fondo, o sea el régimen, pues no hay fondo siquiera. Manifiestan que, de igual forma, se violan los principios de igualdad, confiscatoriedad y de evitar la doble imposición, así como los principios protectores de las personas adultas mayores y los principios aplicativos e interpretativos *pro homine* y *pro libertate*. Solicitan se estime la acción planteada.

5.- Rinden informe **María del Pilar Garrido Gonzalo**, en su condición de **Ministra de Planificación Nacional y Política Económica** y **Rodrigo Alberto Chaves Robles**, en su condición de **Ministro de Hacienda**.

Explican que la ley 9796 impugnada contempla la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, cuya base mínima de contribución es disminuida en virtud de la reforma referida, para aplicar la carga a un monto base de ₡2.200.000.00. Al respecto, estiman que la ley impugnada busca otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones, contribuir con la eliminación de las desigualdades en los beneficios sociales de las pensiones y jubilaciones, así como en las cargas tributarias y darle sostenibilidad a los sistemas de pensiones mediante las nuevas aportaciones. Reproducen el criterio emitido por la Contraloría General de la República (CGR), cuando el proyecto de ley fue dado a conocer:

"La sostenibilidad y el impacto fiscal de los regímenes de pensión y jubilación, ha sido una preocupación constante por muchos años, y se ha comunicado en múltiples documentos de la Contraloría General y de otras fuentes. En particular, regímenes que funcionan con fondos, como el del Poder Judicial y el de Invalidez, Vejez y Muerte, han sido abordados mediante diferentes estudios, con vista a su sostenibilidad de largo plazo, dado que pueden llegar a representar una obligación contingente para el Estado. En el caso de los regímenes financiados con cargo al Presupuesto nacional, que son cerrados a nuevos ingresantes, estos ya le generan déficit al Gobierno en forma directa. Esta realidad ha originado, como apunta el proyecto de ley, algunas reformas para el establecimiento de medidas que contribuyan a la sostenibilidad, o que reduzcan el efecto de dichos regímenes en las finanzas públicas".

Señalan que comparten el criterio vertido por el órgano contralor, con el cual se considera que no resulta violatorio de derecho fundamental alguno la variación en el monto de la pensión exenta de la Contribución Especial Solidaria y Redistributiva en las pensiones del Régimen del Magisterio Nacional, siendo más bien que obedece a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, equidad y equilibrio financiero; y agregan que las Pensiones Especiales con cargo al Presupuesto nacional se pagan con cargo al "Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública", es decir, que los pagos correspondientes a los derechos que por este tipo especial de pensiones que declara la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), se deben realizar contra el Presupuesto Nacional de la República. Es por tal motivo que, cada año, las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico incluyen en su relación de ingresos la partida correspondiente a "Contribución a Regímenes Especiales de Pensión". En virtud de lo anterior, se espera que el régimen experimente una baja para el año 2035, con un cierre hacia el año 2060-2065.

Manifiestan que dichas pensiones no poseen un "fondo" propio y no generan capitalización y desde hace mucho tiempo los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son mucho menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios, lo que hace que dichas pensiones deban ser canceladas con dineros recaudados de impuestos aportados por todos los costarricenses y/o por medio de dineros obtenidos de préstamos, que generan el pago de intereses para el Estado, con las consiguientes implicaciones para el endeudamiento de Costa Rica. Esto sumado al hecho de que de cada cien

colones en el régimen, noventa colones deben financiarse con impuestos o deuda. Y ello resulta lógico si se tiene en consideración que, actualmente, el número de pensionados, incluso, duplica al de cotizantes, estando así ante un régimen de pensión que se financia por el Estado y no como otros regímenes contributivos, como sería el de la CCSS, donde los aportes son equitativos entre el obrero (cotizante), el patrono y el Estado, y que al carecer estos regímenes de un tope máximo, el monto a percibir por concepto de pensión mensual para algunas personas (jubilados), resultan superiores y sin ninguna relación o proporción justificable en cuanto a las cotizaciones aportadas en su momento, y/o los salarios por ellos percibidos durante el tiempo en que se encontraban laborando.

Sobre la supuesta violación al principio de igualdad y supuesta categorización discriminatoria de pensiones.

Indican que los regímenes de pensiones están creados dentro de un marco de sostenibilidad en el transcurso del tiempo, en observancia de los principios de solidaridad y suficiencia establecidos en la doctrina de la seguridad social. De igual manera, dicha sostenibilidad está aparejada con el equilibrio económico y financiero en resguardo de las finanzas públicas, siendo que éstas deben de mantener un equilibrio procurando la satisfacción y el pago de los respectivos montos a los pensionados. Por tal motivo, reiteran la necesaria ponderación entre el principio de equilibrio presupuestario y las prestaciones a cargo de un Estado Social de Derecho. Añaden que el principio de igualdad no pretende ser de carácter absoluto, pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias o condiciones; por el contrario, éste exige que no se hagan diferencias entre dos o más individuos o grupos de éstos, que estén en condiciones ya sea idénticas o en una misma situación jurídica, por lo que no puede pretenderse un trato igual, cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, siendo que dicha igualdad será violada cuando la desigualdad esté privada de una justificación objetiva y razonable; por lo cual, necesariamente debe existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. El principio de igualdad, en conjunto con el derecho a la seguridad social y demás derechos fundamentales, pretende satisfacerse únicamente con la participación de todos. Lo que se trata es que el bien jurídico tutelado se satisfaga mediante una responsabilidad compartida entre el individuo y la sociedad. Con lo cual, la Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria busca el resguardo de ello. Aclaran que la ley 9796 citada pretende, a través de su art. 4, bajar la base exenta de pago para que a partir de éste se proceda al cobro de la contribución solidaria de conformidad con el régimen salarial al que pertenezca el funcionario, pasando esa base de 10 a 8 salarios base; con lo cual se contempla la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, en la base mínima de contribución disminuida para ser aplicada a partir de un monto base de dos millones doscientos mil colones; de esta forma se está intentando el equilibrio económico y la sostenibilidad de los regímenes de pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al Presupuesto Nacional, tal y como se ha indicado en el presente informe, a fin de mantener los mismos beneficios actuales y a futuro para todas las personas que opten por la jubilación. Conforme al principio de igualdad, se deben establecer diferenciaciones para circunstancias desiguales, cumpliendo de esta forma con el principio de igualdad, de manera que se trate en forma desigual a los desiguales. Bajo estas premisas sería inconstitucional que las pensiones a cargo del Presupuesto Nacional no estén reguladas de manera gradual de conformidad con el monto a recibir, según las cotizaciones realizadas y el tiempo laborado y estableciendo un tope máximo y justo según esas circunstancias. Actualmente, de los ingresos del Estado, un porcentaje es destinado al pago de este rubro, mientras que el porcentaje restante sale de los impuestos pagados por todos los costarricenses, situación que atenta contra la justa distribución como bien jurídico constitucional y premia a algunos jubilados con un nivel de vida muy alto para su vida como pensionado, tal y como si estuviera todavía, en su vida productiva. Con la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada que contempla la ley 9796 en cuestión, la base mínima de contribución quedaría disminuida al monto base de dos millones doscientos mil colones, monto que permite un nivel de vida adecuado y muy superior a las pensiones actuales de los jubilados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que administra la CCSS. Asimismo, citan lo indicado por la CGR en oficio n.º DFOE-IFR-0343 del 12 de junio de 2014:

"[N]o debe perderse de vista el análisis realizado en el Informe Técnico del año 2012 elaborado por este Órgano Contralor, en el que se señaló: "El gasto en Pensiones con cargo al Presupuesto nacional, continúa representando alrededor de 2,8% del PIB, gasto que se considera altamente regresivo, ya que el 10,5% del presupuesto beneficia a aproximadamente 60 mil personas únicamente y además sólo se recauda un 12% de lo que se eroga. Es por esto que los nuevos ingresos al régimen deben ser controlados y las excepciones evitadas (...) Con recursos del Presupuesto nacional se le otorga financiamiento a una serie de regímenes especiales de pensiones, los cuales cubren a empleados jubilados de correos, telégrafos y radio, víctimas de guerra, magisterio nacional, registro público, ferrocarril, Ministerio de Hacienda, Beneméritos de la Patria, entre otros. Sobre el particular, esta Contraloría General ha realizado estudios mediante los cuales se han evidenciado debilidades en la gestión de la Dirección Nacional de Pensiones, como órgano responsable de la administración de dichos regímenes. Además, la inexistencia de estudios actuariales y estadísticas sobre los regímenes de pensión, inexistencia de una fuente de recursos que garantice el financiamiento futuro de las pensiones, etc."

Por otra parte, en lo que atañe a la supuesta categorización discriminatoria de las pensiones, cabe señalar que los regímenes de pensiones están creados dentro de un marco de sostenibilidad en el transcurso del tiempo, en observancia de los principios de solidaridad y suficiencia establecidos en la doctrina de la seguridad social.

Sobre el principio de retroactividad de la ley alegado.

En primera instancia se indica que en nuestro medio se han creado por vía legislativa diversos regímenes especiales de pensiones sustitutivos del régimen general de IVM que administra la CCSS. La existencia de esos regímenes especiales ha sido avalada reiteradamente por la Sala Constitucional, por ejemplo, en su sentencia n.º 1992-846, en la cual dispuso que no es contrario a la Constitución la existencia de regímenes especiales de jubilación o pensión, siempre que la contribución del Estado como tal sea igual para todos los regímenes. Partiendo de lo anterior, es importante señalar que la Asamblea Legislativa tiene no solo la posibilidad, sino el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los diversos regímenes especiales de pensiones, mediante la aprobación de las leyes necesarias para el logro de ese objetivo.

Si se quiere establecer si una norma es retroactiva debe definirse si su aplicación es a futuro o, por el contrario, si intenta quebrantar en hechos o situaciones ya acontecidos o en curso de ejecución. A la luz de lo dispuesto en el art. 34 de la Constitución

Política se debe entender que la referida contribución se debe aplicar a las pensiones que se encuentran en curso y las que se otorguen a futuro, es decir, no existe violación al principio de irretroactividad por cuanto no cumple con la premisa contenida en dicho artículo. Lo anterior, siempre y cuando se cumpla el presupuesto que establece la norma cuestionada, es decir, que el monto que se recibe por concepto de pensión exceda más de ocho veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública, emitida por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Además, con la pretensión de aplicar dicha contribución a las pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al Presupuesto Nacional, no se pretende que los pensionados devuelvan los montos que les fueron pagados hasta el 21 junio de 2020 (derecho adquirido) por concepto de pensión, ya que la aplicación del rebajo por concepto de la contribución citada, se está realizando hacia futuro. Dicho aporte por concepto de contribución obedece a la objetividad que se requiere para mantener tanto el equilibrio económico de los recursos como a la seguridad para los pensionados actuales y a futuro y, de tal manera, brindar estabilidad al régimen, lo cual, únicamente se puede lograr aplicando la ley 9796 de reiterada cita, por lo cual de ninguna manera implica una violación al principio de irretroactividad como así lo hace ver el accionante. Se reitera que la estabilidad o sostenimiento de los regímenes de pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al presupuesto nacional, no deben sufrir un desequilibrio financiero. Por el contrario, lo que se quiere lograr es que con la aplicación de la norma, y por lo tanto las referidas contribuciones, se brinde permanencia al jubilado y su pensión no se vea comprometida, de tal manera que no se tenga que buscar otras soluciones que podrían comprometer la existencia del presupuesto destinado para tal efecto. En el caso en estudio, no se da una lesión al reproche de irretroactividad, ya que la norma cuestionada lo que ha dispuesto es la obligada aplicación *ex tunc* –y no *ex nunc*– de una determinada contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, cuya base mínima de contribución es disminuida en virtud de la reforma referida, para aplicar la carga a un monto base de dos millones doscientos mil colones, tanto a las pensiones futuras como a las pensiones y jubilaciones en curso de pago. A partir de la vigencia de la citada ley 9796 y a futuro, las reglas referidas al establecimiento de ese tope mínimo de aplicación de las pensiones son diversas, pretendiendo con ello compensar desequilibrios del pasado y garantizar la supervivencia del sistema, con lo cual tampoco se afectan derechos adquiridos, pues lo que se ha reconocido es un derecho fundamental a la pensión, pero no a un monto específico. Conforme la acepción dinámica de los derechos adquiridos debe diferenciarse el surgimiento del derecho de sus efectos. El derecho surge del agotamiento de las hipótesis previstas en la normativa; es decir, responden a situaciones agotadas, mientras los efectos se proyectan hacia el futuro y pueden ser variados en virtud de nuevas normas. Así, la distinción entre los derechos y sus efectos permite la aplicación de leyes nuevas a los efectos sucesivos de un derecho, sin que ello traiga aparejado que dichas leyes tengan efectos retroactivos. Se concluye que estas tesis dinámicas sugieren que los derechos adquiridos pueden tener dos componentes: un núcleo intangible representado en el derecho mismo, y unos elementos dinámicos, que pueden variar con el tiempo y que se relacionan principalmente con las condiciones en las cuales el derecho puede ser ejercido o con las prestaciones periódicas que surgen de él. Es así que, a partir de esa premisa conceptual, puede afirmarse que la Constitución protege los derechos adquiridos ante la retroactividad normativa; es decir, las situaciones ya formadas y no las condiciones de ejercicio del derecho, lo cual significa que quien esté disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan de manera escalonada o en un tracto sucesivo –como por ejemplo la pensión– tiene su derecho amparado por la Constitución, pero los efectos que aún no se han consolidado son modificables en virtud de finalidades constitucionales y con sujeción a los límites que la propia Carta impone. Asimismo cabe indicar que, si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, también ese Tribunal ha precisado que no existe un derecho a que la prestación derivada de ese derecho lo sea por un monto específico. Además, en el caso específico de las contribuciones especiales, esa Sala, en su sentencia n.º1996-3250 indicó que tales contribuciones no son inconstitucionales por encontrar fundamento en la naturaleza social del derecho a la jubilación, naturaleza que se inscribe dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos por el art. 50 de la Constitución Política. En este sentido, se debe tener en consideración que las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad. Consideran que las normas cuestionadas no infringen derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, la prohibición de retroactividad, ni la doctrina de la supervivencia del derecho abolido.

Respecto de la seguridad jurídica.

Sobre el particular, afirman que con la decisión de modificar el monto que se encuentra exento de esta contribución especial, solidaria y redistributiva, cuando los montos superen la suma resultante de ocho veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la DGSC, no se están cercenando los derechos de los pensionados, ni tampoco se ha transgredido o limitado el nivel de vida de este tipo de jubilados, ya que en el Régimen de Pensión de la CCSS, régimen por el cual se jubila la mayoría de los costarricenses, el tope de pensión está muy por debajo de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Sobre los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

Se ha entendido que nadie tiene un “derecho a la inmutabilidad del ordenamiento”, es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que –como se explicó– si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Esto es así porque, se dijo, lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo o incluso no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla. Bajo el imperio de ley que rige en la actualidad se encuentran exentas del aporte de la contribución aquellas pensiones cuyo monto sea el equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR) (₡3.917.961 el 1 de julio de 2019). Este monto se modificará a partir del 21 de junio de 2020, con la entrada en vigor de la ley 9796 citada, y de esta forma la contribución se pagará sobre el exceso del monto de ocho salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la DGSC. De lo anterior concluyen que: a) La

protección de los derechos adquiridos de los pensionados significa, en este caso que, aun con la entrada en vigor de la ley 9796 mencionada, todos los derechos patrimoniales del pensionado deben estimarse irrevocables, es decir, el pensionado no tiene que pagar dinero alguno a la Administración por el monto que por concepto de contribución no aportó al régimen respectivo antes de la entrada en vigor de la ley cuestionada. En la medida en que habían ingresado definitivamente al patrimonio de éste con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley, pues resultaría absurdo —e inconstitucional— pretender que deban ser devueltos, o cosa semejante; b) La tutela de las situaciones jurídicas consolidadas implica que, si bien los interesados no podían pretender que las normas en cuestión (y, con ellas, la regla que creaban) no pudiesen ser nunca más objeto de reforma, sí tenían derecho a esperar que respecto de ellos mismos, y de todas las demás personas que estuviesen sometidas al mismo estado de cosas, se produjese la consecuencia que anticipaban. Ese estado de cosas estaba caracterizado por la regla que conectaba causalmente su situación fáctica con el efecto previsto en la norma. El hecho de que la regla haya sido reformada no puede tener la virtud de producir que para ellos ya no surja la consecuencia a la que ya tenían derecho. Esto solo podría ocurrir, *ex nunc*, para quienes, a la fecha de la reforma legal o de la declaratoria de inconstitucionalidad, no hubiesen adquirido ese título. Esto significa que todos los pagos que hubiesen disfrutado los pensionados antes de la reforma legal que modificará el monto que se encuentra exento de la contribución especial, solidaria y contributiva al monto que por concepto de aporte al régimen se les deben mantener, pues ya son derechos adquiridos en los términos anteriormente expuestos. Con posterioridad a dicha reforma, estarían protegidas aquellas situaciones jurídicas consolidadas, sea aquellas situaciones cuyos efectos ya se han producido al amparo de la norma que fue reformada. Sobre este último aspecto, insisten que el hecho de que un pensionado hubiere venido disfrutando, durante “x” número de años, una pensión sin aplicación de ninguna contribución adicional por concepto de aporte al régimen, no significa que tiene un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada respecto a este beneficio, pues a partir de que la norma fue reformada, ya no existe sustento legal que cubra dicho pago. Recordemos que el disfrute de la pensión a futuro no puede calificarse como un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, sino como una expectativa de derecho. Aunado a lo anterior es menester indicar que el legislador puede modificar las condiciones de los regímenes de pensiones sin que por ello vulnere ningún derecho adquirido. Es más, la Sala ha manifestado que la implementación de limitaciones a los regímenes de pensiones no representa ningún problema de constitucionalidad, siempre y cuando dichas limitaciones se apeguen a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De allí que, el monto de las próximas pensiones puede variar siempre que no se supriman del todo, puesto que, si se suprimen, ello implicaría que el derecho a la pensión ha sido revocado en desconocimiento de la protección de los derechos adquiridos. En definitiva, las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados, no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad.

Sobre el principio de interdicción de una triple imposición.

Sobre este punto se debe indicar que con la reforma establecida en la ley 9796, de establecerse un monto menor exento del pago de la contribución especial solidaria y redistributiva para el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, el cual es con cargo al presupuesto nacional, no se están cercenando los derechos de los pensionados, ni tampoco se ha transgredido o limitado el nivel de vida de este tipo de jubilados, ya que en el Régimen de Pensión de la CCSS, por el cual se jubila la mayoría de los costarricenses, el tope de pensión está muy por debajo de los regímenes de pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al presupuesto nacional. Aunado a lo anterior, no debe dejarse de lado que con la implementación de un monto menor que se encuentre exento del pago de la contribución especial solidaria y redistributiva respeta lo estipulado en los Convenios 102 y 128 de la OIT, pues se están protegiendo principios como los de justicia social y equidad, ya que la finalidad de emplear esta figura legal es precisamente la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos que se reciben por concepto de cotizaciones y los egresos que implican el pago de los beneficios jubilatorios, así como la sostenibilidad del régimen.

Sobre el principio de racionalidad y proporcionalidad constitucionales.

Para llevar a cabo un examen de este aspecto, resulta necesario que el accionante aporte prueba o, al menos, elementos de juicio en los que sustente su argumentación, siendo que el incumplimiento de esos requisitos hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de “razonabilidad”, sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Del estudio de la acción, se advierte que ésta no solo no indica clara y concisamente los motivos que le llevan a concluir que la norma cuestionada es irrazonable, sino que tampoco aporta prueba alguna que permita llegar a esa conclusión, transformando el debate en la exposición de conceptos subjetivos y sumamente abstractos. Por otra parte, este caso no presenta las características de una situación de “irrazonabilidad” evidente y manifiesta, que además sea fácilmente perceptible, antes bien, se podría justificar que la norma se ajusta al fin de la reforma legislativa, cual es corregir las distorsiones económicas del sistema de pensiones con cargo al presupuesto nacional, con el objeto de asegurar el pago de las pensiones y garantizar la estabilidad financiera del sistema.

Sobre la violación al principio de protección al adulto mayor. Al respecto, indican que si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, también se ha precisado que no existe un derecho a que la prestación derivada de ese derecho lo sea por un monto específico, pues “la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen” (sentencias 1991-1925, 1996- 2379, 1996-3250, 2018-19485 y 2019-236).

Recapitulando, nada se opone dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la seguridad social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión en los sistemas especiales contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan un cierto margen de discrecionalidad, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión, siendo con esto, que en ningún momento se deja desprotegida a la persona adulta mayor, pues siempre se hace bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, respecto a la alegada ausencia de estudios justos de conformidad con lo que establece la Norma 102 de la OIT, se menciona que, dentro de los límites a la potestad legislativa de configuración de los distintos regímenes especiales sustitutivos de pensiones, se encuentra el respeto que debe privar por los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como el necesario ajuste de la ley a la prohibición de confiscatoriedad, siendo que la mejor forma de evitar infracciones a esos principios constitucionales es fundamentando la reforma que se pretende realizar en estudios técnico-actuariales que evidencien la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la iniciativa. Los estudios requeridos fueron solicitados con vista a la sostenibilidad de largo plazo, y siendo que se cuenta con los referidos informes, no habría inconstitucionalidad en ese sentido. Sobre este punto, la CGR señaló en informe rendido al respecto que debe primar la equidad y similitud en las condiciones de los distintos regímenes. Evidentemente, el legislador cuenta con cierto margen de discrecionalidad para regular las condiciones bajo las cuales deben operar los regímenes especiales de pensiones, pero ese margen de discrecionalidad no es absoluto, sino que debe encontrar respaldo en datos objetivos emanados de estudios técnicos. En lo que concierne a la posible infracción del Convenio 102 de la OIT, explican que los arts. 65.3 y 67.a de ese instrumento establecen expresamente que podrá prescribirse (significa determinarse por la legislación nacional o en virtud de la misma, conforme al art. 1.1 *ibid*), según la regla fijada por las autoridades competentes, un máximo para su monto, a reserva de que ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (arts. 65, 66, 67 *ibid*); lo cual se constituye como parámetro de constitucionalidad de la cuantía de la pensión. En cuanto a ese punto, estos despachos refieren a la indicado en el Informe Interdisciplinario de fecha 9 de octubre de 2019, elaborado por un grupo interdisciplinario de Asesores de la Asamblea Legislativa, el cual señala que:

"Con relación al porcentaje máximo (55% monto bruto de pensión) establecido como límite para la contribución solidaria, esta Asesoría considera que a la fecha este tema ha superado el control de constitucionalidad, por lo cual no encontramos inconveniente desde el punto de vista jurídico".

Por lo que la reforma introducida en la ley 9796 cuestionada no estaría incumpliendo con lo establecido en los convenios que ha firmado Costa Rica con la OIT. El accionante señala que, al pensionarse, la atención de las obligaciones familiares no se acaba. Sin embargo, el fijar un tope al cálculo del derecho de pensión es constitucionalmente válido, por lo que consideran esas Carteras que la norma impugnada no infringe en ningún momento el derecho a una remuneración digna contenido en el art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como tampoco lesiona lo establecido en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las personas Mayores (aprobada por Costa Rica mediante la ley 9394 del 8 de setiembre de 2016), ni la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, pues la reforma introducida en ley 9796 obedece a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, equidad y equilibrio financiero y con ella busca más bien, darle a futuro sostenibilidad y estabilidad a los sistemas de pensiones.

Por último, el accionante alega que mediante la ley 9796 se obvia la seguridad jurídica que otorgan los tratados internacionales, la Constitución, las leyes de la República y los votos de la Sala Constitucional. Esto no es cierto, ya que la aplicación de la norma impugnada refleja respeto al principio de seguridad jurídica por parte del legislador, al solamente actuar en función de las disposiciones legales vigentes para la aplicación del tope en las pensiones, rediseñando y redistribuyendo los recursos de la contribución especial solidaria de una forma más equitativa. Solicitan declarar sin lugar la acción.

6.- La publicación del curso de la acción de inconstitucionalidad se realizó en los Boletines Judiciales números 083, 084 y 085 de 4, 5 y 6 de mayo de 2020.-

7.- Informa JULIO ALBERTO JURADO FERNÁNDEZ, en su condición de PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sobre la legitimación

En relación con la legitimación se aclara tal y como se deduce de la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Nombre01, así como de los documentos que se adjuntaron a ella, el accionante es pensionado del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional. El art. 75 de la LJC exige, para que la acción de inconstitucionalidad sea admisible, que dicha acción constituya un medio razonable para amparar el derecho o interés que el accionante considere vulnerado. En este caso, la acción constituye un medio razonable para amparar la situación del señor Nombre01 en tanto se discuta la validez de las normas que afectan directamente su régimen de pensiones, no así la de aquellas disposiciones relacionadas con regímenes ajenos a la situación del accionante, como es el caso del resto de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del régimen de pensiones del Poder Judicial. En consecuencia, afirma que la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe solo es admisible en tanto se dirija a cuestionar la validez de las disposiciones de la ley 9796 que reformaron el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, regulado en la ley 2248 de 5 de setiembre de 1958.

Sobre la validez de las contribuciones especiales solidarias y el principio de igualdad

Señala que la contribución especial solidaria y redistributiva a la que se refiere la ley cuya constitucionalidad se cuestiona se aplica a todos los regímenes especiales sustitutivos de pensiones y es proporcional, pues utiliza como parámetro el monto de la pensión de cada persona, de manera tal que quien más recibe es quien más contribuye; y no se utiliza como criterio para aplicar la contribución que se trate de una persona más o menos calificada, sino únicamente el ingreso percibido, de ahí que no exista violación alguna al principio de igualdad. Indica que la contribución a la que se ha venido haciendo referencia no afecta solamente a los beneficiarios del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, sino a los de todos los regímenes especiales de pensiones, dentro de los cuales se encuentran el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto nacional, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, Ministerios de Comunicaciones, Obras Públicas y Transportes, Registro Nacional, Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, entre otros, regímenes que cuentan existencia avalada por esta Sala.

Sobre la supuesta lesión al principio de irretroactividad y a los derechos adquiridos

En nuestro medio se han creado, por vía legislativa, diversos regímenes especiales de pensiones sustitutivos del régimen general de invalidez, vejez y muerte que administra la CCSS. La existencia de esos regímenes especiales ha sido avalada reiteradamente por esa Sala, por ejemplo, en su sentencia n.º1992-846, en la cual dispuso que no es contrario a la Constitución la existencia de regímenes especiales de jubilación o pensión, siempre que la contribución del Estado como tal sea igual para todos los regímenes.

Partiendo de lo anterior, la PGR ha indicado que la Asamblea Legislativa tiene no solo la posibilidad, sino el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los diversos regímenes especiales de pensiones, mediante la aprobación de las leyes necesarias para el logro de ese objetivo. Dentro de los límites que se imponen a la potestad legislativa de regulación de los regímenes especiales de pensiones se encuentra el de respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de los destinatarios de esos regímenes. No obstante, en lo que se refiere específicamente a la ley que se analiza, no se observa que las normas impugnadas conlleven una violación al principio de irretroactividad de la ley. En ese sentido, es preciso indicar que los cambios en la contribución solidaria y redistributiva dispuestos en la ley 9796 rigen hacia futuro y no llevan consigo la obligación de devolver sumas percibidas con anterioridad, por lo que no existe lesión alguna al principio de irretroactividad de la ley. Aunado a lo anterior, explica que la PGR ha indicado anteriormente, que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y que dicha flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar tanto las condiciones iniciales, como las prestaciones en curso de pago; por lo que no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar incluso al colapso del sistema de seguridad social de un país, lo cual perjudicaría no solo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro –cuando surja alguna de las contingencias protegidas– prestaciones económicas de la Seguridad Social. Si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado en la jurisprudencia de esa Sala, también ese Tribunal ha precisado que no hay un derecho a que la prestación lo sea por un monto específico, pues “la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen” (sentencias números 1991-1925, 1996-2379, 1996-3250). En el caso específico de las contribuciones especiales, esa Sala, en su sentencia n.º1996-3250 indicó que tales contribuciones no son inconstitucionales, por encontrar fundamento en la naturaleza social del derecho a la jubilación, naturaleza que se inscribe dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos por el art. 50 de la Constitución Política. En la resolución mencionada, esa Sala ratificó la validez de una contribución impuesta a los pensionados del régimen del Magisterio Nacional. En síntesis, nada se opone, dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la Seguridad Social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan el margen de discrecionalidad propio de la función legislativa, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión. En síntesis, nada se opone, dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la Seguridad Social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan el margen de discrecionalidad propio de la función legislativa, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión. Además, estiman que, en definitiva, las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no pueden interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia Constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos, en franco detrimento de la generalidad.

Sobre la violación principio de razonabilidad, proporcionalidad, no confiscación, e intangibilidad del patrimonio

La contribución especial solidaria y redistributiva regulada en la ley 9796 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que en el caso del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional (que es al que pertenece el accionante) esa contribución aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a ocho salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, lo que equivale a ₡2.296.000,00. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto, no están afectados a la contribución especial solidaria que se solicita anular, aparte de que esa contribución es escalonada, o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional de proporcionalidad. Las disposiciones impugnadas respetan el principio de no confiscación, pues las deducciones totales al monto de la pensión (incluida la contribución especial solidaria, la cotización al régimen, el impuesto sobre la renta y cualquier otra deducción obligatoria) no puedan superar el 55% del monto bruto de la pensión. Así lo establece la propia ley 9796, en su art 5. En todo caso, que la prueba de la irracionalidad de una norma corre por cuenta de quien la alega, siendo que en este asunto no se ha demostrado tal irracionalidad. Ahora bien, si en algún caso concreto no se respeta el monto exento de la contribución (que, en el caso del Magisterio Nacional, como ya indicamos, es de ₡2.296.000,00) o se realizan retenciones que superen el 55% del monto bruto de la pensión, ello no podría atribuirse al contenido de las normas que se impugnan, sino a su errónea interpretación, o indebida aplicación, lo cual debería revisarse en la vía del recurso de amparo y no en una acción de inconstitucionalidad.

Sobre la supuesta infracción al Convenio 102 de la OIT

Explica que la necesidad de reducir el gasto público originado en el pago de prestaciones económicas relacionadas con los regímenes especiales de pensión, así como la de equilibrar aquellos regímenes que cuentan con un Fondo, es pública y notoria. Aun así, señalan que para la aprobación de la ley cuestionada sí se realizaron estudios jurídicos y económicos por parte de la Asamblea Legislativa y de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Cita lo siguiente:

“En ese sentido, a folio 463 al 484 de! expediente legislativo n.º21035 (que culminó con la aprobación de la ley n.º9796) consta el Informe Jurídico AL-DETIJU- 199-2019, del 26 de agosto 2019, preparado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Asimismo, a folios 510 al 549 de ese expediente consta el Informe Económico AL-DEST-IEC-079-2019, del 3 de setiembre 2019, preparado por ese mismo Departamento. Y, finalmente, a folios 1167 a 1171 del expediente consta el informe rendido por la Superintendencia de Pensiones mediante su oficio SP-1025-2019, del 24 de octubre de 2019”.

Reitera que, al ser el accionante jubilado del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, la acción de inconstitucionalidad sobre

la cual versa este informe solo es admisible en tanto se dirija a cuestionar la validez de las disposiciones de la ley 9796 que reformaron el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, regulado en la ley 2248 de 5 de setiembre de 1958. En lo que concierne al fondo del asunto, sugieren declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe.

8.- En memorial del 7 de abril de 2020 el accionante se refiere a los informes de las autoridades que se manifestaron en relación con la constitucionalidad de la norma. Solicita que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad. Posteriormente aportó prueba y argumentos que, según su dicho, confirman la irrazonabilidad de la ley.

9.- Mediante escrito presentado el 18 de mayo de 2020, el señor **Jorge Eduardo Cartín Elizondo, en su condición de apoderado generalísimo del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial**, presenta coadyuvancia activa (coadyuvancia admitida según resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Manifiesta que el contenido de la ley impugnada atenta contra la independencia judicial, garantizada tanto en la Constitución Política como en la Convención Americana de Derechos Humanos, analizada como un poder independiente y libre de injerencias de otras autoridades. Señala que el tope referido en el numeral 236 bis es de diez salarios base del puesto más bajo en el Poder Judicial, según el artículo 225 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Acusa que la ley impugnada cambia sustancialmente el tope sobre el cual habrá de aplicarse la contribución solidaria y redistributiva de la jubilación, pasando de diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en la institución al monto de seis salarios base; y que dicha situación conlleva a una afectación al personal judicial, ya que tal ley hace un cambio radical y gravoso en el régimen de jubilaciones y pensiones, estableciendo una contribución solidaria y redistributiva de las jubilaciones y pensiones que será sobre el exceso del monto de seis salarios base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial y hasta por el 25% de dicho tope, contribuyendo con el 35% de ese exceso, y que, si se calcula, el monto de la jubilación que recibirá el personal judicial será drásticamente más bajo que el último salario, ya que la misma se calculará como el resultado del promedio de los últimos 240 salarios y a ese promedio se le aplica el 82% y, según los cálculos, cuando se aplique la reducción del aporte al Fondo de Jubilaciones, que se sigue pagando aun después de jubilarse (13%), más del 0,50% de aporte para la administración del fondo, y el 5% de aporte, que se sigue pagando al Seguro de Enfermedad y Maternidad de la CCSS, en conjunto representan el 18,5% del monto resultante del 82% del promedio de los últimos 240 salarios devengados.

10.- Mediante escrito presentado el **19 de mayo de 2020**, la señora Nombre03, presentó coadyuvancia (admitida según resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Manifestó que la seguridad jurídica ha permitido a los jubilados tener convicción de que el Estado respetaría los derechos concedidos con anterioridad a esta ley o cualquier otra que se dictara, pues constituían derechos adquiridos, por ser derechos que el mismo Estado reconoció como parte del aporte al régimen solidario de pensiones. Acusa que, para sorpresa de todos los que se habían venido jubilando con anterioridad a la promulgación de la norma impugnada, en una actuación que estima arbitraria, injusta, irracional, desproporcionada y ante todo violatoria de los principios de seguridad jurídica, propiedad privada, irretroactividad de la ley y respeto de los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, se disfraizó un impuesto confiscatorio con el Nombre04 de "contribución solidaria", y con este se genera un grave daño económico y una evidente violación a los principios anteriormente señalados. Alega que el derecho a percibir una pensión de jubilación calculada de conformidad con la ley vigente al momento de su otorgamiento pasó a ser un bien de su patrimonio, y por ello gozaba de todas las garantías establecidas en el art. 45 constitucional, lo cual generaría un perjuicio patrimonial mediante el cual le será difícil atender sus necesidades básicas. Manifiesta que no se ha logrado establecer en el proyecto de ley con estudios técnicos o científicos cuál es la necesidad pública y fundada de tal propósito, ni se ha comprendido que tal afectación al patrimonio de los jubilados obedeció a una limitación de interés social. Dice que la misma ley o reforma de comentario dispuso en sus orígenes que el importe deducido o compensado pasará a formar parte del fondo y pensiones y jubilaciones, a efectos de entre otras cosas, contribuir con la eliminación de desigualdades en los beneficios sociales de las pensiones y jubilaciones, así como las cargas tributarias. Señala que, como todo derecho, el de jubilación puede ser objeto de condicionamientos o limitaciones, pero dentro de parámetros racionales y respetarse el principio de irretroactividad de la ley. Comenta que la ley que se impugna viola lo dispuesto por el Convenio 102 de la OIT. Añade que existe una transgresión al principio de capacidad económica o contributiva, el cual, al guardar una cercana relación con el de igualdad, establece que cada uno deberá contribuir al mantenimiento de los gastos públicos según su capacidad de pago, siendo que dicha ley no contempla tal capacidad económica de los jubilados, en el tanto imponerles un monto exagerado como un tercer y nuevo aporte al régimen los deja en una situación de vulnerabilidad, pues no toma en consideración que ya las pensiones se encuentran comprometidas y gravadas.

11.- El señor **Jorge Luis Morales García** en su condición de **Secretario General Sindicato de la Judicatura (SINDIJUD)** presentó coadyuvancia (la cual fue admitida según resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Explicó que, en el caso de los actuales pensionados y jubilados del Poder Judicial, a ninguno de ellos se les permitió escoger: a) si ingresaba o no a un determinado régimen de pensiones, b) las condiciones en las que se podría acoger a la pensión o jubilación, c) el monto que tendría que cotizar durante su vida laboral, d) el monto que a partir de los aportes al fondo, percibiría una vez verificadas las condiciones impuestas. Alega que fue el Estado el que impuso aquellas condiciones a través de una ley, y los trabajadores se sometieron a ella en el entendido de que, una vez cumplidas, se produciría la consecuencia establecida por esa ley. Cada uno de los actuales pensionados y jubilados del Poder Judicial cotizó mucho más de lo que la ley exigía cotizar a los trabajadores de otros regímenes de pensiones, de modo que la expectativa de recibir una pensión o jubilación más elevada que aquella acordada a los pensionados y jubilados de otros regímenes se ampara precisamente en la ley que obligó a cotizar mucho más a cambio del beneficio acordado una vez cumplidas las condiciones estipuladas por ésta. Acota que la finalidad que persigue la ley 9796 según el art. 3 parte de una premisa falsa: esto es, que las condiciones impuestas a los trabajadores de los diferentes regímenes para adquirir el derecho jubilatorio son idénticas o similares, y consecuentemente el beneficio percibido y las cargas tributarias deben también ser iguales, cuando ciertamente eso no es así. Si el trabajador programó su retiro a partir de las condiciones previamente fijadas por la ley, la garantía constitucional impone que se mantenga la consecuencia anticipada y, de esta forma, si bien el legislador puede establecer topes a las pensiones e imponer nuevas condiciones para su disfrute, no puede hacerlo respecto de quien goza ya de aquel beneficio, pues éste tiene derecho a que se respeten las reglas bajo las cuales obtuvo su pensión.

12.- Se apersonó el señor **José Antonio Salas Viquez** en representación de la asociación "Jubilados en acción del

Magisterio Nacional” (admitida mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma por considerarla contraria al principio de igualdad, prohibición de retroactividad, y el derecho de la población adulta mayor a recibir protección especial del Estado.

13.- Mediante escrito del 25 de mayo de 2020 se apersonaron **Tatiana Calvo Arias, Zoila Rosa Soto Morice y Nidia Mayela Sánchez Boschini** a plantear una coadyuvancia activa (admitida mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Reiteran los argumentos planteados.

14.- Se apersonaron la señora **Grace Emilia Loaiza Sánchez e Isaac Guillermo Amador Hernández** a presentar coadyuvancia (admitida mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Consideran que la ley 9796, en su totalidad transgrede el art. 34 de la Constitución Política, en tanto irrumpe la situación jurídica creada mediante las regulaciones normativas, requisitos dispuestos en ellas, y reglamentación que había venido rigiendo el otorgamiento de las pensiones y jubilaciones.

15.- El señor **Francisco Jiménez Villegas** presentó coadyuvancia (admitida mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020). Manifiesta que la ley impugnada transgrede el texto y principios derivados del mismo que establece el numeral 34 de la Constitución Política, en tanto irrumpe la situación jurídica creada mediante las regulaciones normativas, requisitos dispuestos en ellas y reglamentación que había venido rigiendo el otorgamiento de las pensiones y jubilaciones tanto del régimen del Magisterio Nacional, así como las del Poder Judicial. Asegura que la ley impugnada crea un efecto retroactivo en perjuicio del derecho adquirido de las personas jubiladas de seguir manteniendo inalterado el monto del ingreso que por este concepto se establece para ese seguimiento poblacional. De igual forma, acusa que se viola el principio de igualdad, pues pretende imponer una contribución solidaria bajo una fase diferente al régimen del Magisterio Nacional y se pretende una imposición en condiciones diferentes a los jubilados del Poder Judicial.

16.- En expediente n.º**20-006870-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, cédula de identidad CED01, apoderado especial judicial de Nombre05, Juan Fernando Álvarez Castro, María Gabriela Marín Arias, Pedro Venegas Jiménez, Carlos Mauricio Protti Quesada, Giovanna Giglioli Gallinari, Jorge Isidro Leiva Gómez, María Eugenia Zúñiga Chaves, Manuel Antonio Arce Arenales, Theresa Christina Dalto Kilby, Claudio Manuel Segura Sánchez, Ana Lucía Chaves Madrigal, Lucía Chacón Alvarado, Nora Georgina Moya Calderón, Jollyanna Malavasi Gil, Ligia González Jiménez, Oliva Garrón Castro, Jesús Calvo González y Ronald Jiménez Chacón; así como a Nombre04 de Flory María Cruz Bertolone, Helena Cumanda Castro Ledesma, Álvaro Hidalgo Rojas y Mayra Julieta Arguedas Garbanzo; contra la reforma al art. 71 de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019. Manifiesta que la modificación de la contribución que entrará a regir a partir del 21 de junio de 2020 para las personas jubiladas del régimen del Magisterio Nacional es contraria al derecho fundamental de jubilación y no cuenta con los estudios técnicos que la justifiquen. Además, carece de razonabilidad, lesiona el principio de seguridad jurídica de cara a situaciones jurídicas consolidadas, así como el principio de igualdad, el principio de no confiscatoriedad y constituye una doble imposición. También reclama que es contraria a la protección especial de las personas adultas mayores y el principio *pro homine*.

17.- Por resolución interlocutoria n.º2020-009140 se acumuló la acción promovida por Nombre02, tramitada en expediente n.º20-006870-0007-CO a este expediente.

