



Jurisprudencia sobre el Régimen de Pensiones No Contributivo

Rama del Derecho: Derecho Laboral.	Descriptor: Seguridad Social.
Palabras Claves: Pensión, Régimen No Contributivo.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 16/09/2014.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA.....	2
Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones.....	2
JURISPRUDENCIA.....	19
1. Finalidad, Naturaleza del Régimen y Requisitos para el Otorgamiento de Pensión por el Régimen No Contributivo	19
2. Ingresos Per Cápita y Costo de la Canasta Básica.....	24
3. Pensión del Régimen No Contributivo	29
4. Criterio Médico en el Caso de Pensiones por Invalidez	32
5. Alcances de la Inconstitucionalidad del Artículo 7 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones	35
6. Constitucionalidad de los artículos 3 y del Reglamento del Régimen de Pensiones No Contributivas	37

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre el Régimen de Pensiones No Contributivo, considerando los supuestos normativos del Reglamento que para dichos efectos aprobó la Caja Costarricense de Seguro Social.

NORMATIVA

Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones

[Caja Costarricense de Seguro Social]ⁱ

JUNTA DIRECTIVA

APROBACIÓN REFORMA REGLAMENTARIA

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 14 de la sesión 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008 acordó aprobar el siguiente Reglamento del Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones:

REGLAMENTO DEL PROGRAMA RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES

CAPÍTULO I

De la creación, fines y requisitos

Artículo 1. **Objeto del Reglamento.** El presente Reglamento regula los beneficios, el régimen financiero, la administración, el control y la modalidad de las prestaciones, así como todos los demás aspectos del Régimen no Contributivo de Pensiones, creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley N° 8783 del 13 de octubre del año 2009. Dicho Régimen se considera un programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (Caja).

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 2. **Beneficiarios del Régimen No Contributivo.** De conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 5662 reformada por la Ley N° 8783, este Régimen tiene por objeto proteger a todos los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, según las condiciones que se establecen en este Reglamento.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 3. **Requisitos para tener por cumplido el estado de necesidad de amparo económico inmediato.** Para ser beneficiario del Régimen no Contributivo de Pensiones, el solicitante debe demostrar que se encuentra en estado de necesidad de amparo económico inmediato. Para ello, debe cumplir todos los siguientes aspectos:

a. Los ingresos deben ser inferiores o iguales a la línea de pobreza, o a la línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda

La línea de pobreza:

El ingreso por persona del grupo familiar del solicitante, debe ser igual o inferior al indicador de la línea de pobreza determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El indicador de la línea de pobreza será ajustado cada vez que sea modificado por el INEC.

La línea de pobreza familiar ampliada

Para aquellos casos en que el solicitante declare que tiene gastos por necesidades especiales por su condición física o mental, tales como alimentación e implementos de habilitación o rehabilitación, transporte, terapias y medicamentos que no consten en el cuadro básico de medicamentos de la Institución, pañales y servicios de cuidador (a), y mediante prueba fehaciente demuestre que los tiene, se utilizará un indicador ampliado, específico para cada caso, denominado "Línea de pobreza familiar ampliada" (LPFA).

Este indicador (LPFA) se construye con el monto de la línea de pobreza total del grupo familiar vigente (es decir, el número de miembros del grupo familiar multiplicado por la línea de pobreza) y se le suman los gastos por necesidades especiales que declare y demuestre el solicitante.

Para efectos de su aplicación, el resultado del indicador LPFA que se obtenga para cada situación particular, se comparará con el ingreso total mensual del grupo familiar.

Si el resultado del ingreso total mensual del grupo familiar es inferior o igual a este segundo indicador, se considerará que el grupo familiar no cuenta con los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades especiales del solicitante.

En caso de que el solicitante no indique necesidades especiales, se utilizará como indicador únicamente la línea de pobreza establecida por el INEC.

Grupo familiar: familia nuclear, conyugal o simple

Por "grupo familiar del solicitante" deberá entenderse su familia nuclear, conyugal o simple.

El concepto de familia nuclear, conyugal o simple comprende a los progenitores (padres) y sus hijos que no han logrado independencia económica y se encuentran solteros. Se aplica tanto a los grupos familiares asentados en el matrimonio (familia de Derecho) como a los grupos familiares asentados en la simple convivencia (familia de hecho). Incluye aquellos miembros ausentes por razones laborales o de salud.

Se considera como "hijos que no han logrado independencia económica", todos aquellos con o sin ingresos, que vivan con el solicitante y que no tengan obligaciones familiares propias.

b. La inexistencia de más de una propiedad inscrita.

El solicitante de pensión puede tener únicamente una propiedad inscrita a su nombre, o a nombre de sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada en que tenga participación en el capital social.

Las medidas de dicha propiedad no deben superar los 400 (cuatrocientos) metros cuadrados en área urbana y 1000 (mil) metros cuadrados en área rural.

En caso de que el solicitante tenga un único inmueble que exceda las medidas establecidas por este inciso o no sea su lugar de residencia, se dará por cumplido este requisito si la Caja determina, mediante comprobación de los hechos, que el mismo, por su condición o ubicación, no constituye un bien de significado económico.

No se considera como segunda propiedad la que se encuentra en un cementerio.

c. La falta de medios económicos o ayuda en especie permanente para satisfacer necesidades básicas

El solicitante debe comprobar que carece de medios económicos y de ayuda en especie permanente de parte de otras personas con capacidad económica, que le permitan satisfacer sus necesidades básicas.

d. La carencia de bienes de significado económico

El solicitante debe carecer de bienes de significado económico, ya sea directamente, o por medio de sociedades comerciales.

Los bienes de significado económico son aquellos que son o pueden ser fuentes generadoras de ingreso para la satisfacción de las necesidades del solicitante.

e. La condición de no asalariado

El solicitante no puede ser asalariado.

En caso de que el solicitante realice alguna actividad independiente, éste podrá recibir el beneficio, aún cuando se encuentre cotizando, siempre que:

- . no cumpla con el número de cuotas y plazos de espera requeridos para pensionarse en un Régimen Contributivo y
- . no supere lo establecido en el inciso a) de este artículo.

Los elementos citados anteriormente y cualquier otro que se considere relevante para definir la situación económica del solicitante, serán valorados por la Administración, de conformidad con la metodología y pruebas documentales establecidas en el instructivo correspondiente para costarricenses y personas extranjeras. En el caso de los extranjeros, deberán aportar las pruebas documentales que demuestren su situación socioeconómica tanto en Costa Rica como en su país de origen.