18.- En el expediente n.º**20-006872-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, cédula de identidad No. CED01, como apoderado especial judicial de Nombre06, portador de la cédula de identidad número CED02, Ana Isabel Mayela Casares Alvarado, portadora de la cédula de identidad número CED03, Ana Mayela Quesada Galagarza, portadora de la cédula de identidad número CED04, Carlos Francisco Bejarano Solano, portador de la cédula de identidad número CED05, Edwin Francisco Canessa Amador, portador de la cédula de identidad número CED06, Fabián Vega Carvajal, portador de la cédula de identidad número CED07, Humberto Solano Badilla, portador de la cédula de identidad número CED08, Nombre07, portadora de la cédula de identidad número CED09, Jeannette María Redondo Zúñiga, portadora de la cédula de identidad número CED10, José Daniel Cazanga Solar, portador de la cédula de identidad número CED11, Juan José Sánchez González, portador de la cédula de identidad número CED12, Lidiette Vargas Rodríguez, portadora de la cédula de identidad número CED13, Lilliam Flores Salas, portadora de la cédula de identidad número CED14, Luis Alberto Varela Quirós, portador de la cédula de identidad número CED15, Manuel Enrique Luján Ferrer, portador de la cédula de identidad número CED16, María Luisa Montenegro Hernández, portadora de la cédula de identidad número CED17, Marta Alicia Durino Florián, portadora de la cédula de identidad CED87, Nombre08, portadora de la cédula de identidad número CED18, Rosario González Santamaría, portadora de la cédula de identidad número CED19, Zaida María de los Ángeles Sánchez Moya, portadora de la cédula de identidad número CED20; contra la reforma al art. 71 de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019. Reitera sus argumentos de inconstitucionalidad.

19.- Por resolución interlocutoria n.º**2020-009141** se acumuló a este proceso la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º20-006872-0007-CO.

20.- En el expediente n.º**20-006874-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, cédula de identidad número CED01, apoderado especial judicial de Nombre09, Alfredo Aguilar Calderón, Alonso Calvo Pardo, Ana Lucía Villegas Alvarado, Anabelle Castro Castro, Antonio Gadea Baltodano, Braulio Castro Chaves, Edgardo Vargas Jarquín, Eduardo Solís Portuguese, Eida María Solís Esquivel, Enrique Villalobos Rodríguez, Gonzalo Aguilar Monge, Grace Damazio Acosta, Grace Herrera Amighetti, Isabel María Carpio Malavassi, Jorge Arturo Carvajal Garro, Jorge Jiménez Bolaños, Jorge Mario Elizondo Solís, Luis Antonio Rojas Acuña, Luis Guillermo Carpio Malavassi, Manuel Enrique Zeledón Grau, Nombre10, María Eugenia Solano Artavia, Osvaldo Solano Peralta, Roberto Gallardo Loría, Rodrigo Díaz Obando, Rogelio Herrera Rodríguez, Rose Mary Jara Sibaja, Teodora Tsijli Angelaki, Tomas Palma Zúñiga, Uriel Barrantes Cartín y Zaida Lidit Jiménez; así como a Nombre04 de Nombre11; contra la reforma al artículo 71 de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019. Reitera idénticos agravios ya citados.

21.- Por voto n.º**2020-009142** se acumuló la acción promovida por Nombre09 y otros, tramitada en expediente n.º20-006874-0007-CO a este expediente.

22.- En expediente n.°20-007213-0007-CO se tramitó la acción de inconstitucionalidad planteada por **Nombre02**, en su condición de apoderado especial judicial de Nombre12, portador de la cédula de identidad CED21, Nombre13, portadora de la cédula de identidad CED22, Nombre14, portadora de la cédula de identidad CED23, Nombre15, portadora de la cédula de identidad CED24, Nombre16, portador de la cédula de identidad CED25, Carlos Alberto Torre Rodríguez, portador de la cédula de identidad CED26, Nombre17, portador de la cédula de identidad CED27, Nombre18, portadora de la cédula de identidad CED28, Nombre19, portadora de la cédula de identidad CED29, Nombre20, portadora de la cédula de identidad CED30, Jeannette Cordero Gamboa, portadora de la cédula de identidad CED31, Nombre21, cédula de identidad CED32, Nombre22, cédula de identidad CED33, Nombre01, portador de la cédula de identidad CED34, Josefa Emma Sancho Barrantes, portadora de la cédula de identidad CED35, Juan José Muñoz López, portador de la cédula de identidad CED36, Leonardo Escalante Alvarado, portador de la cédula de identidad CED37, Luis Carlos Huertas Acuña, portador de la cédula de identidad CED38, Nombre23, cédula de identidad CED26, Nombre24, portadora de la cédula de identidad CED39, Nombre25, portadora de la cédula de identidad CED40, Olga Marta Sánchez Oviedo, portadora de la cédula de identidad CED41, Nombre26, portadora de la cédula de identidad CED42, Teresita Maureen de Jesús Sánchez Pereira, portadora de la cédula de identidad CED43, todos mayores, pensionados, contra la reforma al artículo 71 de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019. Reitera los agravios ya mencionados *supra*.

23.- Por voto n.°20-009147 se acumuló a este expediente la acción promovida por Nombre12 y otros, tramitada en expediente n.°20-007213-0007-CO.

24.- En expediente n.°20-007897-0007-CO se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, en su calidad de apoderado de Nombre27 y Abelardo Brenes Castro. Alega que las leyes cuestionadas versan sobre la contribución extraordinaria que en forma general pagan los jubilados del RTR del Magisterio Nacional, y que afectan a sus representados. Explica que el régimen especial de jubilaciones del Magisterio arranca con la ley 2248/58, reformada integralmente por la Ley 7268 y luego por la 7531, que crea el RTR. Afirma que la ley 7268 introdujo la contribución extraordinaria, como una cotización especial para el Régimen, para el fortalecimiento del respectivo fondo, que finalmente no se constituyó. Asimismo, exoneró de tal gravamen a quienes postergaran por siete años la jubilación. Agrega que la ley 7531 no indicó nada con respecto a esa posibilidad de exoneración, pero en su artículo 2 reconoció derechos adquiridos “en todos sus elementos” de la jubilación, excepto en cuanto a cotizaciones. Conforme al art. 72 de la misma ley, esa excepción va referida a las tasas de cotización, las que solo pueden modificarse con sujeción a condiciones precisas. Aduce que a pesar de que la ley 7531 no preveía lo relativo la exoneración, se entendió que ésta sobrevivía a título de derecho adquirido. Indica que sus representados se ubican dentro del grupo de personas a los que se les confirió la exoneración luego de la entrada en vigencia de la ley 7531 y a título de derecho adquirido con la ley 7268. Aduce que en el año 2018, la PGR dispuso cambiar la posición administrativa respecto al tema, y comenzó a presentar numerosos procesos de lesividad, con el fin de que se declararan nulos los reconocimientos de exoneración posteriores a 1995, cuando se emitió la ley 7531. Alega que la ley 9796 es una reforma a la ley 7531, rebajando la base de arranque de la contribución. Manifiesta que la ley mencionada carece de estudios técnicos y, además, vulnera el derecho a la jubilación, así como el principio de razonabilidad, pues su finalidad fue establecer “topes equitativos a las pensiones de lujo”, sin que se definiera objetivamente la cifra que abarcaba tal concepto. Por otro parte, estima que se violan los principios de seguridad jurídica, en el tanto no se respeta la existencia de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, así como el de igualdad, ya que en el RTR del Magisterio se aplica la contribución especial a partir de las \$2.200.000.00, mientras que en el Poder Judicial a partir de los \$2.600.000.00. De igual forma considera que se lesiona el principio *pro homine*, así como que el tope del 55% en deducciones impuesto por el art. 5 párrafo 3 de la ley 9796 es confiscatorio. También estima que la ley 9836 resulta inconstitucional, ya que implica una reforma o complemento de la ley 9796, en tanto prescribe que los ahorros que produzca esta última se destinarán completamente a financiar el Régimen No Contributivo de la CCSS. Finalmente, aduce que no se respetan las exoneraciones establecidas por las leyes antes mencionadas, lo que a su parecer resulta inconstitucional. Así, por lo expuesto, pide que se acoja la acción, con sus consecuencias.

25.- Por voto n.°2020-009168 se acumuló a este expediente la acción de inconstitucionalidad promovida a favor de Nombre27 y Abelardo Brenes Castro, tramitada en expediente n.°20-007897-0007-CO.

26.- En expediente n.°20-008215-0007-CO se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, cédula de identidad CED01, como apoderado especial judicial de Ana Cristina Pereira Gamboa, Carlos Alberto Navarro Tames, Chester J. Zelaya Goodman, Clara Isabel Nanne Echandi, Edwin Salas Zamora, Emilia María Macaya Trejos, Eugenia Chaverri Fonseca, Fernando Antonio Villalobos Sole, Nombre28, Nombre29, Jezer Gerardo González Jones, Ligia Martín Salazar, Manuel Rojas Bolaños, María Antonieta Lourdes Camacho Soto, María de la Luz Guzmán Arguedas, María Elena Aguilar Vega, María Eugenia Bozzoli Vargas, María Eugenia Ogio Zúñiga, Marija Romanjek Blimel, Marta Eugenia Odio Benito, Olman Montero Salazar, Ramiro Antonio Porras Quesada Rodrigo Esquivel Rodríguez, Ronaldo Hirsch Keibel, Silvia Dora Rodríguez Cervantes, mayores, contra la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019.

27.- Por resolución interlocutoria n.°2020-009180 se acumuló a este expediente la acción promovida por Ana Cristina Pereira Gamboa y otros, tramitada en expediente n.°20-008215-0007-CO.

28.- Mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2020, el señor Miguel Ángel Cuadra Solís presentó coadyuvancia activa (gestión denegada por extemporánea en resolución de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020).

29.- En expediente n.°20-008213-0007-CO se tramitó la acción de inconstitucionalidad promovida por **Nombre02**, cédula de identidad No. CED01, apoderado especial judicial de Nombre30, Nombre31, Eugenia María Rivera Valle, María Silvana Alvarenga Venutolo, Carlos Sánchez Quesada, Marco Antonio Morales Zamora, Juan Humberto Cevo Guzmán, Maynor Sterling Araya, Francisco Quesada Chaverri, Carlos Jaime Alfaro Rodríguez, Sharay Meneses Rodríguez, Mayra García Valverde, Carmen Murillo Chaverri, Omar Hernández Cruz, Ana Cecilia Arias Quirós, Roy Alexis Rivera Araya, Gloria María Solano Bonilla, Gerardo de Jesús Castro Secades, María Eugenia Trejos París, Ana Isabel Porras Thames, José Miguel Vega Villarreal, Xnia Zúñiga Muñoz, Elizabeth Fonseca Corrales y María Damaris Morales Hernández. Reitera los alegatos planteados.

30.- Por voto n.°2020-009670 se acumuló a este expediente la acción promovida por Nombre30 y otros, tramitada en expediente n.

31.- En expediente n.°**20-008551-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad interpuesta por **Óscar Eduardo González Camacho**, cédula de identidad n.°CED44, apoderado especial judicial de Jorge Azofeifa Navas. Manifiesta que las normas aquí impugnadas violan el art. 34 de la Constitución Política, toda vez que son contrarias al principio de la no retroactividad de la norma y de seguridad jurídica. Expone que la Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos (9796), conforme a su art. 6 y la reforma al numeral 71 de la ley 2248, exige una obligación legal a personas que cuentan con una situación jurídica anterior ya otorgada en firme por la ley 2248, lo cual contraría un precepto constitucional. Señala que, de este modo se tienen dos escenarios por los cuales se transgrede de forma palmaria el art. 34 de la Constitución Política: 1.- el caso de aquellos jubilados quienes actualmente cuentan con montos de pensión que se encuentran exentos de la contribución señalada en el inciso a) del art. 71 de la ley 2248 y que, con la reforma introducida, se verían forzados a iniciarse (quedarían incorporados) como contribuyentes en un régimen al cual pertenecen con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 9796, o bien; 2.- aquellos jubilados que actualmente son contribuyentes del aporte señalado, empero, verían incrementada la cuota por tal aporte al disminuirse el monto mínimo exento sobre el cual se debe brindar el porcentaje de tal contribución. Aduce que ambos casos inciden en forma lesiva o gravosa sobre una situación jurídica ya consolidada, pues se da una variación jurídica en detrimento de los derechos ya adquiridos por los accionantes, quienes no están en la obligación de soportar una carga diferente a la que les fue otorgada por ley y un derecho anterior, y que, en comparación con el marco jurídico que les pretenden imponer, resulta favorable a sus intereses y derechos subjetivos. Alega que con la normativa impugnada, el legislador pretende desconocer las condiciones con las que han sido emitidos actos administrativos por medio de los cuales ha concedido u otorgado derechos subjetivos a los promotores de esta acción. En consecuencia, se verifica una vulneración al principio de intangibilidad de los actos propios. Agrega que se da la vulneración al principio de confianza legítima, que vela por la presumible estabilidad de la situación jurídica del administrado cuando esta ha sido motivada por la autoridad estatal. Señala que la situación jurídica de los accionantes deviene por disposiciones del legislador, y que ahora de forma antijurídica este pretende suprimir. Solicita que se tome en cuenta el perjuicio para los funcionarios que continuaron ejerciendo sus labores por un plazo adicional al necesario para poder acogerse a su jubilación. Esta postergación, que representa una carga agregada, conllevó adquirir derechos (bajo el entendido de la buena fe), los cuales se pretende suprimir, a pesar de que aquella carga facultativa fue propuesta por el mismo legislador, generándose así un incumplimiento del pacto legal adquirido por el Estado y se lesiona el estatus patrimonial de los jubilados. Asimismo, alega la vulneración a los arts. 51 y 73 de la Constitución Política. Indica que la seguridad social se perfila como un extremo del derecho desde el cual se pretende garantizar una serie de condiciones que hagan prevalecer la dignidad humana, de ahí que el derecho a la seguridad social haya sido reconocido por diversos instrumentos del derecho internacional en materia de derechos humanos, tales como el Pacto de San José, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio 102 de la OIT. Expone que el art. 71 de este último convenio es claro al requerir a los Estados miembros respaldar técnicamente las decisiones que se adopten tendientes a alterar cualquier aspecto de la prestaciones otorgadas, monto de tasas de cotización o impuestos relacionados inclusive, requisito que no se cumplió de previo al momento de aprobar la ley 9697. Añade que los beneficiarios de las jubilaciones que se gravan con la ley impugnada son personas adultas mayores o muy próximas a serlo, población que vería lesionados sus derechos patrimoniales ya adquiridos, lo cual conlleva a despojarlos del principio de seguridad jurídica. Aduce que esta situación contradice la tutela constitucional para con el adulto mayor dispuesta en el art. 51 de la Carta Magna y vulnera los deberes impuestos al Estado en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor 7935 y otros instrumentos internacionales. Igualmente, alega la transgresión a principios en materia tributaria. Explica que las contribuciones propias de los regímenes de seguridad social no escapan de ser un tema controversial para la doctrina y jurisprudencia, pues no poco debate ha suscitado sobre la naturaleza jurídica de estos aportes, ya que parte de la doctrina insiste en catalogarlas como una especie fiscal, específicamente exacciones parafiscales. La jurisprudencia nacional es profusa sobre la negativa de tachar las contribuciones en seguridad social como una especie tributaria, decantándose por calificarlas como obligaciones legales. Aduce que si bien estos aportes no corresponden a figuras tributarias por disposición constitucional, lo cierto del caso es que tales contribuciones mantienen una esencia de "tributariedad", pues de forma *ex lege* (tal y como sucede en el caso concreto), se establecen elementos asimilables a los elementos clásicos tributarios. Por lo anterior, considera que si bien se despoja a estas contribuciones de su naturaleza fiscal, al menos se debe observar los principios establecidos en esa materia para evitar un abuso que genere un perjuicio económico a los inmersos en la relación obligacional pecuniaria. En el caso de marras, estima que disminuir la base imponible en la magnitud establecida por la ley impugnada y pretender establecerla para quienes ya gozan de un derecho adquirido, atenta groseramente contra el principio de no confiscatoriedad, el cual pretende evitar una aplicación de cuantías desmedidas o anormales a los sujetos pasivos. Es, en consecuencia, la utilización de un poder público para fines distintos de los previstos en el ordenamiento (recaudatoria o una vocación extrafiscal), contrariando al principio de capacidad económica como base del sistema y como consecuencia el de igualdad, progresividad y de justicia tributaria. A mayor abundamiento, alega que el caso de marras vulnera el principio de capacidad económica, pues se ignora en particular los ingresos que cada uno de los accionantes puede tener, así como las obligaciones económicas que hayan contraído, las cuales se generan en el contexto de la actual situación jurídica que los cubre y que se ve trastocada por el deber de afrontar una obligación legal ajena al régimen contributivo al que se encuentran adscritos actualmente, lo cual viola los preceptos más elementales de la seguridad social y los arts. 34 y 45 de la Constitución Política. Finalmente, alega que se vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad. No existe excepción alguna que habilite al Estado a retrotraer por vía legal derechos adquiridos de forma legítima dentro del marco de la buena fe y en apego a los supuestos normativos necesarios para su configuración, aspecto ignorado por la ley 9796, con lo que, en su criterio, queda de manifiesto su disconformidad con el derecho de la Constitución Política. De conformidad con lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 inciso c) y 6 de la ley 9796.

32.- Por resolución interlocutoria n.°**2020-09675** se acumuló a este expediente la acción promovida por Jorge Azofeifa Navas, tramitada en expediente n.°20-008551-0007-CO.

33.- Por resolución de las 10:38 hrs. de 11 de junio de 2020, la Presidencia de la Sala resolvió lo siguiente:

"En el caso concreto, los gestionantes JOSÉ ANTONIO DEL CARMEN SALAS VÍQUEZ, cédula de identidad CED88 en su condición de representante de la ASOCIACIÓN JUBILADOS EN ACCIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL, cédula jurídica CED89, Nombre03,

cédula de identidad CED90, CARLOS MATA CASTILLO, cédula de identidad CED91, CELIN ARCE GÓMEZ, cédula de identidad CED92, FRANCISCO JIMÉNEZ VILLEGAS, cédula de identidad CED93, GRACE EMILIA LOAIZA SÁNCHEZ, cédula de identidad CED94, ISAAC GUILLERMO RAMON AMADOR HERNÁNDEZ, cédula de identidad CED95, NIDIA MAYELA SÁNCHEZ BOSCHINI, cédula de identidad CED96, JORGE LUIS MORALES GARCÍA, cédula de identidad CED97 EN SU CONDICIÓN DE SECRETARIO DEL SINDICATO DE LA JUDICATURA, cédula jurídica CED98, JORGE EDUARDO CARTÍN ELIZONDO en su condición de SECRETARIO GENERAL DEL SINDICATO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DEL PODER JUDICIAL, cédula jurídica CED99, TATIANA CALVO ARIAS, cédula de identidad CED100 y ZOILA ROSA SOTO MORICE, se apersonaron entre el 13 de abril y el 25 de junio del 2020 y solicitan se les tengan como coadyuvantes por considerar que la ley promulgada afecta sus intereses legítimos en tanto incide directamente sobre su patrimonio, al establecer contribuciones desproporcionadas sobre las pensiones que reciben lo que lesiona sus derechos fundamentales, entre ellos, la protección que el Estado debe otorgar a las personas adultas. También se lesionan los artículos 7, 33, 34, 65 y 74. En consecuencia y siendo que la primera publicación del aviso se dio el 04/05/2020, lo procedente es tenerlos como coadyuvantes dentro de este asunto. Se advierte a los interesados que -en cuanto a los efectos de la coadyuvancia-, al no ser el coadyuvante parte principal del proceso, no resultaran directamente perjudicados o beneficiados por la sentencia, es decir, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta cosa juzgada, no le alcanzan, tampoco, los efectos inmediatos de ejecución de la sentencia, pues a través de la coadyuvancia no se podrá obligar a la autoridad jurisdiccional a dictar una resolución a su favor, por no haber sido parte principal en el proceso. Lo que si puede afectarle, pero no por su condición de coadyuvante, sino como a cualquiera, es el efecto erga omnes del pronunciamiento. La sentencia en materia constitucional, no beneficia particularmente a nadie, ni siquiera al actor; es en el juicio previo donde esto puede ser reconocido. En relación con la coadyuvancia presentada por MIGUEL ÁNGEL CUADRA SOLÍS, cédula de identidad CED101, en vista de que se apersonó el 29 de mayo de dos mil veinte, la misma se rechaza por ser extemporánea. Se tienen por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República, al Ministro de Hacienda y a la Ministra de Planificación y Política Económica en la resolución de las 9:47 hrs del 25 de marzo de 2020.

Además, se tuvieron listos los autos y se asignó al despacho de la Magistrada Anamari Garro Vargas, a quien por turno corresponde el estudio de fondo de la misma.

34.- En expediente n.º**20-008913-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad planteada por **Nombre02**, cédula de identidad No. CED01, apoderado especial judicial de Nombre32, Jorge Enrique Badilla Pérez, Pedro Rafael Goyenaga Hernández, Nombre33, Nombre34, Nombre35, Shirley León Jiménez, Soledad Cruz Vega, Rodolfo Fernández Carballo, Saray Córdoba González, Miguel Alvarado Arias, Yolanda Dachner Trujillo, Jenny María Artavia Granados, Sonia María Hernández Sánchez, Flor María Soto Arroyo, Damaris Salas Picado, Miriam Jiménez Cubero, Marta Elena Sánchez Salazar, Gerardo Navarro Rossi, Ana Cecilia Morúa Torre, Suria Mayela Sánchez Castro, Julieta Ardón Chaves, Mabel León Blanco, María Isabel Esquivel Soto, Pablo Hernández Bonilla, Florida Hernández Bonilla, Mario Salazar Jerez, Juan Carlos Maury Fernández, Roberto Gerardo Rodríguez Barquero, Guadalupe Delgado Socatelli, Ana Marlene Picado Monestel, Rodrigo Alberto Mata Solano, Ramiro Gamboa Guzmán, Rodolfo Alvarado Umaña, María del Rosario Arias Quirós, Ana Luz Mata Solís, José Luis Torres Rodríguez, Nombre36, Maureen Mora Ruiz, Jorge Hernández Tercero, Iris María Chacón Alvarado, Lorena Valerín Barboza, Ethel Pasos Jiménez, Carlos Arnoldo Mora Rodríguez, Elieth Calvo Masís, María Ramírez Cordero, Maritza Segura Granados, Ana Patricia Aguilar Zarate, Ana Cecilia Escalante Herrera, Rubén Eugenio Guevara Castillo, Luis Barrantes Rivera, Luis Fernando Salazar Alvarado, Nombre37, Mireya Lidiette Hernández Barquero, Marco Aurelio Medaglia Gómez, Gilbert Muñoz Salazar, Ana Clara Fernández Ulate, Jenaro Acuña González, Jorge Manuel Moya Montero, Herbert Ulloa Hidalgo, Zaira Escamilla Gutiérrez, Gisella Rodríguez Villalobos, Jaime Roberto Robert Jiménez, Jafeth Vargas Garita, Oscar Alfaro Quirós, Juan Manuel Monge Navarro, Juan Manuel Quirós Acuña, Gerardo Arauz Vargas, Oscar Raúl Hernández Vargas, Luis Fernando Aronne Castro, Sonia Mora Araya, Enrique Pedro Habba Muller y Guillermo Antonio Loría Martínez; así como a favor de Carlos Antonio Freer Valle y Luciana Sparisci Losivelli contra la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019. Reitera argumentos planteados anteriormente.

35.- Por resolución interlocutoria n.º2020-010597 se acumuló a este expediente la acción promovida por Nombre32 y otros, tramitada en expediente n.º20-008913-0007-CO.

36.- El 20 de julio de 2020 el accionante adjuntó argumentaciones adicionales.

37.- El 31 de julio de 2020 se apersonó al proceso **Farid Ayales Esna** a interponer gestión de coadyuvancia activa.

38.- El 3 de agosto de 2020 el accionante adjuntó argumentaciones adicionales.

39.- Mediante escrito presentado el 06 de agosto de 2020, **Óscar Eduardo González Camacho**, presentó una gestión de coadyuvancia a favor de varios representados.

40.- En expediente n.º**20-008911-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad planteada por **Nombre38**, a favor de Nombre39, portador de la cédula de identidad número CED102, Carlos Mata Castillo, portador de la cédula de identidad número CED103, Nombre40, portador de la cédula de identidad número CED104, Nombre41, portador de la cédula de identidad número CED105, Nombre42, portadora de la cédula de identidad número CED106, Nombre43, portadora de la cédula de identidad número CED107, Nombre44, portador de la cédula de identidad número CED108, Nombre45 portador de la cédula de identidad número CED109, Nombre46 portadora de la cédula de identidad número CED110, y a Nombre04 de Nombre47 y Nombre48 contra la Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de las contribución especial solidaria, 9796.

41.- Mediante resolución interlocutoria n.º2020-010150 se dispuso acumular el expediente 20-008911-0007-CO a este proceso.

41.- En expediente n.º**20-008917-0007-CO** se tramitó la acción de inconstitucionalidad planteada por **Nombre02**, en su calidad de representante de Nombre49, Nombre02 y Nombre50. Reitera sus alegatos de inconstitucionalidad.

42.- Por resolución interlocutoria 2020-010151 se dispuso la acumulación del expediente **20-008917-0007-CO**.

43.- El 13 de agosto de 2020 el licenciado **Oscar González Camacho** presentó una gestión de coadyuvancia a favor de Nombre51, Nombre52 y Nombre53 Nombre53.

44.- El 22 de agosto de 2020 el accionante reiteró sus argumentos y solicitó la suspensión de la normativa cuestionada.

45.- Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 24 de agosto de 2020, se apersona Miguel Ángel Cuadra Solís.

Manifiesta que su recurso de amparo pende de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad, por lo que solicita su pronta resolución.

46.- En memorial recibido en la Secretaría de la Sala 4 de setiembre de 2020, el accionante realizó manifestaciones adicionales respecto al fondo de la acción de inconstitucionalidad y solicitó que se aplique el art. 41 de la LJC y se suspenda a su caso concreto la aplicación de la normativa impugnada. Afirma que los rebajos cuestionados lo colocan en un grave estado de indefensión.

47.- El 15 de setiembre de 2020, el accionante solicita que “se aplique el artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y se suspenda la aplicación de la normativa impugnada”.

48.- El 17 de setiembre de 2020 el señor **Oscar González Camacho** presentó una coadyuvancia a favor de Nombre54.

49.- Mediante voto interlocutorio n.º2021-002700 de las 09:15 hrs. de 10 de febrero de 2021, la Sala rechazó las gestiones de suspender la aplicación de la normativa y de pronto despacho.

50.- El 15 de octubre de 2020 se apersonó al proceso el licenciado **Nombre02** a hacer un resumen de los agravios planteados en todas las acciones de inconstitucionalidad.

51.- El 29 de octubre de 2020 el licenciado **Oscar Eduardo González Camacho** presentó una solicitud de coadyuvancia a favor de Nombre55.

52.- El 23 de junio de 2021 el accionante **Nombre02** solicitó tomar en consideración la sentencia n.º2021-11957.

53.- El 6 de diciembre de 2021 se apersonó al proceso el señor **Nombre56** cuya condición, según afirma, se encuentra acreditada en la acción n.ºCED45, a solicitar el pronto despacho. Afirma que por tratarse de una persona adulta mayor se encuentra en un grupo de vulnerabilidad. Cuestiona que no se haya suspendido la aplicación de la ley. Se refiere a los rebajos realizados sobre su pensión.

54.- En gestiones posteriores presentadas en fechas **8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 26, 27, 30 de diciembre de 2021 y 3 de enero de 2022**, se apersonaron **Nombre57** cédula CED46; **Nombre58** cédula CED47; **Nombre59** cédula CED48; **Nombre60** cédula de identidad n.ºCED49; **Nombre61**, cédula de identidad n.ºCED50; **Christopher Vaughan Dickhaut**, número de identificación CED111; **Alicia Díaz Alvarado**; **Maritza Monge Murillo**; **María Lorena Molina Molina**; **Ivette Campos Moreira**; **Beatriz Badilla Baltodano**, cédula de identidad n.ºCED51; **Nombre62**, cédula de identidad n.ºCED52; **Sergio Eladio Chaves Salas** cédula de identidad CED53; **Nombre63** cédula de identidad n.ºCED54; **Nombre64**, cédula de identidad n.ºCED55; **Beatriz Badilla Baltodano** cédula n.ºCED112; **Nombre65**, cédula de identidad n.ºCED56; **Alice Elieth Miranda Arguedas**, cédula de identidad n.ºCED57; **Roberto Castillo Rojas** cédula de identidad n.ºCED58; **Ana Lía Calderón Villalobos**; **Guillermo Barzuna Pérez**; **José Antonio Salas Víquez**, cédula de identidad CED59; **Carmen Emilia Herrera Montero**, cédula CED60; **Annie Badilla Calderón**, cédula de identidad CED61; **Sonia Georgina Acuña Acuña**, cédula n.ºCED62; **Jaime Gerardo Delgado Rojas**, cédula n.ºCED63; **Nombre66**, cédula CED64; **Nombre67**, cédula n.ºCED65; **Graciela Guadalupe Meza Sierra**, cédula n.ºCED66; **Nombre68**, cédula n.ºCED67; **Nombre69**, cédula de identidad n.ºCED68; **Irma María Zúñiga León**; **Ora Joyce Patterson Casanova**, cédula n.ºCED69; **Jorge Andrés Camacho Ramírez**, cédula de identidad n.ºCED70; **Nombre70**, cédula de identidad n.ºCED71; **José Antonio Fernández Molina**, cédula n.ºCED72; **Roxana Salazar Bonilla**; **Carlos Manuel Ramírez Agüero**, cédula de identidad n.ºCED73; **Carlos Calvo Gamboa**, cédula n.ºCED74 (gestión que carece de firma); **María del Rosario Sibaja Ballesteros**, cédula n.ºCED75; **Graciela Guadalupe Meza Sierra** cédula n.ºCED66; **Rocío Mayela Pereira Esteban**; **Oscar Aguilar Bulgarelli**, cédula CED76; **Nombre71**, cédula CED77 (documento que carece de firma de la titular); **Jorge Enrique Acuña Acuña** (documento sin firmar); **Hernán Gerardo Alvarado Ugarte**, cédula CED78; **Ramiro Enrique Alizaga López**; **José Daniel Gil Zúñiga**, cédula CED79; **Manuel Enrique Montoya Maroto**, cédula CED80; **Nicolás Guntanis Papayorgo**, cédula 1-0416-0142 (documento sin firmar); **Jeannette Cordero Gamboa**, cédula CED81; **José Manuel Cerdas Albertazzi**, cédula CED82; **Carmen María Cubero Venegas**, cédula CED83 (documento que no viene firmado); **Marco Antonio Vásquez Esquivel**; **Hilda María Fonseca Solórzano** (documento sin firmar); **Ana Lupita Chaves Salas** (no se consigna la firma); **Ana María Sittenfeld Appel**, cédula CED84; **Ana Mercedes Espinoza Esquivel**; **Xinia Salmerón Alpizar** cédula CED113 (documento sin firma); **Cristina Castillo Briceño**, cédula de identidad CED85; **Manuel Francisco Ruiz García** (documento sin firma); **Axel Armando Hernández Fajardo** (documento sin firma); **Ana María Rodino Pierri**; **Francisco Esquivel Villegas**, cédula CED86 y **Marcia Barahona Cockrell**; actuando –según afirman– en calidades acreditadas en la acción n.º21-003071-0007-CO. Solicitan el pronto despacho alegando que pertenecen a un grupo de personas en situación de vulnerabilidad. Cuestionan que la Sala no haya aceptado o rechazado la solicitud de aplicación de la ley 9796. Refieren de forma particular las afectaciones concretas a sus pensiones, por la pérdida de capacidad adquisitiva. Cuestionan la conducta de la Sala al no resolver la solicitud interlocutoria “sobre otorgar o no la suspensión de la ley n.º9796 conforme lo dicta la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el principio de justicia pronta y cumplida que, para un grupo en situación de vulnerabilidad (...) requiere de un enfoque de acceso a la justicia diferenciado”.

55.- El 19 de mayo de 2022 el accionante, **Nombre01**, solicita que se revalore la posibilidad de suspender temporalmente los efectos de la ley 9796 recurrida porque la aplicación de esta ley le ha dejado en estado de desamparo.

56.- Por resolución interlocutoria n.º2022-013650 de las 11:20 hrs. de 15 de junio de 2022 se rechazaron las gestiones planteadas interpuestas con el propósito de requerir la suspensión de la normativa cuestionada.

57.- Mediante memorial del 15 de noviembre de 2022 el accionante **Nombre02** reitera sus manifestaciones relacionadas con la inconstitucionalidad de la ley.

58.- En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada **Garro Vargas**, excepto el **considerando IX A** que lo redacta la Magistrada **Hess Herrera**; y

CONSIDERANDO:

Sobre la admisibilidad de la acción

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y LA ADMIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

A.- CONSIDERACIONES DE LA MAYORÍA

La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades que deben ser satisfechas a los efectos de que la

Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el art. 75 de la LJC regula los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o bien, en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En los párrafos segundo y tercero, de manera excepcional, la ley contempla casos en los que no se exige el asunto previo, cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, o bien cuando sea formulada en forma directa por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

En el *sub lite*, se aduce la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad basándose en la existencia de un asunto pendiente de resolver ante esta Sala. Dicho supuesto está contemplado en el art. 75 párrafo primero de la LJC. La acción de inconstitucionalidad fue promovida concretamente por Nombre01 en su condición de persona jubilada del RTR del Magisterio Nacional, luego de que en el recurso de amparo n.º19-024345-0007-CO este Tribunal le otorgara plazo para la interposición de este proceso de control de constitucionalidad. Mediante voto interlocutorio **n.º2020-5008 de las 09:30 hrs. del 13 de marzo de 2020** la mayoría de la Sala ordenó lo siguiente:

“Por mayoría se suspende la tramitación de este asunto y se confiere a la parte recurrente un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la comunicación de esta resolución, para que formalice la acción de inconstitucionalidad contra la ley n.º9796, bajo apercibimientos de que, si no lo hiciere, se archivará el expediente (artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara sin lugar el recurso. Comuníquese”.

En relación con este punto, la **PGR** cuestionó parcialmente la admisibilidad de este proceso y la legitimación del accionante. Al respecto, se realizaron las siguientes consideraciones:

“Tal y como se deduce de la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Nombre01, así como de los documentos que se adjuntaron a ella, el accionante es pensionado del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional.

El artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional exige, para que la acción de inconstitucionalidad sea admisible, que dicha acción constituya un medio razonable para amparar el derecho o interés que el accionante considere vulnerado.

En este caso, estima este Órgano Asesor que la acción constituye un medio razonable para amparar la situación del señor Nombre72 en tanto se discuta la validez de las normas que afectan directamente su régimen de pensiones, no así la de aquellas disposiciones relacionadas con regímenes ajenos a la situación del accionante, como es el caso del resto de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del régimen de pensiones del Poder Judicial.

Esa Sala, desde hace mucho tiempo, ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad solo es admisible si se dirige a anular una norma que sea útil para resolver la situación específica del accionante. (...)

Partiendo de lo expuesto, consideramos que la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe solo es admisible en tanto se dirija a cuestionar la validez de las disposiciones de la ley n.º9796 que reformaron el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, regulado en la ley n.º2248 de 5 de setiembre de 1958”. (Lo subrayado corresponde al original).

En criterio de la **Sala**, lleva razón la PGR en su recomendación. No corresponde admitir este proceso de inconstitucionalidad en lo relativo a todos los regímenes de pensiones que se vieron afectados por la aprobación de la ley 9796, Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, sino únicamente en lo que atañe al específico régimen de pensiones al que se encuentra adscrito el amparado, el del Magisterio Nacional.

Al respecto, debe advertirse adicionalmente que las acciones de inconstitucionalidad que fueron acumuladas a este proceso – expedientes números **20-006870-0007-CO, 20-006872-0007-CO, 20-006874-0007-CO, 20-007213-0007-CO, 20-007897-0007-CO, 20-008215-0007-CO, 20-008213-0007-CO, 20-008551-0007-CO, 20-008911-0007-CO, 20-008913-0007-CO, 20-008917-0007-CO**– también están vinculadas con personas que presentaron recursos de amparo y todas ellas se encuentran jubiladas por el RTR del Magisterio Nacional.

En consecuencia, considera este Tribunal que en virtud del objeto principal y las acciones acumuladas, **este proceso de constitucionalidad es admisible únicamente en lo relativo a la reforma o el impacto en la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional**, pues los recursos de amparo planteados son atinentes a este concreto régimen de jubilación.

No está de más advertir que lo relativo al impacto de esta reforma en el Régimen de Pensiones del Poder Judicial se está discutiendo en la acción de inconstitucionalidad que se tramita en el expediente **n.º20-007715-0007-CO** y, por ello, las coadyuvancias planteadas por Jorge Eduardo Cartín Elizondo, en su condición de apoderado generalísimo del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial, así como Jorge Luis Morales García en su condición de Secretario General del SINDIJUD –aunque fueron originalmente admitidas– no se van a examinar en este proceso de constitucionalidad.

Finalmente se hace preciso indicar que el objeto de estas acciones es conocer la constitucionalidad de las normas que dan sustento a las rebajas que se cuestionan, pero de ningún modo se va a entrar a examinar cada caso concreto. En idéntico sentido la Sala, en la sentencia **n.º2020-019274**, señaló lo siguiente:

“No obstante lo anterior, de previo al análisis de constitucionalidad es importante aclarar que la discusión se deberá reducir a las cuestiones de derecho planteadas, y no a los aspectos de hecho y situaciones particulares de cada uno de los recurrentes. Como pensionados y jubilados, su situación puede servir para contextualizar el grado de afectación, donde la defensa consiste en el mantenimiento de ingresos y condiciones iguales a la entrada en vigencia de la normativa impugnada, que es el principal objetivo del reclamo. En este sentido, en todas las acciones acumuladas, se pretende discutir la regularidad de las normas que se les ha aplicado, no los hechos concretos, toda vez que estos últimos deberán discutirse en los asuntos base con posterioridad al pronunciamiento que haga esta Sala. Este, valga decir, es precisamente la razón de ser de la legitimación indirecta, que permite la discusión de constitucionalidad de normas, para regularizar el ordenamiento jurídico, previo al dictado de una sentencia en sede judicial, o un acto administrativo en sede administrativa que cause estado”.

De modo que se reitera que no corresponde valorar acá los hechos concretos que motivaron la interposición de los diversos recursos de amparo que constituyen los asuntos bases para plantear este proceso de control de constitucionalidad, sino solamente la regularidad constitucional de la normativa cuestionada.

El magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas; es decir, no constituyen medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad.

B.- NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

En el *sub lite*, se aduce la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad basándose en la existencia de un asunto pendiente de resolver ante esta Sala. Dicho supuesto está contemplado en al art. 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). La acción de inconstitucionalidad fue promovida concretamente por Nombre01 en su condición de persona jubilada del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, luego de que en el recurso de amparo n.º19-024345-0007-CO este Tribunal le otorgara plazo para la interposición de este proceso de control de constitucionalidad. Mediante voto interlocutorio n.º2020-5008 de las 09:30 hrs. del 13 de marzo de 2020 la mayoría de la Sala ordenó lo siguiente:

“Por mayoría se suspende la tramitación de este asunto y se confiere a la parte recurrente un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la comunicación de esta resolución, para que formalice la acción de inconstitucionalidad contra la ley n.º9796, bajo apercibimientos de que, si no lo hiciere, se archivará el expediente (artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara sin lugar el recurso. Comuníquese”.

En relación con este punto, la **PGR** cuestionó parcialmente la admisibilidad de este proceso y la legitimación del accionante. Sobre el particular, realizó las siguientes consideraciones:

“Tal y como se deduce de la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Nombre01, así como de los documentos que se adjuntaron a ella, el accionante es pensionado del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional.

El artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional exige, para que la acción de inconstitucionalidad sea admisible, que dicha acción constituya un medio razonable para amparar el derecho o interés que el accionante considere vulnerado.

En este caso, estima este Órgano Asesor que la acción constituye un medio razonable para amparar la situación del señor Nombre72 en tanto se discuta la validez de las normas que afectan directamente su régimen de pensiones, no así la de aquellas disposiciones relacionadas con regímenes ajenos a la situación del accionante, como es el caso del resto de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y del régimen de pensiones del Poder Judicial.

Esa Sala, desde hace mucho tiempo, ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad solo es admisible si se dirige a anular una norma que sea útil para resolver la situación específica del accionante. (...)

Partiendo de lo expuesto, consideramos que la acción de inconstitucionalidad sobre la cual versa este informe solo es admisible en tanto se dirija a cuestionar la validez de las disposiciones de la ley n.º9796 que reformaron el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, regulado en la ley n.º2248 de 5 de setiembre de 1958”. (Lo subrayado corresponde al original).

Como se aprecia, la PGR objetó la legitimación y admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad respecto de la generalidad de la norma, pues incluye a otros regímenes de pensiones. Pero no objetó la naturaleza del recurso de amparo como medio idóneo para amparar los derechos fundamentales del accionante.

En ese sentido, si bien es cierto el recurso de amparo bajo análisis fue promovido antes de que se empezaran a aplicar rebajos en la pensión del recurrente y de eso se tuvo pleno conocimiento, pues incluso el magistrado instructor realizó una prevención en fecha 7 de enero de 2020 antes de cursar el recurso de amparo (ver íter procesal del recurso de amparo tramitado en el expediente 19-024345-0007-CO), lo cierto es que la persona amparada estaba facultada por el ordenamiento jurídico para presentar un recurso de amparo en el que solicitara el mantenimiento de sus derechos fundamentales ante lo que estimaba una inminente amenaza. Al respecto, no está de más tomar en consideración lo que a tales efectos regula el art. 48 de la Constitución Política y el art. 29 de la LJC:

“Art. 48.-

Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

Art. 29

Procede el recurso contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos”. (Lo destacado no corresponde al original).

Por tal motivo, considero que cuanto se cursó el amparo en fecha 24 de enero de 2020 por parte del magistrado asignado para la instrucción del caso, la persona amparada se encontraba de forma razonable legitimada para presentar el proceso n.º19-024345-0007-CO. Nótese que tan cierta era la situación, que pasaría de ser amenaza a constituirse en lesión con el solo inexorable paso del tiempo, que efectivamente se constató que en diciembre de 2019 el amparado no tenía rebajos en su pensión por concepto de contribución especial y solidaria (ver contestación a la prevención efectuada en enero de 2019), mientras que para el mes de agosto de 2020 se acreditó la rebaja de las cuotas correspondientes y atinentes a este motivo en concreto (ver documentación aportada por el señor Nombre01 en fecha 22 de agosto de 2020).