Los beneficios otorgados a extranjeros serán revisados cada año, mediante un informe de trabajo social, para lo cual el beneficiario está obligado a presentar la documentación requerida por el profesional asignado. El trabajador social deberá analizar al menos: permanencia del pensionado en Costa Rica, correcta utilización del dinero para la satisfacción de sus necesidades, conformación e ingresos del grupo familiar y, en general, si su situación socioeconómica continúa ajustándose o no a la normativa vigente. En caso de que se dé alguna causa de incumplimiento, deberá remitir el informe de inmediato a la unidad administrativa responsable, con el propósito de que se inicie el procedimiento administrativo que corresponda. Todo de acuerdo con lo señalado en el Instructivo del Régimen no Contributivo.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 4. **Del domicilio habitual.** El solicitante deberá indicar su domicilio habitual con exactitud. Podrá ser beneficiario de este Régimen quien se encuentre en un albergue u hogar sustituto, siempre y cuando se requiera de este beneficio para la satisfacción de todas sus necesidades básicas. Todo según comprobación de los hechos por parte del funcionario competente del área de Pensiones, designado para tales fines.

Artículo 5. El trámite de casos por parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad.

(De conformidad con la Ley de Pensión Vitalicia para Personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda, número 7125 del 24 de enero de 1989, reformada por la Ley N° 8769 del 1° de setiembre del año 2009.)

Los requisitos para determinar la procedencia del beneficio en los casos de solicitud de pensión indicados en el título de este artículo son:

a. El solicitante deberá encontrarse en condiciones de abandono o de pobreza y/o pobreza extrema. Esta condición deberá ser comprobada mediante informe socioeconómico elaborado por el profesional en trabajo social de la unidad tramitadora. Una vez que se determinan las condiciones especiales de gasto de cada caso en particular, el trabajador social lo relacionará con la línea de pobreza familiar ampliada.

Si el resultado del ingreso total mensual del grupo familiar es inferior o igual a la línea de pobreza familiar ampliada, se considerará que el grupo familiar no cuenta con los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades especiales del solicitante.

b. El solicitante debe haber sido declarado inválido por la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez de la Gerencia de Pensiones por alguno de los padecimientos señalados en el artículo 1 de la Ley 8769.

El procedimiento para el trámite de este tipo de beneficios será establecido en el instructivo correspondiente. El monto de esta pensión, se establecerá conforme a lo indicado en la Ley 7125 del 24 de enero de 1989, reformada mediante Ley 8769 del 1 de setiembre del año 2009, y su respectivo Reglamento.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

CAPÍTULO II

De los beneficiarios

Artículo 6. **Tipología de beneficiarios.** Las prestaciones y beneficios que ofrece este Régimen se asignarán a las personas que se ubiquen en alguna de las siguientes tipologías:

a. Personas adultas mayores: Son aquellas personas con 65 (sesenta y cinco) o más años de edad.

b. Personas inválidas: Son aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general.

Cuando el solicitante es mayor de 18 años, se evaluará en función de su capacidad para generar ingreso y que por tal motivo no pudiese obtener una remuneración suficiente para velar por sus necesidades básicas de subsistencia.

En el caso de menores de edad, se evaluará en función de que éstos requieran de cuidados especiales y apoyo del Estado para mejorar su calidad de vida, y de su potencial para generar a futuro, los ingresos para cubrir sus necesidades básicas.

En ambos casos, la determinación del estado de invalidez será realizada por la Dirección de Calificación del Estado de Invalidez de la Gerencia de Pensiones de acuerdo con los criterios técnicos médicos establecidos para evaluar y calificar la invalidez. Los criterios clínicos para evaluación y calificación de la invalidez son los mismos que se aplican para valorar la invalidez del Régimen de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte) u otros regímenes. El dictamen médico deberá ser emitido en el formulario previamente elaborado para tal efecto.

La administración tiene la potestad de establecer o fijar los plazos pertinentes para someter a una nueva revisión el estado de invalidez de estos beneficiarios, y procederá a la cancelación de la pensión cuando se compruebe que el beneficiario ha superado la condición de invalidez.

c. Personas viudas en desamparo:

Son aquellas personas que debido a la defunción de su cónyuge o compañero (a) de hecho con el que estuvieran conviviendo al momento del deceso hubiesen quedado en desamparo económico, no hayan establecido unión de hecho con posterioridad a la defunción y cumplan al menos una de las siguientes condiciones:

i) con al menos 55 años de edad y menores de 65 años

ii) menores de 55 años con hijos menores de 18 años o con hijos entre 18 y 21 años siempre y cuando éstos:

- se encuentren estudiando en educación formal o técnica (lo cual deberá acreditarse semestralmente).
- no laboren.
- integren grupo familiar con la persona viuda.

d. Huérfanos:

Son:

i) Aquellos menores de 18 años de edad, cuyos padres han fallecido. En el caso de huérfanos no reconocidos legalmente por el padre, cumplirán este requisito con sólo acreditar el fallecimiento de la madre.

ii) Aquellos huérfanos entre 18 y 21 años siempre y cuando:

- se encuentren estudiando en educación formal o técnica, lo cual deberán acreditar semestralmente.
- no laboren.

e. Indigentes: Son aquellas personas que por razones culturales y sociales, se les imposibilite incorporarse a un trabajo remunerado y quienes no cuentan con redes de apoyo familiares, soporte económico de otras Instituciones, ni medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 7. **Del número de pensiones por grupo de convivencia.** (Este artículo fue declarado inconstitucional mediante el voto N° 8994-2011 de 06 de julio del 2011 de la Sala Constitucional).

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

(Anulado este artículo mediante resolución de la Sala Constitucional N° 8994 del 06 de julio de 2011.)

CAPÍTULO III

De los beneficios y prestaciones

Artículo 8. **De los tipos de beneficios.** Los beneficios que otorga este programa están constituidos por prestaciones económicas y cualesquiera otras que determine la Junta Directiva. El pensionado, tendrá derecho al pago de un décimo tercer mes, en el mes de diciembre, así como el aseguramiento, en calidad de pensionado en el Seguro de Salud que administra la Caja.

Artículo 9. Los casos de pensionados que vivan en alguna institución pública o privada reconocida por el estado y los casos de pensionados cuyo endosatario no utilice la pensión para la satisfacción de las necesidades básicas de estos:

A. Los casos de pensionados que vivan en alguna institución pública o privada reconocida por el Estado

Si el pensionado vive en alguna institución pública o privada reconocida por el Estado, el monto de la pensión podrá entregarse a la institución pública o privada correspondiente para que lo utilice en la atención de éste.

Lo anterior, siempre que exista un convenio entre la Caja y la institución respectiva.

Por parte de la Caja , dicho convenio deberá suscribirse por la Dirección Administración de Pensiones o la Dirección Regional de Sucursales, según corresponda.

B. Los casos de pensionados cuyo endosatario no utilice la pensión para la satisfacción de las necesidades básicas de éstos

Cuando, a criterio de la Administración, se determine, ya sea por medio de investigación administrativa o de Trabajo Social, que un endosatario no utiliza el beneficio de la persona pensionada para la satisfacción de las necesidades básicas de ésta, se realizará contra el endosatario, un procedimiento administrativo tendiente a la remoción de éste y a cobrarle las sumas utilizadas de forma improcedente. El monto de la pensión se girará a nombre del pensionado, quedando pendiente su retiro, hasta que no se designe un nuevo endosatario para que administre el beneficio.

La remoción de un endosatario deberá hacerse constar en una resolución razonada, la cual podrá ejecutarse hasta que se encuentre firme, y por tanto, sin perjuicio de los recursos que se pudieran presentar contra tal resolución.

Cuando se encuentre firme la resolución que remueve a un endosatario, deberá procederse al nombramiento de otro.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 10. De las variaciones al monto de las pensiones. La Junta Directiva de la Caja, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos y la asignación presupuestaria vigente, podrá acordar en cualquier momento la variación de las cuantías que se otorgan en el Programa Régimen no Contributivo.

El monto de la pensión ordinaria del Régimen no Contributivo de Pensiones multiplicado por 1,5 no debe ser mayor al monto de la pensión mínima del Régimen del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja.

Lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las políticas de cobertura del Gobierno.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

CAPÍTULO IV

Del ingreso al Régimen

Artículo 11. Del trámite y análisis de la solicitud. Cuando un usuario se apersona a solicitar información sobre los requisitos para el otorgamiento de una pensión del Régimen no Contributivo, el funcionario encargado para tales efectos, deberá brindar la información solicitada y hacer entrega, de los formularios respectivos para que el interesado presente su gestión, sin emitir criterio en cuanto a su procedencia o no, dado que ni la entrega ni la recepción de formularios de solicitud de pensión son discrecionales ni pueden ser condicionadas.

Todas las solicitudes de pensión del Régimen no Contributivo deberán ser recibidas y analizadas formalmente por los funcionarios encargados, en aplicación de la normativa correspondiente y de conformidad con los lineamientos emitidos por la Gerencia de Pensiones, a través de la Dirección Administración Pensiones. Lo anterior, siempre y

cuando se entreguen de forma completa y se presenten todos los documentos solicitados por la Administración.

Para determinar si la persona solicitante cumple con las condiciones y requisitos señalados en este Reglamento, se aplicarán los procedimientos y mecanismos de selección y control que establece el artículo 30 de este cuerpo normativo.

De conformidad con el artículo 30 de este Reglamento, la definición y modificación de los procedimientos y mecanismos de otorgamiento y control de los beneficios (documentación requerida, instructivos, directrices, formularios, procedimientos, entre otros) será función de la Gerencia de Pensiones, a través de la Dirección Administración Pensiones.

En todo momento habrá de garantizarse al solicitante un trámite expedito y eficiente, de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220. Esto implica que la administración, simplificará los trámites al máximo posible.

Para comprobar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, la Administración deberá acceder por sus propios medios a todas las fuentes de información disponibles. Para ello hará uso de las tecnologías de información a su alcance. No obstante, esto no exime al solicitante de la responsabilidad de aportar las pruebas o documentos que la administración le solicite para resolver como en derecho corresponda.

El solicitante deberá permitir que la administración aplique los mecanismos que correspondan para la comprobación de los requisitos reglamentarios.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 12. De los recursos ordinarios. El solicitante o beneficiario que no esté de acuerdo con la resolución de la Caja, en cuanto a la gestión de su solicitud podrá interponer en el plazo legal de tres días hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo, los recursos ordinarios previstos en la Ley General de Administración Pública. El recurso de revocatoria será resuelto por la jefatura que dictó el acto administrativo, mientras que la Gerencia de Pensiones resolverá el recurso de apelación.

Artículo 13. De la comisión de apelaciones del Régimen no Contributivo. Para atender los recursos de apelación se crea la Comisión de Apelaciones del Régimen no Contributivo, que rendirá informes de los casos consultados que cuenten con recurso

de apelación. Dicho informe tendrá carácter recomendativo y se dirigirá a la Gerencia de Pensiones. Las funciones, atribuciones, miembros y demás aspectos relacionados con esta Comisión serán regulados en el instructivo pertinente.

Artículo 14. **De la presentación de nuevas solicitudes ante rechazo previo.** Los solicitantes a quienes se les haya denegado el beneficio, podrán presentar una nueva solicitud de pensión transcurrido un año de la denegatoria. Sin embargo, en caso de que la situación socioeconómica o padecimientos cambiaran de forma sustancial, podrán presentar un nuevo trámite de pensión. Para tales efectos, se requerirá un análisis de admisibilidad previo.

CAPÍTULO V

De la revisión, suspensión, cancelación y anulación de Pensiones

Artículo 15. **De la revisión de las condiciones.** La Caja podrá, en cualquier momento, verificar si se mantienen las condiciones que dieron lugar a la concesión del beneficio, a fin de determinar si procede su continuidad. Para tales efectos se informará al pensionado, indicando los mecanismos que se utilizarán para la revisión, los cuales se establecerán en el instructivo correspondiente.

Artículo 16. **De las causas de suspensión.** La pensión se suspenderá, previo procedimiento administrativo seguido al efecto:

Cuando el pensionado (a) se encuentre privado (a) de libertad u hospitalizado, por un lapso mayor a tres meses, salvo aquellos casos donde existen dependientes y quede demostrado que la pensión es el ingreso básico de subsistencia.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 17. **De las causas de cancelación.** La pensión se cancelará, previo procedimiento administrativo, en los siguientes casos:

a) Cuando se compruebe que el pensionado (a) es asalariado o recibe ingresos por actividades independientes y permanentes, contraviniendo lo normado en el artículo 3.

b) Cuando se compruebe que el pensionado(a) recibe una pensión no contributiva o contributiva de alguno de los regímenes existentes en el país.

(El inciso anterior había sido reformado anteriormente en sesión N° 8602 del 27 de noviembre de 2012, misma que fue anulada por resolución de la Sala Constitucional N° 15306 del 20 de noviembre de 2013, razón por la cual dicho inciso recobra su texto original antes de dicha afectación)

c) Se constate que los hijos de la persona viuda en desamparo que superan los 18 años no están estudiando en educación formal o carrera técnica y/o se encuentran laborando.

d) Cuando se constate que los huérfanos pensionados de este régimen entre 18 y 21 años de edad, no están estudiando en educación formal o carrera técnica/ y o se encuentran laborando.

e) Cuando la situación económica de la persona pensionada cambie favorablemente, lo cual deberá corroborarse mediante informe socioeconómico, donde se demuestre que cuenta con ayudas, ingresos, propiedades que generan ingresos, rentas o pensiones y que por tal razón ya no se encuentra en necesidad de amparo económico por parte del Estado.

f) Cuando el pensionado (a) por invalidez supere su estado de invalidez, según dictamen de la Comisión Calificadora del Estado de la Invalidez.

g) Cuando el beneficiario traslade su domicilio a otro país, en forma temporal o permanente.

h) Cuando se compruebe que el pensionado (a) aportó información falsa para lograr el otorgamiento de la pensión.

i) Cuando la Caja determine revisar el estado de invalidez del pensionado y éste una vez notificado no se presente a las citas médicas correspondientes.

j) Cuando proceda revisar su situación económica y se niegue a brindar colaboración, facilitar documentos o bien, acceso al trabajador social a observar las condiciones de vida de su hogar, para la elaboración del informe socioeconómico pertinente.

k) Cuando la pensión haya permanecido suspendida por más de un año y el beneficiario no haya presentado formal objeción a dicho acto administrativo.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012.)