En virtud de lo anterior, encuentro también razonable que la mayoría de la Sala haya dispuesto suspender la tramitación de este

asunto y conferir a la parte recurrente un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la comunicación de esa resolución, para que formalizara la acción de inconstitucionalidad en contra de la ley n.º 9796 (art. 48 de la LJC). Al respecto, sería preciso destacar que no se estaba ante un mero proyecto de ley, sino a una ley de la República debidamente aprobada en fecha 5 de diciembre de 2019, publicada el 20 de diciembre de 2019, y con una fecha de entrada en vigor absolutamente precisa, sea a partir del 21 de junio de 2020. De modo que la aplicación de la norma sobre el patrimonio del amparado era cierta e inminente. Por tales motivos considero que el recurso de amparo sí era un asunto base idóneo para la interposición y resolución de esta acción de inconstitucionalidad.

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LAS COADYUVANCIAS

El art. 83 de la LJC establece que en el plazo de quince días posteriores a la primera publicación del edicto al que se refiere el art. 81 párrafo segundo de la misma normativa las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición de la acción, o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de esta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia, o para ampliar los motivos de inconstitucionalidad en el asunto que les interesa.

En el caso concreto, mediante resolución de las 10:38 hrs. de **11 de junio de 2020**, la Presidencia de la Sala resolvió lo siguiente:

“En el caso concreto, los gestionantes JOSÉ ANTONIO DEL CARMEN SALAS VÍQUEZ, cédula de identidad CED88 en su condición de representante de la ASOCIACIÓN JUBILADOS EN ACCIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL, cédula jurídica CED89, Nombre03, cédula de identidad CED90, CARLOS MATA CASTILLO, cédula de identidad CED91, CELIN ARCE GÓMEZ, cédula de identidad CED92, FRANCISCO JIMÉNEZ VILLEGAS, cédula de identidad CED93, GRACE EMILIA LOAIZA SÁNCHEZ, cédula de identidad CED94, ISAAC GUILLERMO RAMON AMADOR HERNÁNDEZ, cédula de identidad CED95, NIDIA MAYELA SÁNCHEZ BOSCHINI, cédula de identidad CED96, JORGE LUIS MORALES GARCÍA, cédula de identidad CED97 EN SU CONDICIÓN DE SECRETARIO DEL SINDICATO DE LA JUDICATURA, cédula jurídica CED98, JORGE EDUARDO CARTÍN ELIZONDO en su condición de SECRETARIO GENERAL DEL SINDICATO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DEL PODER JUDICIAL, cédula jurídica CED99, TATIANA CALVO ARIAS, cédula de identidad CED100 y ZOILA ROSA SOTO MORICE, se apersonaron entre el 13 de abril y el 25 de junio del 2020 y solicitan se les tengan como coadyuvantes por considerar que la ley promulgada afecta sus intereses legítimos en tanto incide directamente sobre su patrimonio, al establecer contribuciones desproporcionadas sobre las pensiones que reciben lo que lesiona sus derechos fundamentales, entre ellos, la protección que el Estado debe otorgar a las personas adultas. También se lesionan los artículos 7, 33, 34, 65 y 74. En consecuencia y siendo que la primera publicación del aviso se dio el 04/05/2020, lo procedente es tenerlos como coadyuvantes dentro de este asunto. Se advierte a los interesados que -en cuanto a los efectos de la coadyuvancia-, al no ser el coadyuvante parte principal del proceso, no resultaran directamente perjudicados o beneficiados por la sentencia, es decir, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta cosa juzgada, no le alcanzan, tampoco, los efectos inmediatos de ejecución de la sentencia, pues a través de la coadyuvancia no se podrá obligar a la autoridad jurisdiccional a dictar una resolución a su favor, por no haber sido parte principal en el proceso. Lo que sí puede afectarle, pero no por su condición de coadyuvante, sino como a cualquiera, es el efecto erga omnes del pronunciamiento. La sentencia en materia constitucional, no beneficia particularmente a nadie, ni siquiera al actor; es en el juicio previo donde esto puede ser reconocido. En relación con la coadyuvancia presentada por MIGUEL ÁNGEL CUADRA SOLÍS, cédula de identidad CED101, en vista de que se apersonó el 29 de mayo de dos mil veinte, la misma se rechaza por ser extemporánea. Se tienen por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República, al Ministro de Hacienda y a la Ministra de Planificación y Política Económica en la resolución de las 9:47 hrs del 25 de marzo de 2020.

En consecuencia, en lo atinente a las referidas coadyuvancias, deberán las partes estarse a lo resuelto por la Presidencia de esta Sala.

Posteriormente, se recibieron varias coadyuvancias, a saber: el **31 de julio de 2020** se apersonó al proceso Farid Ayales Esna a interponer gestión de coadyuvancia activa; mediante escrito presentado el **06 de agosto de 2020**, Óscar Eduardo González Camacho, presentó una gestión de coadyuvancia a favor de varios representados; el **13 de agosto de 2020** el licenciado Oscar González Camacho presentó una gestión de coadyuvancia a favor de Nombre51, Nombre52 y Nombre53; el **17 de setiembre de 2020** el señor Oscar González Camacho presentó una coadyuvancia a favor de Nombre54; el **29 de octubre de 2020** el licenciado Oscar Eduardo González Camacho presentó una solicitud de coadyuvancia a favor de Nombre55. En relación con estas gestiones se debe destacar que la publicación del curso de la acción de inconstitucionalidad se realizó en los Boletines Judiciales números **083, 084 y 085 de 4, 5 y 6 de mayo de 2020**. Por lo tanto, estas gestiones de coadyuvancia deben ser declaradas extemporáneas, pues claramente fueron planteadas fuera de los quince días contados a partir de la publicación del primer edicto.

Sobre el fondo

III.- OBJETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una vez delimitada la legitimación del accionante del proceso principal y de las acciones acumuladas, corresponde especificar que el objeto de la acción de inconstitucionalidad es examinar la constitucionalidad de aquellos numerales de la **Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria, ley 9796 del 5 de diciembre de 2019 y con vigencia a partir del 21 de junio de 2020**, que tienen un impacto en el rediseño de los topes de pensión máxima y de la pensión exenta de la contribución especial solidaria establecida sobre el régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, así como el límite de las rebajas. En consecuencia, las normas bajo análisis son las siguientes:

“Art. 1- Objeto de la ley. El objeto de esta ley es contribuir con las finanzas públicas del país aplicando un rediseño de los topes de pensión máxima y de la pensión exenta de la contribución especial solidaria establecida (...) en el artículo 71 de la Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958, que contemplan los regímenes del (...) Magisterio Nacional, respectivamente.

Art. 2- Ámbito de aplicación. Esta ley se aplicará a los regímenes de pensiones establecidos en las siguientes leyes:
(...)

c) La Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, 5 de setiembre de 1958.

Art. 3- Fines. Esta ley tendrá los siguientes fines:

- a) Otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones.
- b) Contribuir con la eliminación de las desigualdades en los beneficios sociales de las pensiones y jubilaciones, así como en las cargas tributarias.
- c) Dar sostenibilidad a los sistemas de pensiones mediante las nuevas aportaciones.

Art. 4- Pensión máxima universal exenta de la contribución especial solidaria. Todas aquellas jubilaciones, pensiones unitarias o las multipensiones derivadas de los regímenes contributivos y no contributivos incluidos en el artículo 2 de esta ley, salvo las complementarias que están reguladas en la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000 y cualquier otra complementaria que exista en la Administración Pública, conferidas a una misma persona por causas legales distintas, que superen los montos que se dirán, según el régimen salarial público al que pertenezcan, estarán sujetas a la contribución especial solidaria creada mediante las leyes indicadas en los artículos 1 y 2 de la presente ley.

Los montos exentos de la contribución especial solidaria son los siguientes:

- a) Hasta los ocho (8) salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil, para el caso de las pensiones y jubilaciones contempladas en la Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958 y la Ley N.º 9383 (...)

Art. 5- Principio de contribución progresiva. La deducción de la contribución obligatoria y solidaria se aplicará cumpliendo con la escalera de contribución progresiva establecida en cada una de las leyes indicadas en el artículo 2 de la presente ley.

(...)

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

Art. 6- Reforma del inciso a) del artículo 71 de la Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958.

Se reforma el inciso a) del artículo 71 de la Ley N.º 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958. El texto es el siguiente:

Artículo 71- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados

[...]

- a) Sobre el exceso del monto de ocho (8) salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.

[...]”

El accionante considera que la normativa cuestionada viola los principios de igualdad, irretroactividad, seguridad jurídica, razonabilidad y de proporcionalidad por estar sometidos a un régimen de triple imposición. Todo lo anterior por cuanto la normativa genera contribuciones confiscatorias ilícitas y que exceden la capacidad económica y financiera del contribuyente, ya que los pensionados del régimen del Magisterio Nacional tienen que soportar más y mayores cargas tributaria y actualmente se pretende que los aportes de los pensionados resuelvan el desequilibrio en las finanzas públicas, causado por problemas de gestión del Estado. Lo anterior afecta el poder adquisitivo para cubrir las necesidades de las personas adultas mayores. Además, se acusa una infracción a la Norma 102 de la OIT, al estimar que la ley 9796 es un producto político que carece de estudios técnicos que justifiquen lo ordenado por los legisladores.

En las acciones acumuladas se acusa que la modificación de la contribución extraordinaria –que entraría a regir a partir del 21 de junio de 2020 para las personas jubiladas del régimen del Magisterio Nacional– es contraria al derecho fundamental de jubilación y no cuenta con los estudios técnicos que la justifiquen. Además, carece de razonabilidad, lesiona el principio de seguridad jurídica de cara a situaciones jurídicas consolidadas, así como el principio de igualdad, el principio de no confiscatoriedad y constituye una doble imposición. También se reclama que es contraria a la protección especial de las personas adultas mayores y el principio pro

homine.

Concretamente, en la acción n.º20-007897-0007-CO se agrega un argumento. Según afirma el accionante Nombre02, la ley 7268 introdujo la contribución extraordinaria como una cotización especial para el Régimen, para el fortalecimiento del respectivo fondo, que finalmente no se constituyó. Asimismo, exoneró de tal gravamen a quienes postergaran por siete años la jubilación. Agrega que la ley 7531 no indicó nada con respecto a esa posibilidad de exoneración, pero en su art. 2 reconoció derechos adquiridos “en todos sus elementos” de la jubilación, excepto en cuanto a cotizaciones. Conforme al art. 72 de la misma ley, esa excepción va referida a las tasas de cotización, las que solo pueden modificarse con sujeción a condiciones precisas. Aduce que a pesar de que la ley 7531 no preveía lo relativo la exoneración, se entendió que ésta sobrevivía a título de derecho adquirido.

Adicionalmente, en la acción acumulada n.º20-008551-0007-CO promovida por Óscar Eduardo González Camacho, apoderado especial judicial de Jorge Azofeifa Navas, se cuestiona de forma muy similar que los arts. 2 inciso c) y 6 de la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019 son contrarios al principio de irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, principio de intangibilidad de los actos propios, principio de confianza legítima, no confiscatoriedad, capacidad económica y razonabilidad y proporcionalidad, así como la tutela especial a las personas adultas mayores.

IV.- SOBRE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Para facilitar la comprensión de los agravios y su resolución en el respectivo apartado, este Tribunal va a proceder a realizar dos considerandos previos relativos a contextualizar el trámite legislativo seguido en el expediente parlamentario n.º21.035 a efecto de examinar, con posterioridad, los agravios de inconstitucionalidad planteados en relación con la falta de sustento técnico atribuida a la decisión legislativa.

En segundo lugar, se hará una breve reseña de la evolución legislativa de la figura de la contribución especial solidaria y los precedentes de esta Sala Constitucional relacionados con el análisis de la constitucionalidad de dicha contribución, y luego se resolverán en concreto los agravios formulados por los accionantes.

Para los efectos de esta sentencia cuando se dice jubilados, ha de entenderse pensionados y viceversa. En el mismo sentido, se ha de entender como sinónimos los términos pensión y jubilación.

V.- SOBRE EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA. LA EXISTENCIA DE CRITERIOS TÉCNICOS EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO

Como se advirtió anteriormente, los accionantes cuestionan la ausencia de criterios técnicos y estudios actuariales en la aprobación de la ley 9796. Para tales efectos, este Tribunal revisó integralmente el expediente legislativo conforme a las actas visibles en el sitio Web correspondiente (http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaLeyes.aspx) y a continuación se va a realizar una síntesis del trámite parlamentario.

El proyecto de ley fue tramitado en el expediente legislativo n.º21.035 y se impulsó por parte de once legisladores, bajo la siguiente exposición de motivos:

“Desde hace más de medio siglo, se crearon los primeros regímenes de pensiones en nuestro país. En los 90’s, se aprobaron otras leyes y todas las que existían hasta ese momento también sufrieron reformas durante esa misma década. Y, en los últimos cuatro años, se reformaron todas las leyes para crear las contribuciones solidarias a los regímenes de pensiones del Poder Judicial, JUPEMA y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre aquellos montos considerados como excesivos o de lujo, por estimar muy superior la pensión versus los aportes realizados durante la edad laboral, de conformidad con las reglas generales aplicables a la mayoría de las pensiones.

El beneficio social que representa recibir una pensión, cuando no deriva de una operación matemática de cuotas que vayan a justificarla, deja de ser social y justo para convertirse en un beneficio abusivo para un grupo elitista. Esas desigualdades en las asignaciones de las pensiones máximas amparadas a regímenes legales que favorecen a ciertos círculos de poder, ha provocado gran disconformidad en la población que observa como algunos burócratas obtuvieron y luego de fallecidos cedieron jugosas pensiones mientras otros esperan para recibirlas amparados a la ley que los beneficia y les permite servirse con cuchara grande.

No existe una justificación válida para que continúen pagándose pensiones de lujo en nuestro país dentro de un concepto de sostenibilidad global de los regímenes de pensiones, tomando en cuenta aspectos tales como: los parámetros utilizados para fijar la pensión máxima que reciben las personas que cotizan para el régimen de IVM de la CCSS, los porcentajes elevados de financiamiento por parte del Estado y los criterios de proporcionalidad e igualdad que deben respetarse a la hora de otorgar el beneficio social.

Esta pretendida uniformidad o equiparación tanto en los montos máximos de pensión como en las bases exentas de pago, quedarían establecidos en cada uno de los regímenes de pensiones, y el rediseño se fundamenta en los principios de orden, proporcionalidad, solidaridad y justicia tributarias, cobijados bajo la sombrilla Constitucional que tutela el derecho a una justa distribución de la riqueza, según lo dispone el artículo 50 de la Carta Magna.

Las condiciones y requisitos para el acceso a los beneficios sociales de las pensiones se mantienen incólumes.

Esta iniciativa de ley establece que por encima de los ocho (8) salarios más bajos según la Administración Pública que se trate (sea Poder Judicial, Poder Ejecutivo, el Tribunal Supremo de Elecciones, Magisterio Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, etc.) se estarían aplicando los porcentajes de las deducciones por concepto de contribución solidaria. Es decir, que hasta ese monto estaría exenta la pensión o jubilación. Esto es una modificación que recae sobre todos los topes de pensiones y jubilaciones, presentes y futuras, establecidos en la legislación vigente.

Actualmente, los salarios utilizados por la legislación vigente para fijar esos topes exentos son de tres tipos: 1) el salario más bajo pagado en el Poder Judicial; 2) el salario más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la

Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil; y 3) el salario de un catedrático de la UCR más treinta anualidades y dedicación exclusiva.

Los salarios utilizados para fijar la base exenta ascienden, aproximadamente, a las sumas que se muestran en el siguiente cuadro:

Montos de pensión base exentas del pago de la contribución
obligatoria solidaria según la legislación vigente.

Salario más bajo pagado en el Poder Judicial	Salario más bajo pagado en la Administración Pública	Salario de un catedrático de la UCR + 30 anualidades + dedicación exclusiva
Monto aproximado: ₡ 463.000	Monto aproximado : ₡ 274.800	-----
X 10	X 10	-----
Total base exenta: ₡ 4.630.000	Total base exenta: ₡ 2.740.800	Total base exenta: ₡ 3.917.961.65

Elaboración propia.

Lo que se refleja de los distintos regímenes especiales de pensiones es una enorme desigualdad en los beneficios de una pensión o jubilación.

Este proyecto no pretende unificar los regímenes de pensiones especiales que incluso han logrado superar los controles de Constitucionalidad, sino más bien está enfocado en dar un poco más de uniformidad en los beneficios y cargas, reduciendo las bases exentas de los montos de las pensiones para que puedan aplicárseles las tablas progresivas de la contribución solidaria, sin dejar de mencionar que la reducción del tope base exento propuesto sobrepasa los montos máximos de pensión dispuestos por la Caja Costarricense del Seguro Social para el régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte.

Se establece así un límite máximo y único para todas pensiones del régimen contributivo y no contributivo que no supera al triple de la pensión máxima general que fija la CCSS para el régimen de IVM.

Las propuestas contenidas en este proyecto de ley para las bases exentas de la contribución solidaria son:

Propuesta de nuevos montos de pensión base exentas
del pago de la contribución obligatoria

Poder Judicial Ley 7333	MTSS Leyes 7302 y 9383	Magisterio Nacional Ley 2248
Monto aproximado: ₡ 463.000 X8	Monto aproximado : ₡ 274.800 X 8	Monto aproximado : ₡ 274.800 X 8
Total base exenta: ₡ 3.704.000	Total base exenta: ₡ 2.198.400	Total base exenta: ₡ 2.198.400

Elaboración propia.

Las medidas urgentes y necesarias que contempla esta iniciativa le permitiría contar al Poder Ejecutivo con recursos nuevos y constantes, ampliando la base de contribuyentes al bajar el tope exento de la pensión y recolectando ingresos durante el plazo de 10 años, para avanzar en el pago de la deuda interna y externa, en el camino hacia la superación de la crisis fiscal y de desempleo que amenaza la estabilidad económica y el desarrollo del país.

Durante ese plazo decenal, que se estima acoplado a un plan de desarrollo de mediano plazo o lo que vendría a ser igual a dos períodos presidenciales acumulados, más un par de años de la actual administración del Presidente Carlos Alvarado Quesada, se lograría impactar, efectivamente, en el pago oportuno de la deuda total del país buscando también que la Administración pueda planificar paralelamente el desarrollo sostenible que requiere el país.

Un ejemplo del impacto de la propuesta se puede observar en el siguiente cuadro:

RÉGIMEN ESPECIAL	PENSIÓN EN ₡	CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA ACTUAL (10)	PROPUESTA CON LA NUEVA BASE SALARIOS	LA (8)	DIFERENCIA
PODER JUDICIAL	4 500 000	EXENTA	278 600		278 600
	7 000 000	1 066 500	1 648 000		581 500

MINISTERIO DE TRABAJO	2 800 000	4000	210 560	206 560
	5 000 000	1 108 000	1 821 040	713 040
Ingresos nuevos totales: ¢ 1 779 700				

Elaboración propia.

Esta propuesta permitirá que un grupo considerable de pensionados aporte a la contribución obligatoria y solidaria, que en este momento están exentas; y a futuro, con el reestablecimiento de la base exenta del pago de la contribución solidaria por debajo del tope máximo de pensión, acordado para todos los regímenes especiales, se logra dar contenido extendido en el tiempo, a la contribución solidaria.

Las leyes especiales de pensión que serán impactadas por este proyecto de ley, contemplan una modelo reductivo o extintivo para la contribución solidaria puesto que establecen lo siguiente: monto de pensión total máxima es igual a monto base para aplicar la contribución especial solidaria.

Por consiguiente, el resultado de esa operación posee, actualmente, un énfasis en las pensiones que están hoy y estarán por un tiempo, siendo pagadas. Estos montos de pensiones “extra lujo”, por supuesto que sobrepasan la base máxima impuesta, pero, a futuro, cuando se extingan esas pensiones, y sea de aplicación plena la normativa recién aprobada por la Asamblea Legislativa, entonces dejará de tener sentido la contribución solidaria pues ninguna pensión podrá estar por encima de los 10 salarios más bajos de la Administración Pública, del Poder Judicial o de un catedrático de la UCR con pluses, según se trate.

Las principales medidas de urgencia incorporadas en la iniciativa de ley, poseen carácter temporal en el tratamiento de los destinos de los recursos, por lo que al final del plazo dispuesto en esta iniciativa de ley, estarían retornando al destino establecidos en las normas afectadas, es decir, para el sostenimiento de los fondos de pensión y caja única, según corresponda.

(...)

Concretamente, y de conformidad con la información recopilada en el Oficio DE-0518-10-2018, del 11 de octubre de 2018, emitido por la Dirección Ejecutiva de JUPEMA, existen 42967 pensionados en el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio. De esos, 752 superan el tope del catedrático universitario establecido en ¢3.917.961,65 establecido como monto legal mínimo exento de la aplicación de la contribución solidaria del artículo 71 de la Ley 2248. Solo a 530 pensiones de las 752 indicadas, se les aplica la contribución solidaria porque el resto (222) están “exoneradas”.

El monto anual que se recauda por concepto de la contribución solidaria del artículo 71 de la Ley 2248 asciende a la suma de ¢2.453.648.914,68.

Lo que se recauda, actualmente, por concepto de la contribución solidaria, en los distintos regímenes de pensiones a partir de las bases exentas vigentes asciende a las siguientes sumas:

Montos recaudados por contribución solidaria

Régimen de pensiones	Monto total anual recaudado por contribución solidaria vigente, 2018.
JUPEMA	¢2.5 mil millones.
PODER JUDICIAL	¢11 mil millones.
GENERAL MTSS	No se obtuvo información.

Elaboración propia con información de la DNP y JUPEMA, 2018.

En lo que respecta a los rangos legales que se aplican, actualmente, a las pensiones por concepto de contribución solidaria de los pensionados y jubilados de JUPEMA, se adjunta la siguiente tabla ilustrativa:

Tabla de cotización de los pensionados y jubilados, conforme a la Ley N° 9104, reforma al artículo N° 70 de la Ley N° 7531.

De	3.917.961,70	Hasta	4.897.452,05	25%
De	4.897.452,10	Hasta	6.121.815,10	35%
De	6.121.815,15	Hasta	7.652.268,85	45%
De	7.652.268,90	Hasta	9.565.336,05	55%
De	9.565.336,10	Hasta	11.956.670,05	65%
De	11.956.670,10	a más		75%

Fuente: JUPEMA, 2018.

Uno de los criterios esenciales para considerar una pensión concebida como “de lujo” es no haber cotizado lo suficiente para ser merecedor del beneficio.

Otro criterio, es la inequidad existente entre los regímenes especiales y el régimen general del IVM de la CCSS, en el cual se ha definido un tope máximo de 1.5 millones de colones.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo con los rangos de pensiones de JUPEMA y la DNP, empezando a partir del monto legal mínimo exento propuesto en este proyecto de ley para la aplicación de la contribución solidaria.

Rangos de pensiones de JUPEMA y DNP.

Rangos	JUPEMA	DNP
<i>Pensiones menores a 2.200.000</i>	39838	17308
<i>Desde 2.200.001 hasta 2.500.000</i>	760	314
<i>Desde 2.500.001 hasta 3.000.000</i>	808	324
<i>Desde 3.000.001 hasta 3.500.000</i>	500	65
<i>Desde 3.500.001 hasta 4.000.000</i>	356	52
<i>Desde 4.000.001 hasta 4.500.000</i>	206	26
<i>Mayor a 4.500.001</i>	499	178
	42967	18267

Fuente: DNP y JUPEMA, 2018.

(...)

De la exposición de motivos recién citada, es preciso hacer algunas observaciones. En primer lugar, el propósito del legislador no fue la de unificar los diversos regímenes de pensiones que existen en nuestro ordenamiento jurídico, sino bajar el piso de las bases que estaban exentas de pago de las contribuciones especiales solidarias, siendo ese el principal objetivo de la propuesta. También cabe advertir que originalmente se ideó el proyecto de ley con la propuesta de que el Poder Ejecutivo pudiera contar con recursos para el pago de la deuda interna y externa del país “en el camino hacia la superación de la crisis fiscal y de desempleo que amenaza la estabilidad económica y el desarrollo del país”; sin embargo, en el tránsito de la aprobación parlamentaria se eliminó el numeral que contemplaba trasladar los recursos para el pago de la deuda estatal. De otra parte, en consideración de los proponentes, las denominadas “pensiones de lujo” son aquellas que se reciben sin haber cotizado lo suficiente para ser merecedor del beneficio y la inequidad existente entre los regímenes especiales y el régimen general del IVM de la CCSS, en el cual se ha definido un tope máximo de ₡1.500.000.00. Finalmente, es preciso destacar que el piso propuesto sobre el cual recaería la obligación de contribuir con la cotización especial y solidaria, en los términos del legislador proponente, arrancaría a partir de los ₡2.198.400.00 lo que, según la tabla recién transcrita, no impactaría a la gran mayoría de jubilados del Régimen del Magisterio Nacional. Según los datos evaluados y proporcionados por la propia JUPEMA, para el año 2018 existían 39.838 jubilados que no alcanzaban el monto sobre el cual se empieza a contribuir, cifra muy en contraposición a los 3.129 jubilados cuyas pensiones superan los ₡2.200.000.00 y llegan incluso a traspasar los ₡4.500.000.00.

En lo relativo a la publicidad de la iniciativa parlamentaria, se acreditó que el texto del proyecto de ley fue publicado en el Alcance n.°214 de La Gaceta n.°235 del 18 de diciembre de 2018 (https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2018/12/18/ALCA214_18_12_2018.pdf). Desde dicha publicación se reflejó la voluntad del proyecto de bajar el tope de la exoneración tal y como quedó regulado:

“ARTÍCULO 10- Reforma y adición al artículo 71 de la Ley N° 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas

Refórmese el inciso a) y adiciónese un párrafo final al artículo 71 de la Ley 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

Artículo 71- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados.

(...)Sobre el exceso de 8 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil”.

Ahora bien, de la revisión del trámite parlamentario se tiene que el asunto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. El **29 de mayo de 2019** la comisión aprobó una moción para que el proyecto de ley fuera sometido a consulta al Banco Central de Costa Rica, a las universidades públicas, a la Corte Suprema de Justicia, a la JUPEMA, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación Pública (MEP), Tesorería Nacional, Superintendencia de Pensiones (SUPEN), Instituto Costarricense de Ferrocarriles, Registro Nacional y la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP) (ver folio 58 del expediente legislativo).

Al respecto, de importancia para el conocimiento de esta acción, se acredita que rindieron sus informes la DNP mediante el oficio n.°DNP-OF-420-2019 de **13 de junio de 2019** (ver folio 220); el Ministerio de Hacienda mediante el oficio n.°DVME-0165 del **19 de junio de 2019** (ver folio 236) en el cual se dijo que “la iniciativa de ley busca sostenibilidad, eficiencia en el gasto y mayor equidad en materia de pensiones”; también consta el criterio rendido por la Tesorería Nacional en oficio n.°TN-831-2019 de **5 de junio de 2019** (folio 243). En el informe de la Tesorería Nacional se dio cuenta de la situación fiscal nacional, se urgió la aprobación del proyecto pero sí se aconsejó el apoyo en criterios técnicos que fundamenten la decisión:

“Según el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) 2019 del Ministerio de Hacienda, la evolución de las principales variables fiscales llega a niveles casi insostenibles, 6.0% del PIB en 2018, lo cual representa para el país el mayor déficit fiscal de las últimas tres décadas. Señalan que los sectores que crecen tienen poca incidencia en la recaudación (base tributaria erosiona),

aspectos que han ocasionado que los gastos superen los ingresos del Gobierno, generando déficits financieros recurrentes muy elevados, los que a su vez requieren asumir una carga por intereses cada vez mayor (círculo vicioso déficit-deuda. Déficit), elementos que explican también el alto nivel de endeudamiento del gobierno central, el cual en diciembre del 2018 alcanzó un 53.55% respecto del PIB (48.7% en 2017), con una trayectoria creciente tal que según el BCCR en el 2020 se superaría el 60%.

Según la Ley de Presupuesto 2019 el déficit alcanzaría un 8.2% del PIB en el 2019, por lo cual es necesario recurrir al endeudamiento público, rubro que como se indicó tiene un comportamiento creciente, para el 2019 rondaría el 58.1% del PIB. Según el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para el mes de abril de 2019 la razón de deuda del Gobierno a PIB se ubicó en 55% superior en 1,4 a la mostrada al cierre del 2018.

Como se indicó múltiples son las causas del déficit fiscal que enfrenta el país, algunas de carácter histórico, político, coyuntural, cuyo origen obedece a elementos estructurales de la política fiscal, e implica soluciones del mismo nivel y de alta complejidad, lo cual requiere a su vez de acuerdos nacionales para atender este problema latente en las finanzas públicas.

Se comparte el criterio de la necesidad de uniformar y equiparar tanto en los montos máximos de pensión como en las bases exentas de pago, en los diferentes regímenes de pensiones, donde se fundamenten en los principios de de orden, proporcionalidad, solidaridad y justicia tributaria, cobijados bajo la sombrilla constitucional que tutela el derecho a una justa distribución de la riqueza, según lo dispone el artículo 50 de la Carta Magna; pero debe presentar respaldo técnico en especial de los expertos en la temática como SUPEN, así como de los regímenes de pensiones involucrados, específicamente DNP y JUPEMA.

(...)

Como tercero y último punto, se encuentra el tema de la temporalidad, en razón de que se considera que esta medida no debería aplicarse en un período decenal, sino más bien, de manera permanente, siendo que, tal y como se indicó líneas atrás, los beneficios de los cuales gozan las personas pensionadas de los regímenes especiales son desproporcionales en relación con los pensionados y jubilados del IVM de la Caja, aunado al hecho que se pretende beneficiar al fisco con el pago de la deuda a raíz del dinero recaudado en aplicación de la presente normativa, esto resulta sumamente importante si se toma en cuenta la situación financiera que está atravesando el país y que evidente no se cancelará la deuda estatal en un período de diez años por lo que todo aporte que se haga a este rubro, resulta totalmente beneficioso para el Estado”.

La Tesorería Nacional, entonces, además de evidenciar el grave problema fiscal nacional, concluyó que el proyecto de ley debía ser aprobado y si estaban a favor de uniformar y equiparar los montos máximos de pensión y bases exentas de pago en los diferentes regímenes de pensiones según lo dispone el art. 50 constitucional, pero se insistió en la necesidad de allegar al expediente el correspondiente respaldo técnico.

También se recibió el criterio de la CGR mediante el oficio n.º DFOE-SAF-0336 de **1º de julio de 2019** (visible a folios 311 y siguientes del expediente legislativo) en el cual sí se realizaron varias recomendaciones de fondo pero también puso en evidencia la preocupación sobre los regímenes de pensiones financiados con cargo al Presupuesto Nacional –como lo es concretamente el RTR del Magisterio Nacional–. Se explicó que en el caso de los regímenes financiados con cargo al Presupuesto Nacional, que son cerrados a nuevos integrantes, ya le generan de forma directa un déficit al Gobierno.

Del mismo modo, se acreditó que la comisión convocó en audiencia presencial al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, al Superintendente General de Pensiones y a los representantes de JUPEMA para que rindieran su parecer en lo relativo al proyecto de ley.

Consta el informe rendido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante el oficio n.º MTSS-DMT-OF-949-2019 de **3 de julio de 2019** (folios 351 y siguientes).

Es necesario señalar que en Comisión se recibieron los correspondientes dictámenes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. En primer término, se presentó el informe jurídico n.º AL-DEST- IJU-199-2019 del 26 de agosto de 2019 (ver folios 463 y siguientes). Dicho informe revela datos importantes para situar el proyecto de ley:

“La presente iniciativa guarda estrecha relación con algunas leyes que han sido objeto de reformas en los últimos años. Una de estas leyes fue la que se tramitó bajo el Expediente N° 19.254, el cual fue aprobado dando origen a la Ley N° 9383 “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones”. Esta iniciativa fue la que creó la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones citados en esa ley y en aquellos montos de pensión que excedan diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

En lo sustantivo, el proyecto de ley busca reducir la base o el piso, a partir del cual se empieza a contribuir solidariamente, es decir, ya no será a partir del monto correspondiente a los 10 salarios base más bajos pagados por la Administración Pública, sino a partir de los 8 salarios base.

Los regímenes citados en el párrafo trasanterior son básicamente los establecidos en el inciso a) del artículo 2 del presente proyecto de ley, adicionando esta propuesta los regímenes contemplados en la Ley N° 2248 (Magisterio Nacional) y la Ley N° 7333 (Poder Judicial). (...)

Al igual que en el caso de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, la presente iniciativa busca reducir de 10 a 8 salarios el piso o base, para empezar a cobrar la contribución solidaria.

Con relación al régimen del Magisterio Nacional, de la revisión realizada en el Sinalevi , puede observarse que el artículo 71, desde que fue aprobado mediante Ley N°7531 que vino a reformar la Ley N° 2248, no ha sido objeto de otras reformas sobre el tema de la contribución solidaria.

No obstante, a diferencia de los casos anteriores, actualmente la contribución solidaria no se realiza sobre la base de un

determinado número de salarios base, sino sobre el tope establecido en el artículo 44 de la Ley N° 2248, que corresponde al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, considerando este salario con 30 anualidades y el monto correspondiente a dedicación exclusiva.

En este sentido, la propuesta legislativa plantea reformar el inciso a) del artículo 71 de la Ley N° 2248, para redefinir la contribución solidaria, ya no a partir del salario del catedrático (con los componentes señalados), sino a partir del exceso de los 8 salarios base más bajos pagados por la Administración Pública”.

En dicho informe se advirtió que “para la toma fundamentada de este tipo de reformas, se requieren estudios actuariales que justifiquen la modificación planteada, lo cual no se registra en el expediente”.

Posteriormente, en fecha **3 de setiembre de 2019** se adjuntó al trámite parlamentario el informe económico rendido por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa mediante el oficio n.ºAL-DEST-IEC-079-2019 (ver folios 509 y siguientes del expediente legislativo). Dicho informe fue sumamente crítico en lo relativo a la falta de estudios actuariales que den cuenta de la determinación de estas medidas en atención a las respectivas características de los regímenes de pensión, concretamente los del Poder Judicial y el de Capitalización del Magisterio en virtud de sus específicas regulaciones de cotización y otros requisitos.

De la revisión del expediente se acreditó que se aprobaron varias mociones de fondo y se dictaminó un nuevo proyecto que –por moción aprobada el **4 de setiembre de 2019**– fue sometido a consulta y valoración del Ministerio de Hacienda, PGR, JUPEMA, Junta de Pensiones del Poder Judicial, CGR, MTSS, varias operadoras de pensiones, al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, la DNP, la Tesorería Nacional, SUPEN y Banco Central, entre otras instituciones (ver folios 557 y siguientes del expediente legislativo).

Posteriormente, se allegaron al expediente legislativo otros criterios. Por ejemplo, mediante el oficio n.ºDNP-646-2019 de 2019 de **4 de setiembre de 2019** se aportó un estudio realizado por el Departamento de Asesoría Económica Actuarial de la DNP ante consulta realizada por la Asamblea Legislativa en el sentido de cuál sería el monto que ahorraría el Estado en deuda, con solo bajar a ocho salarios base, la base exenta de la contribución solidaria, en los diferentes regímenes contemplados en el proyecto” (ver folios 587 y siguientes del expediente legislativo). Algunos extractos de dicho informe se consignan a continuación:

“En principio, la posibilidad de construir una escala de contribución especial, redistributiva y solidaria común tanto para los regímenes contributivo de pensiones bajo el alero directo de la Dirección Nacional de Pensiones como para los jubilados y pensionados del Magisterio Nacional, remite al hecho que para todos ellos en el expediente legislativo el salario del Misceláneo 1 – el menor de la escala de salarios de la Administración Pública–, se utiliza con la finalidad de determinar la base exenta de esa cotización, ese decir, ese valor multiplicado por ocho veces, estableciéndose, además, para montos superiores la operación de la contribución solidaria.

(...)

En relación con el art. 71 de la ley 2248, que otorga sustento legal a la actual contribución especial y redistributiva deducida a los jubilados y pensionados del Magisterio y que opera para montos brutos que superen la pensión máxima definida por el salario de un profesor Catedrático de la Universidad de Costa Rica con 30 anualidades y dedicación exclusiva, se plantea reformarlo para que texto se lea de la siguiente forma:

(...)

Cuatro observaciones se imponen, a saber:

- 1. La primera se relaciona con el hecho que en el proyecto no se establecen reformas a los otros marcos legales que contemplan la contribución solidaria (...)*
- 2. La segunda está referida a que la reforma tiene efectos sobre lo dispuesto en el artículo 70 de la ley n.º2248, pues el límite superior de la escala de cotizaciones allí reglado se modifica, pues en vez del salario de profesor catedrático con los pluses indicados ahora debe considerarse: “8 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública”.*

Se realizaron varias apreciaciones en relación con el contenido del proyecto de ley y se concluyó lo siguiente:

“En sexto lugar, si se observa el “efecto neto” que tendría el proyecto de ley, lo cual es menester si se desea aproximar la bondad del mismo, se tiene que sí existe una mejora neta en la recaudación por concepto de cotizaciones, disminuida en relación con lo apuntado en la anterior conclusión, en razón de la merma que se produce en Magisterio en cuanto a la contribución obligatoria, de este modo, para cada escenario planteado se tienen incrementos anuales en recaudación respectivamente de ₡12,732,108,210, ₡13.473.286,628 y ₡15,767,705,798”.

Con base en la información recopilada hasta ese momento, la Comisión rindió su dictamen unánime afirmativo. En dicho informe se destacó que, en relación con el informe actuarial, la Comisión de Asuntos Sociales solicitó a la SUPEN –mediante correo electrónico y oficio n.ºAL-CPAS-482-2019 del 21 de agosto del 2019– la realización de un informe actuarial detallado. Lo anterior a solicitud de la diputada Xiomara Rodríguez Hernández presidenta de dicha comisión, según lo dispuesto en el art. 111 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En el informe se advirtió lo siguiente:

“El texto dictaminado incorpora modificaciones desde el título, donde se eliminó la referencia a la creación de la figura de la jubilación obligatoria excepcional hasta las aclaraciones que se realizaron para determinar el monto de la pensión máxima de la CCSS utilizado para fijar el monto máximo de las pensiones de cualquier régimen como regla general. Así, se detalló la referencia al monto de la pensión sin postergación y sin anticipación en el apartado respectivo.

Además, corrige el destino de la contribución para que se mantenga cómo está en la actualidad en cada una de las leyes de los regímenes de pensiones.

Tomando en cuenta los diferentes razonamientos, a nivel técnico, jurídico y político-administrativo, planteados en el trámite de esta iniciativa, los señores diputados y las señoras diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Sociales, rendimos el presente **DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO al Expediente 21.035 “LEY PARA FIJAR TOPES EQUITATIVOS A LAS PENSIONES DE LUJO, REDISEÑAR Y REDISTRIBUIR LOS RECURSOS DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOLIDARIA”.**

Por tanto, respetuosamente recomendamos al Plenario Legislativo la aprobación de esta iniciativa para convertirla en Ley de la República”.

Cabe advertir que en el expediente legislativo consta la oposición al proyecto de parte de la Junta Directiva de la JUPEMA al considerar que es innecesaria (ver folios 710-711 del expediente legislativo).

En relación con el texto dictaminado, se constató que la DNP rindió sus consideraciones en el oficio n.º DNP-OF-677-2019 de **17 de setiembre de 2019** (ver folios 738 y siguientes del expediente legislativo):

“Al respecto, se constata que las principales objeciones que se tenían fueron eliminadas de la propuesta o corregidas. Esto es, darle un destino específico de pago de la deuda pública del Gobierno central, por un plazo decenal, a lo recaudado por concepto de contribución especial solidaria de todos los sistemas de pensiones; el establecimiento de una eventual jubilación obligatoria, y aclarar que ese tope se refiere al monto máximo de pensión otorgada por el régimen de pensiones de la IVM de la CCSS, sin postergación”.

El Ministerio de Trabajo rindió sus manifestaciones mediante el oficio n.º MTSS-DMT-OF-1335-2019 de **18 de setiembre de 2019** en el que advirtió su adhesión a lo informado oportunamente por la DNP (ver folios 751-752 del expediente legislativo).

El Ministerio de Hacienda contestó la audiencia mediante el oficio n.º DVME-0665-2019 de **16 de setiembre de 2019** (ver folios 756 y siguientes) en que reiteran la necesidad de respaldo técnico de la SUPEN, DNP y JUPEMA, pero sí concluyen lo siguiente:

“Al respecto, este Ministerio se encuentra a favor de toda propuesta que conlleve una reducción de los gastos a fin de mejorar las finanzas públicas del Estado. Asimismo, se encuentra a favor de uniformar y equiparar los montos máximos de pensión y bases exentas de pago en los diferentes regímenes de pensiones”.

Adicionalmente, se constató que mediante el oficio DNP-OF-704-2019 de **23 de setiembre de 2019** el Director Nacional de Pensiones remitió el estudio actuarial realizado por el Departamento Económico Actuarial de esa dirección (ver folios 786 y siguientes) que reiteró las conclusiones ya advertidas *supra*.

Igualmente, mediante el oficio n.º SP-907-2019 de **19 de setiembre de 2019** la SUPEN rindió el informe técnico actuarial en lo relativo al RTR del Magisterio Nacional y las pensiones administradas por la DNP (ver folios 804 y siguientes del expediente legislativo).

Posteriormente, la SUPEN, mediante el oficio n.º **SP-951-2019 de 2 de octubre de 2019** volvió a manifestarse a favor de la aprobación del proyecto de ley (ver folio 897 y siguientes del expediente parlamentario).

De la revisión del expediente, en la sesión ordinaria n.º 30 de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales los legisladores recibieron en audiencia a uno de los asesores parlamentarios del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Durante la audiencia, el señor Bernal Arias Ramírez realizó las siguientes manifestaciones:

“En efecto nosotros como una labor rutinaria que hacemos en todas las comisiones, el Departamento había aprobado un producto, como insumo a los órganos parlamentarios que se denominan bitácoras (...) En este caso del expediente 21.035 que es el que ha mencionado la diputada León Marchena, nosotros habríamos entregado bitácoras, en este caso elaborada por la licenciada Kattia Delgado y este servidor.