Artículo 18. **Suspensión y cancelación automática de la pensión.** La pensión se suspenderá automáticamente, cuando su monto no sea retirado por un período de tres meses consecutivos.

El beneficio podrá ser reanudado si el pensionado se apersona a las oficinas de la Administración a solicitar dicha reanudación y presenta una excusa razonable, a criterio de la Administración.

La pensión se cancelará, automáticamente, cuando:

- a. Se constate la muerte del beneficiario, por medio de la información que emita el Registro Civil u otras pruebas documentales de la misma naturaleza de que disponga la Caja.
- b. Se constate que los hijos de la persona viuda en desamparo cumplieron los 21 años de edad y ésta es la única condición por la cual disfruta de la pensión.
- c. Cuando se constate que los huérfanos cumplieron los 21 años.

Para tales efectos, no se requerirá procedimiento administrativo previo. Bastará con dejar documentado en el expediente administrativo, los documentos probatorios.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 19. **Del procedimiento administrativo para suspender o cancelar la pensión.** El procedimiento administrativo que se seguirá de previo a la suspensión o cancelación de beneficios, salvo en los supuestos establecidos en el artículo 18 de este Reglamento, será el procedimiento ordinario dispuesto por los artículos 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Deberá garantizarse el cumplimiento de los principios jurídicos del debido proceso y derecho de defensa en todas las etapas del procedimiento.

Cuando se compruebe que el beneficiario, efectivamente, ha incurrido en la causal de suspensión establecida por el artículo 16, la Administración procederá a suspender el beneficio y a cobrar las sumas pagadas de forma improcedente.

De igual forma, cuando se compruebe que el beneficiario efectivamente ha incurrido en alguna de las causales de cancelación establecidas por los artículos 17 y 18 de este Reglamento, la Administración procederá a cancelar el beneficio y a cobrar las sumas pagadas de forma improcedente.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 20. **De las causas de anulación de la pensión.** El acto de otorgamiento de la pensión que se dictare en contra del bloque de legalidad será susceptible de ser anulado en los términos y condiciones establecidos por la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 21. **Del procedimiento para anular la pensión.** En caso de determinarse la existencia de una pensión viciada con nulidad absoluta, evidente y manifiesta, se dispondrá la declaratoria en sede administrativa mediante el procedimiento establecido en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. La declaratoria le corresponderá a la Gerencia de Pensiones previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República.

Si se tratare de una nulidad absoluta pura y simple o relativa, la Junta Directiva deberá declarar lesivo el acto a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza y acudir al juicio contencioso de lesividad.

Artículo 22. **Plazo para anular.** La potestad de revisión oficiosa de la administración podrá ser ejercida de conformidad con los plazos establecidos en la legislación vigente.

CAPÍTULO VI

De la Administración Financiera

Artículo 23. **Fuentes de financiamiento del régimen no contributivo.** Los recursos financieros del Régimen no Contributivo de Pensiones están constituidos, principalmente, por al menos el 10,35% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, conforme con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, número 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley N º 8783 del 13 de octubre del año 2009.

Otros recursos financieros son:

a. Los recursos provenientes de la Ley "Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos." número 7972 del 22 de diciembre de 1999.

b. Los recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, de conformidad con el artículo 8, inciso g) de la Ley "Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales", número 8718 del 17 de febrero del año 2009.

c. Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo N° 77 de la Ley de Protección al Trabajador, número 7983 del 16 de febrero del año 2000.

d. El cobro de las multas establecidas por el Código de Trabajo, según su artículo 612 inciso b).

e. Cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 24. **Creación del fondo "Régimen no Contributivo"**. Con el producto de los ingresos a que se refiere el artículo 23 de este Reglamento, la Caja constituirá un fondo especial denominado "Fondo Régimen no Contributivo de Pensiones y Otros Beneficios", contra el cual hará recaer los pagos por concepto de pensión y demás beneficios que se otorguen de conformidad con este Reglamento. Asimismo, el reembolso del costo estimado en que la Caja incurra por administrar el Régimen, según las recomendaciones de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, será financiado con los recursos financieros establecidos en las Leyes 7972 y 7983.

Artículo 25. **De la reserva de contingencias**. La Caja mantendrá un margen permanente en el Fondo antes mencionado, a título de Reserva para Contingencias, equivalente al 2% (dos por ciento) de los gastos de operación del ejercicio anual, los cuales incluyen el costo de los beneficios y los servicios de administración, conforme con lo dispuesto en el artículo 8 de este Reglamento.

Artículo 26. **Distribución de los fondos del Régimen no Contributivo**. De los recursos que se reciban para el financiamiento de este Régimen se pagarán, además de las pensiones en curso de pago, los costos de aseguramiento en el Seguro de Salud y el de administración del Programa. El monto de dichos costos será aprobado por la Junta Directiva, con base en los estudios actuariales de la Dirección Actuarial, según lo establecido en el artículo 24 de este Reglamento.

Artículo 27. **Administración del Régimen no Contributivo.** Los fondos y recursos del Régimen no Contributivo de Pensiones se administrarán con absoluta independencia de los correspondientes a los otros regímenes administrativos de la Caja Costarricense de Seguro Social. En consecuencia, no podrán tomarse dineros de este Régimen para sufragar gastos de otros ni viceversa.

Artículo 28. **Fecha de pago de las pensiones.** Las pensiones de este Régimen se pagarán por períodos mensuales vencidos en los cinco primeros días hábiles del mes siguiente.

El pago será entregado directamente al beneficiario o a su endosatario, en aquellos casos de beneficiarios a quienes se les haya nombrado.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 29. **De los informes por la administración del régimen no contributivo.** El Régimen no Contributivo de Pensiones contará con patrimonio y sistema contable propios. La Gerencia Financiera será responsable del Sistema de Información Financiera de este Régimen, así como el control y el registro de las operaciones contables. Al final de cada mes la Dirección Financiero Contable presentará los correspondientes estados de resultados financieros, y anualmente, la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social rendirá un informe respecto de dicho Régimen sugiriendo las enmiendas que considere oportunas para que continúe operando sobre bases firmes y solventes.

(Así reformado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

Artículo 30. **De la función de la Gerencia de Pensiones.** La Gerencia de Pensiones, por medio de la Dirección Administración de Pensiones, tendrá a su cargo la administración del Programa Régimen no Contributivo, se establecerán los procedimientos y mecanismos de otorgamiento y control de los beneficios, para brindar servicios de calidad mediante trámites expeditos e información clara tanto a los solicitantes de pensión como pensionados. Deberá dictar el instructivo del presente Reglamento en un plazo máximo de tres meses a partir de su entrada en vigencia, que deberá publicarse en el diario oficial La Gaceta.

Artículo 31. **Vigencia y derogatoria de normativa anterior.** Este Reglamento rige a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta y deja sin efecto la normativa anterior en esta materia y cualquier otra que se le oponga.

(Aprobado en el artículo 14 de la sesión número 8278, celebrada el 28 de agosto del 2008). Acuerdo firme".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I

Las solicitudes de pensión en las que el solicitante haya declarado y demostrado necesidades especiales por su condición física o mental, tales como alimentación e implementos de habilitación o rehabilitación, transporte, terapias y medicamentos que no consten en el cuadro básico de medicamentos de la institución, pañales y servicios de cuidador (a), que se hayan recibido con anterioridad a la entrada en vigencia de esta reforma reglamentaria y que a la fecha se encuentren pendientes de resolución, deberán resolverse aplicando la normativa vigente al momento de presentación de la solicitud, con excepción de los artículos declarados inconstitucionales por el Voto 16300-2009, los cuales no podrán utilizarse. En su lugar, se aplicará la línea de pobreza familiar ampliada (LPFA).

No obstante, los casos mencionados en el párrafo anterior, no podrán ser denegados por LPFA. En razón de ello, si por LPFA procediera denegar la solicitud de pensión, el caso deberá analizarse con base en el resto de la normativa vigente al momento de presentación de dicha solicitud, considerando, además, lo dispuesto por el Voto 16300-2009 en cuanto a la valoración de las necesidades especiales del solicitante.

(Así adicionado mediante sesión N° 8602 del 27 de setiembre del 2012)

TRANSITORIO II

En caso de que exista alguna solicitud de pensión del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones que haya sido presentada por persona extranjera, que se encuentre pendiente de resolución a la fecha de entrada en vigencia de esta reforma parcial al Reglamento, deberá resolverse aplicando la normativa establecida por esta reforma parcial.

(Así adicionado mediante sesión N° 8602 del 27 de agosto del 2012)

JURISPRUDENCIA

1. Finalidad, Naturaleza del Régimen y Requisitos para el Otorgamiento de Pensión por el Régimen No Contributivo

[Sala Segunda]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: En reiterados pronunciamientos, esta Sala ha señalado que, tratándose de una demanda de pensión, en sede jurisdiccional se revisa la legalidad del acto administrativo denegatorio del derecho, sobre la base de los presupuestos de hecho y de derecho que, en la fecha de la solicitud, hacían procedente acceder a él y regían el accionar de la entidad demandada y, a partir de ahí, los órganos competentes deben determinar si lo resuelto por ella se ajusta o no a las previsiones legales aplicables (véanse, por ejemplo, los votos n°s 2002-620, de las 9:30 horas, del 11 de diciembre de 2002; 2006-405, de las 15:26 horas, del 31 de mayo y 2006-517, de las 9:32 horas, del 23 de junio, ambos de 2006). El Régimen no Contributivo de Pensiones por monto básico fue creado por el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares n° 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformado por el inciso 14 del numeral 14 de la Ley n° 7018 del 20 de diciembre de 1985, que dispone lo siguiente: *“Del Fondo se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. / Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución”*. Al igual que el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del cual se nutre, ese régimen, cuya administración fue confiada a la entidad demandada, tiene como personas beneficiarias a costarricenses de escasos recursos económicos (artículo 2 ibídem). Su finalidad es la protección social de quienes no puedan obtener una pensión de alguno de los regímenes contributivos existentes y que, por cualquier condición, carezcan de la posibilidad de asegurarse ingresos económicos suficientes para velar por sus necesidades o las de sus dependientes y, por ello, se encuentren en necesidad de amparo inmediato (ver, en similar sentido, los votos n°s 226, de las 9:30 horas, del 30 de setiembre de 1992; 2000-876, de las 10 horas, del 11 de octubre de 2000; 2002-359, de las 16 horas, del 17 de julio de 2002; 2003-468, de las 15:40 horas, del 26 de agosto de 2003; 2004-349, de las 10 horas, del 12 de mayo de 2004 y 2007-864, de las

10:05 horas, del 14 de noviembre de 2007). De acuerdo con el Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones, aprobado en la sesión nº 7715, del 12 de diciembre de 2002, publicado en el Diario Oficial La Gaceta nº 10, del 15 de enero de 2003, vigente al momento en que el actor gestionó en sede administrativa el otorgamiento de una pensión de esa naturaleza, a saber el 26 de diciembre de 2005 (folio 23), los beneficios contemplados en sus disposiciones están dirigidos a personas que se encuentren en los supuestos de los artículos 2 y 3. De conformidad con el voto de la Sala Constitucional nº. 16300-09, de las 15:07 horas del 21 de octubre de 2009, se anuló por inconstitucional el párrafo segundo del referido ordinal 2, que definía el estado de necesidad de amparo económico, al tomar en consideración el ingreso per cápita mensual de la persona solicitante o de su núcleo familiar, que se evidenciaba cuando dicha entrada resultaba inferior o igual al costo de la canasta básica de alimentos vigente, definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censo. Sin embargo, esta anulación no aplica al caso concreto, toda vez que además de que rige a partir de la anulación de la norma, a saber del día 21 de octubre de 2009, también lo es que la legalidad del acto bajo análisis se fundamentó en normas que para la fecha de su dictado, no habían sido cuestionadas de inconstitucionales. Así bien, en lo que interesa, el referido numeral 2 antes de la declaratoria de inconstitucionalidad citada, disponía: *“Este régimen tiene por objeto proteger a todos aquellos (as) ciudadanos (as) que se señalan en el artículo 3, que encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes./ Se entenderá por estado de necesidad de amparo económico, cuando el ingreso per cápita mensual de la persona solicitante de pensión o del núcleo familiar del cual forme parte, resulte inferior o igual al costo de la canasta básica de alimentos (CBA) vigente, definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos”...”. Por su parte, el ordinal 3 señala: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, las prestaciones y beneficios que ofrece este régimen se destinarán conforme con el orden prioritario siguiente: a. Personas adultas mayores con o sin dependientes, b. Personas inválidas con o sin dependientes, c. Viudas desamparadas, d. Menores huérfanos, e. Otros. Podrán ser dependientes del pensionado (a), además del cónyuge o compañero (a), personas que formen parte del mismo núcleo familiar y que no puedan valerse por sus propios medios o sean adultos mayores, posean impedimento físico o mental o sean menores de edad. Podrá considerarse también como dependiente, aquella persona adulta cuya presencia permanente en el hogar, resulta indispensable a los fines de la atención y orientación de la persona pensionada y que también se encuentre en necesidad de amparo económico. Previa recomendación de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, la Junta Directiva establecerá las proporciones en que se distribuirán las pensiones nuevas que se otorguen”. Según el artículo 4: “Para los efectos de este Reglamento, se considerará: [...] b. Personas inválidas: Toda aquella persona que por debilitamiento de su estado físico o mental,*