*En estas bitácoras nosotros hicimos los cuadros comparativos, hay cuestiones también de trámite, este expediente nosotros hemos dicho que cuando se analizó el texto base, la única cuestión de constitucionalidad que había advertido eran los informes actuariales que eran muy importantes (...) **y esos informes actuariales han llegado. Se presentó informe actuarial de la Supen, del Poder Judicial que fue el último que llegó y también de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo, o sea están todos los informes actuariales, está el informe económico de nuestro departamento y el informe jurídico. En ese sentido, hay muchos elementos, además de las respuestas a las audiencias que ustedes han tenido**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Como producto de la aprobación de varias mociones vía art. 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se dispuso que se realizaran nuevas consultas institucionales. En tal sentido, se acreditó que el texto actualizado del proyecto de ley fue sometido a un nuevo proceso consultivo en fecha **15 de octubre de 2019** (ver folios 978 y siguientes del expediente legislativo). El proyecto fue sometido a consulta del Ministerio de Hacienda, PGR, JUPEMA, Junta de Pensiones del Poder Judicial, MTSS, CONASSIF, varias operadoras de pensiones, Corte Suprema de Justicia, DNP, universidades públicas, MEP, Tesorería Nacional, SUPEN y Banco Central de Costa Rica.

Al respecto, se constató la presentación de dos criterios técnicos adicionales por parte de la CGR rendidos mediante oficios números DFOE-SAR/F-0507 de **27 de setiembre** y DFOE-SAF-0587 de **25 de octubre de 2019** (ver folios 1123 y 1159 del expediente legislativo). Del análisis de estos oficios se desprende que dicha institución hace un llamado a aplicar reformas más contundentes en cuanto a la uniformidad de los límites de los beneficios recibidos por concepto de jubilación.

La DNP volvió a rendir su dictamen favorable al proyecto con algunas sugerencias (oficio DNP-OF-758-2019 de **16 de octubre de 2019**). Dicho criterio fue además avalado por la entonces Ministra de Trabajo y Seguridad Social (ver folios 144 y siguientes). La Junta Directiva de JUPEMA, mediante el oficio JD-PRE-0047-10-2019 de **23 de octubre de 2019** rindió sus manifestaciones en contra del proyecto de ley, al considerar que se trataba de un proyecto de ley confiscatorio y aumenta la cotización de forma desproporcionada (ver folios 1156 y siguientes del expediente legislativo). Posteriormente, la SUPEN rindió su criterio en relación

con el texto dictaminado. Lo anterior mediante el oficio n.ºSP-1025-2019 de **24 de octubre de 2019** (ver folios 1167 y siguientes del expediente legislativo). En dicho informe se consignó lo siguiente:

“Según información que dispone la SUPEN, esta reforma generaría un ahorro mensual en las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional correspondientes al Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional (RTR), por concepto de contribución, pasando aproximadamente de 2.685,65 millones a 3.710,21 millones; es decir, un incremento de 38.15%”.

Luego, con los insumos detallados, el expediente fue elevado al Plenario de la Asamblea Legislativa donde se realizaron algunas consideraciones que ilustran el contexto de aprobación legislativa. Por ejemplo, en la sesión ordinaria n.º106 de **21 de noviembre de 2019**, la legisladora Catalina Montero Gómez explicó lo siguiente:

“Este proyecto no resuelve todos los problemas que tenemos en los sistemas de pensiones, me voy a permitir leer los fines, dice que esta ley tendrá los siguientes fines: otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones.

Contribuir con la eliminación de las desigualdades en los beneficios sociales de las pensiones y jubilaciones, así como en las cargas tributarias y dar sostenibilidad a los sistemas de pensiones mediante las nuevas aportaciones (...) El problema de las pensiones no lo resolvemos con un proyecto, necesitamos más proyecto, por la complejidad que ya se habló en este Plenario. Es tan complejo, son múltiples los sistemas de pensiones, son de diferente naturaleza, de diferentes aportes y este análisis justamente se hizo en la comisión, son análisis exhaustivos y vimos que acá hay un valioso aporte, es una contribución, es un paso para avanzar en esta línea.

Adicionalmente, tuvo una intervención la legisladora Rodríguez Hernández, quien afirmó lo siguiente:

“[H]oy iniciamos con un proyecto que, acuerpado de estudios actuariales serios que ha hablado de que en una temporalidad de unos veinte años el Estado podrá recaudar más de doscientos cuarenta mil millones de colones para utilizarse, para que se puedan utilizar fortaleciendo estos mismos regímenes, nosotros vemos de que va a haber un resultado en que el costarricense no sea el que esté endeudándose pagando estas pensiones, que no va a disfrutar, que son de ciertos regímenes.

El proyecto, a pesar de que ha sido transformado, nunca perdió el fin, que es que la persona que más recibe sea la que más contribuya. Y para este proceso para poder formarlo y que haya pasado por medio de las comisiones, las audiencias, por Ministerio de Hacienda, con Jupema, con la Dirección Nacional de Pensiones, con la SUPEN y todos han colaborado hasta formar lo que hoy tenemos (...)” (Lo destacado no corresponde al original).

Posteriormente el expediente legislativo fue aprobado en trámite de primer debate con el voto unánime de 40 legisladores y en el trámite de segundo debate con el voto unánime de 46 diputados y diputadas durante la sesión n.º107 del **25 de noviembre de 2019**. La ley fue finalmente publicada el **20 de diciembre de 2019** con una vigencia a partir del **21 de junio de 2020**.

Al ser consultados en este proceso de control de constitucionalidad, los entonces ministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Hacienda indicaron que la ley 9796 impugnada contempla la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, cuya base mínima de contribución es disminuida en virtud de la reforma referida, para aplicar la carga a un monto base de ₡2.200.000.00. Al respecto, alegaron que la ley impugnada busca otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones, contribuir con la eliminación de las desigualdades en los beneficios sociales de las pensiones y jubilaciones, así como en las cargas tributarias y darle sostenibilidad a los sistemas de pensiones mediante las nuevas aportaciones.

VI.- SOBRE LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DE ESTA JURISDICCIÓN

En primer término, cabe señalar que esta Sala ha advertido que no resulta inconstitucional la existencia de diversos regímenes de pensiones. En la sentencia **n.º2020-002840** se realizaron las siguientes consideraciones:

“[N]o resulta contrario al Derecho de la Constitución, a diferencia de lo que sostiene la parte actora, la existencia, en el ordenamiento jurídico, de los distintos regímenes de pensiones, que se prevén en la normativa cuestionada. Tampoco se advierte alguna violación del derecho protegido en el artículo 33 constitucional, ni del principio de unidad de la seguridad social ni de los demás principios que menciona el actor, a causa del contenido de las normas impugnadas. Dentro de este orden de ideas, es claro que, en esta materia, el Legislador ostenta una libertad de configuración para diseñar los distintos regímenes de pensiones, en lo cual no se observa ninguna violación del bloque de regularidad constitucional y convencional, siempre que se respeten, en cada uno de estos regímenes, los alcances del principio de proporcionalidad, así como de los sub-principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. De modo que, en este juicio abstracto de control de constitucionalidad, no se constata ninguna irregularidad, al examinar lo previsto por las disposiciones cuestionadas. Al contrario, como se expuso, detalladamente, en la sentencia supra referida “si el fin primordial del constituyente fue mantener los seguros sociales para fortalecer la seguridad social, no hay razón para cuestionar la pluralidad de regímenes”. Así, es claro que el Constituyente pretendió, con su regulación constitucional, fijar un mínimo de protección a los trabajadores, pero también es evidente que se ha dejado la puerta abierta para que, en un futuro, el Legislador pueda regular sobre nuevos sistemas de seguridad social, que es el fruto de un proceso histórico, de alcance y sustento progresivo, en cuanto a la pluralidad de los derechos jubilatorios y en el reconocimiento de los derechos de índole prestacional”.

Dentro de esa variada gama de regímenes de pensiones, subsiste el denominado Régimen Transitorio de Reparto –al cual están adscritos los accionantes–. Dicho régimen, en lo sucesivo RTR, fue creado originalmente mediante la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, ley 2248 del 5 de setiembre de 1958, que en su art. 1º disponía quiénes eran los beneficiarios de dicho régimen:

“Estarán protegidas por la presente ley las personas que actualmente gozan de pensiones y jubilaciones, las comprendidas en el artículo 116 del Código de Educación, las que presten servicio en el extranjero, en forma transitoria, en asuntos de interés para la educación nacional, y las que sirvan cargos docentes o administrativos en el Ministerio de Educación y sus dependencias, en las

instituciones docentes oficiales y en las particulares reconocidas por el Estado, que hayan cotizado durante ese tiempo para el fondo de pensiones y jubilaciones que esta ley establece”.

A modo de contexto, el RTR al que pertenecen los accionantes se le denomina régimen transitorio porque es cerrado y tiende a desaparecer en el largo plazo, dado que no admite nuevos cotizantes (ver el título III de la ley 7531). Los nuevos cotizantes que sí tienen un fondo actualmente se adscriben al Régimen de Capitalización Colectiva (ley 7268).

Ahora bien, la normativa original fue reformada por la ley 7268 del 14 de noviembre de 1991, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Fue en dicha norma que se estableció a cargo de los pensionados y jubilados del régimen una contribución progresiva a favor de éste, según el monto de las sumas percibidas por concepto de pensión o jubilación. El art. 12 de la ley 7268 disponía en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 12.- La cuota de cada servidor activo será del siete por ciento (7%) del salario; sin embargo, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional podrá aumentar esta cuota hasta un nueve por ciento (9%) del salario, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 11, 24 inciso c) y 26 de esta Ley.

Los pensionados y jubilados contribuirán al régimen de conformidad con las siguientes disposiciones:

- 1.- Quienes perciban montos inferiores a los \$30.000 estarán exentos de cotizar.*
- 2.- Los que perciban pensiones o jubilaciones entre los \$30.000 y los \$40.000 inclusive, cotizarán con un uno y medio por ciento (1 y 1/2%) de ellas.*
- 3.- Quienes perciban pensiones o jubilaciones superiores a los \$40.000 e inferiores a los \$55.000, cotizarán con un tres por ciento (3%).*
- 4.- Los que disfruten de pensiones o jubilaciones superiores a los \$55.000 e inferiores a los \$72.000, cotizarán con un cinco por ciento (5%).*
- 5.- Los que disfruten de pensiones o jubilaciones superiores a los \$72.000, cotizarán de igual forma que los servidores antiguos.*

*Quienes perciban pensiones o jubilaciones superiores al tope máximo establecido en el párrafo primero del artículo 9 de esta Ley, **aportarán, además del porcentaje indicado en el párrafo inmediato anterior, una contribución especial, con destino específico para el fortalecimiento del Fondo,** según la siguiente escala:*

- a) Sobre el exceso de este tope y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un quince por ciento (15%) de ese exceso.*
- b) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un 25% de ese exceso.*
- c) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un treinta y cinco por ciento (35%) de ese exceso.*
- ch) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior en adelante, cotizarán con un cuarenta y cinco por ciento (45%) de ese exceso.*

Se exceptúan de la contribución de este aporte excepcional a título de solidaridad, los funcionarios que se acojan al beneficio de postergación contenido en el párrafo segundo del artículo 9 de esta Ley.

Los servidores activos o pensionados deberán, para efectos de financiar el derecho jubilatorio ordinario, cotizar con trescientas sesenta cuotas. Las pensiones extraordinarias no deberán completar ese número de cuotas”. (Lo destacado no corresponde al original).

Además, la norma transitoria de dicha legislación dispuso lo siguiente:

*“Transitorio I.- Aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigencia de esta Ley, reúnan todos los requisitos preceptuados para jubilarse o pensionarse al amparo de la legislación anterior, no se verán afectadas por las disposiciones de esta Ley y conservarán sus derechos adquiridos, siempre y cuando los hagan valer en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. **Por no tratarse de derechos adquiridos, esta disposición no se aplica a la cuota que deberán cubrir los pensionados ni a la contribución extraordinaria a las que se refiere el artículo 12 de esta Ley”.** (Lo destacado no corresponde al original).*

Cuando se discutió dicha reforma se planteó una consulta de constitucionalidad en lo relativo a lo dispuesto en el art. 12. En la opinión consultiva **n.º1991-1925** la Sala resolvió lo siguiente:

*“Se señala también en la consulta que ‘El Tributo del 50% que se establece en ese numeral puede resultar confiscatorio’. Para fundamentar la opinión los legisladores citan doctrina del derecho financiero, aludiendo al tema de la inviolabilidad de la propiedad privada y al principio de que los tributos no puede absorber una parte sustancial de la propiedad o de la renta. Estima la Sala que la contribución al régimen a que alude el artículo, es de la misma naturaleza que las cuotas que deben pagar los servidores activos. Es decir, todas las personas incluidas dentro del régimen, ya sean contribuyentes para disfrutar del beneficio en el futuro, ya servidores pensionados o jubilados en el disfrute de los beneficios, deben repartirse las cargas, junto con el patrono y el Estado, para que el sistema de retiro pueda ser autosuficiente, como lo pretende el proyecto. Desde esa perspectiva, el pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes. En otro sentido, la única forma como los sujetos titulares de la pensión o jubilación pueden disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema. Al no estar en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria antes bien **la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de la justicia distributiva.** Desde este punto de vista no*

encuentra la Sala que la obligación de contribuir al régimen de pensiones y jubilaciones, en términos generales, sea inconstitucional". (Lo destacado no corresponde al original. Criterio que fue reiterado en el recurso de amparo resuelto mediante sentencia **n.º1994- 3819**).

La constitucionalidad del art. 12 y el transitorio primero de la ley 7268 fue planteada en el expediente 3683-M-1993, y en aquella oportunidad la Sala Constitucional, mediante sentencia **n.º1996-2379**, rechazó por el fondo la acción de inconstitucionalidad. A tales efectos, se descartó una lesión a los principios de igualdad, irretroactividad y no confiscación. En dicha resolución se descartó la inconstitucionalidad de la figura de la contribución solidaria y evidenció el deber de contribuir en mayor medida, según sean mayores los ingresos, como una manifestación expresa del principio de la justicia distributiva. En dicha sentencia la Sala afirmó lo siguiente:

"III.- SOBRE LA CONTRIBUCIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTICULO 12.-Las contribuciones, tanto la general como la especial, establecidas a cargo de los pensionados y jubilados en el artículo 12 de la Ley número 7268, tienen legitimación constitucional, al tratarse en primer lugar de medidas fundadas en la naturaleza social del derecho de jubilación, que se inscriben dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho recogidos por el artículo 50 Constitucional, y en segundo lugar porque, debido a esa indiscutible naturaleza social, el derecho de jubilación requiere una activa y predominante participación del Estado para su efectiva realización, por lo que aunque no podría ser eliminado o desatendido del todo, sí puede ser limitado, condicionado y restringido en la medida en que el Estado -la sociedad- se vea materialmente impedido de aportar a su efectiva concreción más allá de cierto nivel, debiendo aceptarse tales limitaciones por cuanto su fin es justamente asegurar la supervivencia y el efectivo ejercicio del derecho de jubilación a todos los trabajadores y en concreto la materialización del derecho de jubilación a todos los miembros del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional. A mayor abundamiento, puede citarse la resolución de esta Sala número 1925-91 (...)

También en la sentencia número 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres, se volvió a conocer la cuestión y se reiteró el criterio emitido sobre el particular señalándose lo siguiente:

VII.- CONTRIBUCIÓN AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y CONFISCACIÓN.- También se alega, en los distintos regímenes de retiro, que es violatorio a los derechos fundamentales exigirle a los beneficiarios de ellos, contribuir al Fondo, porque implica otorgarle efecto retroactivo a la Ley 7268 o 7302, según sea el caso y en último caso, confiscatoria la medida. Esta Sala mediante Voto No. 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de setiembre de 1991 expresó que las contribuciones cobradas conforme al artículo 12 de la Ley 7268 no conforman un tributo, por estar estructurado el régimen según la modalidad llamada contributiva, en el que se constituye un fondo con los aportes de los trabajadores y beneficiarios, de los empleadores o patronos y del Estado, para sufragar el costo de los beneficios; y corresponde a la Ley definir, conforme a las especiales características de cada sistema de pensión o jubilación, el monto de las contribuciones que debe aportar cada quien. Este criterio lo externó la Sala, en la Consulta Legislativa facultativa, en el trámite de aprobación de la Ley 7268 y en la que fue consultado, concretamente, el artículo 12 referido. La Sala señaló que la contribución es el pago de una obligación legal, condición esencial para la existencia del régimen mismo y que tiene como fundamento el fortalecimiento del Fondo, para protección y beneficio de los propios contribuyentes. La fijación de la contribución, dentro de los límites que señala la misma Ley, debe obedecer a criterios técnicos, actuariales, para definir el costo real del sistema, de tal forma que "la única forma como los sujetos titulares de una pensión o jubilación puedan disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema" (Cf. fallo indicado) y la razón de ser de la ley, resulta así, adecuada al principio cristiano de justicia social (Art. 74 de la Constitución Política) y proporcionado al deber de contribuir en la medida del beneficio obtenido. Bajo ese mismo punto de vista, se concluyó que la contribución no resulta confiscatoria. La Sala no encuentra razones para modificar el criterio externado y en lo que atañe a este aspecto del amparo, procede declararlo sin lugar, manteniendo su jurisprudencia (Artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).-

(...)

VII.- Planteadas así las cosas, procede examinar la acusada desigualdad y desproporción de trato entre los pensionados y jubilados adscritos al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el resto de las personas físicas o jurídicas, comparando primeramente lo que sucede con las personas sujetas a la misma situación dentro del régimen, vale decir, aquellos que están percibiendo sumas por concepto de pensión o jubilación de parte del Fondo de Pensiones del Magisterio Nacional. **A todas se les obliga a contribuir con el mismo fin y entre ellas se ha hecho una distinción basada en las sumas que devengan, de manera que su contribución es desigual, según la cantidad que perciban. Esto tiene plena justificación porque responde a nociones de justicia distributiva, para mantener equiparado el nivel de sacrificio de cada uno de los pensionados y jubilados, al momento de cooperar con el Fondo del cual todos se benefician. Así, con relación a esas personas, todas las condiciones impuestas legalmente por la legislación cuestionada son iguales, con excepción del porcentaje de la contribución especial que origina una distinción en el trato, pero para producir justamente el efecto de equilibrar los aportes de cada uno de los pensionados o jubilados para el sostenimiento del Fondo, de manera que ellos sean proporcionalmente similares para todos. Lo anterior significa que, en comparación con lo que cotizan los demás pensionados del sistema no sujetos a la contribución especial, no hay desigualdad ni desproporción inconstitucional porque se trata de afectaciones -progresivamente más altas según sea más alta la suma recibida- concebidas precisamente para lograr el equilibrio y proporción tanto en el beneficio como en el sacrificio, que es justamente lo que se protege en el artículo 33 de la Constitución Política.** Lo mismo cabe decir de las escalas establecidas para la contribución especial que, al ser progresivas, también respetan el principio de igualdad entre distintos niveles de ingreso de los pensionados sujetos a ellas. Además responden a las necesidades tanto de supervivencia como de uniformidad que son nociones inherentes a los sistemas especiales de pensiones, según se explicó, y buscan evitar que el sistema llegue a producir injusticia social al verse obligado a cumplir con obligaciones adquiridas en relación con personas que pueden tener derecho a una jubilación o pensión, pero que, obedeciendo a otras características, debería estar a cargo de sistemas con reglas propias, que a su vez resulten sustentables, no obstante el alto monto de sus obligaciones.

VIII.- La segunda comparación que debe hacerse es entre la situación de los pensionados y jubilados del régimen del Magisterio Nacional y los funcionarios activos que cotizan actualmente para ese régimen. En este caso, la diferencia de trato se origina en una evidente desigualdad de hecho, ya que, si bien se trata en ambos casos de funcionarios que están adscritos y cotizan al mismo régimen -situación que el accionante pretende que se tome como punto relevante para la comparación-, los funcionarios activos no están percibiendo beneficios del Fondo, sino únicamente produciéndole riqueza, mientras que los pensionados y jubilados están en una posición diferente porque están en una situación pasiva que conlleva pérdida de riqueza para el Fondo. Existe entonces una disparidad en cuanto a la prestación que ambos grupos de personas obtienen del Fondo, por lo que es justo y proporcionado que, rebasados ciertos niveles de sustracción de riqueza por parte de los pensionados o jubilados, el propio Fondo provea medidas rectificatorias que tiendan a balancear su funcionamiento.

IX.- La siguiente comparación debe establecerse entre los pensionados y jubilados del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y los restantes funcionarios y ex-funcionarios adscritos a los distintos regímenes de pensión existentes en el país. A este respecto, no es correcto hacer comparaciones entre tales regímenes dado que responden, como antes se dijo, a criterios de agrupación disímiles, de manera que las soluciones por las que opte en cada caso pueden válidamente ser distintas para cada uno de los grupos, dado que sólo tienen en común, el ser la concreción del derecho a la jubilación por una parte, y por otra, la participación del Estado. que tal y como la Sala lo ha sostenido, no puede ser meramente simbólica pues no es ese el contenido del artículo 73 Constitucional, sino que -guardando un cierto grado de similitud o igualdad en la cantidad de fondos públicos asignados a cada sistema especial de pensiones- debe ser razonablemente equilibrada y proporcional con relación a las demás cuotas de participación dentro de cada uno de los regímenes especiales, sin dejar por esto de tomar en cuenta que es sobre los patronos y trabajadores que descansa la carga principal de los distintos sistemas, por lo que éstos pueden resultar muy diferentes en sus condiciones, tratamiento y beneficios, lo cual dependerá de hasta donde quieran llegar quienes forman parte del régimen, en el entendido de que a mayores beneficios y prestaciones, mayor será el costo para ellos, siendo justo y proporcionado, constitucionalmente hablando, que exista una diferencia en el trato entre las personas adscritas a distintos regímenes.

X.- El otro aspecto de la igualdad de trato se refiere a la comparación entre las situaciones de los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional -como productores de renta gravable- con otras personas que también producen riqueza tales como los trabajadores activos y las empresas. En este punto se alega que comparadas las cargas que tienen que soportar, se observa que existe un desbalance en perjuicio de los pensionados quienes tienen que desembolsar más cantidad de dinero por lo que reciben, en comparación con los demás. Aquí debe tomarse en consideración que la posible diferencia en la obligación participativa que puedan tener los pensionados afectos a la contribución, con relación a los demás sujetos, es legítima porque que se trata en primer lugar de una consecuencia de la especial situación que tienen con el sistema de pensiones del Magisterio Nacional, la que, como ya se indicó, excede los presupuestos básicos sobre los cuales fue concebido y opera el régimen. Por otra parte, se pretende comparar actividades de índole diversa que difícilmente podrían equipararse, salvo que se les estudie bajo el limitado concepto de capacidad contributiva, el cual, si bien es un criterio relevante, opera a partir del presupuesto de la existencia de una similitud en la situación de hecho (lo anterior en acatamiento del propio principio de igualdad), que en este caso concreto no ocurre, fundamentalmente, por la distinta forma en que se produce la riqueza gravable de cada grupo de sujetos que se pretende comparar, lo cual le permite al Estado -en uso de la potestad establecida en el artículo 50 de la Constitución Política- tratar en forma distinta a cada una de esas actividades, sin que ello sea inconstitucional.

XI.- SOBRE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD. La relación existente entre el derecho fundamental a la jubilación y el artículo 34 Constitucional ha sido delineada por la Sala, la cual ha expresado que el primero toma diversa apariencia y denominación según que el funcionario cumpla con ciertas condiciones, las que normalmente se suceden en el tiempo. Así, el derecho de jubilación se manifiesta primeramente bajo el Nombre04 y la forma de "derecho de pertenencia al régimen" desde el ingreso del funcionario al sistema y hasta que acontece el evento consistente en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención del beneficio. Luego, deja ese ropaje para pasar a llamarse "derecho a la prestación actual", una vez que ha ocurrido aquella señalada eventualidad (confróntese la resolución 1147-90 de las doce horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa). Con lo anterior, quieren acentuarse dos cosas: a) que durante todo el tiempo el derecho fundamental a la jubilación es y ha sido siempre uno y el mismo, y no cambia en sus características de esencia, mismas que permanecen como parte integrante de su composición a pesar de las distintas modalidades que pueda presentar exteriormente; b) que es a ese núcleo, sin los accidentes que se le agregan en el momento de su concreción y llamado simplemente derecho constitucional a la jubilación, al que reconoce la Sala como derecho adquirido del accionante. Ahora bien, si como se expuso en el considerando segundo de esta sentencia, aceptamos que una de las características esenciales del derecho a la jubilación es la de poder ser limitado o condicionado en los términos en que allí se explicó, se puede concluir que la inclusión del derecho de jubilación en el acervo de derechos adquiridos por el accionante, también incluyó - a modo de posibilidad jurídica- la facultad para el ejercicio de limitaciones o condicionamientos al citado derecho, porque tal facultad a ejercer por el Estado, forma parte propia de su estructura y composición. En otros términos, el hecho de que al accionante se le reconozca como derecho adquirido desde su ingreso al régimen el derecho a la jubilación, no puede implicar una desaparición de los atributos y condicionamientos que forman parte intrínseca de él -incluyendo por supuesto las que puedan resultar restrictivas para el beneficiario- de modo que todas esas características perviven como un conjunto indeterminado de cláusulas presuntas o implícitas, que están insertas dentro de cualquier régimen o sistema de concreción del derecho a la jubilación y que, por ello mismo, son potencialmente aplicables al accionante en cualquier momento y mientras pertenezca al régimen. Y no podría ampararse en el artículo 34 de la Constitución Política para oponerse a su aplicación, dado que no se trata de una nueva normativa sino del ejercicio efectivo de una implícita facultad de variación existente desde el momento de ingreso al régimen. Desde luego que esa posibilidad de modificación que tiene acordada a su favor el Estado, encuentra límites no sólo provenientes de la Constitución Política, sino del Derecho Internacional, entre los que se destacan los fijados en el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la norma mínima de seguridad social, que señala, en lo que aquí interesa, que las prestaciones concedidas en aplicación del citado Convenio y los gastos de administración se encuentren respaldados en

estudios técnicos y no que sean implantados o modificados por una decisión política, arbitraria o antojadiza de la Administración. prestaciones entre las cuales se encuentra el monto de cotización para el régimen de pensiones por parte del empleado y el Estado como tal y como patrono y que obliga a fundamentar esas variaciones en estudios actuariales relacionados con la solvencia del régimen por afectar. Un par de precisiones: una para indicar que no se entra a revisar la afectación de hechos ya acontecidos en el tiempo (sumas ya devengadas, requisitos ya cumplidos, años reconocidos, entre otros ejemplos) por parte de las nuevas limitaciones y condiciones impuestas, sino solamente su posibilidad de variación hacia el futuro, dado que es esta última la cuestión planteada en esta acción puesto que según las propias normas cuestionadas, ellas regirán hacia el futuro; la otra para destacar que el hecho de que el Régimen o Fondo de Pensiones se componga en parte de dineros aportados por los propios trabajadores y que podrían entenderse como de su exclusiva propiedad, no desdice lo expuesto anteriormente sobre la posibilidad de variación de condiciones. Lo que ocurriría en ese supuesto es que en cada caso concreto, tal variación de condiciones habría de confrontarse con la situación particular de quien se sienta perjudicado, bajo la perspectiva de un problema de justicia conmutativa es decir lo que se ha entregado frente de lo que se va a recibir, para dilucidar en el caso particular, si hay violación del principio de igualdad o bien del derecho de propiedad. (...)

En este caso, las explicaciones anteriores sirven de base para declarar que la contribución que se fija a cargo de los pensionados del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional en el artículo 12, y la exclusión que de dicha contribución se hace como derecho adquirido en el transitorio I ambos de la Ley número 7268, no lesionan el artículo 34 de la Constitución Política, por formar parte del elenco de limitaciones que válidamente han formado parte el derecho fundamental a la jubilación que ostenta el accionante desde su ingreso y de las cuales no puede sustraerse porque las adquirió junto con él.

XII.- SOBRE LA CONFISCACIÓN.- Corresponde ahora confrontar la contribución del artículo 12 de la Ley impugnada -entendida como una limitación constitucionalmente válida al derecho a la jubilación- con el derecho de propiedad que alega tener el accionante sobre los montos que ingresan en su patrimonio a título de pago de pensión. Sobre este punto ya la Sala expuso su criterio en la Consulta Legislativa ya señalada, y concretamente dijo:

" 3) Confiscación: Se señala también en la consulta que "El Tributo del 50% que se establece en ese numeral puede resultar confiscatorio". Para fundamentar la opinión los legisladores citan doctrina del derecho financiero, aludiendo al tema de la inviolabilidad de la propiedad privada y al principio de que los tributos no puede absorber una parte sustancial de la propiedad o de la renta. Estima la Sala que la contribución al régimen a que alude el artículo, es de la misma naturaleza que las cuotas que deben pagar los servidores activos. Es decir, todas las personas incluidas dentro del régimen, ya sean contribuyentes para disfrutar del beneficio en el futuro, ya servidores pensionados o jubilados en el disfrute de los beneficios, deben repartirse las cargas, junto con el patrono y el Estado, para que el sistema de retiro pueda ser autosuficiente, como lo pretende el proyecto. Desde esa perspectiva, el pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes. En otro sentido, la única forma como los sujetos titulares de la pensión o jubilación pueden disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema. Al no estar en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria antes bien la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de la justicia distributiva. Desde este punto de vista no encuentra la Sala que la obligación de contribuir al régimen de pensiones y jubilaciones, en términos generales, sea inconstitucional. Pero en cambio si se considera violatoria de los derechos sociales fundamentales, las contribuciones que del 50% se establecen sin que medie ninguna escala intermedia entre este porcentaje y el inmediato anterior. En efecto, la estructura de la contribución a base de una escala progresiva, lo que pretende es reducir la desigualdad por la vía de la distribución de la carga y de los ingresos, entre todos los beneficiarios del sistema, obligando a aportar en mayor medida a quién más recibe. Pero estos efectos no se logran si no existe una razón jurídica de relevancia para hacer saltar la escala del 9% al 50%, sin ningún paso intermedio. El concepto de la estructura progresiva para distribuir la carga del sistema, se sustituye por una norma desproporcionada que evidentemente es discriminatoria y por ello inconstitucional." (Resolución 1925-91 de las doce horas del veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y uno).

Más recientemente, en el pronunciamiento 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintinueve de setiembre de mil novecientos noventa y tres se afirmó:

VII.- CONTRIBUCIÓN AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y CONFISCACIÓN.- También se alega, en los distintos regímenes de retiro, que es violatorio a los derechos fundamentales exigirle a los beneficiarios de ellos, contribuir al Fondo, porque implica otorgarle efecto retroactivo a la Ley 7268 o 7302, según sea el caso y en último caso, confiscatoria la medida. Esta Sala mediante sentencia No. 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de setiembre de 1991 expresó que las contribuciones cobradas conforme al artículo 12 de la Ley 7268 no conforman un tributo, por estar estructurado el régimen según la modalidad llamada contributiva, en el que se constituye un fondo con los aportes de los trabajadores y beneficiarios, de los empleadores o patronos y del Estado, para sufragar el costo de los beneficios; y corresponde a la Ley definir, conforme a las especiales características de cada sistema de pensión o jubilación, el monto de las contribuciones que debe aportar cada quien. Este criterio lo externó la Sala, en la Consulta Legislativa facultativa, en el trámite de aprobación de la Ley 7268 y en la que fue consultado, concretamente, el artículo 12 referido. La Sala señaló que la contribución es el pago de una obligación legal, condición esencial para la existencia del régimen mismo y que tiene como fundamento el fortalecimiento del Fondo, para protección y beneficio de los propios contribuyentes. La fijación de la contribución, dentro de los límites que señala la misma Ley, debe obedecer a criterios técnicos, actuariales, para definir el costo real del sistema, de tal forma que "la única forma como los sujetos titulares de una pensión o jubilación puedan disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema" (Cfr. fallo indicado) y la razón de ser de la ley, resulta así, adecuada al principio cristiano de justicia social (Art. 74 de la Constitución Política) y proporcionado al deber de contribuir en la medida del beneficio obtenido. Bajo ese mismo punto de vista, se concluyó que la contribución no resulta confiscatoria. La Sala no encuentra razones para modificar el criterio externado y en lo que atañe a este aspecto del amparo, procede declararlo sin lugar, manteniendo su jurisprudencia (artículo 9 Ley de la Jurisdicción

Constitucional).-"

La forma en que el artículo 12 de la Ley 7268 regula la contribución a cargo de los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional, no contraviene el artículo 45 de la Constitución Política, primero, porque respeta el principio de progresividad (única falta que se hizo notar al evacuar en su oportunidad la Consulta Legislativa y que el Parlamento se encargó de enmendar) con lo que deja prácticamente intacto un monto suficiente a juicio de la Sala para garantizar el efectivo disfrute del derecho a la jubilación, y segundo, porque los montos que se cobran por los distintos excesos que ocurran en casos concretos tienen un claro fin protectorio y uniformador en beneficio del grupo de personas para quienes fue establecido el régimen; es decir, están dirigidas al bienestar social de todos o bien de la gran mayoría de los miembros para los cuales se concibió el régimen. Ello puede conllevar que en algunos sistemas jubilatorios existan normas redistributivas para aquellos casos que pueden llamarse si se quiere, extraños a la razón de ser del régimen y que deben por lo tanto, sufrir un proceso de uniformación para asimilar los beneficios percibidos (en la medida de lo necesario y posible) a los que reciben la mayoría de los beneficiados del régimen, teniendo que hacer, en consecuencia, -si es su deseo seguir disfrutando de los beneficios del sistema- un mayor aporte por recibir una mayor contraprestación en relación con las personas que fueron tomadas en consideración al diseñarse el sistema -en este caso, los maestros-, quienes perciben un salario sustancialmente menor y, en consecuencia, lo es también su jubilación o pensión. Justo es pues -por el carácter solidario del régimen- fijar un monto máximo suficientemente alto que permita incluir los salarios superiores de los beneficiarios propios del fondo y someter a mayor exigencia participativa a los que estén por encima de él, por provenir siempre de obligaciones no contempladas dentro de las tomadas en consideración al fijar las bases del sistema.

XIII.- Es en virtud de todo lo expuesto que esta Sala considera que esta acción debe rechazarse por el fondo, al no ser la contribución establecida en el artículo 12 de la Ley número 7268, ni el transitorio I de dicha normativa, contrarios a los artículos 18, 33 40 y 45 de la Constitución Política". (Lo destacado no corresponde al original. Consideraciones que fueron reiteradas íntegramente por la Sala en sentencia n.º1996-3250).

De la anterior resolución se desprende que la Sala Constitucional ha considerado que las contribuciones especiales solidarias encuentran fundamento en la naturaleza social y solidaria del derecho a la jubilación, lo que se deriva de los principios que conforman el Estado Social de Derecho, recogidos en el art. 50 de la Constitución Política. Asimismo, en dicha resolución, este Tribunal descartó que la existencia de la contribución especial solidaria progresiva fuera contraria al derecho a la jubilación o a los principios de igualdad y de no retroactividad.

Las disposiciones citadas -art. 12 y el transitorio primero de la ley 7268- fueron reformadas posteriormente por la ley 7531 del 13 de julio de 1995. En dicha ley se replantearon tanto la contribución general de los pensionados del régimen, como la especial a cargo de aquellos con montos de pensión más altos. Lo anterior, mediante una variación en las bases de cálculo y los porcentajes para el cálculo del pago. Como se advirtió *supra*, fue en esta legislación de 1995 que se reguló lo relativo al RTR en el título III del texto legal. En dicha normativa se estableció la cotización básica de los funcionarios activos y de los pensionados en el art. 70 y en el art. 71 se reformuló lo relativo a la "contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados", según los textos que a continuación se transcriben:

" Artículo 70.- Cotización básica de los funcionarios activos y de los pensionados

Todos los funcionarios activos cubiertos por este Régimen, así como los pensionados, sea que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores, sean estas la No. 2248, del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas o la No. 7268, del 14 de noviembre de 1991 y su reforma, cotizarán en favor del Estado, según la siguiente tabla:

- a) Hasta dos veces la base cotizable, con el diez por ciento (10%) de su salario o pensión.*
- b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de su salario o pensión.*
- c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con el catorce por ciento (14%) de su salario o pensión.*
- d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 41 de esta ley, con el dieciséis por ciento (16%) de su salario o pensión.*

Debe entenderse por base cotizable, el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.

Artículo 71.- Contribución especial, solidaria y redis-tributiva de los pensionados y jubilados

Además de la cotización común establecida en el artículo anterior, los pensionados y los jubilados cuyas prestaciones superen los montos que se fijarán, contribuirán en forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla:

- a) Sobre el exceso del tope establecido en el artículo 44, y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.**
- b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.*

c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.

d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cincuenta y cinco por ciento (55%) de tal exceso.

e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un sesenta y cinco por ciento (65%).

f) Sobre el exceso del margen anterior contribuirán con un setenta y cinco por ciento (75%).”

Conforme dichos preceptos, la contribución especial solidaria se empezaba a pagar a partir del tope establecido en el art. 44 de la ley 7531, que disponía lo siguiente:

“Artículo 44.- Monto máximo de pensión

Las jubilaciones que se otorguen no superarán el monto equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva.

Esta limitación solo podrá ser superada postergando la jubilación”.

Además, en dicha normativa expresamente se dejaron a salvo los derechos adquiridos de las pensiones y jubilaciones ya adquiridas conforme a las anteriores normas acá detalladas. Lo anterior, **salvo lo dispuesto para el tema de las cotizaciones y las contribuciones especiales**. Es decir, en lo relativo a las cotizaciones básicas de los funcionarios activos y de los pensionados, así como la contribución especial solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados, la voluntad del legislador fue expresa en el sentido de no introducir distinción alguna sobre la posibilidad de excepcionar la imposición de tales obligaciones legales. Al respecto, el art. 2° de la normativa dispuso en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 2.- Derechos adquiridos

*Las pensiones y las jubilaciones otorgadas por los regímenes mencionados en los incisos a) y b) del artículo anterior, continuarán reguladas por las normas vigentes en el momento de su adquisición, en todos sus elementos, **salvo en lo referente a las cotizaciones a cargo de los pensionados, lo cual queda sujeto a lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la presente ley**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Es preciso advertir que en la exposición de motivos de la aprobación de la reforma en mención los legisladores tomaron muy en cuenta el desequilibrio que estaba implicando el pago de las jubilaciones del régimen del Magisterio Nacional, las cuales —ya para ese momento— tenían un peso importante en el Presupuesto Nacional. En la presentación del proyecto de ley se realizaron las siguientes consideraciones que dan cuenta del desajuste entre las cotizaciones y los beneficios del régimen (ver expediente legislativo n.°12329 http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaLeyes.aspx):

“El Magisterio Nacional involucra a un sector de capital importancia para nuestra sociedad, tanto por el número de sus miembros como por el ámbito de nuestra patria que está puesto en sus manos.

(...)

[N]uestro país, desde muy antiguo, ha considerado conveniente otorgar la protección a nuestros maestros, contra las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia a la muerte del sostén económico de la familia, mediante un sistema de pensiones de gran tradición.

Desde finales del siglo pasado, el Magisterio Nacional ha tenido su propio sistema de pensiones, que ha pasado por diversas legislaciones y filosofías políticas de nuestros gobiernos históricos.

Desde la Ley de Pensiones de Maestros y Profesores de 1923, el sistema ha tenido un esquema que, con pequeñas variaciones, se ha mantenido a lo largo de las reformas de 1944, de 1958 y finalmente la de 1991.

La principal característica del sistema, independiente de cuál sea la ley que lo haya regido, ha sido la de no contar con el equilibrio financiero entre los ingresos legales programados y el perfil de beneficios que el sistema prometía. Esta falta de equilibrio, es consecuencia del ayuno técnico y de la imprevisión de los creadores y reformadores del sistema, ya que no se cayó en la cuenta del costo preciso de las prestaciones que se ofrecían (...)

En este sentido, el punto crucial podemos verlo en la simple ecuación entre ingresos y egresos del sistema, cuya inequivalencia llevó a que el Estado y con él, la sociedad civil, asumiera la diferencia de la ecuación.

Desde el momento en que los egresos superan a los ingresos, se produce el rompimiento de la equivalencia de toda ecuación actuarial (y en general, matemática) y con esto, el surgimiento de un déficit financiero. Ante esta situación, sólo quedaban dos alternativas: o se restablecía el equilibrio actuarial, o se asumía el déficit.

Por razones históricas, el Estado y con él, insistimos, toda la sociedad costarricense, decidió asumir, consciente o inconscientemente, el déficit producido con consecuencias que continuarían agravándose cada vez más.

(...)

En esta situación de desequilibrio, se llegó a tomar consciencia, recién hasta el año 1991, que el régimen debería de ser reformulado con miras a racionalizarlo, y a restablecer, en la medida de lo posible, las condiciones que garantizaran la sostenibilidad financiera del régimen con el respeto a los principios de protección que deben presidir todo régimen de pensiones público.

*No obstante, en la reforma introducida por Ley n.°7268 de 14 de noviembre de 1991, si bien se comenzó una ardua tarea de racionalización, no se tomaron las medidas apropiadas para lograr las garantías de suficiencia económica y protección, de manera tal que **el perfil de beneficios que implicaba el aspecto de egresos del régimen siguió siendo desproporcionado con respecto***

a los ingresos que por cotizaciones se había establecido.

(...)

Si bien la reforma de 1992, solucionó el problema del equilibrio financiero del sistema para los nuevos ingresantes, no cumplió con su superior finalidad protectora, y además, no encontró el punto de equilibrio, para los regímenes que subsistían de 1958 y 1991. En este sentido, el método de ajuste de las pensiones y particularmente el perfil de beneficios continuaba siendo desproporcionado con el sistema de ingresos por cotizaciones, lo que significó la continuación de la situación deficitaria antes mencionada

(...)

Debe destacarse que debido a la gran magnitud del desequilibrio financiero y actuarial que enfrenta el actual régimen transitorio de reparto del Magisterio (leyes 2248 y 7268), la propuesta pretende reducir la brecha deficitaria existente y detener su tendencia explosiva, puesto que para eliminarla en su totalidad sería preciso ajustar las cotizaciones a niveles sumamente elevados así como restringir fuertemente el perfil de beneficios. Esto último no se correspondería con la visión y estructuración de la seguridad social que sustenta nuestra Constitución Política y que comparte plenamente el Gobierno de la República.” (Lo destacado no corresponde al original).