perdiera dos terceras partes (66%) o más de su capacidad para trabajar y que por tal motivo no pudiese obtener una remuneración suficiente para velar por sus necesidades básicas, lo anterior a juicio de los médicos de la Caja. [...] En ambos casos dicho criterio será emitido en formulario de dictamen previamente elaborado para tal efecto. [...] La pensión se otorgará siempre y cuando se demuestre la condición de insuficiencia de recursos y/o riesgo social de los solicitantes de pensión, mediante el instrumento de selección de beneficiarios que apruebe la Junta Directiva de la Caja". Ahora bien, en el caso bajo examen, la entidad demandada no discutió que el actor se halla inválido. De acuerdo a los dictámenes médicos legales que constan en el expediente, quedó acreditado que el demandante se encuentra en esa situación, al alcanzar más de las dos terceras partes de pérdida de su capacidad general orgánica, lo cual le impide realizar su actividad habitual, pues presenta disminución de espacios de columna vertebral, atrofia del nervio óptico izquierdo ceguera del ojo izquierdo y calcificación de aorta, limitaciones físicas que con toda claridad impiden que realice alguna actividad laboral que genere un ingreso fijo o estable que le permita su desarrollo personal, tal y como lo quiere hacer ver la entidad recurrente (folios 65-67 y 78-80). El punto controvertido está en que el ente asegurador señala que el gestionante no se encontraba en desamparo económico por cuanto, además de contar con un ingreso promedio de €30.000,00 mensuales, sus necesidades eran suplidas por su hija. En cuanto a ese aspecto, cabe señalar que para el momento en que el accionante presentó la solicitud de la pensión que reclama, el monto per cápita mensual del grupo familiar era de €21.156,59 (veintiún mil ciento cincuenta y seis colones con cincuenta y nueve céntimos) definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (folios 39). Sin embargo, en sede administrativa, la Comisión de Apelaciones del Régimen no Contributivo, con base en informe social de fecha 11 de agosto de 2006, visible a folios 45 al 53, denegó el beneficio solicitado, por cuanto se consideró que el ingreso mensual del grupo familiar per cápita del cual formaba parte el recurrente era de €39.407,50, el que resultaba ser superior al costo de la canasta básica de alimentos en ese entonces, a saber €22.652,81, por lo que no se ajustaba al artículo 2 del Reglamento del régimen no Contributivo vigente a esa data (folios 58-59). Así bien, siendo que esta Sala, en materia de pensiones, revisa la legalidad del acto administrativo denegatorio del derecho, el cual se adoptó mucho antes de la inconstitucionalidad apuntada, el estudio de las pruebas aportadas al expediente administrativo demuestran, que la conclusión a la que arribó el ente demandado carece de asidero fáctico, pues con base en ellas es factible establecer que el reclamante sí reunía -y reúne- el requisito por el cual se le denegó el derecho reclamado. Efectivamente, en la declaración jurada rendida por la reclamante para determinar derechos de acuerdo al artículo 2 del reglamento citado, con fecha 30 de mayo de 2006, visible del folio 49 al 51, en lo principal, el recurrente consignó que estaba casado y solo tenían una hija, quien asumía los principales gastos de la casa. Agregó que no trabajaba por problemas de la vista, además de que estaba operado de

cataratas y padecía de gastritis. Manifestó que antes tuvo un taller de ebanistería, pero ya no existía como tal, por lo que vendía de vez en cuando cuadros a tres clientes, lo que le significaba una entrada de ¢30.000,00 al mes en promedio, empero que era muy variable (folios 49-51). En este aspecto, debe ponderarse que en el caso del actor, confluyen dos situaciones especiales: la de ser una persona adulta mayor y además, tener una minusvalía superior a las 2/3 partes de su capacidad para desempeñar su labor habitual u otra compatible con su capacidad residual. Esas condiciones llaman a que el accionante ya no debería trabajar, lo que en efecto no hace por encontrarse imposibilitado por sus problemas de salud y cuando lo hace es de vez en cuando, lo que provoca que sus ingresos no sean fijos, lo que es entendible, pues no cabe duda que en labores donde se requiere de un esfuerzo físico, el precario estado de salud y su edad, constituyen un obstáculo para procurarse un trabajo y un ingreso fijo. Así, como no se tiene certeza de que el actor reciba o vaya a recibir en forma fija la renta declarada, en modo alguno puede interpretarse que se incumplió el requisito reglamentario, pues, de apreciarlo así, se corre el riesgo de dejar en desamparo a la persona inválida, violentando, de esa manera, la finalidad de la ley. Aunado a lo anterior, se cuenta con prueba documental que demuestran la situación actual de la hija del demandante, quien se encuentra divorciada y tiene adquiridas deudas considerables, incluido el pago de préstamo para vivienda, además de los gastos normales (folios 71, 129-134). Sobre este aspecto, es importante destacar que si bien existen disposiciones dentro del Código de Familia que regulan la obligación de aquellos de velar por las necesidades de los padres en determinadas circunstancias, la realidad es que se acreditó que el actor no recibe mayor ayuda de su hija, en tanto esta también tiene sus obligaciones, a la vez que esta ya no forma parte del núcleo familiar del accionante, entendido este en sentido estricto, pues él vive solo con su esposa (folios 46 y 49). De ahí que llame la atención que el informe elaborado por la trabajadora social de la Sucursal de Cartago, concluya sin modo alguno, que *“El Sr. Mena Granados asegura contar con un ingreso promedio mensual de ¢30.000,00; por otra parte indica que había vendido unos cuadros y que de ahí está tomando para suplir sus gastos...Su única hija tiene capacidad económica pues asume los principales gastos del hogar; ella no tiene hijos. Por tanto, el estudiado y su esposa logran atender satisfactoriamente sus necesidades, siendo entonces que no están en situación de pobreza extrema”* (folio 47). No es comprensible ni se justifica que se haya hecho caso omiso de la condición de adulto mayor y a su limitación visual -que a la postre fue determinante para declararlo inválido para trabajar (folio 80)-. Estas circunstancias evidencian una serie de insuficiencias económicas con las que deben vivir el recurrente y su consorte, a raíz de los limitados recursos que le significan sus ingresos ocasionales por la venta incierta de sus trabajos artesanales, situación esta que se repitió al resolver la gestión administrativa (ver folios 39-40). Por eso, no puede tenerse como cierto que el reclamante no se encontraba en una situación de desamparo económico y que lograba satisfacer sus necesidades básicas y las de su esposa. Por estas razones,

esta Sala no comparte la posición de la parte recurrida y más bien participa de las consideraciones del tribunal. Efectivamente, en segunda instancia quedó claramente acreditado que el actor se dedicaba a realizar cuadros tallados en madera, mas su estado de invalidez no le permitía realizar su actividad habitual, razón por la que se estimó lógico que la entrada económica reportada debía de ser restada como tal. Por estas razones, esta Sala no puede arribar a la conclusión que pretende la parte demandada de que el recurrente no se encontraba en desamparo económico y más bien sus necesidades eran suplidas por su hija y que por ello, no requiriese del beneficio que el régimen posibilita para situaciones económicas precarias como la suya (ver en igual sentido, el voto n° 2008-495, de las 9:15 horas del 11 de junio de 2008). Así bien, a diferencia de lo que argumenta la accionada, la realidad es que el actor sí acreditó que se encuentra inválido para trabajar, vive solo con su cónyuge y que su hija tiene obligaciones monetarias que le impiden ayudarlo. Por consiguiente, no puede concluirse que el reclamante, sin el auxilio del régimen no contributivo, pueda considerarse mínimamente amparado respecto de sus necesidades básicas, pues, sus recursos son verdaderamente escasos de frente a las exigencias en que se debe incurrir para cubrirlos. De conformidad con lo anterior, el requisito que echa de menos la parte demandada se debe tener por cumplido, precisamente, porque las circunstancias que abrigan al reclamante hacen que este se encuentre en una situación visiblemente vulnerable. Esa interpretación se estima equitativa y armoniza con el fin último tomado en cuenta en la normativa legal que se reglamenta, a saber, auxiliar a aquellas personas que se encuentran en una situación de desamparo económico inmediato; así como con el precepto constitucional que obliga al Estado a brindar una protección especial a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido (artículo 51 de la Constitución Política). En ese sentido se pronunció la Sala Constitucional al resolver un asunto también atinente a una solicitud de Pensión del Régimen no Contributivo, para lo cual se resolvió: *“Además del desarrollo que en cuanto al tema de la seguridad social ha hecho este Tribunal, ha sido coherente en indicar que las leyes y los actos públicos deben ajustarse no solo a las normas y preceptos legales sino también al sentido de justicia y razonabilidad, con el fin de que los mismos se encuentren acordes al Derecho de la Constitución y a los valores supremos que inspiran nuestro sistema democrático”* (voto n° 9196, de las 14:54 horas del 4 de julio de 2006). Por consiguiente, bien resolvió el tribunal al estimar que el gestionante cumplía con los requisitos que establecía el Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones, por cuanto se encontraba en un verdadero estado de necesidad que lo hacía acreedor a la pensión que solicitó. De forma tal que no se observan los yerros de valoración probatoria que acusa la entidad recurrente, ni tampoco se evidencia error al señalar el tribunal como fecha del rige de la pensión, a partir de la fecha en que ocurrió el reclamo administrativo, sea a partir del mes de diciembre de 2005, dado que para la Sala no hay duda de que el actor se encontraba desde esa fecha, en las condiciones de hecho exigidas por la reglamentación respectiva, por lo que hizo bien el tribunal en

concederle la pensión pretendida a partir de esa data. Si bien del dictamen del Consejo Médico Forense emitido el 26 de agosto de 2008, visible a folio 97, se dispuso una fecha presunta de invalidez del gestionante, sea a partir de julio de 2007, lo cierto es que no se debe considerar como prueba definitiva de que se trataba de una invalidez sobrevenida y, por ende, no resulta suficiente para resolver en el sentido pretendido por la demandada. Ante la ausencia de tal pronunciamiento y en atención a los padecimientos que él venía presentando, se estima que lo procedente es aplicar el criterio general que impera en esta materia, pues la Sala no tiene elementos probatorios suficientes para concluir, como se pretende, que la invalidez del asegurado fue producto de un estado de salud que desmejoró de manera importante desde el momento en que gestionó en la vía administrativa hasta que fue valorado por el Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial, Unidad Médico Legal de Cartago, por lo que esa prueba resulta insuficiente, al no ser concluyente en el sentido de que se trató de una invalidez sobrevenida (folios 65-67, 78-80 y 97). Con base en ese razonamiento no puede variarse la fecha a partir de la cual se otorgó el beneficio reclamado, en el entendido de que el órgano de alzada lo concedió a partir de la fecha de la gestión administrativa (en igual sentido se pueden consultar las sentencias n°s 200, de las 10:15 horas del 31 de marzo de 2006; 215, de las 9:35 horas del 11 de abril de 2007 y 393, de las 10:05 horas del 13 de mayo de 2009).”

2. Ingresos Per Cápita y Costo de la Canasta Básica

[Sala Segunda]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

“III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: El recurrente impugna el fallo del tribunal por considerar que dicho órgano aplicó el reglamento correspondiente al año 2008, sin tomar en consideración que la fecha cuando se hizo la solicitud administrativa fue anterior a la vigencia de aquel. Según alega, se aplicó el valor de la canasta básica para aquella época pero aumentada en 1.8, conforme a la normativa reformada. Antes de entrar a analizar los agravios del recurrente, es importante citar las normas y disposiciones aplicables al caso concreto, a efecto de determinar si aquellos resultan procedentes. El *Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico* fue creado mediante la Ley n° 5662, de 23 de diciembre de 1974 (*Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*), cuyo artículo 4 reza: *“Del Fondo se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este*

porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución (así reformado por el inciso 14 de la Ley N° 7018 de 20 de diciembre de 1985)". La Junta Directiva de la entidad demandada, en el artículo 17 de la sesión n° 6921, celebrada el 27 de abril de 1995, aprobó el "Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico", el cual ha sufrido algunas reformas desde entonces. Así, en el artículo 16 de la sesión 7715, del 12 de diciembre de 2002, que entró a regir desde su publicación en *La Gaceta*, el 15 de enero de 2003, la Junta Directiva dictó una reforma integral al reglamento y derogó expresamente el que se había adoptado en 1995. En ese orden de ideas, para resolver el caso concreto, debe estarse a lo dispuesto en el contenido de la normativa vigente cuando se hizo dicha solicitud en el año 2006. En lo que interesa, el citado reglamento, en el artículo 2 dispone: "Este régimen tiene por objeto proteger a todos aquellos (as) ciudadanos (as) que se señalan en el artículo 3, que encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. / Se entenderá por estado de necesidad de amparo económico, cuando el ingreso per cápita mensual de la persona solicitante de pensión o del núcleo familiar del cual forme parte, resulte inferior o igual al costo de la canasta básica de alimentos (CBA) vigente, definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos". Por su parte, el numeral 3 señala: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, las prestaciones y beneficios que ofrece este régimen se destinarán conforme con el orden prioritario siguiente: a. Personas adultas mayores con o sin dependientes, b. Personas inválidas con o sin dependientes, c. Viudas desamparadas, d. Menores huérfanos, e. Otros. Podrán ser dependientes del pensionado (a), además del cónyuge o compañero (a), personas que formen parte del mismo núcleo familiar y que no puedan valerse por sus propios medios o sean adultos mayores, posean impedimento físico o mental o sean menores de edad. Podrá considerarse también como dependiente, aquella persona adulta cuya presencia permanente en el hogar, resulta indispensable a los fines de la atención y orientación de la persona pensionada y que también se encuentre en necesidad de amparo económico. Previa recomendación de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, la Junta Directiva establecerá las proporciones en que se distribuirán las pensiones nuevas que se otorguen". Según el artículo 4: "Para los efectos de este Reglamento, se considerará: a. Personas adultas mayores: A las personas mayores de 65 años (sesenta y cinco) de edad. [...] La pensión se otorgará siempre y cuando se demuestre la condición de insuficiencia de recursos y/o riesgo social de los solicitantes de pensión, mediante el instrumento de selección de beneficiarios que apruebe la Junta Directiva de la Caja". Mediante voto número 16.300-09 de la Sala Constitucional se dispuso lo siguiente: "Se declara parcialmente con lugar la acción y en consecuencia, se