Interesa resaltar de dicha transcripción la grave preocupación del Poder Ejecutivo, promotor del proyecto, del grave desequilibrio financiero y actuarial del RTR y que históricamente la principal característica del sistema ha sido la de no contar con un equilibrio financiero entre los ingresos legales programados y el perfil de beneficios que el sistema prometía. En otros términos, que el perfil de beneficios era desproporcionado con respecto a los ingresos que por cotizaciones se había establecido. Además, que por razones históricas, el Estado y, por lo tanto todos los contribuyentes, habían venido haciendo frente al déficit producido con consecuencias que, desde aquel entonces, se vaticinaba que se irían agravando cada vez más.

Ahora bien, la constitucionalidad de esta normativa fue valorada en la sentencia **n.º1999-5236**. En dicha resolución, en primer término, se examinó lo dispuesto en el art. 2º recién transcrito y, al efecto, la Sala rechazó que el hecho de que las personas jubiladas tengan que aportar las cotizaciones establecidas por el legislador sea contrario a sus derechos adquiridos. En cuanto a este punto en concreto, resolvió lo siguiente:

“V.- Artículo 2 (cotización de los pensionados y jubilados).- El segundo aspecto a examinar, es el alegato de inconstitucionalidad presentado contra la cotización, que a cargo de los pensionados y jubilados, han previsto los numerales 70 y 71 de la ley 7135. Por disposición del párrafo primero del artículo 2º cuestionado, los servidores que obtuvieron su pensión o jubilación al amparo de la normativa anterior, continuarán rigiéndose bajo esas reglas, salvo en lo referente a las cotizaciones. Los recurrentes arguyen que a las normas de excepción se les da efecto retroactivo y que se afectan los derechos adquiridos de ese grupo, en concreto, el monto que perciben por concepto de pensión o jubilación, que se ha visto disminuido al establecerse una contribución. También señalan que esta carga adicional, rompe el equilibrio “tripartita e igualitario” consagrado en el numeral 73 constitucional. En criterio de la Sala, el reproche de irretroactividad es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. Hacia el futuro, las reglas son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho. En el mismo sentido y en relación con el régimen del Magisterio Nacional, la Sala indicó sobre el derecho a la jubilación que no constituye “... un derecho adquirido el percibir un determinado monto; la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen...” (sentencia 1925-91). Sobre el derecho de jubilación este tribunal ha dicho “...la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; derecho que como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución...” (sentencia 1147-90). La fundamental del derecho en cuestión, afirmado por esta Sala, tiene como consecuencia que los ajustes que haga el legislador no pueden, sin embargo, desconocer su contenido esencial, situación que, como es obvio, se debe valorar en cada caso concreto. Por lo expuesto, la Sala estima improcedente el reclamo de inconstitucionalidad”. (Lo resaltado no corresponde al original).

Luego, en esa misma resolución, la Sala abordó la temática de la cotización contemplada en el art. 70 de la normativa. En cuanto a este punto, declaró que era inconstitucional la cotización a favor del Estado, entendiéndose que debería ser al régimen de pensiones. Sin embargo, descartó los supuestos agravios relacionados con una “voracidad fiscal”. En lo conducente, se resolvió lo siguiente:

“Para los accionantes la tabla transcrita muestra lo que denominan “voracidad fiscal”. El argumento, tal y como es presentado a examen, tampoco resulta procedente, debido a que ya esta Sala ha indicado que ese tipo de contribución al régimen no es asimilable al tributo. Ahora bien, la disposición cuestionada señala que esa cotización se hará “en favor del Estado”, pero dadas las especiales circunstancias que rodean la normativa bajo examen, la Sala entiende que lo que la norma expresa es que la cotización lo es a favor del régimen de jubilaciones y pensiones, puesto que no existe justificación para que una contribución que ha sido prevista para engrosar a ese fondo, deba ingresar a las arcas del Tesoro Público como tal, es decir, a la caja única del Estado. Recuérdese que la jurisprudencia de este Tribunal ha sido conteste al indicar que estas cotizaciones, por su naturaleza, no constituyen tributos, en los términos que la Constitución Política prevé en los artículos 18 y 121 inciso 13), y si no es así, sino de una contribución especial para un sistema de seguridad social que deban financiar, en principio, por partes iguales los trabajadores, los patronos y el Estado, resultaría un equívoco jurídico que se prevea una cotización en favor de uno de estos tres sujetos, pues tal manera de proceder desembocaría en un medio lícito para burlar las obligaciones que la Constitución Política ha

ideado; es decir, por esta vía podría el Estado fácilmente trasladar la carga de su aporte al resto de los obligados (servidores y patrones), vaciando de esta manera de contenido la disposición 73 constitucional. De acuerdo con lo expuesto, el obligar a una de las partes involucradas a contribuir a favor de otra, lesiona el numeral 73 de la Carta Política, siendo constitucionalmente admisible, sin embargo, que esa cotización que el legislador ha establecido por ley, tenga como única finalidad la de nutrir el fondo de seguridad social; es decir, el aporte que se cuestiona en la acción, está concebido, únicamente, para favorecer el régimen de los contribuyentes obligados, pero bajo ninguna circunstancia esos dineros podrán entrar a las arcas del Estado, con el carácter de ingreso corriente y para satisfacer gastos corrientes distintos de las cargas del sistema de jubilaciones y pensiones. De acuerdo con lo expuesto, resulta clara la inconstitucionalidad de la frase contenida en el artículo 70 que literalmente dispone: "cotizarán en favor del Estado...". En lo demás, la acción resulta improcedente". (Consideraciones que luego fueron reiteradas en las sentencias números **1999-06987 y 1999-5753**).

Posteriormente, en la sentencia **n.º2001-02235**, este Tribunal volvió a declarar la constitucionalidad de la contribución especial solidaria –haciendo eco de lo resuelto en el voto n.º1999-5236– y, además, reafirmó la constitucionalidad de aportar al fondo de pensiones –pese incluso a que no haya un fondo constituido como tal–, así como pagar el correspondiente impuesto sobre la renta. En lo conducente, dijo lo siguiente:

"La Sala no encuentra motivos para modificar su anterior criterio, aparte de que, como en la sentencia transcrita también se agrega, establecer si hay una afectación del contenido esencial del derecho, es una cuestión que debe analizarse caso por caso. En consecuencia, relativo al reclamo sobre la inconstitucionalidad del artículo setenta y uno de la Ley N°7135, deben estarse los demandantes a lo ya resuelto por esta Sala en la sentencia N° 5236-99.

En lo que tiene que ver con el artículo 70 o el tema que sobre él se cuestiona, ya esta Sala se pronunció sobre la legitimidad de la contribución al fondo por parte de los pensionados y jubilados, en la sentencia N°1925-91, de las doce horas del día veintisiete de setiembre de 1991. Más adelante, esa tesis fue reiterada en la sentencia N° 4808-99, de las catorce horas con treinta minutos del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, confirmando la legitimidad constitucional de la contribución que los beneficiarios deben realizar a favor del fondo e incluso, de la competencia que se atribuye al Poder Ejecutivo para realizar esa modificación. Esa tesis fue ratificada, en la sentencia N° 5753-99, de las diez horas con treinta y seis minutos del veintitrés de julio de ese mismo año. En lo que tiene que ver con el impuesto sobre la renta, pago del que tradicionalmente estuvieron exentas las pensiones y jubilaciones, ya desde la sentencia N°1341-93, la Sala estableció que no resulta inconstitucional haber revertido esa situación. Lo dijo así:

'Si en un momento determinado y bajo ciertos presupuestos, la Ley exonera del pago del Impuesto sobre la Renta a las pensiones y jubilaciones de cualesquiera regímenes del Estado, ello no otorga a los beneficiarios que adquirieron su derecho a pensión o jubilación bajo esas condiciones, una exención indefinida en el espacio y el tiempo, ni un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada a su favor, en el sentido de que aquéllas no puedan ser modificadas nunca jamás, pues esto implicaría crear una limitación a la potestad impositiva del Estado (creando una inmunidad tributaria indefinida), que no contempla la propia Constitución Política...'

(Considerando III).

También sobre lo impugnado en cuanto a estos extremos, deben los demandantes estarse a lo resuelto en los citados precedentes.

IV. EN CUANTO AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N° 7268. Esta disposición, en criterio de los demandantes, consagra un tributo y en consecuencia, a los montos que allí se incluyen se les han de aplicar los criterios usualmente utilizados en la doctrina tributaria. En particular, se centran sobre la irrazonabilidad y confiscatoriedad de esos montos. Sin embargo, la tesis que reiteradamente ha sostenido la Sala es radicalmente distinta a la que se propone en esta demanda. Ya en sentencia número 1925-91, de las doce horas del día veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y uno, dada con motivo de la consulta legislativa al proyecto de Ley que se convertiría precisamente en la Ley N°7268, esta Sala desechó los argumentos de que la contribución que los servidores activos y jubilados o pensionados deben hacer el fondo es un tributo. Más bien, sostuvo que se trata de una obligación legal que se produce como una necesidad para la existencia misma del régimen, que tradicionalmente se ha basado en la contribución de servidores, el patrono y Estado. Esta posición fue confirmada en la sentencia N°4808-99, de las catorce horas con treinta minutos, del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, de tal manera que **resultan inatendibles los reclamos sobre doble imposición y confiscatoriedad atribuidos al sistema**. Resulta conveniente citar que se inscribe en esa misma línea de ideas, la inconstitucionalidad que la Sala declaró por sentencia N°5236-99, en relación al párrafo "cotizarán a favor del Estado", contenida en el artículo 70 de la Ley N° 7135, estableciendo y entendiendo que tales cotizaciones son a favor del régimen y no en el de uno de los sujetos que participan en su sostenimiento. **De toda forma, con conocimiento de que aun no existe en los hechos un verdadero fondo constituido con los aportes de los sujetos en cuestión, en la audiencia oral se señaló por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda que el Estado como tal debe soportar, a través del Presupuesto Nacional, más del cincuenta por ciento de las obligaciones que pesan sobre el régimen. Esa afirmación, por lo demás, no fue refutada por ninguno de los participantes en esa audiencia.** Pero lo que se ha expresado en relación con la naturaleza de las contribuciones que servidores activos y ya pensionados o jubilados deben hacer al régimen, no obsta, como también lo ha expresado en forma reiterada la jurisprudencia de la Sala, para que, caso por caso, ante la jurisdicción ordinaria, o en circunstancias particulares, dentro del amparo, pueda revisarse la razonabilidad o proporcionalidad de las contribuciones". (Lo destacado no corresponde al original).

En dicha resolución, esta Sala expresamente rechazó que el hecho de pagar estas sumas resulte confiscatorio o lesivo del principio de doble imposición en materia tributaria.

En este análisis es preciso señalar que en la ley 7946 de 18 de noviembre de 1999, Reforma Ley de Pensiones y Jubilaciones del

Magisterio Nacional, se estableció expresamente, a través de la inclusión de un art. 115 que “El Estado garantiza el pago de los derechos otorgados y los que se lleguen a otorgar en el Régimen transitorio de reparto de acuerdo con esta ley”.

En lo relativo a la inexistencia de un fondo propio en las pensiones del RTR y que son asumidas por el Presupuesto Nacional, es una circunstancia que ha sido examinada por la Sala desde hace dos décadas, siendo que en la medida que estas pensiones son asumidas por el Estado, no se considera que la cotización de los jubilados por este régimen sea ilegítima:

*“VII.- Artículo 70 de la Ley 7531: En esencia, nos encontramos ante un alegato de inconstitucionalidad por omisión. Se alega que el numeral 70 es inconstitucional, puesto que omite indicar de manera expresa al Estado entre los obligados a contribuir al régimen del Magisterio Nacional. Al hacer el necesario análisis del efecto de la acción, en el sentido de que sea un medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado, no encuentra la Sala que tal supuesto se cumpla. En efecto, la eliminación de esa norma en nada favorece los intereses de los agremiados de la asociación accionante, pues al no ser la Sala un legislador positivo, la anulación de esa disposición no tendría el efecto de incluir al Estado dentro de los obligados a contribuir al sistema. En todo caso, aún cuando admitiéramos que la declaratoria de inconstitucionalidad tuviera el efecto de incluirlo, ello resultaría innecesario en el caso concreto, pues reiteradamente ha indicado esta Sala que los derechos fundamentales contenidos en las normas constitucionales no requieren para su aplicación de ulterior desarrollo legislativo y que este tribunal es garante del respeto de, al menos, su contenido esencial, lo que se logra luego de que se ha denunciado el incumplimiento de una determinada disposición del Derecho de la Constitución. **En el caso que nos ocupa ello no acontece, pues como lo señala la Procuraduría General de la República, el Estado asume las obligaciones que le corresponden, mediante el pago con cargo del Presupuesto de la República de los costos respectivos y la asociación accionante no ha acreditado ante la Sala un incumplimiento de la norma que señala vulnerada. En efecto, este concepto es un hecho público y notorio, que ha sido reconocido por la Sala en la resolución número 510-I-98, de donde se infiere que al comparar los aportes de las tres partes involucradas, resulta una diferencia entre ellas, que no es susceptible de equiparar, precisamente por las fallas originales en la administración del fondo.** En conclusión, como las normas constitucionales tienen vigencia directa y el numeral 73 de la Carta Política se impone con fuerza propia dentro del artículo que se combate, a tal punto que la ley, a este respecto, no haría más que reiterar esa norma constitucional, este extremo de la acción es improcedente y así se declara”. (Sentencia n.º1999-04808. Lo destacado no corresponde al original)*

En similar sentido, en la opinión consultiva **n.º2005-07691** se pronunció sobre un proyecto de ley que luego se convirtió en ley 8536, mediante la cual se reguló el ámbito de cobertura de la ley 2248 y sus reformas. En dicha resolución advirtió que no le correspondía a esta Sala examinar la problemática sobre la inexistencia del fondo, pero que el Estado está llamado a tomar las previsiones para dar efecto a la normativa que se promulga, en este caso, a las jubilaciones. Lo relevante sería entonces que dentro de esas previsiones que puede adoptar el legislador está justamente la de regular las contribuciones especiales solidarias sobre las pensiones más onerosas del sistema. Lo resuelto por ese Tribunal fue lo siguiente:

*“d) La inexistencia de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional: consideran que la ley 2248 no cumple la obligación de aportar para construir un fondo para el pago de las pensiones. Se señala que contrario a lo que se afirma en algunos círculos, la Ley 2248 no creó en su momento un fondo de reserva o mecanismo alguno para pagar pensiones a futuro, sino que estableció contribuciones a cargo de trabajadores, Estado-patrono y Estado, con el fin de cubrir las existentes al momento y las que fueran reconociéndose durante la vigencia del régimen. Con esto se quiere señalar que no es cierto que haya dinero ni que el Estado haya tomado -sin devolverlo más- dinero de las cotizaciones de los trabajadores que durante años pertenecieron al régimen jubilatorio de la ley 2248. Aprecia la Sala que el reclamo hace referencia al problema, aún no resuelto, relacionado con el destino final que se dio a fondos dedicados al financiamiento de las pensiones otorgadas al amparo del recién citado régimen y del sustitutivo establecido en la Ley 7268. **No es esta obviamente la vía para determinar y declarar esa incorrección, de haber ocurrido, pero, de cualquier forma, entiende la Sala que al propio legislador y en general al Estado, corresponde tomar las previsiones financieras necesarias para dar cumplimiento a los efectos y disposiciones de las leyes que se promulgan**”. (Lo destacado no corresponde al original).*

Cabe señalar que años más tarde la Asamblea Legislativa emitió la ley 9383 del 29 de julio de 2016, denominada **Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones** publicada el 26 de agosto de 2016. El objeto de dicha normativa fue crear y regular la contribución especial, solidaria y redistributiva para los regímenes de pensiones allí establecidos, todos con cargo al Presupuesto Nacional. La normativa expresamente excluyó al Régimen IVM que administra la CCSS, a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional y al del Poder Judicial, pues tienen su propia normativa y disposiciones en lo relativo a este concepto. Si bien el régimen del Magisterio Nacional está excluido de la aplicación de la ley 9383, esta Sala considera necesario replicar algunas de las consideraciones generales realizadas por la Sala Constitucional en la sentencia **n.º2020-019274** que conoció justamente de la constitucionalidad de la fijación de una contribución especial, solidaria y redistributiva para estos regímenes de pensiones y los montos allí establecidos. En dicha sentencia se hizo una advertencia que corresponde reiterar acá y es que tratándose del derecho fundamental a la jubilación, como un derecho social enmarcado en un régimen de solidaridad, se deben equilibrar las pretensiones de las personas que aspiran a la protección de su derecho fundamental y a mantener cierta estabilidad en sus finanzas, con la necesidad y la responsabilidad del Estado de velar por el adecuado manejo de los fondos públicos. Al respecto, esta Sala señaló lo siguiente:

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

Para los efectos de esta resolución, importa destacar que consideró como legítima la posibilidad de que el legislador establezca

este tipo de contribuciones especiales y solidarias:

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

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

*De este modo, **debe afirmarse que el derecho a la pensión, no es un derecho absoluto, que si bien deben respetarse las condiciones en las que fue otorgada, ello no implica que el monto que se recibe mes a mes esté exento de restricciones y limitaciones. Lo que la disposición establece es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos, de modo que existe el reconocimiento de que puede operar un contrapeso que ayude a delinear estas restricciones y limitaciones, por supuesto, siempre que sean razonables y proporcionales. De este modo, no pueden contradecir el propósito y razón del derecho de que se trata. En esta disposición está implícita la necesidad de que sean las leyes, aprobadas mediante un proceso democrático y por un órgano democrático como la Asamblea Legislativa, logre establecer aquellas restricciones y limitaciones que proporcionen ese balance, debidamente ponderado.***

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

(...)

*En este sentido, la Sala estima que hay que aceptar que un factor económico por supuesto ayuda al adulto mayor a mantenerse con independencia y autonomía, y aún con una forma de integración a la vida social y económica del país. En todo caso, al examinar los datos presentados en el cuadro presentado por las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Dirección Nacional de Pensiones, respecto del monto de **la pensión mensual del accionante ofrecido como ejemplo con anterioridad, aplicando la totalidad de las deducciones de Ley y la Contribución Solidaria (enero 2017), lo que pretende demostrar que aún se encuentra en una mejor posición que el pensionado ubicado en el estrato superior de un sistema contributivo como el de la Caja Costarricense de Seguro Social, por ello, estima esta Sala que la reducción del monto anteriormente descrito, no produce -per se- un empobrecimiento e indignidad en la prestación que recibe el pensionado. Si bien, trae como consecuencia una disminución significativa de recursos conforme anteriormente recibía, no se podría decir que hay una afectación en la calidad de vida de los adultos mayores (salud, seguridad, integración y participación activa), tal argumento no podría sostenerse pues los ingresos anteriores a la aplicación de las reformas legales superan con creces a las personas laboralmente activas en similares puestos.** Adicionalmente, debe recordarse que se trata de mecanismos tributarios que procuran balancear el interés público, el manejo de fondos públicos frente a ciertas prestaciones económicas, donde el tributo procura que esos recursos ingresen a la Caja Única, lo que ayudaría a redistribuir los montos de pensiones a otros usos sensibles del Estado”. (Lo destacado no corresponde al original).*

En dicha resolución, por mayoría, **la Sala declaró la inconstitucionalidad del tope del 55% para la sumatoria total de rebajas que se pueden realizar a las pensiones y jubilaciones.** Al respecto, se consideró que lo máximo que se puede rebajar es un 50%. Lo anterior, bajo el siguiente razonamiento:

“En criterio de la Sala, la normativa infringe los términos del párrafo 2°, del artículo 71, del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, al establecer un tope mayor al 50% que implica una carga sobre determinados “asalariados” que reciben una prestación económica superior, y la falta del Estado, de formular propuestas contributivas o de impuestos que no superen este monto. A pesar de que el legislador, cuidó de establecer una limitación del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la

pensión, se excede en al menos un 5%. En concordancia con la doctrina arriba señalada, esto implica violación al núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión, en la medida en que los pensionados y jubilados han visto reducidos sus prestaciones por pensión o jubilación en proporciones aún mayores que lo definido en el Derecho Internacional del Trabajo, soportando más allá de los límites establecidos en la norma convencional. Esto tiene implicaciones en varios derechos constitucionales, como en efecto se verá

(...)

no es posible establecer suficiente cobertura constitucional a la aplicación de un tope que se excede por encima del 50% sobre los ingresos brutos por pensión, según las normas que autorizan contribuciones obligatorias para los servidores activos y pensionados y jubilados, y la cotización especial, solidaria y redistributiva. Y por los principios protectores en materia de derechos humanos, se debe también entender que incluye el impuesto de la renta, cargas sociales, como otro medio de exacción sobre la prestación que otorga el derecho a la pensión, dado que la norma internacional incluye cotizaciones e impuestos sobre la prestación.

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

(...)

De estas normas, se tiene claro que el irrespeto al Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Ley N° 4736 del 29 de marzo de 1971, deriva en el quebranto del derecho a la seguridad social contenido en la Convención Interamericana, cuando los accionantes precisamente alegan que el artículo 25, del mencionado Convenio N° 102, establece que “Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte”; en ese tanto, este Tribunal está reconociendo que existe un tope a favor de los “asalariados”, según se explicó supra, y merece la protección que establece la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. De este modo, si se garantiza en esta Convención la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales está la seguridad social, no se podría sostener que el legislador permita legítimamente la aplicación de gravámenes tributarios hasta en un 5% de demasía del límite aplicable, toda vez que resulta abiertamente regresivo para los derechos humanos de los beneficiarios, en sí mismo inconveniente, por ser contrario a la Convención Interamericana, como también la Convención N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, se debe arribar a la conclusión que las disposiciones que permiten deducir por encima del 50% del monto bruto de la pensión es irrazonal, desproporcionado e inconveniente, y ello también debe ser declarado en esta oportunidad”.

Finalmente, en la resolución en cuestión —una vez establecida la constitucionalidad de la figura de la contribución especial solidaria y los límites mediante los cuales se pueden imponer— esta Sala expresamente descartó que el establecimiento a futuro de este tipo de contribuciones sea contrario al principio constitucional de irretroactividad. En cuanto a este agravio, resolvió lo siguiente:

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

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

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

según lo aquí analizado. Si los efectos son a futuro, no se puede tachar de inconstitucional, salvo que la legislación autorice al Estado a gravar los ingresos del pasado, en cuyo caso se convierte en un problema de relevancia constitucional por contradecir la garantía de la irretroactividad de las normas. De este modo, puede afirmarse que la legislación no estaría diseñada para modificar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, como tampoco de la doctrina de la supervivencia del derecho abolido, pues es evidente que podría haber un problema de aplicación administrativa de las normas, en que se debe respetar aquellas condiciones que fueron reconocidas a los pensionados y jubilados, para aquellos pensionados y jubilados que adquirieron el derecho a la pensión conforme lo establece la normativa y jurisprudencia de este Tribunal. Lo anterior, sin perjuicio, claro está, de la obligación de tributar conforme al artículo 18, Constitucional. Esto entendido conforme a la jurisprudencia reciente transcrita. Además, debe observarse que nada de las normas del poder tributario del Estado permite entender que deben reintegrar -retroactivamente- sumas recibidas de más, cuando las mismas fueron legítimamente determinadas con fundamento en la normativa vigente. En tal sentido, la prestación se ve afectada únicamente hacia el futuro, más no sobre el problema que se deriva que es la reducción del monto, el cual ha sido determinado como parcialmente legítimo en esta sentencia, y se toma en consideración, que el límite o tope aplicado es parte de la necesidad de establecer un equilibrio en el régimen especial de pensiones a través de la contribución especial que es un tributo.

Otro de los alegatos de los accionantes tiene relación con los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas desde la perspectiva del Convenio N° 102, de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, estiman que sería ilegítimo, desde el punto de vista de esta normativa, que sean gravadas nuevamente con cargas fiscales, parafiscales, contribuciones al fondo, contribuciones solidarias, entre otras, que impliquen como resultado final, que se disminuye el monto bruto de pensión en curso en un 55%. En lo particular, la Procuraduría General de la República sostiene que los artículos 65.3, y 67.a, del Convenio, establecen que ello puede prescribirse por la legislación nacional o conforme al artículo 1.1, del mencionado texto, estableciendo un máximo de su monto, respetando eso sí el mínimo establecido en la Convención. En el caso de las prestaciones para la vejez, sería un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (artículos 65, 66 y 67, de la Convención).

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

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

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

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

Es evidente que este numeral implica la obligación internacional de los Estados de no dar marcha atrás a ciertos niveles de goce de los derechos que ya ha puesto al servicio de sus ciudadanos, en esos supuestos, se entiende que no se debe llegar a extremos tan

marcados, como el de rebajar una pensión hasta un 40% del monto bruto, o un 45% de ese rubro, significa en gran extensión inquietar y ofender los principios, valores y derechos contenidos en el Derecho de la Constitución.

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

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

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

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

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

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

El inciso c), del artículo 67, del Convenio N° 102, permite moderar una aplicación -tan extrema- de reglas que asignen una prestación rebajada a la mínima a todos los trabajadores por igual, aunque también, se debe tomar en cuenta la prohibición de rebajar estos ingresos (inciso b) condicionado a que estuvieran por encima de ciertos parámetros establecidos en la legislación nacional, con lo que se relaciona con mejores ingresos. Y en cuanto al d) en tanto incorpora un criterio de evaluación global comparada para determinar la suficiencia con el porcentaje indicado respecto de una prestación uniforme o el mínimo (del artículo 66). Es decir, la normativa siempre hace referencia a la posibilidad de mejorar la prestación de acuerdo a las circunstancias del beneficiario. Lo cierto, es que el inciso c), del artículo 67, del Convenio N° 102, de cita, hace referencia a uno de los elementos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales: el que las prestaciones que acordare el Estado, conforme al inciso a), del numeral 67, ya citado, deben brindarse para asegurarle al beneficiario un grado de dignidad, adecuación y guardar una relación que asegure a las personas una vida y nivel económico decorosos (vida sanas y convenientes). No puede con ello, -a pesar de que el Convenio N° 102 aparentemente lo permite- restar toda importancia, y dejar de tomar en cuenta los aportes, contribuciones, e incluso la vida del pensionado y jubilado. Es relevante, en criterio de la Sala, el contexto de los aportes y contribuciones del pasado, como presentes y futuros, en el ámbito económico, profesional y ocupacional, pues sólo estos factores permitirían justificar una pensión a niveles tan bajos que sacarían de balance los aportes referenciados al monto de la pensión, como de la vida misma del beneficiario. Es claro, que desprestigiar esas condiciones revelaría un menosprecio que no podría ser partícipe la mayoría de este Tribunal, en el tanto golpea la conciencia, la justicia y la equidad, valores que deben estar en toda conducta del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 71, de la Convención N° 102, de la Organización Internacional de Trabajo, regula la forma en que los países pueden abordar la financiación de las prestaciones de seguridad social, entre ellas, la pensión y jubilación. Todo lo cual, se puede hacer con principios tributarios de carácter material, porque se hace de conformidad con la progresividad en materia tributaria y de la capacidad contributiva del pensionado, dentro de los límites establecidos por dicha norma de la Convención. Según las prácticas nacionales existen diferentes sistemas que se utilizan, sea por medio de contribuciones tripartitas con aportes del Estado, patrono y asalariado como en Costa Rica, o patrono y el Estado, o asegurados y los patronos, evidentemente, es un tema que lo desarrollan según las realidades nacionales. Pero evidente, por la ubicación de esa disposición en el tratado, contiene normas comunes relacionadas a cómo debe la legislación nacional abordar los aportes de financiación de la seguridad social amparada al Convenio, lo que, claramente, vincularía al Estado en la forma en que podrá exigir a los asalariados esa financiación. Lo cierto, es que un sistema en el que se exija, por ejemplo, solo a los asegurados la financiación de estos sistemas previsionales, estaría en conflicto con los incisos 1) y 2), del artículo 71, del Convenio N° 102. Adicionalmente, si ha de exigirse que el pensionado o jubilado asuma ciertos costos, directos e indirectos, asociados a la prestación económica que recibe por el derecho a la pensión o jubilación, este Tribunal Constitucional debe preferir solo aquella disposición que lesione en menor grado los derechos prestacionales, y todos los demás derechos asociados a estos. Cabe indicar que, ilustra este argumento, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que precisamente eleva a las personas adultas mayores a una categoría especial de protección internacional, a la cual el país se debe ante el concierto de Naciones. Por todo ello, a la luz de las leyes impugnadas, cuando la cuantía de la deducción sobre el monto de pensión supera más del 50%, su inconstitucionalidad es por la demasía de esa aplicación, según las razones que se han explicado supra.

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

Se hace preciso indicar que este Tribunal en la sentencia **n.º2021-011957** declaró la inconstitucionalidad de los arts. 236 y 236 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo relativo a establecer un tope máximo de un 55% de deducciones respecto del monto bruto de jubilación. Esta Sala, por mayoría, consideró que no resulta aceptable que la reducción de los montos brutos jubilatorios exceda un máximo del 50% fijado en la sentencia **n.º2020-19274** ya citada. En lo conducente, se consideró lo siguiente:

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

Cabe indicar, que el tema involucra un ejercicio de ponderación de potestades públicas y de derechos fundamentales, la intensidad del ejercicio de la potestad tributaria sobre la propiedad, pues tendría como límite el principio de no confiscatoriedad. En este sentido, la progresividad en los tributos encuentra su fundamento en la necesidad de abordar los principios de capacidad contributiva y el de no confiscatoriedad. Lo que para unos podría ser confiscatorio, para otro no, claramente según su capacidad contributiva. La justicia tributaria debe tener estrecho ligamen con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente

en el tema que nos ocupa, donde debe cumplirse la máxima de que todos debemos contribuir a los gastos públicos, pero de conformidad con las posibilidades de cada deudor tributario. Si bien con toda razón se debe afirmar que la obligación tributaria no debe agotar la capacidad para generar la renta y la propiedad, es imperativo reafirmar también que los tributos no pueden absorber una parte de las prestaciones de la seguridad social, especialmente cuando éstos se encuentran cubiertos por el derecho internacional, aun cuando como una prestación económica del Estado no han ingresado (o debió haber ingresado) al patrimonio individual. En tal sentido, se debe reconocer que la prestación de dinero que recibe el pensionado, es susceptible de ser gravada, existe un límite -como se ha indicado supra- en la cantidad. De este modo, como lo afirman los accionantes con fundamento en el principio de no confiscatoriedad, no se puede permitir que los tributos absorban, lo que ellos arguyen como la propiedad de las personas, y que la Sala, entiende como la prestación económica que se recibió derivada del derecho a la pensión, y que permite concluir que el dinero que efectivamente ha ingresado a la esfera individual del beneficiario, sería propiedad privada que no podría ser alcanzado retroactivamente por la normativa impugnada. Sin embargo, el problema radica en la deducción que, por demasía (al menos de hasta un 5%), se ha realizado sobre la prestación económica que no debió realizar el Estado, el que por derecho corresponde a los pensionados y jubilados, especialmente, si se ha reconocido esa parte como su derecho a la pensión. En esto nos referimos al 5% de más, respecto de todos los tributos que debe cancelar el pensionado o jubilado.

(...)

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

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

Por lo expuesto, la mayoría de esta Sala estima que la acción debe declararse con lugar sobre este extremo, tal como se consignará en la parte dispositiva de la sentencia." (Lo destacado no corresponde al original).

Teniendo en cuenta los precedentes de este Tribunal en relación con la constitucionalidad de la imposición establecida por el legislador del pago de la cuotas por contribución especial solidaria por parte de jubilados, tanto del RTR como del Magisterio Nacional, procede ahora realizar el examen concreto de constitucionalidad respecto de la normativa impugnada, que baja el piso del monto exento de esta obligación, atendiendo de forma individual los agravios expuestos por los accionantes. Igualmente se examinará lo relativo al tope máximo de sumatoria de rebajas en un 55% del monto bruto de la jubilación. Esto es importante destacarlo. En estos procesos de control de constitucionalidad **hay dos planos de análisis**. El primero se refiere a la constitucionalidad de la contribución especial solidaria y la decisión del legislador de bajar el tope o monto de las pensiones que quedan obligadas al pago de la contribución especial solidaria, que es el agravio en el que se centran la mayoría de las acciones acumuladas. El segundo, se refiere justamente con la sumatoria de rebajas en la jubilación que puede llegar a ser hasta un 55% del monto bruto de esta.

VII.- SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El **accionante** acusa que la normativa lesiona el principio de igualdad consagrado en el art. 33 de la Constitución Política, en tanto la aplicación de la ley 9796 se hizo de manera desproporcionada, injusta y desigual. Las pensiones otorgadas a la luz de la ley 2248 pagan dos diferentes impuestos con un trato absolutamente desigual sin que existan condiciones idénticas. Los jubilados resultan víctimas y sus derechos quedan desprotegidos y desamparados por el derecho nacional e internacional. Cualquier recorte en los ingresos debe sopesarse evaluando técnicamente el efecto sobre el patrimonio particular y privado que se constituyó a partir de cotizaciones individuales que permitieron programar un ingreso estable y adecuado que resultara suficiente para atender las diferentes contingencias en la vejez, sin desmejorar las condiciones dignas de vida de los aportantes al fondo de pensión. El Estado, violando el principio de igualdad, impone gravar de manera exclusiva y diferenciada las pensiones que perciben los particulares más calificados del país. Lo anterior, sin las debidas sujeciones constitucionales y sin los estudios serios y objetivos legalmente establecidos, ordenando aumentar e imponer las contribuciones confiscatorias desproporcionadas y diferenciadas.

El **ministro de Hacienda y la ministra de Planificación Nacional y Política Económica** niegan que exista una infracción al principio de igualdad, sino que la Ley para Rediseñar y Redistribuir los Recursos de la Contribución Especial Solidaria busca el resguardo de dicho principio. Aclaran que la ley 9796 citada pretende, a través de su art. 4, bajar la base exenta de pago para que

a partir de éste se proceda al cobro de la contribución solidaria de conformidad con el régimen salarial al que pertenezca el funcionario, pasando esa base de 10 a 8 salarios base, con lo cual, se contempla la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, en la base mínima de contribución disminuida para ser aplicada a partir de un monto base de ¢Telf01. De esta forma se está intentando el equilibrio económico y la sostenibilidad de los regímenes de pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al Presupuesto Nacional, con el fin de mantener los mismos beneficios actuales y a futuro para todas las personas que opten por la jubilación. Conforme al principio de igualdad, se deben establecer diferenciaciones para circunstancias desiguales, cumpliendo de esta forma con el principio de igualdad, de manera que se trate en forma desigual a los desiguales. Bajo estas premisas sería inconstitucional que las pensiones a cargo del Presupuesto Nacional no estén reguladas de manera gradual de conformidad con el monto a recibir, según las cotizaciones realizadas y el tiempo laborado y estableciendo un tope máximo y justo según esas circunstancias. Actualmente, de los ingresos del Estado, un porcentaje es destinado al pago de este rubro, mientras que el porcentaje restante sale de los impuestos pagados por todos los costarricenses, situación que atenta contra la justa distribución como bien jurídico constitucional y premia a algunos jubilados con un nivel de vida muy alto para su vida como pensionado, tal y como si estuviera todavía, en su vida productiva. Con la contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada que contempla la ley 9796 en cuestión, la base mínima de contribución quedaría disminuida al monto base de dos ¢2.200.000.00, monto que permite un nivel de vida adecuado y muy superior a las pensiones actuales de los jubilados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS. Justifican que todo lo anterior tiene origen en informes de la CGR que dan cuenta de lo siguiente:

“El gasto en Pensiones con cargo al Presupuesto nacional, continúa representando alrededor de 2,8% del PIB, gasto que se considera altamente regresivo, ya que el 10,5% del presupuesto beneficia a aproximadamente 60 mil personas únicamente y además sólo se recauda un 12% de lo que se eroga. Es por esto que los nuevos ingresos al régimen deben ser controlados y las excepciones evitadas”.

En lo que atañe a la supuesta categorización discriminatoria de las pensiones, concluyen que los regímenes de pensiones están creados dentro de un marco de sostenibilidad en el transcurso del tiempo, en observancia de los principios de solidaridad y suficiencia establecidos en la doctrina de la seguridad social.

La **PGR** señala que la contribución especial solidaria y redistributiva a la que se refiere la ley, cuya constitucionalidad se cuestiona, se aplica a todos los regímenes especiales sustitutivos de pensiones y es proporcional, pues utiliza como parámetro el monto de la pensión de cada persona, de manera tal que quien más recibe es quien más contribuye; y no se utiliza como criterio para aplicar la contribución que se trate de una persona más o menos calificada, sino únicamente el ingreso percibido. De ahí que no exista violación alguna al principio de igualdad. Indica que la contribución a la que se ha venido haciendo referencia no afecta solamente a los beneficiarios del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, sino a los de todos los regímenes especiales de pensiones, dentro de los cuales se encuentran el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, Ministerios de Comunicaciones, Obras Públicas y Transportes, Registro Nacional, Empleados del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, entre otros, regímenes que cuentan existencia avalada por esta Sala.

En consideración de la **Sala**, el principio de igualdad que se deriva del art. 33 de la Constitución Política procura colocar a todas las personas en igualdad de condiciones de cara a acceder al resto de derechos constitucionales y fundamentales reconocidos. Ello implica en algunos casos eliminar situaciones de desigualdad manifiesta a efecto de equiparar las diferencias. Esto no significa que todos los individuos deban ser iguales sin atender a sus específicas circunstancias. Justamente por lo anterior no toda diferencia de trato en el ordenamiento jurídico se puede tildar de discriminatoria, sino que corresponde en cada caso examinar la situación de hecho y de derecho que legitima la diferenciación. En el *sub lite*, el accionante no aporta suficientes argumentos para valorar el alegato de una supuesta desigualdad, pues no aclara cuál es el parámetro o criterio de discriminación en su perjuicio. Como punto de partida, conviene recordar que esta Sala ha establecido reiteradamente que quien invoca la violación del principio de igualdad está en la obligación de suministrar, a los efectos de que se pueda hacer una confrontación plena, los parámetros de comparación y de esta forma, cotejar si se produce o no la desigualdad, o una conducta discriminatoria de un grupo en perjuicio de otro. En la sentencia **n.º2022-010551** se reiteraron las líneas jurisprudenciales de esta Sala, al considerar lo siguiente:

“Este Tribunal ha resuelto, frente a presuntas lesiones a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, que es necesario que la parte accionante aporte parámetros claros e idóneos para establecer que la norma impugnada lesiona estos principios. Así, por ejemplo, en sentencia nro. 2007-014534 de las 14:50 horas del 10 de octubre de 2007, esta Sala resolvió:

“(…) conforme con la jurisprudencia, este caso no presenta las características de ser una situación de irrazonabilidad evidente y manifiesta que además sea fácilmente perceptible, por lo que la prueba deviene absolutamente imprescindible para analizar los argumentos del accionante. Pues tal y como lo ha argumentado reiteradamente esta Sala, no cabe sustentar una irrazonabilidad en apreciaciones de valor o simples afirmaciones de los accionantes.”

Mientras que, en voto nro. 2019-016762 de las 9:20 horas del 4 de setiembre de 2019, esta Sala reiteró que:

“VII.- SOBRE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD.- La actora reclama como lesionados los principios referidos, pues estima que la norma impone a los notarios un régimen disciplinario más gravoso en relación con otros fedatarios públicos. También alega que la sanción que se le quiere imponer resulta desproporcionada pues la omisión de que se le acusa (presentación extemporánea del certificado de declaración de matrimonio civil), no causó ningún daño a las partes o terceros. En este sentido es oportuno recordar a la accionante que ha sido línea jurisprudencia de este Tribunal que cuando un accionante alega la vulneración de principio de igualdad o de proporcionalidad, cómo sucede en este caso, está en el deber de realizar el parámetro de comparación. De ahí que quien invoque ese tipo de quebranto, está obligado a aportar elementos que permitan efectuar una comparación plena entre los sujetos tratados en forma diferente y permita cotejar si se produce la alegada desigualdad o no. Ello, en doctrina, se conoce como el “*tertium comparationis*” (punto de referencia, de comparación), y sobre él, en sentencia N° 7261-94 de las 08:30 horas del 9 de diciembre de 1994, se dijo:

*"En lo que respecta al principio de igualdad, como reiteradamente lo ha sostenido esta Sala, **el presupuesto fáctico más importante es que exista un trato discriminatorio desprovisto de toda justificación objetiva y razonable; esta es la razón por la que quien invoca la violación de este principio, debe suministrar, a los efectos de que se pueda hacer una confrontación plena, parámetros de comparación y de esta forma, cotejar si se produce o no la desigualdad** (véanse entre otras y a manera de ejemplo, las Sentencias Nos. 196-91 en el considerando II; 1432-91, en el considerando II y 1732-91)". (El resaltado y subrayado no es del original).*

El mismo criterio ha sido aplicado frente al reclamo por la lesión a los principios de razonabilidad y proporcionalidad: es necesario que la parte aporte parámetros claros e idóneos de comparación para establecer, de modo inequívoco, que la norma lesiona estos principios:

"...Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de 'razonabilidad' sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya 'irrazonabilidad' sea evidente y manifiesta." Sentencia No. 5236-99. En el mismo sentido, véanse las sentencias 2001-006678 del 11 de julio del 2001; 2000-011013 del 13 de diciembre de 2000; 2000-008744 del 04 de octubre de 2000 y 2001-008441 del 24 de agosto de 2001.

En este caso, la actora no aportó ningún parámetro de comparación que permita al Tribunal hacer el análisis correspondiente. En virtud de ello, la acción se rechaza de plano en cuanto a estos extremos."

En este caso, no se aportan tales parámetros. Ergo, en atención a los alegatos concretos formulados por la parte accionante, no puede estimarse que se configure la acusada infracción al principio de igualdad". (Lo destacado no corresponde al original).

En el *sub lite*, se reitera, los accionantes omiten suministrar datos concretos y parámetros claros para poder realizar una adecuada confrontación de las normas y las situaciones jurídicas con el fin de determinar de forma fehaciente una lesión al principio de igualdad. El escrito de interposición de la acción se limita a señalar que "la aplicación de la ley 9796 se hace de manera desproporcionada, injusta y desigual; las personas de la ley 2248 pagan actualmente dos diferentes impuestos con un trato absolutamente desigual sin que existen condiciones idénticas", sin que se advierta dónde está la desigualdad o la discriminación contraria al Derecho de la Constitución. No obstante lo anterior, la Sala considera necesario realizar unas valoraciones generales para descartar el agravio. En primer lugar, como se examinó *supra*, desde el año 1996 esta Sala descartó que el hecho de que los jubilados del Régimen del Magisterio Nacional deban pagar la contribución al fondo, paguen la contribución especial solidaria y paguen el impuesto de la renta en aquellos casos que así corresponda no es inconstitucional. Esta Sala advirtió que las contribuciones, tanto la general como la especial, establecidas a cargo de los pensionados y jubilados del Magisterio Nacional tiene raigambre constitucional. Esto al concebirse la naturaleza social y solidaria del derecho a la jubilación que requiere el esfuerzo comunitario para que las prestaciones sigan siendo efectivas. Ello, como se ha dicho ininterrumpidamente por la Sala, requiere una activa y predominante participación del Estado para su efectiva realización, por lo que aunque no puede desconocerse el derecho fundamental a la jubilación, este sí puede ser regulado y restringido de forma razonable y fundamentada por parte del Estado, mediante una ley que no lesione el contenido esencial del derecho. Este Tribunal ha señalado con claridad que el modelo de Estado social de Derecho, y el concepto de seguridad social que adopta nuestra Constitución Política, incluye el derecho en favor de las personas trabajadoras de obtener una jubilación luego del cumplimiento de determinadas condiciones normativamente establecidas. Es ésta una de las formas de expresión del derecho fundamental a la seguridad social recogido en nuestra normativa constitucional, al que se suman el seguro de salud, los distintos tipos de jubilaciones contributivas, así como las no contributivas, entre otros. En tal sentido, ininterrumpidamente la Sala ha insistido que el derecho a la jubilación no es irrestricto y que puede ser objeto de regulaciones o límites que sean indispensables para resguardar el equilibrio de las finanzas estatales o del propio régimen al que se está adscrito. Es una realidad innegable que no solo afecta al Estado costarricense sino que es de conocimiento público que incluso internacionalmente los Estados han tenido que readecuar los sistemas de jubilación en aras de resguardar la existencia misma del derecho. Entonces el establecimiento de medidas legislativas razonables que limiten el derecho, pero que no lo vacíen de contenido se pueden entender constitucionales. En la sentencia **n.º 2018-019030**, por ejemplo, la Sala advirtió lo siguiente:

"El derecho a la jubilación no es un derecho absoluto. Al igual que cualquier otro derecho fundamental, el derecho a la jubilación no es irrestricto, ya que puede ser sometido a determinadas limitaciones, siempre y cuando estas sean establecidas mediante una ley formal, sean razonables y no impidan su ejercicio –no se afecte el contenido esencial-. Así, la Sala ha sostenido que el legislador tiene la potestad de establecer restricciones al derecho a la jubilación, cuando se logre comprobar que existen ciertas situaciones, como desigualdades o privilegios, que ponen en riesgo la sostenibilidad de un régimen, y, por ende, atenten contra la naturaleza del sistema como tal".

En síntesis, el derecho a la jubilación, insertado como un derecho social y de solidaridad, conlleva paralelamente una labor del Estado de administración, manejo y redistribución de los recursos en aras de la solvencia del propio sistema de jubilación y del bienestar del colectivo social. Esto es una consecuencia que se deriva de lo dispuesto expresamente en el art. 50 de la Constitución Política que impone como uno de los deberes fundamentales del Estado costarricense la búsqueda de una adecuada distribución de la riqueza. Dicho objetivo no se puede lograr si no es con la participación de quienes están integrados en la fuerza laboral o sector productivo y en adecuada proporción a sus capacidades contributivas. Al respecto, es preciso recordar lo resuelto

por la Sala en la sentencia **n.º1999-03338** que sitúa a los derechos sociales precisamente en una dimensión de solidaridad de todo el colectivo nacional, que justifica la imposición de ciertas cargas en favor de una justa redistribución de la riqueza:

*III.- Sobre el principio de solidaridad. Una adecuada lectura de nuestro texto constitucional acarrea necesariamente la conclusión de que el sistema de derechos fundamentales en él establecido no se encuentra basado en el individualismo utilitarista, sino más bien en una concepción del hombre en el marco de la sociedad en la que se desenvuelve. La Constitución Política de 1.949 parte de la noción de que el ser humano no puede desarrollarse integralmente por sí solo, sino que para ello requiere de la participación de todos los otros miembros de la sociedad. De hecho, expresamente el numeral 50 constitucional impone como uno de los deberes fundamentales del Estado costarricense la búsqueda de una adecuada distribución de la riqueza, objetivo que no puede lograr sin el concurso de sus habitantes. En otras palabras, para lograr una más homogénea estratificación social, los individuos deben contribuir de acuerdo con sus posibilidades, en beneficio de quienes menos poseen. Lo anterior es un derecho fundamental de las personas que ocupan los estratos inferiores, y un deber de todos, principalmente los más beneficiados por el sistema económico. La riqueza en una sociedad no es producida apenas por quienes poseen los medios de producción, sino también por quienes contribuyen a ella con su mano de obra, con su trabajo. En consecuencia, los beneficios producidos por el mercado deben ser redireccionados a fin de que no rediten únicamente en favor de ciertas clases sociales. Relacionado este principio con el de justicia social, positivizado en el ordinal 74 de la Constitución, según el cual las personas deben colaborar recíprocamente en aras de preservar la dignidad humana de todos los miembros de la comunidad, tenemos **que el constituyente buscó fomentar una sociedad donde la solidaridad fuera la regla general de convivencia; donde la realización de pequeños sacrificios en favor de grandes metas sociales estuviera por encima de los intereses individuales; es lo que normalmente se conoce como Estado social y democrático de Derecho. Podría así afirmarse que la solidaridad entre los miembros de la colectividad es un principio de rango constitucional, que legitimaría válidamente la imposición de ciertas cargas en favor de una justa redistribución de la riqueza.** (Ver en este mismo sentido las sentencias de esta Sala números 1441-92, 5125-93)".*

En consecuencia, en la jurisprudencia de esta Sala, resulta pacífica la tesis de que el Estado, a través de sus autoridades competentes, puede ajustar las condiciones concretas de ejercicio del derecho de jubilación del que gozan los trabajadores, no solo a través del establecimiento de requisitos que deben cumplirse para su efectivo disfrute, sino mediante la modificación precisa de las características de ese goce, con el fin de equilibrar la sostenibilidad de dicho régimen y respetando la exigencia de que los cambios sean establecidos mediante una ley formal, sean razonables y no afecten su contenido esencial (sentencia **n.º2021-011957**). Por tanto, el hecho de que se aprueben este tipo de regulaciones de contribuciones no es en sí mismo discriminatorio o lesivo del núcleo duro del derecho a la jubilación, puesto que no se trata de decisiones arbitrarias o carentes de fundamentación, intempestivas o lesivas del contenido esencial del derecho, como de inmediato se verá.

En el caso concreto, todas las personas jubiladas dentro del específico régimen RTR están en igualdad de condiciones de pago de obligaciones impuestas por ley en aras de cumplir con el mismo propósito: otorgarle continuidad y aplicabilidad a la contribución solidaria como un aporte para lograr el sostenimiento de las pensiones (art. 3 inciso c) de la ley 9706). Es decir, a partir del nuevo tope establecido por el legislador, a todas las personas que reciben una jubilación superior al tope fijado se les obliga a contribuir con idéntico propósito y las distinciones están basadas en las sumas proporcionales que reciben por concepto de jubilación. Como lo ha valorado la Sala anteriormente, dicha distinción se fundamenta en las nociones de justicia distributiva que buscan mantener equiparado el nivel de sacrificio de cada uno de los pensionados y jubilados, al momento de cooperar con el sostenimiento de las finanzas públicas. Además, al tratarse de escalas progresivas también se respeta el principio de igualdad entre los diferentes niveles de ingreso de cada persona jubilada. Entonces, dentro del marco del régimen del Magisterio Nacional, todos los jubilados deben cumplir con similares obligaciones y las distinciones no son odiosas ni discriminatorias, sino que se basan en los ingresos de cada uno. En ese sentido, no está de más recordar que la exposición de motivos del proyecto de reforma a la ley 2248 puso de manifiesto que históricamente ha habido un desequilibrio entre la cantidad de cuotas realizadas y las prestaciones a cargo del régimen del Magisterio Nacional. Este desequilibrio ha sido asumido en el Presupuesto Nacional y ha impactado severamente en las finanzas públicas, lo que motivó esta nueva propuesta legislativa que, como se detallará *infra*, no está desprovista de sustento técnico tal y como lo alegan los accionantes, y tampoco deja al descubierto las condiciones de dignidad de las personas adultas mayores, pues se ha acreditado que el monto mínimo que queda exento de la contribución especial solidaria es de ₡2.200.000.00. Solamente las jubilaciones superiores a ese monto van a entrar en la escala contemplada en la norma a efecto de que se realice la contribución especial y solidaria.

En otro orden de ideas, considera la Sala que lleva razón la PGR cuando afirma que no se aprecia la supuesta lesión al principio de igualdad, toda vez que el ámbito de aplicación de la ley 9796 que regula la contribución especial y solidaria que acá se impugna es de aplicación a todos los regímenes de pensiones contemplados en la Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, de 29 de julio de 2016, el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, al Magisterio Nacional, y al régimen especial del Poder Judicial (art. 2 de la ley 9796). En todo caso, como ya advirtió este Tribunal anteriormente, no es técnicamente correcto hacer comparaciones entre los diversos regímenes especiales de pensiones, dado que responden a criterios de agrupación y regulación disímiles, de manera que las soluciones por las que opte el legislador en cada caso concreto pueden válidamente ser distintas para cada uno de los grupos, puesto que solo tienen en común el ser la concreción del derecho a la jubilación por una parte y, por otra, la participación del Estado (sentencia **n.º1996-2379**).

Entonces, bajo los anteriores criterios y antecedentes de esta Sala, se debe descartar una supuesta lesión al principio de igualdad y no discriminación.

VIII.- SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE RETROACTIVIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA

El **accionante** acusa lesionado el art. 34 de la Constitución Política. Dicho numeral prohíbe dar efecto retroactivo a normas que van en perjuicio del ciudadano, afectando sus derechos patrimoniales legítimos. Considera además que se viola el principio de la seguridad jurídica.

El **ministro de Hacienda y la ministra de Planificación Nacional y Política Económica** explicaron que a la luz de lo dispuesto

en el art. 34 de la Constitución Política se debe entender que la contribución especial solidaria se debe aplicar a las pensiones que se encuentran en curso y las que se otorguen a futuro, es decir, no existe violación al principio de irretroactividad por cuanto no cumple con la premisa contenida en dicho artículo. Lo anterior, siempre que se respete el presupuesto que establece la norma cuestionada, es decir, que el monto que se recibe por concepto de pensión exceda más de ocho veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública, emitida por la DGSC. Además, que en el caso en estudio, no se da una lesión al reproche de irretroactividad, ya que la norma cuestionada lo que ha dispuesto es la obligada aplicación *ex tunc* –y no *ex nunc*– de una determinada contribución especial solidaria, obligatoria y escalonada, cuya base mínima de contribución es disminuida en virtud de la reforma referida, para aplicar la carga a un monto base de ₡2.200.000.00, tanto a las pensiones futuras como a las pensiones y jubilaciones en curso de pago. A partir de la vigencia de la citada ley 9796, y a futuro, las reglas referidas al establecimiento de ese tope mínimo de aplicación de las pensiones son diversas, pretendiendo con ello compensar desequilibrios del pasado y garantizar la supervivencia del sistema, con lo cual tampoco se afectan derechos adquiridos, pues lo que se ha reconocido es un derecho fundamental a la pensión, pero no a un monto específico. Conforme la acepción dinámica de los derechos adquiridos, debe diferenciarse el surgimiento del derecho de sus efectos; el derecho surge del agotamiento de las hipótesis previstas en la normativa; es decir, responden a situaciones agotadas, mientras los efectos se proyectan hacia el futuro y pueden ser variados en virtud de nuevas normas. Así, la distinción entre los derechos y sus efectos permite la aplicación de leyes nuevas a los efectos sucesivos de un derecho, sin que ello traiga aparejado que dichas leyes tengan efectos retroactivos. Se concluye que estas tesis dinámicas sugieren que los derechos adquiridos pueden tener dos componentes: un núcleo intangible representado en el derecho mismo y unos elementos dinámicos, que pueden variar con el tiempo y que se relacionan principalmente con las condiciones en las cuales el derecho puede ser ejercido o con las prestaciones periódicas que surgen de él. Es así que, a partir de esa premisa conceptual, puede afirmarse que la Constitución protege los derechos adquiridos ante la retroactividad normativa; es decir, las situaciones ya formadas y no las condiciones de ejercicio del derecho, lo cual significa que quien esté disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan de manera escalonada o en un tracto sucesivo –como por ejemplo la pensión– tiene su derecho amparado por la Constitución, pero los efectos que aún no se han consolidado son modificables en virtud de finalidades constitucionales y con sujeción a los límites que la propia Carta impone. Luego, con respecto al tema de la seguridad jurídica, afirman que con la decisión de modificar el monto que se encuentra exento de esta contribución especial, solidaria y redistributiva, cuando los montos superen la suma resultante de ocho veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la DGSC, no se están cercenando los derechos de los pensionados, ni tampoco se ha transgredido o limitado el nivel de vida de este tipo de jubilados, ya que en el régimen de pensión de la CCSS, régimen por el cual se jubila la mayoría de los costarricenses, el tope de pensión está muy por debajo de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional. Bajo el imperio de ley que rige en la actualidad se encuentran exentas del aporte de la contribución aquellas pensiones cuyo monto sea el equivalente al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR) (₡3.917.961 el 1 de julio de 2019) este monto se modificará a partir del 21 de junio de 2020, con la entrada en vigencia de la ley 9796 citada, y de esta forma la contribución se pagará sobre el exceso del monto de ocho salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

La **PGR** informa que la Asamblea Legislativa tiene no solo la posibilidad, sino el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los diversos regímenes especiales de pensiones, mediante la aprobación de las leyes necesarias para el logro de ese objetivo. Dentro de los límites que se imponen a la potestad legislativa de regulación de los regímenes especiales de pensiones se encuentra el de respetar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de los destinatarios de esos regímenes. No obstante, en lo que se refiere específicamente a la ley que se analiza, no se observa que las normas impugnadas conlleven una violación al principio de irretroactividad de la ley. En ese sentido, es preciso indicar que los cambios en la contribución solidaria y redistributiva dispuestos en la ley 9796 rigen hacia futuro y no llevan consigo la obligación de devolver sumas percibidas con anterioridad, por lo que no existe lesión alguna al principio de irretroactividad de la ley. Aunado a lo anterior, explica que la PGR ha indicado anteriormente, que la administración de cualquier régimen de seguridad social requiere flexibilidad para orientar adecuadamente los recursos limitados de que dispone y que dicha flexibilidad se afecta cuando se inhibe al legislador para modificar tanto las condiciones iniciales como las prestaciones en curso de pago; por lo que no es posible admitir que se petrifiquen las normas que establecieron las condiciones de un determinado régimen, pues ello podría llevar incluso al colapso del sistema de seguridad social de un país, lo cual perjudicaría no solo a las personas que ya han alcanzado la condición de pensionados, sino también a quienes tienen expectativas justificadas de obtener en el futuro –cuando surja alguna de las contingencias protegidas– prestaciones económicas de la seguridad social. Si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado en la jurisprudencia de esa Sala, también ese Tribunal ha precisado que no hay un derecho a que la prestación lo sea por un monto específico, pues “la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen” (sentencias números 1991-1925, 1996-2379 y 1996-3250). En el caso específico de las contribuciones especiales, esa Sala, en su sentencia n.º 1996-3250 indicó que tales contribuciones no son inconstitucionales, por encontrar fundamento en la naturaleza social del derecho a la jubilación, que se inscribe dentro de los principios que conforman el Estado Social de Derecho recogidos por el art. 50 de la Constitución Política. En la resolución mencionada, esa Sala ratificó la validez de una contribución impuesta a los pensionados del régimen del Magisterio Nacional. En síntesis, nada se opone, dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la Seguridad Social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan el margen de discrecionalidad propio de la función legislativa, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión.

Como se examinó anteriormente, **este Tribunal** ya ha advertido que una de las características esenciales del derecho a la

jubilación es la de poder ser limitado o condicionado sin que se afecte el contenido esencial del derecho a la jubilación y que esa posibilidad de modificación que tiene el Estado encuentra límites no solo provenientes de la Constitución Política, sino del Derecho Internacional, entre los que se destacan los fijados en el Convenio 102 de la OIT relativo a la norma mínima de seguridad social que señala que las prestaciones concedidas en aplicación del citado Convenio y los gastos de administración se encuentren respaldados en estudios técnicos y no que sean implantados o modificados por una decisión política, arbitraria o antojadiza de la Administración. Al respecto, debe traerse a colación que la cotización al fondo y el pago de una contribución especial solidaria está prevista desde la promulgación del art. 12 de la ley 7268 del 14 de noviembre de 1991, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y, desde aquel momento, se resolvió que no es inconstitucional la figura y el establecimiento de estos pagos que deben asumir los pensionados con montos más onerosos que impactan el erario público. Lo anterior bajo el entendido, claro está, de que la normativa y los rebajos se realizarán hacia futuro y no en perjuicio de montos ya percibidos –salvo, claro está, los procesos de lesividad que pueda iniciar el Estado por la aplicación de exoneraciones que legalmente no procedían y que se examinará *infra*–.

Cabe insistir, adicionalmente, que el agravio de la infracción a derechos adquiridos o violación al principio de irretroactividad también fue descartado por la Sala en la sentencia n.º1999-5236 que examinó la constitucionalidad de la ley 7531 ya detallada *supra*:

*“En criterio de la Sala, el reproche de irretroactividad es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. **Hacia el futuro, las reglas son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho.** En el mismo sentido y en relación con el régimen del Magisterio Nacional, la Sala indicó sobre el derecho a la jubilación que no constituye ‘... un derecho adquirido el percibir un determinado monto; la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen...’ (sentencia 1925-91)”.*

Debe insistirse que, como lo explica la PGR, nada se opone dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la seguridad social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión en los sistemas básicos sustitutivos del de invalidez, vejez y muerte. En ese sentido, el legislador tiene un margen de discrecionalidad que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión. Debe recordarse que en la consulta legislativa sobre la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, opinión consultiva n.º2018-019511 este Tribunal advirtió que “frente a una condición crítica en las finanzas públicas (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, la decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable”. En esa medida, si como se ha examinado, la Asamblea Legislativa en ejercicio de sus competencias constitucionales, con los insumos técnicos, la necesaria publicidad del proyecto de ley y un plazo prudencial de transitoriedad, decidió imponer el pago a futuro de la contribución especial solidaria a las pensiones del Régimen del Magisterio Nacional que superen el monto de \$2.200.000.00, considera este Tribunal que ello no implica una lesión a los derechos adquiridos de las personas jubiladas bajo dicho régimen, ni tampoco conlleva una transgresión de los principios constitucionales de irretroactividad o de seguridad jurídica, pues junto con el derecho a la jubilación está la potestad del Estado de regular las condiciones necesarias a efecto de garantizar la permanencia y pago de tales prestaciones sociales, pero también la sostenibilidad fiscal a largo plazo sin afectar a la colectividad nacional. Todo lo anterior en el entendido que el monto mínimo exento de pago y sobre el cual empiezan a recaer las contribuciones es suficiente para que las personas jubiladas lleven una vejez en condiciones de dignidad. Pese a que no corresponde aplicar una comparación tajante por lo ya indicado anteriormente –los diversos criterios de adscripción, cotización y regulación de los regímenes especiales de pensiones–, lo cierto es que el monto exento supera en aproximadamente \$700.000.00 a la pensión máxima que puede acceder una persona jubilada por el régimen de IMV que administra la CCSS, de modo que es posible afirmar que se acredita un mínimo exento que efectivamente está destinado a garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas en su edad de vejez.

En cuanto a estos extremos, se impone declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

IX.- SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD POR ESTAR SOMETIDOS A UN RÉGIMEN DE TRIPLE IMPOSICIÓN.

A.- RESOLUCIÓN DE LA MAYORÍA. REDACTA LA MAGISTRADA HESS HERRERA

El **accionante** acusa que la llamada contribución especial solidaria no es tal, sino que es impuesto más que irá a las arcas del Estado. Dice que actualmente, además del impuesto sobre la renta, la ley 7531 es un desigual doble castigo impositivo (arts. 70 y 71), que sería triple castigo con la aplicación de la ley 9796 a las pensiones denominadas altas porque el gobierno unilateralmente definió como tales a todas las que exceden lo que concede la CCSS, en un régimen cuya aportación es muy inferior a la que toca a los trabajadores del Magisterio (4% versus 16%). Se pretende gravar triplemente la pensión sobre la que ya pesan dos tributos, sin considerar que las pensiones del RTR son las que soportan deducciones más gravosas que las de los demás regímenes. Considera que la sumatoria de las rebajas hace nugatorio el beneficio de la pensión, lo cual causa un efecto “devastador y confiscatorio”. Sobre la base de cuatro impuestos que resultan confiscatorios y desproporcionados, se fuerza a los pensionados del RTR a aumentar los pagos de una deuda que el Estado adquirió con ellos.

En relación con estos agravios, el **ministro de Hacienda y la ministra Planificación Nacional y Política Económica** informaron que con la reforma establecida en la ley 9796 –de establecerse un monto menor exento del pago de la contribución especial

solidaria y redistributiva para el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, el cual es con cargo al presupuesto nacional– no se están cercenando los derechos de los pensionados, ni tampoco se ha transgredido o limitado el nivel de vida de este tipo de jubilados, ya que en el Régimen de Pensiones de la CCSS, régimen por el cual se jubila la mayoría de los costarricenses, el tope de pensión está muy por debajo de los regímenes de pensiones que, como las del Magisterio Nacional, se cargan al presupuesto nacional. De otra parte, afirmaron que el argumento de la supuesta infracción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad no se encuentra debidamente fundamentado. No es posible hacer un análisis de “razonabilidad” sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Del estudio de la acción, se advierte que ésta no solo no indica clara y concisamente los motivos que le llevan a concluir que la norma cuestionada es irrazonable, sino que tampoco aporta prueba alguna que permita llegar a esa conclusión, transformando el debate en la exposición de conceptos subjetivos y sumamente abstractos. Por otra parte, este caso no presenta las características de una situación de “irrazonabilidad” evidente y manifiesta, que además sea fácilmente perceptible, antes bien, se podría justificar que la norma se ajusta al fin de la reforma legislativa, cual es corregir las distorsiones económicas del sistema de pensiones con cargo al presupuesto nacional, con el objeto de asegurar el pago de las pensiones y garantizar la estabilidad financiera del sistema. Adicionalmente, niegan que se violen los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, por cuanto si bien existe un derecho fundamental a la pensión ampliamente consolidado, también se ha precisado que no existe un derecho a que la prestación derivada de ese derecho lo sea por un monto específico, pues *“la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen”* (sentencias 1991-1925, 1996- 2379, 1996-3250, 2018-19485 y 2019-236). Consideran que nada se opone, dentro del marco constitucional, a que el legislador introduzca reformas al sistema de la seguridad social y regule o modifique, hacia el futuro, los elementos normativos que deben tener en cuenta los operadores jurídicos para reconocer el monto de la pensión en los sistemas especiales contributivos con cargo al presupuesto nacional, lo cual hace en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Política le ha encomendado y que comportan un cierto margen de discrecionalidad, que le permite introducir válidamente las reformas que, de acuerdo a las necesidades económicas y conveniencias sociales, así como a la evolución de los tiempos, juzgue necesarias para la efectividad y garantía del derecho a la pensión, siendo con esto, que en ningún momento se deja desprotegida a la persona adulta mayor, pues siempre se hace bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

La **PGR** informó que la contribución especial solidaria y redistributiva regulada en la ley 9796 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que en el caso del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional (que es al que pertenece el accionante) esa contribución aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a ocho salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública, lo que equivale a ₡.2.296.000,00. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto, no están afectos a la contribución especial solidaria que se solicita anular, aparte de que esa contribución es escalonada, o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional de proporcionalidad. Las disposiciones impugnadas respetan el principio de no confiscación, pues las deducciones totales al monto de la pensión (incluida la contribución especial solidaria, la cotización al régimen, el impuesto sobre la renta y cualquier otra deducción obligatoria) no pueden superar el 55% del monto bruto de la pensión. Así lo establece la propia ley 9796, en su art 5. En todo caso, que la prueba de la irracionalidad de una norma corre por cuenta de quien la alega, siendo que en este asunto no se ha demostrado tal irracionalidad. Ahora bien, si en algún caso concreto no se respeta el monto exento de la contribución (que, en el caso del Magisterio Nacional es de ₡ 2.296.000,00) o se realizan retenciones que superen el 55% del monto bruto de la pensión, ello no podría atribuirse al contenido de las normas que se impugnan, sino a su errónea interpretación, o indebida aplicación, lo cual debería revisarse en la vía del recurso de amparo y no en una acción de inconstitucionalidad.

En relación con este agravio, **la Sala** considera que existen dos planos de análisis. La reducción del monto sobre el cual se debe empezar a pagar la contribución especial y solidaria y, por otra parte, el límite máximo de la sumatoria de rebajas que se pueden realizar al monto bruto de la jubilación.

En primer término, debe advertirse que el hecho mismo de cotizar al fondo, colaborar con la contribución solidaria y pagar el impuesto sobre la renta en aquellos casos que así proceda no es por sí mismo lesivo del Derecho de la Constitución, ni de los derechos fundamentales invocados por los accionantes. Este triple pago –y no un cuarto impuesto como erróneamente se alega– ya ha sido avalado en la jurisprudencia de esta Sala. Como ya se advirtió previamente, esta Sala en la sentencia **n.º2001-02235** se refirió a la constitucionalidad de la contribución especial solidaria –haciendo eco de lo resuelto en el voto **n.º1999-5236**– y, además, reafirmó la constitucionalidad de aportar al fondo de pensiones –pese incluso a que no haya un fondo constituido como tal–, así como pagar el correspondiente impuesto sobre la renta. Esta situación de aportar al régimen, pagar la contribución especial solidaria y el impuesto de la renta en aquellos casos que los montos recibidos por las personas jubiladas excedan los montos establecidos por el legislador no es exclusiva del RTR como lo apuntan los accionantes, sino que los demás regímenes especiales de pensiones tienen similares cargas en atención, eso sí, a las especiales características y criterios de regulación. Lo anterior quedó establecido en los antecedentes detallados *supra*. Como se señaló en la sentencia **n.º2020-019274** el derecho a la jubilación no es un derecho absoluto y, si bien deben respetarse las condiciones en las que fue otorgada, ello no implica que el monto que se recibe mes a mes esté exento de restricciones y limitaciones como las que acá se examinan. Lo que la disposición establece es el reconocimiento de que los derechos económicos y sociales conllevan obligaciones prestacionales del Estado, que comprometen sus recursos, de modo que existe el reconocimiento de que puede operar un contrapeso que ayude a delinear estas restricciones y limitaciones, por supuesto, siempre que sean razonables y proporcionales. Entonces, el hecho de que se deba contribuir en estos tres rubros no resulta inconstitucional, ni tampoco lo es el hecho de que se haya rebajado el monto exento de esta obligación. En ese sentido, como se ha venido advirtiendo, el monto exento a partir del cual empieza la escalera de rebajas por la contribución especial solidaria y redistributiva empieza a partir de pensiones que sean superiores a los 2.2 millones de colones, monto que supera el monto máximo de jubilación al cual aspiran los jubilados del IVM de la CCSS. Al respecto, adviértase que ese estándar da cuenta de que las personas adultas mayores quedan amparadas con montos que aseguran que puedan hacer frente a su vejez en condiciones de dignidad.

Ahora bien, el segundo plano de análisis sí se refiere a la sumatoria total posible de todas las rebajas que, en criterio de los

accionantes, es una suma confiscatoria. En lo relativo a ese aspecto la acción de inconstitucionalidad sí debe estimarse, pues como ya se advirtió anteriormente, la mayoría de esta Sala estableció que esta sumatoria escalonada de rebajas no puede superar el 50% del monto bruto de la jubilación que le corresponde a cada persona:

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

En consecuencia, el hecho mismo de contribuir con los rubros ya examinados no es inconstitucional, pues las prestaciones económicas superiores son susceptibles de ser gravadas de forma escalona conforme a su capacidad contributiva. Sin embargo, siguiendo los precedentes de esta Sala esa contribución tiene un límite del 50% del monto bruto de la pensión, siendo que el 5% restante sí resulta confiscatorio y por lo tanto lesivo de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la jubilación. En consecuencia, el exceso del 5% establecido en el art. 5 párrafo final de la ley 9796 debe ser declarado inconstitucional.

De conformidad con el art. 91 de la LJC para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente, conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado.

El Magistrado Castillo consigna sus propias razones para establecer un límite de 50%.

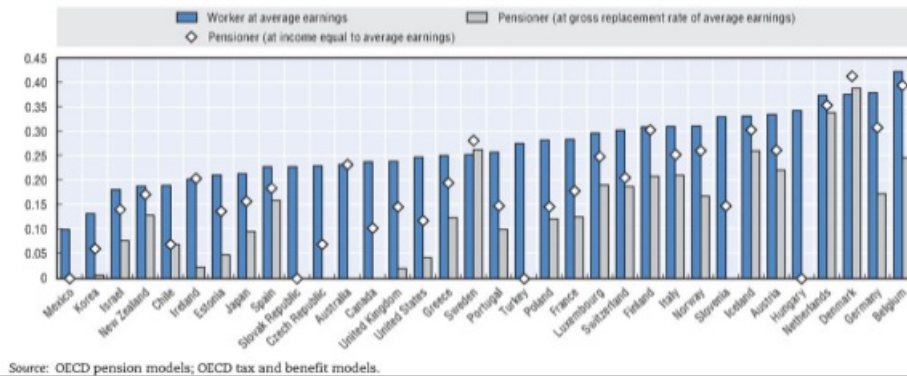
La Magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes.

B.- RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO CASTILLO VÍQUEZ. Sobre el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión.

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

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

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



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

Ahora, si bien conforme lo dispuesto por los Convenios 102 y 128, y la Recomendación 131 de la Organización Internacional de Trabajo, el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión puede establecerse, respectivamente, en un 40%, 45% o 55% del monto bruto que recibe la persona por dicho concepto, considero que, con base en lo dispuesto por el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que autoriza a los Estados partes a reconocer mayores derechos de los que se encuentran en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos-, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, resulta necesario fijar el núcleo duro del derecho a la jubilación o pensión en un 50% del monto antes mencionado, de forma tal que el legislador, en el ejercicio de la potestad tributaria, no puede traspasar ese porcentaje mediante el establecimiento de contribuciones especiales solidarias y retributivas, no tributarias o de otra índole -tales como deducciones por concepto de contribuciones especiales solidarias y retributivas, impuestos y otras cargas-. Para determinar el monto de la carga tributaria del 50%, debe tomarse en cuenta el impuesto al salario que han afectado al trabajador durante su vida laboral, toda vez que este se calcula sobre el monto bruto de su salario, por lo que los aportes para su régimen jubilatorio ya han sido gravados; si no fuese así, se estaría ante una especie de doble imposición, pues al gravarse el salario también ello incluye al aporte, por lo que es necesario que este se tome en cuenta al momento de establecer el monto de la carga tributaria sobre la jubilación y pensión. Cabe aclarar que el porcentaje antes mencionado -el 50%- responde al hecho de que los jubilados constituyen un grupo vulnerable, que requiere de protección especial, de ahí que cualquier rebajo a su jubilación mayor al monto antes establecido, conlleva a que se le desnaturalice, vulnerándose así la protección especial que la propia Constitución les otorga en el artículo 51 a los adultos mayores, y la establecida en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, como la recién aprobada Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que, entre otras cosas, establece la obligación de los Estados firmantes de proteger una serie de derechos de esta población, tales como: el acceso a vivienda, salud, educación, igualdad y no discriminación por razones de edad, independencia, dignidad en la vejez, seguridad social y libertad de expresión, entre otros. Hay que tener presente, siguiendo la doctrina sentada por este Tribunal, en el sentido que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos una vez promulgada la Ley que los aprueba, tienen plena vigencia en el país, sin necesidad de esperar su ratificación y entrada en vigencia conforme a las reglas que el mismo instrumento establece para ello, por la elemental razón de que su destinatario final es la persona, sea los habitantes de la República, por lo que el Estado de Costa Rica está en la obligación de respetar su contenido, objeto y fin -véase la sentencia n.º7498-2000, entre otras cosas-. En este análisis no se puede perder de vista que el Convenio 102 de la OIT fue aprobado mediante Ley n.º4736 de 29 de marzo de 1971 -el 128 no ha sido aprobado ni ratificado-, mientras que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores fue aprobado mediante Ley n.º9394, ratificado por el Poder Ejecutivo mediante decreto ejecutivo n.º39973-RE, lo que supone que entre la entrada en vigencia del primero y el segundo hay un lapso de tiempo muy prolongando -casi cuarenta y cinco años- donde la visión, interpretación y aplicación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sufrido una importante evolución, sobre todo a partir de la utilización de los principios pro libertatis y pro homine, situación que no puede pasar por alto este Tribunal, por lo que la aplicación de las normas que se encuentran en los Convenios de la OIT no pueden ser interpretadas ni aplicadas desconociendo esta realidad y la promulgación de otros Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos que amparan los derechos de las personas adultas mayores, máxime que el Convenio 102 se limita a establecer: **normas mínimas de la seguridad social**. Tampoco puede dejar de lado este Tribunal lo que se expresa en la Recomendación n.º43 de la OIT sobre Principios Generales de Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, adoptado en 17º Reunión de C.I.T. el 29 de junio de 1993, en el sentido que la pensión debe cubrir las necesidades esenciales, debe tomar en cuenta el costo de vida y garantizar una pensión que corresponda a la situación social del jubilado durante el periodo de actividad profesional e, incluso, la pensión de las personas que tengan acreditados treinta años efectivos de cotización no debe ser inferior a la mitad del salario asegurado desde el ingreso en el seguro o durante el periodo determinado que precede inmediatamente a la liquidación de la pensión. Así las cosas, se impone hacer una interpretación armoniosa y evolutiva entre los dos instrumentos internacionales de derechos humanos -el Convenio de la O.I.T y la Convención- y así garantizar un mínimo de la jubilación que le permita a la persona adulta mayor disfrutar de una vida digna, sea contar con ingresos suficientes para concretizar los derechos que le otorga la Convención, situación que resulta más cierta cuanto los aportes del trabajador, el patrono y el Estado están en armonía o en una relación lógica y razonable con lo que el jubilado o pensionado recibe mensualmente por concepto de la jubilación.

También forma parte del núcleo duro del derecho a la jubilación, el que no puede ser afectado por el Estado en ejercicio de la potestad tributaria, lo que se ha denominado como "el núcleo de aportes" que ha realizado el trabajador, su patrono y el Estado al sistema jubilatorio durante toda su vida como trabajador activo y sus aportes como jubilado o pensionado al respectivo régimen, cuando se le impone el seguir aportando al régimen de pensión, así como los respectivos rendimientos. A ello habría que agregar sus aportes al segundo y tercer pilar del régimen de jubilaciones y pensiones, sea al régimen obligatorio de pensiones obligatorias

y al régimen de jubilaciones y pensiones complementario voluntario, toda vez **que ello constituye su ahorro de toda la vida para procurarse una vejez digna**, amén de que, en un importante número de trabajadores activos, esos aportes fueron oportunamente gravados por los impuestos al salario y demás cargas tributarias, ya que estos últimos se calculan sobre el salario bruto, y no sobre el neto devengado. En lo que atañe a la contribución del Estado como patrono y como Estado, no es posible sostener que a causa de esos aportes la potestad tributaria no tiene límites o debe ser más intensa, por la elemental razón de que todos los regímenes de jubilaciones y pensiones parten de un pilar fundamental que se encuentra consagrado en el artículo 73 de la Constitución Política, sea: el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, por lo que, indistintamente de que se trate de un régimen de reparto o de capitalización, sea en su modalidad colectiva o individual, los aportes del Estado como patrono y como tal forman parte de los recursos necesarios para que el trabajador obtenga una jubilación o pensión. De ahí que resulta falaz el argumento, en el sentido de que como el Estado hace un determinado aporte en su doble condición, la potestad tributaria es más elástica. Amén de que este argumento va en contra de un principio constitucional, como lo es el de confianza legítima. Es decir, el trabajador activo cotiza una suma de dinero para la seguridad social en el entendido de lo que aporta el Estado en su doble condición será respetado; de lo contrario, estaríamos avalando que lo que originalmente y durante toda su vida laboral el Estado le garantizó al trabajador, una vez jubilado o pensionado se le sustraiga mediante el ejercicio de la potestad tributaria. Como es bien sabido, la confianza legítima es un concepto acuñado en el Derecho Alemán (Vertrauensschutz), donde tiene rango constitucional, derivado del principio de seguridad jurídica y en otros ordenamientos jurídicos también del principio de buena fe. Este principio es de vieja data. En efecto, ya el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), pese a que no estaba recogido en los Tratados Constitutivos, lo reconoció en 1973 en materia de función pública (As. 81/1972 del 5 de junio). Para su correcta interpretación y aplicación, según la doctrina, se exigen de ciertos requisitos: 1) que haya una acción de las autoridades comunitarias que justifique las legítimas expectativas de los afectados (y, en este sentido, es posible tanto una medida legal como ilegal que confiera beneficios, prácticas administrativas, promesas realizadas, información errónea suministrada, cambios normativos sorpresivos, etc.), 2) Las expectativas de la persona que tiene una base subjetiva deben, en su caso, ser reconocidas y consideradas por un observador externo y ser capaces, de esa forma, de adquirir una base y dimensión objetiva de tal forma que se conviertan en lo que el Tribunal denomina “esperanzas fundadas” no contrarias al Derecho Comunitario; y 3) es preciso que en la valoración de los intereses de la persona afectada en contraposición con el interés público en presencia, este último no sea preponderante. Como puede observarse, si el Estado como patrono y como tal hacen un aporte a un régimen de jubilaciones o pensiones para financiar las jubilaciones y pensiones de los trabajadores activos, hay una expectativa fundada en él de que esos recursos serán utilizados para ese fin, de ahí que no resulta legítimo y acorde con los principios de seguridad jurídica y buena fe que luego el Estado, en uso de la potestad tributaria, retome esos recursos y desmejore el monto de la jubilación o pensión. Además, en este caso la ponderación entre el interés público y el interés de la persona no se ve afectado, toda vez que la exigencia del aporte del Estado en su doble condición es a causa de un expreso mandato constitucional, por lo que, actuar en sentido contrario, conllevaría vulnerar el Derecho de la Constitución (principios, valores y normas) y, por consiguiente, afectar los intereses públicos – el derecho a la seguridad social que tienen todos los trabajadores–.

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

Finalmente, y sin demérito de lo anterior, conviene aclarar que el criterio antes mencionado para el establecimiento del núcleo duro al derecho a la jubilación, no resulta aplicable para la fijación de los topes en materia de jubilaciones y pensiones, pues se tratan de asuntos distintos, aunque relacionados entre sí, amén de que lo relativo a los topes cuentan con sus propias reglas, los cuales se definen con base en estudios actuariales o técnicos, a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a la relación lógica y necesaria que debe existir entre la cotización que hace el trabajador y el patrono para el régimen respectivo y el monto de la jubilación, y a la concretización del principio de solidaridad social”.

C.- RAZONES DIFERENTES DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

Coincido con la estimatoria parcial de esta acción de inconstitucionalidad, pero, muy respetuosamente, no lo hago bajo la *ratio* adoptada por la mayoría de esta Sala.

Al respecto, es preciso aclarar que participé en la resolución de la sentencia **n.º2020-019274**, sin embargo salvé el voto al estimar que el porcentaje de rebajos aplicados por la contribución especial solidaria, en el caso de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, no es inconstitucional. Lo anterior, atendiendo a las específicas particularidades de dicho régimen. En mi voto salvado, realicé las siguientes consideraciones:

“Debo manifestar que comparto varias de las premisas suscritas por la mayoría, tales como la ineludible protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales invocados, sea, la seguridad social y el derecho a la jubilación. También la necesidad de observar las obligaciones internacionales adquiridas en virtud de la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales, laborales, así como el deber de garantizar la protección específica para las personas adultas mayores. Sin embargo, difiero de las conclusiones a las que arriba esa mayoría, por las razones que de seguido explicaré. En primer lugar, no se puede obviar que resulta razonable lo manifestado por el Ministro a.i. de Hacienda, en el sentido de que el propósito de la normativa impugnada es que el Estado cuente con mayores ingresos para enfrentar sus egresos por el pago de prestaciones de los regímenes especiales de pensiones y contribuir de esta manera con la sostenibilidad financiera de éstos en el corto, mediano y largo plazos, así como el que las cotizaciones sobre los montos de pensión y salarios se realice de manera

gradual y solidaria, de forma que las personas que reciban ingresos más altos coticen proporcionalmente más y que quienes reciben menos lo hagan en menor porcentaje. Además, acojo lo informado por la PGR, cuando afirma que la contribución especial solidaria creada mediante la Ley n.º 9383 no es excesiva ni irrazonable, sobre todo si se toma en cuenta que aplica solo después de que la prestación económica que recibe el pensionado supere el equivalente a 10 veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública. El monto de ese salario, para el primer semestre del año 2017, ascendía a 260.250.00 colones, por lo que la contribución especial solidaria se empezaba a pagar a partir de los 2.602.500,00 colones. En otras palabras, los pensionados cuya prestación económica no supere ese monto, no están afectos a la contribución especial solidaria que se solicita anular. Asimismo, según destacó la PGR, la contribución especial solidaria cuestionada en esta acción es escalonada o progresiva, lo que permite afirmar que el legislador respetó el principio constitucional de proporcionalidad.

Por otra parte, considero pertinente examinar en detalle las normas cuestionadas. Obsérvese que la cotización establecida Ley n.º 9380, denominada “Porcentaje de cotización de pensiones y servidores activos para los regímenes especiales de pensionados y servidores activos para los regímenes especiales de pensiones”, establece que la cotización para los servidores activos, pensiones y el Estado será de un 9% del respectivo monto de salario o pensión que se reciba, y que el Poder Ejecutivo podría aumentar el porcentaje de cotización hasta un máximo de un 16% “cuando los estudios técnicos así lo recomienden”. De manera que la propia norma establece una garantía de razonabilidad y proporcionalidad para el establecimiento de los respectivos montos de cotización. Estos se establecerán **con fundamento en estudios técnicos** y, además, dichas cotizaciones deberán realizarse de manera proporcional, según los montos de salario o de pensión de que se trate, empezando por la base del 9% para los montos más bajos, hasta llegar al porcentaje más alto, de conformidad con el incremento de la pensión o de salario respectivo. Así que dicha norma, prima facie, no resulta contraria al Derecho de la Constitución; lo que no implica, claro está, que cada administrado pueda cuestionar en las vías ordinarias de legalidad el monto de cotización respectivo, cuando estime que no se cumplen con las condiciones de legitimidad del correlativo acto administrativo que impuso un monto de cotización en concreto.

Ahora bien, se cuestiona este monto de cotización sumado al de las contribuciones especiales solidarias, reguladas en la Ley n.º 9383 de 29 de julio de 2016, denominada “Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones”. Del atento análisis de dicha norma es preciso resaltar varios aspectos:

1. La contribución especial, solidaria y redistributiva prevista en la norma está prevista para los regímenes de pensiones que no tienen un fondo propio operativo, por lo que recaen sobre el Presupuesto Nacional.
2. La cotización establecida en esta norma se empieza a pagar a partir de un monto que excede diez veces el salario base más bajo pagado por la Administración Pública, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil. Esto, según informó la PGR, significa que el monto se empezará a pagar a partir de un monto de pensión de 2.602.500,00 colones. En otras palabras, pensiones menores a este monto, no están sujetas al pago de la contribución solidaria.
3. Los montos de estas contribuciones son escalonados, según los excesos en pensión que superen la suma resultante de diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública (ver art. 3, incisos a-f).
4. En ningún caso la suma de la contribución especial y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario. Para los casos en los cuales esta suma supere el 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma que la suma sea igual al 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.
5. Se tenía previsto que los recursos que se obtuviesen con la contribución especial ingresarían a la caja única del Estado; pero, el Poder Ejecutivo debía garantizar que dichos recursos se asignaran para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
6. La contribución se aplica hacia el futuro, de manera que no afecta montos por concepto de pensiones ya recibidas por sus beneficiarios.

A partir del análisis de las normas cuestionadas se puede concluir lo siguiente: Este tipo de contribuciones no afectan dineros ya ingresados en el patrimonio de las personas beneficiarias. El monto que se deja incólume o libre de esta contribución solidaria — 2.602.500,00 colones— es a simple vista razonable para garantizar sobradamente el derecho a una vejez digna y decorosa de los asalariados, una vez retirados de la vida laboral activa (art. 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Ley n.º 9394). Además, como lo exige el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las contribuciones solidarias —como una forma de entender una limitación al derecho a la jubilación— son compatibles con la naturaleza de este derecho y su finalidad —ofrecer una vejez digna—; pero también tiene por objeto “promover el bienestar general en una sociedad democrática” (art. 4 PIDESC). Obsérvese que el motivo de la contribución es redirigirlo al pago de pensiones que se vienen cancelando con montos del Presupuesto Nacional, esto es, para evitar lo que ha supuesto una onerosa carga para el Estado. De manera que estas específicas contribuciones sobre unas pensiones que no tienen un fondo propio, tienen como propósito ser reinvertidas para garantizar el pago de las propias pensiones y procurar el interés general de los beneficiarios de estas pensiones. No puedo obviar acá lo informado por las autoridades del MTSS y DNP: que las remuneraciones por concepto de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional alcanzan un 10% de dicho rubro; es decir, de cada 100 colones pagados a los pensionados de estos regímenes, 90 colones se cubren con impuestos sobre el resto de los costarricenses —o bien a través de deuda— y solamente 10 colones se logran percibir de las cotizaciones de funcionarios activos como de los jubilados. Entonces, en este específico régimen de pensiones es imperioso tomar medidas correctivas en aras de velar y resguardar los intereses generales, sin demeritar el núcleo esencial del derecho a la jubilación que —en las normas impugnadas— es respetado, pues el monto que permanece incólume es absolutamente razonable, si lo que se pretende es enfrentar con dignidad y decoro el período de jubilación.

Paralelamente, en cuanto a las rebajas aplicadas por la contribución especial solidaria, cabe observar que en las normas examinadas se establecen topes que se deben respetar de la pensión (un 55% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión). Como se ha dicho, los montos rebajados por este concepto son escalonados, dependiendo del propio monto que se

reciba por pensión. Ahora bien, el establecer un tope máximo de la sumatoria de las rebajas, no quiere decir que —automáticamente— a todas las personas pensionadas se les va a rebajar hasta el 55% de la pensión, porque esto dependerá, correlativamente, de los ingresos que reciben por pago de pensiones. Es decir, la norma sí establece rangos, dependiendo del monto de la pensión que reciba y no en todos los supuestos, necesariamente, se va a rebajar hasta un 55% como límite entre la sumatoria de rebajas a aplicar.

En lo personal me he apartado del criterio de la mayoría al considerar que, en el caso concreto de las específicas pensiones que son financiadas con el Presupuesto Nacional, el tope del 55% no resulta irrazonable ni desproporcionado, tomando en cuenta todos los elementos acá examinados y detallados supra.

En segundo lugar, no estimo que resulte de aplicación lo señalado en el art. 71 del Convenio 102 de la OIT. Nótese que dicho Convenio contempla normas concretas relativas a las prestaciones en vejez (arts. 25-30), las cuales refieren que la prestación o pago periódico se calculará de conformidad con las disposiciones de los arts. 65, 66 y 67 que establecen los **montos mínimos** de pago de estas prestaciones. Adicionalmente, el art. 71 no puede verse desvinculado de su contexto general, concretamente, el párrafo primero que señala lo siguiente:

“1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, **en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas**” (lo destacado no corresponde al original).

Esa norma nos ilustra y contextualiza que estas normas están previstas como mínimos para no afectar a las personas con recursos económicos más modestos, razón que me lleva a excluir su aplicación a estas pensiones que superan más de los 2.602.500,00 de colones. En estos casos, sin mayor esfuerzo, se puede observar que la tasa de reemplazo y el monto recibido es muy superior al monto mínimo de prestaciones por vejez establecidas en el Convenio de la OIT. Por eso estimo que estas normas invocadas por la mayoría no son de aplicación al caso bajo examen.

Obsérvese que el propio Nombre04 del Convenio, que data del año 1952, indica que se trata de “normas mínimas”. Por dicha razón, el Estado de Costa Rica no estaría incumpliendo ninguna obligación de carácter internacional al autorizar legislativamente la aplicación de estas contribuciones solidarias. Asimismo, la aplicación de los instrumentos internacionales debe realizarse con sumo rigor, por lo que no considero legítimo la forzada asimilación que hace la mayoría del Tribunal al señalar que donde se dice “asalariado” deba entenderse incluidos, también, los jubilados.

Sólo como un elemento útil en el plano hermenéutico, es pertinente mencionar que la propia OIT dictó la Recomendación 202, “Sobre los pisos de protección social, 2012”, con el propósito de proporcionar “orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social”. En este instrumento, en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social, se pretende poner en práctica pisos de protección social, que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a esta materia. Entonces, se observa que el propósito de estos instrumentos es procurar mínimos de seguridad social. Dicha Recomendación reconoce la posibilidad de gravar las pensiones en aras de la sostenibilidad de los propios regímenes de pensiones. Así, por ejemplo, el art. 1° inciso 3), reconoce una serie de principios. A mi juicio, los relevantes para examinar la cuestión son los siguientes:

“Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios: (...)”

h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;

j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;

k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; (...)” (lo destacado no corresponde al original).

Igualmente, al establecer los pisos nacionales de protección social, la Recomendación sugiere lo siguiente:

“11.

1) Los Miembros **deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.**

2) A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deberían considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones” (lo destacado no corresponde al original).

A partir de lo expuesto, estimo que las normas impugnadas lo que procuran es resguardar mínimos de seguridad social a sectores más vulnerables y de menores ingresos. No así para pensiones que superan sobradamente estos pisos de la seguridad social. Incluso, como se ha visto, las propias recomendaciones de la OIT apuntan a considerar mecanismos justamente para asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en cuenta, precisamente, la capacidad contributiva de los distintos grupos poblacionales. Por lo tanto, no se puede asimilar la aplicación de una norma, que está pensada para garantizar mínimos de seguridad social, a personas jubiladas que reciben por concepto de pensión montos que superan sobradamente estos estándares de seguridad social.

Por lo demás, como se ha examinado, estas medidas además de que garantizan los mínimos de seguridad social, al dejar incólume un elevado monto de la pensión, también persiguen la propia sostenibilidad del régimen fiscal nacional, pues, ya se ha dicho, estas pensiones no tienen un fondo propio de financiamiento, sino que se pagan mayoritariamente con montos derivados del Presupuesto

Nacional. Esto pareciera una aplicación práctica del propio principio recomendado por la OIT de “solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social”.

Por todo lo expuesto, estimo que en el caso concreto no resulta de aplicación la norma invocada por la mayoría de esta Sala, en la medida que está prevista para resguardar mínimos de seguridad social a montos salariales que son bajos y lo que se procura es evitar que sobre estas personas recaiga un peso tributario excesivo que los despoje de un monto razonable y apropiado para llevar adelante una vida digna. La lógica de dicha normativa no se extrapola al caso concreto, en el que, más bien, se deben observar y resguardar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Dichos principios, en mi criterio, son plenamente respetados en la medida que aseguran un monto que a simple vista luce suficiente para tener una vejez digna, responde a una necesidad solidaria y de equidad por las deficiencias en el sostenimiento de este régimen de pensiones que recae sobre el Presupuesto Nacional y establece porcentajes de contribución escalonados aparejados a los montos de pensión que se reciben. Además que, como se explicó en el voto de mayoría, se trata de una medida legislativa que encuentra un razonable sustento financiero y técnico.

En consecuencia, considero que este extremo de la acción de inconstitucionalidad debe ser desestimado por las razones invocadas”. (Lo destacado no corresponde al original).

De los anteriores argumentos corresponde reiterar que declaré sin lugar la acción de inconstitucionalidad al realizar un análisis de las específicas pensiones que son financiadas con el Presupuesto Nacional, en cuyo caso, el tope del 55% no resulta irrazonable ni desproporcionado, tomando en cuenta todos los elementos examinados. Destaco justamente que en dicho caso no se podría obviar lo informado por las autoridades del MTSS y DNP: que las remuneraciones por concepto de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional alcanzan un 10% de dicho rubro; es decir, de cada cien colones pagados a los pensionados de estos regímenes, noventa colones se cubren con impuestos que pesan sobre el resto de los costarricenses —o bien a través de deuda— y solamente diez colones se logran percibir de las cotizaciones de funcionarios activos, como de los jubilados. Entonces, en este específico régimen de pensiones resultaba imperioso tomar medidas correctivas en aras de velar y resguardar los intereses generales, sin demeritar el núcleo esencial del derecho a la jubilación que —en las normas impugnadas— es respetado, pues el monto que permanece incólume es absolutamente razonable, si lo que se pretende es enfrentar con dignidad y decoro el período de jubilación.

Posteriormente, en lo relativo al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, sí estimé que el rebajo resultaba inconstitucional. En la sentencia n.º2021-011957, puse de manifiesto lo siguiente:

“La suscrita magistrada, por sus propias razones, declara con lugar este extremo de la acción de inconstitucionalidad, ordenando anular parcialmente lo dispuesto en los arts. 236 y 236 bis de la LOPJ; asimismo, advierte que la inconstitucionalidad que declara afecta los excesos de la contribución especial solidaria respecto de ese 5% y no el resto de las deducciones que se apliquen por ley a todos los pensionados y jubilados del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. (...)

En el caso concreto no me contradigo, pues como se desprende de la atenta lectura de mis planteamientos la valoración realizada estaba ceñida al específico régimen de pensiones examinado en aquella oportunidad. Como destaqué en dicho voto, el Ministro de Hacienda informó que las pensiones especiales con cargo al “Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública”—como aquellas— no poseen un “fondo” propio y no ganan capitalización; esto porque los ingresos por concepto de cotizaciones estatales, obreras y patronales son mucho menores que los egresos derivados del pago de los beneficios jubilatorios. Asimismo, son canceladas de los impuestos y/o por medio de dineros obtenidos de préstamos, que generan pago de intereses para el Estado, con implicaciones para el endeudamiento. Por cada 100 colones en el régimen, 90 colones deben financiarse con impuestos o deuda, pues existen 60.000 pensionados y solo 20.000 cotizantes. Asimismo, las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) explicaron que, en ese específico sistema, el sistema de contribución especial solidaria pretendía eliminar privilegios a favor de un grupo de pensionados que actualmente pagan menos del 10% del monto que reciben y el 90% restante de su pensión la paga el resto de los costarricenses a través de impuestos o mediante el endeudamiento público. Por lo tanto, debo aclarar que los argumentos de la acción de inconstitucionalidad supra citada, en la que descarté la inconstitucionalidad del 55%, no se aplican al caso que ahora se examina, debido a la diversa naturaleza del régimen y de los específicos estudios técnicos que motivaron la legislación bajo análisis.

Debe quedar claro que comparto la premisa de que el derecho a la jubilación no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones en virtud de un interés superior que engloba a la generalidad de beneficiarios del sistema, pero tales limitaciones deben ser razonables y encontrar un sustento que les confiera una adecuada fundamentación. En el caso bajo análisis, por las propias características del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y por las específicas cargas sociales que pesan sobre las personas jubiladas adscritas a este régimen, así como también por los propios estudios técnicos aportados, considero que el tope de un 55% de deducciones respecto del monto bruto de la jubilación sí es irrazonable y desproporcionado. Coincido, eso sí, con las razones brindadas por la mayoría para estimar que la figura de la contribución especial, solidaria y redistributiva no es en sí misma inconstitucional por ser una contribución parafiscal con un claro propósito de interés económico y social (considerandos XLV, XLVI, XLVII, L, LI, LIV y LVIII), pero sí resulta confiscatoria en cuanto exceda el 50% de las cargas que debe soportar una persona respecto del efectivo goce de su pensión o jubilación.

En el sub examine, según lo informó la Vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia, los jubilados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tienen varias cargas que no están contempladas para otros fondos. Así, tenemos que los jubilados al Fondo del Poder Judicial, a diferencia de otros regímenes, sí siguen aportando de por vida al propio Fondo. Al respecto y en lo conducente los arts. 235 y 236 de la LOPJ regulan lo siguiente:

“Art. 235- Con las cotizaciones de los servidores judiciales, el Estado y el Poder Judicial, la Junta conformará un Fondo, el cual se incrementará con los réditos producidos por sus inversiones.

Art. 236- El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tendrá los siguientes ingresos:

1) Un aporte obrero de un trece por ciento (13%) de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las

jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo, porcentaje que se retendrá en el pago periódico correspondiente”.

Al respecto, debe aclararse que el apoyo de las personas jubiladas con el sostenimiento del propio fondo del Poder Judicial no es algo novedoso incluido en la ley que acá se impugna, porque ya con anterioridad se tenía contemplado lo siguiente:

“Art. 236.- Para atender el pago de las jubilaciones y pensiones, créase un Fondo que será formado con los siguientes ingresos:

1.- El nueve por ciento (9%) de todos los sueldos de los servidores activos, **así como de las jubilaciones y pensiones a cargo del Fondo**. Este porcentaje se retendrá mensualmente. Por razones de necesidad del Fondo y con base en estudios actuariales, la Corte podrá aumentar este porcentaje hasta un quince por ciento (15%)”.

En consecuencia, se aprecia que históricamente los jubilados del Fondo de Pensiones de Poder Judicial siguen aportando y engrosando el propio Régimen.

Lo que sí resulta novedoso es que además del mantenimiento al Fondo, la normativa bajo análisis introdujo un rebajo para el sostenimiento de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Al respecto, el art. 239 ordena que la Junta se financiará con una comisión por gastos administrativos que surgirá de deducir un cinco por mil de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo. Adicionalmente, los pensionados y jubilados deben seguir cancelando su cotización al Sistema de Enfermedad de la Caja Costarricense de Seguro Social y, en los casos en que corresponda, pagar el impuesto sobre la renta y la contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados del Fondo.

Además de lo anterior, se hace preciso traer a colación los estudios técnicos que sirvieron de insumo para el establecimiento de un porcentaje de la contribución especial, solidaria y redistributiva, concretamente el “Producto número 6, Informe Final: Recopilación e informe final: conclusiones y recomendaciones. Versión final” respecto del proyecto “Estudio Actuarial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial” del mes de **julio del año 2017** (visible en la página <https://fjp.poder-judicial.go.cr/index.php/2013-08-08-15-26-57/estudios-actuariales-fondo-de-jubilaciones/category/352-productos> y prueba para mejor resolver solicitada por este Tribunal). En dicho insumo técnico se evaluaron varios escenarios de posibles marcos normativos cuyo propósito fue siempre dotar de estabilidad y solvencia al Fondo de Pensiones de Poder Judicial. En esos escenarios se incluyó la posibilidad de regular justamente la “contribución solidaria adicional” –según la terminología de dicho estudio– en un 50% sobre el tope máximo de la jubilación o pensión. Dicho informe, evaluando expresamente un posible problema de confiscatoriedad, afirmó que sus cálculos estaban basados en un escenario en que **el total de las deducciones no debe superar el 50% del beneficio bruto del jubilado o pensionado**. Textualmente, dicho informe afirma lo siguiente:

“en todo caso para evitar que el tema de la confiscatoriedad se convierta en un escollo para la necesaria reforma a este régimen, se puede establecer que la contribución especial solidaria se aplicará, junto con las demás deducciones normativas (aporte regular sobre beneficios, impuesto de renta y cuota de salud de la CCSS) **sin que el total de deducciones supere el equivalente a 50% del beneficio bruto del jubilado o pensionado**” (Lo destacado no corresponde al original. Ver folio 72 del informe).

Del anterior extracto es posible concluir que el propio informe dudaba de la proporcionalidad de la medida, pero optó por establecer el cálculo en un máximo de un 50%, monto que sirvió para ilustrar los escenarios en cuestión y construir la propuesta normativa que finalmente se aprobó.

En consecuencia, si ese fue el valor sugerido en el estudio técnico y no hay elementos que ilustren la razonabilidad por la cual se subió dicho porcentaje hasta un 5% más, considero que dicho porcentaje en demasía debe declararse inconstitucional por irrazonable (carente de sustento que lo legitime).

Asimismo es necesario destacar que los recursos que se obtienen con la contribución especial, solidaria y redistributiva tienen como propósito su reingreso al propio Fondo de Jubilaciones, por lo que luce irrazonable establecer un tope de hasta de un 55% en la sumatoria de rebajas a aplicar sin sustento técnico. Debe tomarse en consideración que las personas adscritas a este Fondo de Pensiones y Jubilaciones ya de por sí tienen previsto un aporte fijo de un 13% de su pensión o jubilación al propio fondo, lo que no ocurre, como se examinó, con otros regímenes de pensiones. Según mi criterio, no se puede equiparar la situación de este régimen de pensiones, en el que históricamente cada persona jubilada o pensionada contribuye al sostenimiento del fondo, con uno que mayoritariamente se financia con los fondos del presupuesto nacional y respecto del cual concluí que no es inconstitucional el tope del 55%.

Finalmente considero que al declarar la inconstitucionalidad de ese 5% en demasía, que se aparta al estudio técnico, no se debe afectar los otros rubros acá examinados, a saber, aporte del 13% al fondo, los montos de financiamiento y de gastos administrativos de la Junta Administrativa del Fondo, el seguro de salud o el impuesto de la renta, pero sí cabe reducir el porcentaje atinente a la contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados regulada en el art. 236 bis de la LOPJ.

En consecuencia, desde mi perspectiva y en eso sí coincido con la mayoría de este Tribunal, la sumatoria de las deducciones a aplicar a todos los pensionados y jubilados del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial no podrá ser superior a un 50% respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda al beneficiario (arts. 236 y 236 bis de la LOPJ)”.

Es decir, en un régimen por el cual sí se ha cotizado y se continúa aportando mientras se recibe la pensión, es irrazonable establecer montos de contribuciones especiales que lesionen el núcleo del monto por recibir. Lo anterior, más aún si esos rebajos se separan de los criterios técnicos recabados durante la discusión legislativa.

En el *sub lite*, conforme todos los antecedentes examinados, se tiene que las personas que promueven estas acciones sí cotizaron a su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones siendo trabajadoras y, actualmente, estando ya jubilados, también les ha correspondido asumir el pago de una contribución al régimen –pese a que en el caso del RTR no hay un fondo propiamente– y en algunos casos –las pensiones más altas– la contribución especial y solidaria (al respecto, cabe recordar lo dispuesto en el art. 12

de la ley 7268 de 14 de noviembre de 1991 que es Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional). Entonces, partiendo de ambas cotizaciones y que aun siendo jubilados les corresponde contribuir, considero que la decisión de imponer una contribución especial y solidaria no puede ser desproporcionada o carente de toda razonabilidad.

Según los antecedentes examinados en esta sentencia, la contribución especial con destino específico para el fortalecimiento del Fondo está contemplada en la legislación ordinaria desde los años noventa y ahora, con la ley 9796, suceden dos cosas: 1) se rebaja el monto a partir del cual las jubilaciones o pensiones estarían sujetas a la obligación del pago de la “contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados” (art. 6); y 2) se introduce un límite en el sentido de que, en ningún caso, la suma de la contribución solidaria y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por esta ley, podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o las pensiones, que por derecho le correspondan al beneficiario (art. 5). En cuanto a este segundo aspecto, se aprecia que la normativa viene a introducir un límite, pero no queda debidamente acreditado cómo el legislador estableció este límite de un 55% que, desde mi perspectiva y atendiendo a las diversas contribuciones y cotizaciones ya impuestas a las personas pensionadas por el régimen del Magisterio Nacional –las cuales como ya se advirtió están vigentes desde el año 1991–, sí afecta la esfera privada y derechos patrimoniales de las personas jubiladas.

En efecto, como ya quedó consignado en mi voto salvado en el análisis del Régimen de Pensiones del Poder Judicial, en tal caso sí hubo un estudio técnico y en tal pericia se estableció un máximo de un 50%, pero los legisladores se separaron de dicho criterio sin motivar el porcentaje elegido. En el *sub lite* se echa de menos del todo un estudio que justifique el monto elegido por el legislador, lo me motiva a declarar con lugar este extremo de la acción de inconstitucionalidad con el fin de resguardar las pensiones y jubilaciones de las personas adscritas al Régimen del Magisterio Nacional. En virtud de estas razones, me inclino a declararlo inconstitucional para que sea el legislador el que defina, con criterios apropiados y atendiendo a las específicas características del régimen jubilatorio del Magisterio Nacional, cuál es el límite constitucionalmente posible para que puedan hacer estas rebajas sin afectar el núcleo duro del derecho a la jubilación.

X.- SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN AL CONVENIO 102 DE LA OIT.

El **accionante** refiere una lesión a la norma 102 de la OIT. Considera que la exigencia de estudios justos, formales y no antojadizos deriva de dicha norma. La aplicación de la ley 9796 se procura a “mansalva” sin consideraciones de carácter objetivo, éticas o morales. Corresponde a salidas políticas subjetivas que pretenden justificar la presencia de un déficit económico y de falta de capacidad y honradez de los responsables del gobierno en el que el pensionado ha tenido una única participación, sea, pagar debidamente sus cotizaciones al fondo de pensión que el Estado dilapidó. Afirma que no constan los dictámenes de la Contraloría y los estudios objetivos de los demás entes encargados. Además, que la ley 9796 es un producto exclusivamente político, que no cuenta con estudios o dictámenes según lo exige la norma de la OIT. Viola el principio de la necesaria razonabilidad que exige la existencia de estudios técnicos determinantes para evitar nefastas e irreversibles consecuencias en la población adulta mayor. Según el Convenio de la OIT el porcentaje máximo a deducir no debe sobrepasar el 55% del monto bruto de la pensión y esto debe realizarse de manera progresiva y escalonada para todas las pensiones hasta llegar a las más altas. De la lectura del Convenio 102 resulta equivocado pensar que al pensionarse acaban las obligaciones familiares. Por eso, reducir las pensiones a niveles inferiores afecta las condiciones de vida y dignidad que antes tenía la población adulta mayor. No es de recibo que se pretenda resolver el problema de las finanzas públicas, forzando al pensionar a pagar tres impuestos. Dichas personas tienen obligaciones económicas vitales impostergables que no podrá atender si se le impone un impuesto desigual en procura del equilibrio presupuestario.

El ministro de Economía y la ministra de Planificación Nacional y Política Económica consideraron que con la implementación de un monto menor que se encuentre exento del pago de la contribución especial solidaria y redistributiva, respeta lo estipulado en los Convenios 102 y 128 de la OIT, pues se están protegiendo principios como los de justicia social y equidad, ya que la finalidad de emplear esta figura legal es precisamente la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos que se reciben por concepto de cotizaciones y los egresos que implican el pago de los beneficios jubilatorios, así como la sostenibilidad del régimen. Además, dentro de los límites a la potestad legislativa de configuración de los distintos regímenes especiales sustitutivos de pensiones, se encuentra el respeto que debe primar por los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como el necesario ajuste de la ley a la prohibición de confiscatoriedad, siendo que la mejor forma de evitar infracciones a esos principios constitucionales es fundamentando la reforma que se pretende realizar en estudios técnico-actuariales que evidencien la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la iniciativa. Los estudios requeridos fueron solicitados con vista a la sostenibilidad de largo plazo, y siendo que se cuenta con los referidos informes, no habría inconstitucionalidad en ese sentido. Sobre este punto, la CGR señaló en informe rendido al respecto, que debe primar la equidad y similitud en las condiciones de los distintos regímenes. Evidentemente, el legislador cuenta con cierto margen de discrecionalidad para regular las condiciones bajo las cuales deben operar los regímenes especiales de pensiones, pero ese margen de discrecionalidad no es absoluto, sino que debe encontrar respaldo en datos objetivos emanados de estudios técnicos. En lo que concierne a la posible infracción del Convenio 102 de la OIT, explican que los arts. 65.3 y 67.a de ese instrumento establecen expresamente que podrá prescribirse (significa determinarse por la legislación nacional o en virtud de la misma, conforme al art. 1.1 *ibid*), según la regla fijada por las autoridades competentes, un máximo para su monto, a reserva de que ese máximo respete el mínimo establecido por el propio Convenio, que en el caso de prestaciones por vejez es de un 40% del total del salario del trabajador ordinario no calificado (arts. 65, 66, 67 *ibid*); lo cual se constituye como parámetro de constitucionalidad de la cuantía de la pensión. En cuanto a ese punto, estos despachos refieren a la indicado en el Informe Interdisciplinario de fecha 9 de octubre de 2019, elaborado por un grupo interdisciplinario de Asesores de la Asamblea Legislativa, el cual señala que: “Con relación al porcentaje máximo (55% monto bruto de pensión) establecido como límite para la contribución solidaria, esta Asesoría considera que a la fecha este tema ha superado el control de constitucionalidad, por lo cual no encontramos inconveniente desde el punto de vista jurídico.” Por lo que la reforma introducida en la ley 9796 cuestionada, no estaría incumpliendo con lo establecido en los convenios que ha firmado Costa Rica con la OIT.

La **PGR** informa que la necesidad de reducir el gasto público originado en el pago de prestaciones económicas relacionadas con

los regímenes especiales de pensión, así como la de equilibrar aquellos regímenes que cuentan con un Fondo, es pública y notoria. En todo caso, advierten que para la aprobación de la ley cuestionada sí se realizaron estudios jurídicos y económicos por parte de la Asamblea Legislativa y de la Superintendencia de Pensiones. Textualmente explicaron lo siguiente:

"En ese sentido, a folio 463 al 484 del expediente legislativo n.º21035 (que culminó con la aprobación de la ley n.º9796) consta el Informe Jurídico AL-DESTIJU- 199-2019, del 26 de agosto 2019, preparado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Asimismo, a folios 510 al 549 de ese expediente consta el Informe Económico AL-DEST-IEC-079-2019, del 3 de setiembre 2019, preparado por ese mismo Departamento. Y, finalmente, a folios 1167 a 1171 del expediente consta el informe rendido por la Superintendencia de Pensiones mediante su oficio SP-1025-2019, del 24 de octubre de 2019".

En consideración de la **Sala** para resolver el agravio corresponde hacer referencia a los antecedentes legislativos que se detallaron en el considerando V de esta resolución y, además, iniciar el análisis a partir de la valoración que ya realizó este Tribunal en la sentencia **n.º2020-019274** ampliamente citada. En lo relativo a la existencia de criterios técnicos la mayoría de la Sala dijo lo siguiente:

"En relación con el proyecto de Ley N° 19.254 sobre la Contribución Especial (posteriormente Ley N° 9383), esta Sala observa que existe, en la exposición de motivos, referencias a los datos dados por el Ministerio de Hacienda, sobre la existencia de un grupo pequeño de pensionados y jubilados que representan el 3% de los sesenta mil jubilados con cargo a la Hacienda Pública y consumen el 15% del presupuesto total. Más aún, se afirma que de la liquidación de egresos del Presupuesto Nacional 2012-2013, los Regímenes de Pensiones tienen una participación de 10.8% del gasto total, convirtiéndose, como es evidente en un disparador del gasto público que merecía la atención del legislador. En este sentido, solo estaría por debajo de otros títulos del presupuesto, como lo sería el servicio de la deuda pública y el Ministerio de Educación, lo cual, significa que ocupa un lugar importante en la demanda de recursos del Estado. Con esta referencia, se citó a la Contraloría General de la República que argumentaba ante la Comisión Permanente Especial para el Control y Gastos Públicos, lo que parecía ser una conclusión ineludible como es la insostenibilidad de los regímenes de pensiones. Más aún, mediante el estudio AL-DEST-IIN-204-20016 del 27 de junio de 2016, del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos se hizo un estudio del proyecto de ley que estaba siendo tramitado a ese momento en la Asamblea Legislativa, la cual, luce una serie de estudios comparativos de los diferentes regímenes de pensiones y su impacto económico en el presupuesto estatal. De donde emerge la preocupación de que las pensiones en el año 2015, serían financiadas con ₡65.850 millones que procederían de la cotización de los miembros activos y pensiones (Leyes N° 7302 y N° 7531), lo que representaba solo un 8.3% del total de los gastos del régimen, y el 91.7% que sería el monto restante el que lo cubriría el Estado. El esquema de pensión que nos ocupa, tiene su Talón de Aquiles en que se trata de un régimen que si bien recibe cotizaciones de trabajadores, pensionados y jubilados, es lo cierto que los estudios que han sido el fundamento de las reformas legales, no reflejan que se trate de un esquema financiero que dependa de la formación de un fondo de pensiones, como si ocurre con otros regímenes, razón por la cual, esto evidencia que existe un importante egreso de recursos públicos que se destinan al pago de pensiones. Esto, evidentemente, condiciona el actuar del Estado que debe garantizar aún más la racionalidad en el gasto público, frente a otros sistemas donde hay un fondo que debe ser resguardado como aumentado, por ello, los esfuerzos buscan mantener un control razonable en el gasto público.

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

"En otros términos, no comparte el Tribunal la tesis del accionante de la existencia de un excesivo sacrificio resultante para los afectados si aún con el tope, van a recibir una cantidad muy por encima del sueldo promedio que se recibe en el sector público y además muy similar al tope máximo impuesto por el régimen básico de la Caja Costarricense de Seguro Social; y en cambio, si nos atenemos a lo dicho por el Ministerio de Trabajo, ese rebajo en las jubilaciones más altas si puede traducirse en beneficio relevante en las finanzas estatales lo que significa al final la posibilidad de un alivio de la carga fiscal de todas las personas que pagan tales sumas. Se afirma la arbitrariedad del criterio empleado como tope de salarios y en esa esta misma línea, se echa en falta un fundamento y sustento técnico para definir la necesidad de topar las pensiones, pero lo cierto es que no se requiere mayor esfuerzo demostrativo para sostener que, a partir del estudio realizado para la Ley 7302 y con la promulgación en ella de un tope de similar estructura, la situación financiera, lejos de mejorar, ha empeorado; de tal manera las medidas tomadas en fundamento en aquellos hallazgos, según se afirma por las autoridades, correrían el riesgo de resultar necesarias pero insuficientes, pero nunca excesivas y menos innecesarias en relación con el beneficio buscado. De otra parte, sobre este mismo tema se ha citado la sentencia 1625-2010 de esta Sala como elemento para afirmar la necesidad de estudios técnicos actuales y ajustados, sin embargo dicha sentencia con sus afirmaciones no puede despegarse de su contexto concreto, consistente en un reclamo por la imposición de un tope para un régimen como el del Poder Judicial, que no presentaba de problemas de sostenibilidad alguno al momento en que se promulga la ley, de modo que cobraba pleno sentido la exigencia de que la intervención legislativa en ese momento contara con la suficiente justificación técnica para sustentar la intervención; no obstante, tal y como se viene señalando, la situación es abiertamente distinta en este caso en que todas las partes coinciden en que actualmente es el Estado Central quien está corriendo con la mayor parte de la carga financiera para sostener los pagos de los regímenes afectados por la ley. Lo anterior se ve aún más reforzado en favor de la razonabilidad de la ley, cuando se aprecia que en el texto normativo se estableció, como condición para la entrada en vigor del tope, justamente la pérdida de sostenibilidad del régimen certificada por las entidades estatales competentes, con lo cual se garantiza que la medida disputada se enlaza de forma directa con el logro de un beneficio para la colectividad".

Los accionantes (...) atacan las Leyes N° 9380, N° 9381 y N° 9383 porque carecen de estudios técnicos, financieros, económicos y actuariales, que demuestren que la contribución especial, solidaria y redistributiva contribuye a la preservación de un fondo, o la corrección de situaciones de desequilibrio. En opinión de la Sala, la argumentación de los accionantes tampoco permite llegar a una conclusión distinta a la dada en el precedente citado, pues los informes sobre los cuales se iniciaron los trámites legislativos,

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

Partiendo de lo anterior, y como ya se destacó líneas arriba en el considerando V de esta sentencia, en lo relativo al establecimiento de un monto mínimo a partir del cual empieza el pago de la contribución, el Poder Legislativo elaboró una propuesta con el propósito de recaudar fondos a efecto de hacer frente al pago de las jubilaciones. El proyecto de ley explicó que su motivación fue reducir las bases exentas de los montos de las pensiones para que puedan aplicárseles las tablas progresivas de la contribución solidaria. Lo anterior, sin dejar de tomar en consideración que la reducción del tope base exento propuesto sobrepasa los montos máximos de pensión dispuestos por la CCSS para el régimen de pensiones de IVM. Para el caso concreto del régimen de pensiones del Magisterio Nacional se constató con datos aportados por la JUPEMA que para el año 2018 existían 39.838 jubilados que no alcanzaban el monto sobre el cual se empieza a contribuir, cifra muy en contraposición a los 3.129 jubilados cuyas pensiones superan los ₡2.200.000.00 y llegan incluso a traspasar los ₡4.500.000.00. Ahora bien, pese a lo argumentado por los accionantes de que se trató una política subjetiva carente de estudios, este Tribunal constató que el proyecto de ley se fundó en datos relativos a las contribuciones en cada régimen y a la expectativa de recaudación. Luego se acreditó que la iniciativa parlamentaria fue publicitada y ampliamente consultada –en sus distintas versiones– a la CGR, SUPEN, JUPEMA, Ministerio de Hacienda, MEP, Tesorería Nacional, DNP, MTSS, Poder Judicial, operadoras de pensiones, etc. En ese sentido se acreditó, por ejemplo, que la DNP destacó que “la iniciativa de ley busca sostenibilidad, eficiencia en el gasto y mayor equidad en materia de pensiones”, también que la Tesorería Nacional –sobre la cual recae el pago de las jubilaciones del RTR– explicó y detalló la gravedad fiscal del país y urgió la aprobación del proyecto de ley. También se constató que la comisión legislativa encargada de conocer y dictaminar el proyecto entrevistó a las autoridades del MTSS, de la SUPEN y de la JUPEMA.

En adición y ante los cuestionamientos realizados, la Comisión requirió estudios actuariales y se constató que la DNP mediante el **oficio n.ºDNP-646-2019 de 2019 de 4 de setiembre de 2019** aportó un estudio realizado por el Departamento de Asesoría Económica Actuarial de la Dirección Nacional de Pensiones ante consulta realizada por la Asamblea Legislativa en el sentido de que “cuál sería el monto que ahorraría el Estado en deuda, con solo bajar a ocho salarios base, la base exenta de la contribución solidaria, en los diferentes regímenes contemplados en el proyecto” También se constató que mediante el oficio DNP-OF-704-2019 **de 23 de setiembre de 2019** el Director Nacional de Pensiones remitió el estudio actuarial realizado por el Departamento Económico Actuarial de esa dirección (ver folios 786 y siguientes). Después que mediante el oficio n.ºSP-907-2019 de **19 de setiembre de 2019** la SUPEN rindió el informe técnico actuarial en lo relativo al RTR del Magisterio Nacional y las pensiones administradas por la DNP (ver folios 804 y siguientes del expediente legislativo). Posteriormente, la SUPEN, mediante el oficio n.ºSP-951-2019 de **2 de octubre de 2019** volvió a manifestarse a favor de la aprobación del proyecto de ley (ver folio 897 y siguientes del expediente parlamentario).

Con fundamento en lo expuesto, considera este Tribunal que no llevan razón los accionantes en sus alegatos respecto de que la legislación cuestionada se trata de un producto meramente subjetivo y político. Es preciso advertir que en el trámite parlamentario la Junta Directiva de la JUPEMA se manifestó decididamente en contra de la iniciativa parlamentaria, mientras que otras autoridades urgieron la necesidad de su aprobación y aportaron múltiples criterios técnicos a efecto de avalarlo y justificarlo. En ese orden de ideas, atendiendo a que existen múltiples insumos técnicos, la Asamblea Legislativa se encontraba en la posibilidad de tomar una determinación como la que acá se cuestiona –reducir el piso sobre el cual empieza a cobrarse la contribución especial y solidaria– basándose en los criterios institucionales, estudios actuariales y entrevistas recabadas. Lo anterior, sin afectar, eso sí, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el contenido esencial del derecho a la jubilación. En tal sentido, como ya se

dijo, el segundo plano de análisis de esta litis sí debe ser estimado en los términos que se resolvió en el considerando anterior. En otras palabras, lo que resulta ilegítimo no es la reducción de la base exenta –que como se ha venido indicando es de \$2.200.000.00–, sino que la sumatoria escalonada de todas las rebajas alcance hasta el 55% del monto bruto que debe recibir la persona jubilada. Ese exceso sí lesiona los derechos fundamentales de las personas jubiladas, por lo que procede acoger este extremo en los términos ya indicados.

XI.- ALEGATOS DE LAS ACCIONES ACUMULADAS

Las acciones de inconstitucionalidad números **20-006870-0007-CO**, **20-006872-0007-CO**, **20-006874-0007-CO**, **20-007213-0007-CO**, **20-007897-0007-CO**, **20-008215-0007-CO**, **20-008213-0007-CO**, **20-008911-0007-CO**, **20-008913-0007-CO**, **20-008917-0007-CO** fueron acumuladas a este proceso. En dichas acciones se acusa que la modificación de la contribución extraordinaria – que entraría a regir a partir del 21 de junio de 2020 para las personas jubiladas del Régimen del Magisterio Nacional– es contraria al derecho fundamental de jubilación y no cuenta con los estudios técnicos que la justifiquen. Además, carece de razonabilidad, lesiona el principio de seguridad jurídica de cara a situaciones jurídicas consolidadas, así como el principio de igualdad, el principio de no confiscatoriedad y constituye una doble imposición. También reclama que es contraria a la protección especial de las personas adultas mayores y el principio *pro homine*.

Concretamente, en la acción **n.º20-007897-0007-CO** se agrega un argumento adicional que es que, según afirma el accionante Nombre02, la ley 7268 introdujo la contribución extraordinaria, como una cotización especial para el Régimen, para el fortalecimiento del respectivo fondo, que finalmente no se constituyó. Asimismo, exoneró de tal gravamen a quienes postergaran por siete años la jubilación. Agrega que la ley 7531 no indicó nada con respecto a esa posibilidad de exoneración, pero en su artículo 2 reconoció derechos adquiridos “en todos sus elementos” de la jubilación, excepto en cuanto a cotizaciones. Conforme al art. 72 de la misma ley, esa excepción va referida a las tasas de cotización, las que solo pueden modificarse con sujeción a condiciones precisas. Aduce que a pesar de que la ley 7531 no preveía lo relativo la exoneración, se entendió que ésta sobrevivía a título de derecho adquirido.

Adicionalmente, se tiene que la acción acumulada **n.º20-008551-0007-CO** promovida por Óscar Eduardo González Camacho, cédula de identidad n.ºCED44, apoderado especial judicial de Jorge Azofeifa Navas se cuestiona de forma muy similar que los arts. 2, inciso c), y 6 de la ley 9796 del 5 de diciembre de 2019, por estimar que son contrarios al principio de irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, principio de intangibilidad de los actos propios, principio de confianza legítima, no confiscatoriedad, capacidad económica y razonabilidad y proporcionalidad, así como la tutela especial a las personas adultas mayores.

Por su parte, los coadyuvantes señalaron en similar sentido que el derecho a la jubilación es un derecho humano, el cual resulta vulnerado con dicha norma impugnada, porque se reduce el monto neto de la jubilación, incluyéndose un nuevo grupo y lesionándose por rebote el grupo ya afectado.

En criterio de la Sala, la mayoría de los agravios planteados tanto por los accionantes como los coadyuvantes ya fueron resueltos en las consideraciones previamente realizadas. En ese sentido, según se ha indicado, la contribución especial y solidaria no es una figura inconstitucional y su pago junto con otros rubros no es en sí mismo lesivo de los derechos fundamentales de las personas jubiladas (derecho a la jubilación, principios de igualdad y no discriminación, irretroactividad y protección de las personas adultas mayores). En lo relativo a bajar el piso del monto exento de la contribución especial solidaria, considera esta Sala que ello no es inconstitucional, pues la Asamblea Legislativa adoptó esa medida a efecto de mejorar el estado de las finanzas públicas pensando en la estabilidad presupuestaria sin afectar excesivamente a las personas adultas mayores, dado que resguarda un monto que les permite hacer frente a las contingencias de la vejez en condiciones de dignidad, tomándose como estándar que el mínimo exento supera el tope máximo de jubilación de los afiliados al Régimen de IVM que administra la CCSS. Al respecto debe insistirse que esto no quiere decir que en todos los regímenes deba aplicarse un tope similar, pues cada agrupación tiene características disímiles y regulaciones especiales. Pero en el caso concreto sirve como criterio o estándar orientador a efecto de valorar que las prestaciones que reciben los accionantes –adscritos al RTR del Magisterio Nacional– superan en más de \$700.000.00 los montos máximos establecidos para los jubilados por el IVM.

Luego, en lo relativo a la sumatoria de las rebajas hasta un 55% del monto bruto de la jubilación, la Sala considera que eso sí es inconstitucional por despojar a la persona jubilada de un monto superior al que se admite en la norma de seguridad social de la OIT. En este punto, como ya se dijo, la acción debe declararse con lugar.

Respecto de los supuestos derechos adquiridos de los jubilados que aplicaron la postergación (expediente **n.º20-007897-0007-CO**), es preciso señalar que la PGR emitió la opinión jurídica **n.ºOJ-028-2018** de 9 de marzo de 2018 que es muy clarificadora sobre el reproche planteado:

*“La duda que se nos plantea es si la contribución especial, solidaria y redistributiva a la cual hace referencia la norma recién transcrita aplica para todos los jubilados del Magisterio Nacional, **o si las personas que optaron por la postergación de su retiro al amparo de la ley n.º 7268, mantienen la posibilidad (prevista en el artículo 12 de esa ley) de no realizar tal aporte.***

*Esta Procuraduría considera que la respuesta a esa pregunta se encuentra en el propio artículo 2 de la ley n.º7531, el cual dispone, claramente, que las pensiones y jubilaciones otorgadas al amparo de la ley n.º2248 y de la n.º7268 mencionadas “... continuarán reguladas por las normas vigentes en el momento de su adquisición, en todos sus elementos, **salvo en lo referente a las cotizaciones a cargo de los pensionados, lo cual queda sujeto a lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la presente ley.**” (El subrayado no es del original). Al no existir en los artículos 70 y 71 de la ley n.º7531 disposición alguna que exima del pago de la contribución a las personas jubiladas que optaron por postergar su retiro, debe concluirse que todos los pensionados y jubilados del Magisterio Nacional están afectos a la contribución especial, solidaria y redistributiva a la que se refiere el artículo 71 de la ley n.º7531, con independencia tanto de la ley bajo la cual consolidaron su derecho, como de si optaron o no por la postergación.*

Cabe indicar que la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto, al menos en tres ocasiones, que la posibilidad de exceptuar a los jubilados con postergación del pago de la contribución especial, solidaria y redistributiva, quedó sin efecto con la entrada en vigencia de la ley n.º 7531 citada. Se trata de las sentencias 667-2008 de las 9:10 horas del

13 de agosto de 2008, 175-2015 de las 9:30 horas del 12 de febrero de 2015, y la 362-2015 de las 9:55 horas del 27 de marzo de 2015. La primera de esas resoluciones indicó lo siguiente:

“IV.- RECUSO DEL ESTADO. SOBRE LA EXONERACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL AL RÉGIMEN DEL MAGISTERIO NACIONAL. La representación del Estado objeta la exoneración de la contribución especial que acordó el Tribunal. Sostiene, que si bien es cierto el artículo 12 de la Ley Nº 7268, luego de establecer la obligatoriedad de todos los pensionados y jubilados de aportar una **contribución especial (con destino específico para el fortalecimiento del Fondo)**, eximió de esa obligación a los pensionados que recibían aumento por postergación, también lo es que la Ley Nº 7531, de 10 de julio de 1995, reguló las cotizaciones para todas las personas pensionadas o jubiladas y en sus artículos 1, 2, 70 y 71 **estableció los porcentajes de cotización especial y no hizo ninguna excepción a la obligación de cotizar por parte de los pensionados**, aun cuando estén disfrutando de los beneficios de las Leyes Nº 2248 (de 5 de setiembre de 1958 y sus reformas) y Nº 7268, por lo que **se eliminó la posibilidad de exonerar** a algún grupo (de beneficiarios del Régimen del Magisterio Nacional) **de cotizar bajo los términos contenidos en esa ley (la 7531)**. Sostiene que, con base en el **principio de legalidad se debe aplicar la nueva regulación sobre cotizaciones** bajo el Régimen del Magisterio Nacional, que incluye la obligatoriedad de la cotización para casos como el de autos. Lleva razón la presentación del Estado. En efecto, del análisis de la evolución normativa del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional se desprende, que la obligación contributiva de todos los pensionados o jubilados varió en el tiempo y sobre todo para los que tuvieron el trato especial y diferenciado por el hecho de tener una pensión aumentada por el rubro relativo a postergación. (...) a los que obtenían una pensión mayor por haber postergado el retiro, se les exoneró del pago de la contribución especial al Fondo, viendo de esa forma incrementado el ingreso. Sin embargo, ese privilegio (por la desigualdad en las cargas para el sostenimiento del Fondo de Pensiones) fue eliminado mediante los artículos 2, 70 y 71 de la Ley Nº 7531, de 10 de julio de 1995 (que sustituyó el texto de la Ley Nº 7268 y reformó íntegramente la Ley Nº 2248) (...) De esa forma se estableció un trato igual para todos los pensionados con independencia de si recibían o no aumento en el beneficio por haber postergado el retiro, aumento que conservaban los jubilados, como en el caso del actor, que pudieron diferir el recibo de la pensión durante la vigencia de la Ley Nº 7268. (...) Esos serán los parámetros legales aplicables al caso del actor, quien por haberse acogido a la jubilación a partir del 1º de junio del 2000 no puede liberarse de la contribución especial que se le ha venido aplicando, debiendo quedar sujeto (por el principio de legalidad), al igual que el resto de los pensionados y jubilados, a lo dispuesto en el numeral 71 de la Ley Nº 7531 (en cuanto a contribución especial), por disponerlo así el artículo 2 de ese cuerpo normativo”.

La tesis anterior ha privado también en las resoluciones del Tribunal Administrativo de Seguridad Social, las cuales han establecido que con la entrada en vigencia de la ley 7531, todos los pensionados del régimen del Magisterio Nacional quedaron sujetos al pago de la contribución a la que se refiere el artículo 71 de dicha ley. En esa dirección pueden consultarse las resoluciones 727-2016 de las 10:25 horas del 27 de junio de 2016, 989-2016 de las 10:35 horas del 26 de setiembre de 2016, y 1042-2016 de las 12:10 horas del 3 de octubre de 2016.

Es importante señalar que en los casos en los que exista un acto declarativo de derechos emitido con posterioridad al 13 de julio de 1995 (fecha en que entró en vigencia la ley n.º 7531 citada) en el cual se haya establecido que algún pensionado en particular no estaba sujeto a la contribución especial en estudio, deberán analizarse las opciones para la eventual anulación de ese acto.

(...)

2. Al no existir en los artículos 70 y 71 de la ley n.º 7531 disposición alguna que exima del pago de la contribución a las personas jubiladas que optaron por postergar su retiro, debe concluirse que todos los pensionados y jubilados del Magisterio Nacional que perciban prestaciones económicas que excedan el tope máximo establecido por ley están afectos a la contribución especial, solidaria y redistributiva a la que se refiere el artículo 71 de la ley n.º 7531, con independencia tanto de la ley bajo la cual consolidaron su derecho, como de si optaron o no por la postergación.

3. En los casos en que exista un acto declarativo de derechos emitido con posterioridad al 13 de julio de 1995 (fecha en que entró en vigencia la ley n.º 7531 citada) en el cual se haya establecido que algún pensionado en particular no estaba sujeto a la contribución especial en estudio, deberán analizarse las opciones para la eventual anulación de ese acto.”

Lo resuelto por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en el voto n.º 2015-000175 de las 09:30 hrs. de 12 de febrero de 2015 dice lo siguiente:

“En todo caso, a pesar de lo dicho anteriormente, es necesario hacer ver que, de todas maneras, no le corresponde al actor la exoneración, por ser un beneficio que fue derogado precisamente por la Ley 7531. Al respecto, a pesar de ser un extracto extenso, es esencial transcribir el considerando IV de la sentencia de esta Sala n.º 667-08 de las 9:10 horas del 13 de agosto del 2008, en la cual se trató con suma claridad el tema: **“IV.- RECURSO DEL ESTADO. SOBRE LA EXONERACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL AL RÉGIMEN DEL MAGISTERIO NACIONAL.** La representación del Estado objeta la exoneración de la contribución especial que acordó el Tribunal. Sostiene, que si bien es cierto el artículo 12 de la Ley Nº 7268, luego de establecer la obligatoriedad de todos los pensionados y jubilados de aportar una **contribución especial (con destino específico para el fortalecimiento del Fondo)**, eximió de esa obligación a los pensionados que recibían aumento por postergación, también lo es que la Ley Nº 7531, de 10 de julio de 1995, reguló las cotizaciones para todas las personas pensionadas o jubiladas y en sus artículos 1, 2, 70 y 71 **estableció los porcentajes de cotización especial y no hizo ninguna excepción a la obligación de cotizar por parte de los pensionados**, aún cuando estén disfrutando de los beneficios de las Leyes Nº 2248 (de 5 de setiembre de 1958 y sus reformas) y Nº 7268, por lo que **se eliminó la posibilidad de exonerar** a algún grupo (de beneficiarios del Régimen del Magisterio Nacional) **de cotizar bajo los términos contenidos en esa ley (la 7531)**. Sostiene que, con base en el **principio de legalidad se debe aplicar la nueva regulación sobre cotizaciones** bajo el Régimen del Magisterio Nacional, que incluye la obligatoriedad de la cotización para casos como el de autos. Lleva razón la presentación del Estado. En efecto, del análisis de la evolución normativa del

Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional se desprende, que la obligación contributiva de todos los pensionados o jubilados varió en el tiempo y sobre todo para los que tuvieron el trato especial y diferenciado por el hecho de tener una pensión aumentada por el rubro relativo a postergación. Tenemos que el artículo 18 de la Ley N° 2248 (de 5 de setiembre de 1958) dispuso:

“Artículo 18.- La cuota de cada educador activo será equivalente a un cinco por ciento (5%) de sus dotaciones ordinarias y extraordinarias; para los pensionados regirá el mismo porcentaje. **El porcentaje mencionado se podrá aumentar** de acuerdo con un estudio actuarial que realice el Ministerio de Economía y Hacienda. **Esta disposición no se aplicará al porcentaje que corresponde a los pensionados.**” Como puede notarse, en esa oportunidad el legislador impuso una carga de contribución menor para todos los pensionados y jubilados. Por su parte el artículo 12 de la Ley N° 7268, indica:

“Quienes perciban **pensiones o jubilaciones superiores al tope máximo establecido** en el párrafo primero del artículo 9 de esta Ley, **aportarán, además** del porcentaje indicado en el párrafo inmediato anterior, **una contribución especial**, con destino específico para el fortalecimiento del Fondo, según la siguiente escala:

- a) **Sobre el exceso de este tope y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional** a esa suma, cotizarán con un quince por ciento (15% de ese exceso).
- b) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un veinticinco por ciento (25%) de ese exceso.
- c) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior y hasta un veinticinco por ciento (25%) adicional a esa suma, cotizarán con un treinta y cinco por ciento (35%) de ese exceso.
- d) Sobre el exceso del monto máximo de la base de cálculo inmediata anterior en adelante, cotizarán con un cuarenta y cinco por ciento (45%) de ese exceso. **Se exceptúan de la contribución de este aporte excepcional** a título de solidaridad, **los funcionarios que se acojan al beneficio de postergación** contenido en el párrafo segundo del artículo 9 de esta Ley (...). (Se agrega el destacado).”

El artículo 9 ídem, se refería al tope de las pensiones o jubilaciones y la posibilidad de mejorar el beneficio por postergación. Aquí notamos un trato especial para algunos jubilados, porque a los que obtenían una pensión mayor por haber postergado el retiro, se les exoneró del pago de la contribución especial al Fondo, viendo de esa forma incrementado el ingreso. Sin embargo, ese privilegio (por la desigualdad en las cargas para el sostenimiento del Fondo de Pensiones) fue eliminado mediante los artículos 2, 70 y 71 de la Ley N° 7531, de 10 de julio de 1995 (que sustituyó el texto de la Ley N° 7268 y reformó íntegramente la Ley N° 2248), al disponer:

“Artículo 2.- **Derechos adquiridos.** Las pensiones y las jubilaciones otorgadas por los regímenes mencionados en los incisos a) y b) del artículo anterior, continuarán reguladas por las normas vigentes en el momento de su adquisición, en todos sus elementos, **salvo en lo referente a las cotizaciones a cargo de los pensionados, lo cual queda sujeto a lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la presente ley (...)**” (el destacado no es del original).

“Artículo 70.- **Cotización básica** de los funcionarios activos y **de los pensionados.** Todos los funcionarios activos cubiertos por este Régimen, **así como los pensionados**, sea **que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores**, sean estas la N° 2248, del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas o la N° 7268, del 14 de noviembre de 1991 y su reforma, **cotizarán a favor del Estado, según la siguiente tabla:**

- a. Hasta dos veces la base cotizable, con el diez por ciento (10%) de su salario o pensión.
- b. Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de su salario o pensión
- c. Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con el catorce por ciento (14%) de su salario o pensión.
- d. Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 41 de este ley, con el dieciséis por ciento (16%) de su salario o pensión.

Debe entenderse por base cotizable, el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.” (lo que se resalta no es del original).

“Artículo 71.- **Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados.**

Además de la cotización común establecida en el artículo anterior, **los pensionados y los jubilados cuyas prestaciones superen los montos que se fijará, contribuirán en forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla: (...)**” (el destacado no es del original).

De esa forma se estableció un trato igual para todos los pensionados con independencia de si recibían o no aumento en el beneficio por haber postergado el retiro, aumento que conservaban los jubilados, como en el caso del actor, que pudieron diferir el recibo de la pensión durante la vigencia de la Ley N° 7268. Además, la Sala Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de esos numerales en el tanto variaron las normas sobre las cotizaciones que deben pagar, a partir de la vigencia de la nueva legislación, los pensionados y pensionadas o jubilados y jubiladas al amparo del Régimen del Magisterio Nacional. Ese Tribunal, ha dicho que el artículo 2 de la Ley N° 7531, no es inconstitucional, porque a las nuevas obligaciones que se fijan respecto al sostenimiento del régimen (contribución básica y especial) no se les está dando efecto retroactivo, sino que rigen hacia el futuro, o sea que se aplicarán a las pensiones vigentes y futuras a partir de la vigencia de ese cuerpo normativo (ver Voto N° 5236-99, de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999). En ese mismo voto se pronunció respecto de la contribución al régimen y con ello las rebajas al monto de la pensión o jubilación, indicando que no hay un derecho adquirido al monto de la pensión. En el voto N° 2235-01, de las 15:27 horas del 21 de marzo del 2001, denegó la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 12 de la Ley N° 7268, 70 y 71 de la Ley N° 7531, en el tanto establecen una contribución ordinaria y otra especial y solidaria a cargo de los pensionados y jubilados. Esos serán los parámetros legales aplicables al caso del actor, quien por haberse acogido a la jubilación a partir del 1° de junio del 2000 no puede liberarse de la contribución especial que se le ha venido aplicando, debiendo quedar sujeto (por el principio de legalidad), al igual que el resto de los pensionados y jubilados, a lo dispuesto en el numeral 71 de la Ley N° 7531 (en cuanto a contribución especial), por disponerlo así el artículo 2 de ese cuerpo normativo. En consecuencia, lo que procede es revocar lo resuelto por el Tribunal en cuanto declaró con lugar la demanda en todos sus extremos y denegó las

excepciones de sine actione agit y con esta las de falta de derecho y falta de legitimación activa y pasiva, defensas que se deben acoger y denegar la demanda en todos sus extremos, tal y como se dispuso en sentencia de primera instancia.” Así, siguiendo la misma línea esbozada en esta resolución que se cita, no corresponde al actor el derecho de exoneración pretendido, con respecto de lo cual, se acogen las excepciones de falta de derecho interpuestas por las demandadas”. (Criterio que fue reiterado en la sentencia **n.º2019-000299** de las 09:30 hrs. de 13 de marzo de 2019 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

Las consideraciones recién transcritas se refieren al análisis realizado en las sedes ordinarias de legalidad en lo relativo a la aplicación o no de la exoneración luego de la aprobación de la ley 7531 y no la ley 9706. Sin embargo, sirven para ilustrar que la discusión quedó zanjada en las vías de legalidad desde hace muchos años siguiendo la jurisprudencia de la Sala. En consecuencia, el hecho de que la normativa impugnada no contemple una exoneración a favor de cierto grupo de jubilados que aspiró a la postergación no es inconstitucional. Al respecto, recuérdese que los arts. 61 y 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios disponen en lo conducente lo siguiente:

“Art. 61.- Concepto. Exención es la dispensa legal de la obligación tributaria.

Art. 62.-Condiciones y requisitos exigidos

La ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien, si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones”.

En consecuencia, es el legislador el que válidamente podría mediante una ley conferir las exenciones. En el *sub lite*, conforme la exposición de motivos del proyecto de ley se deduce que el legislador no deseaba mantener la figura de la exoneración por postergación. Por el contrario, se evidenció la situación de que en el Régimen del Magisterio Nacional no se estaba recaudando lo deseado y lo requerido, pues en realidad las personas jubiladas que pagan por la contribución especial solidaria no representan el grueso de la población jubilada por el Magisterio Nacional y porque había muchísimos casos a los que se les aprobó la figura de la “exoneración”. Dice así la exposición de motivos del proyecto de ley:

“Concretamente, y de conformidad con la información recopilada en el Oficio DE-0518-10-2018, del 11 de octubre de 2018, emitido por la Dirección Ejecutiva de JUPEMA, existen 42.967 pensionados en el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio. De esos, 752 superan el tope del catedrático universitario establecido Dirección01 establecido como monto legal mínimo exento de la aplicación de la contribución solidaria del artículo 71 de la Ley 2248. Solo a 530 pensiones de las 752 indicadas, se les aplica la contribución solidaria porque el resto (222) están “exoneradas””.

En consecuencia, se deduce que la voluntad del legislador es la de no contemplar ningún tipo de exención al pago de estas contribuciones. Por lo demás, como ya se examinó anteriormente, esta Sala valoró la constitucionalidad de la ley 7268 del 14 de noviembre de 1991, Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional en donde expresamente se había dispuesto en el transitorio I de la norma que **“Por no tratarse de derechos adquiridos, esta disposición no se aplica a la cuota que deberán cubrir los pensionados ni a la contribución extraordinaria a las que se refiere el artículo 12 de esta Ley”** y concluyó que:

“En este caso, las explicaciones anteriores sirven de base para declarar que la contribución que se fija a cargo de los pensionados del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional en el artículo 12, y la exclusión que de dicha contribución se hace como derecho adquirido en el transitorio I ambos de la Ley número 7268, no lesionan el artículo 34 de la Constitución Política, por formar parte del elenco de limitaciones que válidamente han formado parte del derecho fundamental a la jubilación que ostenta el accionante desde su ingreso y de las cuales no puede sustraerse porque las adquirió junto con él”.

Consideraciones que ahora corresponde reiterar respecto de la ley 9796 de diciembre de 2019.

Ahora bien, el análisis concreto de cada situación particular –según los términos de la jubilación y los requisitos establecidos conforme al complejo normativo *supra* señalado– debe ser valorado y resuelto en las sedes ordinarias de legalidad. Al respecto, se tiene conocimiento por parte de esta Sala que el Estado ha instaurado decenas de procesos de lesividad justamente para cuestionar la aplicación presuntamente irregular de exoneraciones al pago de las contribuciones especiales y solidarias pese a lo dispuesto expresamente por el legislador en la ley 7268.

En conclusión, debe decirse que el hecho de no prever una excepción al pago de estas contribuciones no es inconstitucional y que el supuesto derecho a la exoneración debe ser examinado en cada caso concreto conforme a la normativa aplicable.

XII.- APLICACIÓN CONCRETA DE LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA

En último término, se hace preciso insistir que en una acción de inconstitucionalidad no corresponde llevar a cabo un análisis de legalidad a efecto de examinar si las autoridades de JUPEMA o del Ministerio de Hacienda están realizando una apropiada aplicación del ordenamiento jurídico a la luz de la situación concreta de cada persona jubilada. Al respecto, esta Sala ha reiterado que “la aplicación indebida de la ley o su errónea interpretación en el caso concreto” no es materia propia de conocerse mediante la acción de inconstitucionalidad (sentencia **n.º1994-5966**). Cada situación particular puede ser examinada conforme a todo el bloque de legalidad en las sedes ordinarias competentes. Así, por ejemplo, en la sentencia **n.º2001-02235** este Tribunal advirtió lo siguiente:

“La Sala no encuentra motivos para modificar su anterior criterio, aparte de que, como en la sentencia transcrita también se agrega, establecer si hay una afectación del contenido esencial del derecho, es una cuestión que debe analizarse caso por caso”.

Adicionalmente, en la sentencia **n.º2019-024201** se resolvió lo siguiente:

“En reiteradas ocasiones, esta Sala ha señalado que los cuestionamientos sobre la aplicación de normas no pueden ser objeto de

un proceso de acción, el cual está diseñado para ejercer un control de constitucionalidad de las normas y no, para examinar la correcta interpretación y/o aplicación del Derecho. En consecuencia, no le corresponde a este Tribunal Constitucional determinar cuál es la norma aplicable en el caso concreto, o si cabe o no la prescripción declarada por JUPEMA, en tanto esto alude a un conflicto de legalidad ordinaria que excede el ámbito de competencia de este Tribunal. Por las mismas razones se rechaza la pretensión tendiente a que este Tribunal ordene el pago de una determinada suma de dinero. A la luz de lo expuesto, la acción resulta inadmisibles y debe ser rechazada”.

En razón de lo anterior, cada situación concreta bien puede ser ventilada en las vías competentes de legalidad, sedes en las que se pueden plantear todos los reproches que se refieran a la correcta aplicación e interpretación de las normas legales y reglamentarias vigentes.

XIII.- CONCLUSIÓN

Corolario de las consideraciones realizadas se impone declarar parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y, en consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecido en el art. 5 de la ley 9796 en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada del Régimen del Magisterio Nacional. El Magistrado Castillo Viquez da razones diferentes. El Magistrado Cruz Castro da razones adicionales. La Magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes.

En todo lo demás, se declaran sin lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

La magistrada Garro Vargas consigna nota.

El magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas; es decir, no constituyen medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad.

XIV.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Debe prevenir esta Sala a las partes que, de haber aportado algún documentos en papel, así como objetos o pruebas respaldadas por medio de cualquier dispositivo adicional, o por medio de soporte electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo de treinta días hábiles después de recibida la notificación de esta sentencia, de lo contrario todo ello será destruido de conformidad con lo establecido en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión n.º 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en Boletín Judicial n.º 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión n.º 43-12 celebrada el 03 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

POR TANTO:

Se declaran parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

En consecuencia, se anula el porcentaje de cotización y la contribución especial establecido en el art. 5 de la ley 9796 en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada del Régimen del Magisterio Nacional. Sin embargo, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz social, la Sala gradúa y dimensiona el efecto de esta resolución, de modo que, a partir del mes siguiente de la notificación de esta sentencia, la Administración Tributaria deberá realizar el ajuste correspondiente conforme a esta sentencia, de tal manera que la carga tributaria que pesa sobre el monto de las jubilaciones y pensiones no exceda el 50% del monto bruto que recibe el jubilado o pensionado.

El Magistrado Castillo Viquez da razones diferentes.

El Magistrado Cruz Castro da razones adicionales.

La Magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes.

En todo lo demás, se declaran sin lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

El magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas; es decir, no constituyen medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad.

La magistrada Garro Vargas consigna nota.

Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Fernando Castillo V.
Presidente

Fernando Cruz C.

Paul Rueda L.

Anamari Garro V.

Ingrid Hess H.

Alejandro Delgado F.

Rosibel Jara V.

Exp: 20-005702-0007-CO

Res. n.º 2024-006250

Razones adicionales del Magistrado Cruz Castro.- Los límites del legislador frente al derecho de pensión y el establecimiento de contribuciones especiales.

En este voto he concurrido con la mayoría en cuanto resolvió parcialmente con lugar las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y por lo tanto, se procedió a anular el porcentaje de cotización y la contribución especial establecidos en el art. 5 de la ley 9796 en cuanto exceden el 50% del monto bruto de la pensión que corresponde a la persona jubilada o pensionada del Régimen del Magisterio Nacional. Además de las razones que se indican en el voto, he considerado oportuno suscribir estas razones adicionales para expresar algunos argumentos adicionales al tema básico que es objeto de esta acción, a saber, las denominadas contribuciones especiales y demás cargas tributarias que se han venido estableciendo en perjuicio de pensiones ya establecidas. En un sentido similar a como lo expresé en una acción de inconstitucionalidad anterior (ver voto n°2020-19274. <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1027847>), considero que este tema requiere un cuidadoso análisis sobre derechos adquiridos y sobre los límites de la potestad legislativa frente a los ciudadanos.

Estimo que este tipo de gravámenes sobre los montos de pensiones sólo pueden establecerse cuando el trabajador está activo y aún en ese supuesto, únicamente en casos muy excepcionales y con pleno sustento técnico.

Una vez que el trabajador se ha jubilado o pensionado, no pueden imponerse contribuciones especiales o cargas tributarias adicionales, máxime cuando estas cargas se imponen sin un sustento técnico sólido e integral. Por otra parte, le está vedado al legislador modificar el monto de la pensión, si ya ha sido reconocida. Estos gravámenes adicionales no pueden aplicarse a las jubilaciones concedidas, ni siquiera si se establece que se aplicarán a los meses venideros. Así entonces, las contribuciones o cargas sólo podrían afectar a las pensiones nuevas, no así a las ya otorgadas. Las pensiones ya otorgadas se vuelven inmunes al establecimiento de este tipo de contribuciones y gravámenes. La vulnerabilidad y limitaciones que vive el pensionado, justifican aún más una tutela a sus derechos. La tutela especial al adulto mayor, es un horizonte y referente que no puede ignorarse en estas decisiones, aunque en muchos casos, se ignora.

No puede desconocerse que las personas pensionadas constituyen un grupo vulnerable de la población, que deben ser protegidas de forma especial, como lo establece nuestra Constitución Política (art. 51). Sobre la protección especial de la población jubilada, nótese que existen una serie de principios y normas constitucionales e internacionales de derechos humanos que relacionan el derecho a la pensión con una garantía de prestación durante la vejez. Así por ejemplo, el artículo 25 del Convenio sobre la Seguridad Social, No. 102 de la OIT, establece lo siguiente:

"Artículo 25

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

En el mismo sentido, véanse los artículos 16 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 31 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, 5 de la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social, número 118 de la O.I.T., 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todos los cuales se refieren al derecho a la pensión como un derecho humano. Derecho que además se enmarca dentro del reconocimiento de nuestro Estado como Estado social y democrático de Derecho, en donde, se recoge el principio de solidaridad social, la equidad en las relaciones societarias, la promoción de la justicia social y la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, descartando discriminaciones arbitrarias e irrazonables.

Así entonces, las contribuciones especiales o cargas tributarias adicionales al monto de las pensiones puede establecerlas el legislador, pero no a las pensiones ya otorgadas. A los que ya disfrutaban de su pensión, no se les puede aplicar una norma que reduzca el monto de la dotación económica asignada. Esta limitación es consonante con una saludable limitación al poder: el principio de irretroactividad de las normas y al reconocimiento de la intangibilidad del monto de pensión ya otorgada. El legislador puede establecer estas contribuciones a las pensiones, pero solamente al trabajador activo, no al jubilado. El jubilado tiene derecho a que se respeten las condiciones y reglas bajo las cuales obtuvo su pensión, es decir, que se mantengan las condiciones que la ley contenía para él al momento en que adquirió su derecho a la jubilación. Los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas adquieren especial trascendencia y luminosidad frente a una persona jubilada.

Además, el único supuesto que se podría admitir para poder establecer este tipo de contribuciones especiales a una pensión ya otorgada, para los meses venideros, sería que se compruebe una incidencia fiscal importante y previa razonabilidad técnica. Debe existir un motivo bien fundado para imponer estas restricciones.

Los estudios técnicos de las leyes impugnadas no se refieren a si tales medidas son útiles para preservar el fondo o el sistema de pensiones, o que con ellas se corrigen las situaciones de desequilibrio, y que no se generan minusvalías para los pensionados y jubilados que se verían afectados haciéndoles nugatorio el disfrute del derecho jubilatorio. En segundo lugar, claramente no existe sustento técnico sobre el contenido de la medida y su impacto en los jubilados.

Por otro lado, comparando lo que sucede con la carga tributaria en materia de renta, el límite máximo de renta a las empresas es del 30 % y el 25% a personas físicas. Así entonces, frente a los jubilados, el Estado tiene también límites para su potestad impositiva; la pensión para un jubilado, es su ingreso, por esta razón, las obligaciones tributarias o como en este caso, las contribuciones especiales, que se le impongan deben regirse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables a las

tasas impositivas que se fijan para salarios y ganancias. El hecho que una persona se jubile, no deja en libertad al Estado para imponer una obligación impositiva o una contribución especial que supere los límites tributarios de los asalariados y las personas jurídicas. Así que en estos porcentajes, se evidencian desigualdades o discriminaciones ilegítimas, pues el porcentaje de esta contribución supera, sobradamente, el impuesto a las personas jurídicas y a las personas físicas. Esta diferenciación se hace sin ninguna justificación que determine la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, que es el parámetro para una norma restrictiva en el plano económico.

Desde el punto del derecho tributario constitucional, no existe un sustento doctrinal satisfactorio que convierta una contribución solidaria, en un impuesto. Son contribuciones que se alejan del derecho tributario, pero se adentran en una zona indeterminada conceptualmente, imprecisión que es fuente de arbitrariedad o la imposición de obligaciones sin límites precisos, más allá de la propia voluntad del poder que impone esa contribución.

No dudo que en un Estado solidario como el costarricense, puedan ser necesarias contribuciones, pero no sólo de parte de los pensionados o jubilados, también se requiere el aporte solidario de los sectores de mayores ingresos del país. Por el momento, el límite máximo de la solidaridad lo determinan las tasas de impuesto sobre la renta. Es probable que deberían ser superiores, pero si se aumentan, debería ser para toda la población. La solidaridad no es sólo una obligación de los jubilados, es de toda la población. Los sectores de altos ingresos, tienen una gran deuda con las aspiraciones de equidad, igualdad y solidaridad de la sociedad costarricense, pero eso se expresa en las potestades tributarias y en lo que se contribuye del producto interno bruto, que en el caso costarricense, no supera el dieciséis por ciento. La ruta de la solidaridad, apenas comienza, el primer paso: la contribución solidaria de los pensionados, pero queda mucho por hacer. Si nos quedamos anclados en las obligaciones solidarias para los jubilados, será difícil que este concepto de solidaridad en la contribución, se extienda a otros sectores sociales y económicos.

Deberíamos esperar más contribuciones solidarias de los sectores de mayores ingresos, esa es la ruta política que se ha iniciado con el proyecto consultado. Empero, como lo expresé, es inevitable pensar que respecto de los jubilados y pensionados, la voluntad política encuentra poca resistencia, por ello, el tema se hace muy complicado frente a otros sectores que tienen el poder efectivo en el campo político y económico.

El establecimiento de contribuciones especiales a las pensiones y su consecuente reducción del monto percibido, debe estar razonablemente sustentado. Razonabilidad y proporcionalidad, las líneas infranqueables para las decisiones desde el poder. No basta decir que algo es razonable y proporcional, hay que demostrarlo y resistir los cuestionamientos del mismo nivel. Hay que tener mucha prudencia en estas acciones restrictivas, especialmente cuando incide en las condiciones de vida de grupos vulnerables como los jubilados. No parece ser esta la mejor vía para fortalecer el Estado social de Derecho. La dignidad de la población jubilada requiere mayor cautela en las decisiones desde el Poder. Los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, rigen, con mayor intensidad, para una población tan vulnerable como los adultos mayores.

Fernando Cruz C.
Magistrado

Expediente: 20-005702-0007-CO

Res. 2024006250

Voto salvado del magistrado Rueda Leal.

Sobre el particular, la mayoría de este Tribunal fundamenta la admisibilidad de las acciones a partir de la resolución interlocutoria nro. 2020-5008 de las 9:30 horas de 13 de marzo de 2020 dictada en el expediente nro. 19-024345-0007-CO, en la cual se otorgó, por mayoría, plazo para interposición de acción de inconstitucionalidad contra la ley nro. 9796. No obstante, en ese pronunciamiento salvé el voto en los siguientes términos:

“Voto salvado del Magistrado Rueda Leal. Con el respeto acostumbrado, salvo el voto por los siguientes motivos.

Observo que el recurrente cuestiona una norma de alcance general que, arguye, se encuentra en contraposición con el bloque de constitucionalidad. En casos semejantes, lo usual es que la Sala proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y otorgue a la parte recurrente el plazo de quince días para que formalice una acción de inconstitucionalidad, como resolvió el voto de mayoría. Empero, destaco que la ley n.º 9796, publicada en La Gaceta n.º 243 del 20 de diciembre de 2019, dispone claramente que “Rige seis meses después de la publicación”, por lo que su fecha de entrada en vigencia es el 21 de junio de 2020. Este hecho conlleva que el emplazamiento del citado numeral 48 sea ocioso, dado que faltan más de tres meses para la fecha señalada y, en caso de que se presentase una acción de inconstitucionalidad, la misma sería irremediabilmente rechazada, según ha expresado la Sala en el pasado:

“I.- SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Esta acción se interpone contra el inciso f) del artículo 17 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores (Ley n.º 3503 del 10 de mayo de 1965), el cual fue adicionado mediante el artículo único de la Ley n.º 9600 del 13 de agosto de 2018. La citada Ley n.º 9600 establece expresamente que “Rige tres meses después de su publicación”. Dicha publicación se realizó en el Diario Oficial La Gaceta n.º 39 del 25 de febrero de 2019 (https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2019/02/25/COMP_25_02_2019.pdf), por lo que la norma cuestionada entrará en vigencia el 26 de mayo de 2019. El escrito de interposición de este proceso fue recibido en la Secretaría de este Tribunal el 23 de abril de 2019, por lo que la norma impugnada, al momento de presentarse la acción, aún no se encuentra vigente; en decir, la parte accionante pretende que esta Sala se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma que todavía no surte efectos jurídicos, ni ha sido aplicada. Este Tribunal, en casos similares, ha estimado como inadmisibles aquellas acciones de inconstitucionalidad interpuestas cuando las normas impugnadas no han entrado aún en vigencia (véase la sentencia n.º 2017-008855 de las 09:15 horas del 14 de junio de 2017). En virtud de lo anterior, lo procedente es el rechazo de plano de la

acción, como así se dispone.” (Sentencia n.º 2019-8108 de las 9:40 horas del 8 de mayo de 2019).

Así las cosas, dado que la citada ley no ha entrado en vigencia y el recurso fue manifiestamente prematuro, declaro sin lugar el recurso”.

Ahora, el voto de mayoría sostiene de forma general que, a la acción tramitada en el expediente nro. 20-005702-0007-CO (que fue precisamente la planteada con ocasión de la resolución interlocutoria nro. 2020-5008 de las 9:30 horas de 13 de marzo de 2020 dictada en el expediente nro. 19-024345-0007-CO), se le acumularon las acciones de inconstitucionalidad nros. 20-005702-0007-CO, 20-006870-0007-CO, 20-006872-0007-CO, 20-006874-0007-CO, 20-007213-0007-CO, 20-007897-0007-CO, 20-008215-0007-CO, 20-008213-0007-CO, 20-008551-0007-CO, 20-008911-0007-CO, 20-008913-0007-CO y 20-008917-0007-CO, las cuales, según se indica, “*también están vinculadas con personas que presentaron recursos de amparo y todas ellas se encuentran jubiladas por el RTR del Magisterio Nacional*”. Sin embargo, debo aclarar que, al igual que el recurso de amparo (19-024345-0007-CO) que sirvió de base a la acción nro. 20-005702-0007-CO, los otros recursos de amparo (19-024345-0007-CO, 20-005878-0007-CO, 20-003609-0007-CO, 20-005653-0007-CO, 20-002690-0007-CO, 20-002694-0007-CO, 20-004666-0007-CO, 20-002603-0007-CO, 20-003383-0007-CO y 20-002607-0007-CO) mencionados como asuntos previos en los escritos de interposición de las acciones acumuladas, también fueron planteados antes del 21 de junio de 2020, fecha de entrada en vigencia de la ley nro. 9796 denominada ‘Ley para rediseñar y redistribuir los recursos de la contribución especial solidaria’, por lo que esta no había sido aplicada a las partes tuteladas al momento en que acudieron a la Sala.

Atinente al *sub examine*, debo mencionar que he declarado inadmisibles otras acciones cuando los asuntos base se plantearon antes de la entrada en vigencia de las normas cuestionadas. Justamente, así lo he consignado expresamente en los asuntos en que la Sala, por mayoría y con mi voto salvado, ha dado plazo para la interposición de tales procesos de control de constitucionalidad, pese a tal circunstancia. En ese sentido, emití voto particular en la resolución nro. 2020019274 de las 16:30 horas de 7 de octubre de 2020, a los efectos de declarar inadmisibles las acciones de inconstitucionalidad tramitadas en los expedientes nros. 17-004865-0007-CO y 17-007660-0007-CO. En esa oportunidad señalé:

“I.- Sobre la admisibilidad. En el *sub examine*, considero que las acciones de inconstitucionalidad n.ºs 17-004865-0007-CO ([Nombre04 012]) y 17-007660-0007-CO ([Nombre04 054]) son inadmisibles, pues los recursos de amparo que sirvieron como asunto previo fueron interpuestos cuando las leyes cuestionadas aún no habían sido aplicadas a las partes tuteladas, lo que de modo expreso advertí en ambos asuntos.

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

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

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

“II. En particular con relación al amparo número 14-004905-0007-CO, el recurrente arguye que el nombramiento del señor ... como Ministro de la Presidencia de la República es inconstitucional. Sobre este punto, con el debido respeto para con el criterio de la mayoría, considero que se trata de un amparo prematuro, porque a la fecha de interposición de este recurso, el 24 de abril de 2014, el Ministro de la Presidencia era el señor Carlos Ricardo Benavides. El señor ..., como se deriva de la prueba aportada al expediente, no fue nombrado sino hasta el 8 de mayo de 2014 por Acuerdo Presidencial 001-P, publicado al día siguiente en el Alcance Digital 15 de La Gaceta 88 del 9 de mayo de 2014. La improcedencia de este asunto deviene aún más evidente, toda vez que en el voto de mayoría se arguye que “el recurrente acusa la inconstitucionalidad del Acuerdo Presidencial 001-P del 08 de mayo de 2014, publicado en el Alcance Digital No. 15 de la Gaceta No. 88 del 09 de mayo de 2014”, cuestión que resulta abiertamente imposible pues al momento de interposición del amparo no existía tal Acuerdo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Veamos lo que al respecto ha señalado la Sala:

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

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

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

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

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

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

Dado lo anterior se impone rechazar el amparo, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional,

aunque en el entendido de que, en caso que se realice alguna actuación por parte de los recurridos que efectivamente atente contra los derechos fundamentales del amparado, nada obstaría que la parte accionante se apersonare de nuevo ante esta Sala a fin de reclamar sus derechos.” (Lo destacado no corresponde al original).

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

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

“Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad...”(destacado no corresponde al original, ver sentencias 2013-14136, 2013-10228, 2013-8106, 2008-14907, 1994-2004, 1994-2005, 1996-416, 506-I-96, 1996-576, 1996-749, 1996-857, 1996-2511, 1996-5268, 1996-5233, entre otras). En idéntico sentido, en este mismo año, ha dicho la Sala: III.- Por otra parte, la Sala no puede dejar de advertir la situación concreta planteada en el recurso, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad que otorga el artículo 75 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, **de interponer una acción de inconstitucionalidad sobre la base de un recurso de amparo o de hábeas corpus pendiente ante ella, debiendo indicarse que para estos casos es absolutamente necesario que éstos sean admisibles**; es decir, que efectivamente se trate de un asunto en el que estén de por medio no sólo derechos fundamentales de las personas, sino también que para su resolución hayan de aplicarse las normas cuya inconstitucionalidad se pretende; **un amparo o hábeas corpus manifiestamente improcedente no constituye medio razonable de amparar ningún derecho o interés, y por ello no puede pretenderse dentro de aquél una declaratoria de inconstitucionalidad, pues ello implicaría reconocer, por esa vía, la existencia en nuestro ordenamiento de una acción popular como presupuesto de legitimación para el acceso al control de constitucionalidad de las normas, situación que en reiteradas oportunidades se ha sido rechazado**, tanto en la doctrina especializada, como la propia jurisprudencia de esta Sala. El presente recurso de amparo no es un medio razonable de amparar la situación planteada por la recurrente (ver en similar sentido la sentencia 2014-003306 de las nueve horas cinco minutos del siete de marzo de dos mil catorce). En consecuencia, el recurso es inadmisibile y así se declara. (destacado no corresponde al original, ver sentencias números 2014-07023, 2014-04029, 2014-3831, 2014-3683, 2014-3306 y 2014-3261).

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

4- Ahora bien, dado que una mayoría de 6 Magistrados dispuso dar plazo al recurrente para interponer una acción; no obstante, la

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

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

Ergo, de forma consistente con la línea que he mantenido, salvo el voto en el *sub lite* y declaro inadmisibles las acciones, por cuanto los recursos de amparo que sirvieron como asuntos previos fueron interpuestos cuando la ley cuestionada aún no había sido aplicada a las partes tuteladas, lo cual, en mi criterio, tiene como consecuencia indefectible que no constituyan medios razonables a los efectos de estos procesos de control de constitucionalidad, tal como lo consigné en la resolución interlocutoria nro. 2020-5008 de las 9:30 horas de 13 de marzo de 2020 dictada en el expediente nro. 19-024345-0007-CO. A los efectos de mi voto, si ya declaré en un asunto previo la improcedencia del recurso de amparo base, la consecuencia lógica es la inadmisibilidad de la acción, pues no habría posibilidad de tutelar el derecho o interés lesionado en el primero, según lo exige el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Paul Rueda L.

20-005702-0007-CO

1

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 29-05-2026 00:00:03.