anula por inconstitucional el artículo 4 del Reglamento al Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 17 de mayo del 2007, el párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones del 15 de enero del 2003, así como el artículo 3, inciso a) del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 28 de agosto de 2008; por considerarlo contrario al principio de razonabilidad, al derecho de igualdad, a la seguridad social, a la solidaridad y a la justicia social contenidos en los artículos 33, 50 y 51 de la Constitución Política. Esta sentencia tiene efecto declarativo a partir de la anulación de la norma impugnada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. En relación con el artículo 3 del Reglamento al Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 17 de mayo del 2007, se declara sin lugar la acción. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial 'La Gaceta' y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial". De lo anterior se infiere que el fallo indicado tiene efecto declarativo a partir de la anulación de las normas impugnadas y no desde la entrada en vigencia de estas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe, lo cual hace que pueda revisarse el acto administrativo dictado con base en la normativa vigente para el momento en que se realizó la solicitud en sede administrativa. Ahora bien, en el caso bajo examen, quedó demostrado que la actora contaba con 65 años de edad al momento de la solicitud administrativa, es decir, al 3 de marzo de 2006 (folio 20 en relación con el 29). En sede administrativa se denegó el beneficio solicitado por cuanto se consideró que el ingreso *per cápita* era superior al costo de la canasta básica de alimentos y que, por lo tanto, la actora contaba con ingresos suficientes para subsistir. Si bien en esta otra sede se conoce sobre la legalidad del acto administrativo denegatorio de la pensión, debe tomarse en cuenta que la situación económica del peticionario o peticionaria y los ingresos de este/a pueden variar con el tiempo, de manera que el cumplimiento de los requisitos puede operar al interponerse la demanda o con posterioridad a ello. Lo anterior fue lo que efectivamente sucedió en el presente asunto y que, según la jurisprudencia, puede ser apreciado en aras de la economía procesal, pues, en sede judicial, quedó acreditada una nueva situación económica de la actora, según se verá. En razón de lo anterior, el tribunal ordenó como prueba para mejor proveer un nuevo estudio social sobre la situación actual de la solicitante (folio 156). De los antecedentes del informe social, visible de folio 158 al 165, se determinó que los ingresos que percibe el grupo familiar son los siguientes: ¢121.218 netos por salario de su yerno, el nieto recibe un monto de pensión alimentaria de ¢51.468 y además, el padre de este le deposita la suma de ¢22.000 mensuales para el pago de la buseta escolar. Se tomó también como ingreso, la suma de ¢3.000 mensuales por actividades de lavado de ropa a que presuntamente se dedica la actora. Ahora, en cuanto al monto por pensión alimentaria de la persona menor de edad, esta no se puede incluir como ingreso del grupo familiar por cuanto está destinada a solventar necesidades específicas del niño, de ahí que no se trata de una remuneración sino de una ayuda legal proporcionada por su padre, la cual, de por sí, es exigua. Sobre este tema, es importante acotar que una de las

características de la pensión alimentaria es ser prioritaria, debido al tipo de necesidades especiales que se destina a cubrir (artículo 2 de la Ley de Pensiones Alimentarias), normativa que, además, obliga a observar el interés de la persona alimentaria, en este caso un niño de edad escolar. La Sala Constitucional en el voto número 6.123, de las 14:37 horas del 23 de noviembre de 1993, resolvió lo siguiente: *"En primer plano, debemos señalar que la deuda alimentaria no es en sí misma una deuda civil, ya que a la misma, a pesar de ser una obligación patrimonial, le alcanzan los caracteres fundamentales propios de la materia alimentaria, diversos de las obligaciones meramente patrimoniales comunes, las cuales tienen su base en los contratos o fuentes generales de las obligaciones, en tanto la obligación de dar alimentos se deriva de los vínculos familiares que impone ya sea el matrimonio, la patria potestad o bien el parentesco, obligación dentro de la cual se encuentran incluidos todos aquellos extremos necesarios para el desarrollo integral de los menores o la subsistencia de los acreedores de alimentos. / **Lo anterior significa que la deuda alimentaria se sustrae de los conceptos normativos comunes, para recibir una protección especial, pues dentro de ella se encuentra inmerso el cúmulo de derechos fundamentales que tiene todo ser humano al desarrollo integral** y que, en este caso, se refleja inclusive a nivel de Pactos Internacionales como el Pacto de San José, que en su artículo 7, inciso 7) desarrolla lo referente a los derechos a la libertad personal estableciendo que nadie puede ser sometido a prisión por deudas, excepto en el caso de la deuda alimentaria. Es entonces permisible en nuestra legislación establecer restricciones al ejercicio de alguno de los derechos fundamentales para el ciudadano que se encuentre dentro de las obligaciones dichas".* (El destacado fue suplido por la redactora. En un sentido similar, consúltese de esa misma Sala, la sentencia número 9.675, de las 11:24 horas del 26 de setiembre de 2001). En cuanto al supuesto ingreso por lavado de ropa de ¢3000 percibido por la actora mensualmente, al analizar la entrevista realizada a la accionante por la profesional a cargo y que representó una fuente del estudio realizado, se infiere que dicha labor no es fija, sino que aquella manifestó que solamente en ocasiones la realizaba, de ahí que su hija ni siquiera haya hecho referencia a ello en su entrevista, quizá por el carácter eventual de este, por lo que no se puede tener como un ingreso estable. En todo caso, debe considerarse que se trata de un ingreso ocasional y, como tal, tiende a ser incierto. Por consiguiente, no podría decirse, sin caer en una discrepancia con la realidad, que efectivamente la persona normalmente lo percibiera. Así, como no se tiene certeza que la accionante reciba o vaya a recibir en forma fija la renta indicada, en modo alguno puede interpretarse que se incumplió el requisito reglamentario, pues, de apreciarlo así, se corre el riesgo de dejar en desamparo a la persona adulta mayor, violentando, de esa manera, la finalidad de la ley. Asimismo, como se dijo, esos posibles ingresos, de por sí insignificantes y, por su naturaleza ocasional, susceptibles de tornarse inciertos, no resultarían suficientes para hacer frente a las necesidades de la demandante, quien requiere también satisfacer necesidades relacionadas con su alimentación, vestido y

otros gastos personales, así como para poder asistir a las citas médicas que se le programen debido a sus padecimientos de salud. De ahí que al dividir la suma de ¢121.218,00 entre cuatro personas da un ingreso de ¢30.304,50 que es inferior al monto de la canasta básica alimentaria establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para mayo de 2009, el cual era de ¢30.404,82 (información tomada de folio 161). Así las cosas, no puede concluirse que la actora, sin el auxilio del régimen no contributivo, pueda considerarse mínimamente amparada respecto de sus necesidades básicas, dado que los recursos son verdaderamente escasos de frente a las exigencias y gastos excepcionales en que se deba incurrir para cubrirlos. En ese orden de ideas, la Sala no puede compartir los argumentos de la parte demandada para denegar el derecho a pensión. De conformidad con lo anterior, debe confirmarse el otorgamiento de la pensión, precisamente, porque las circunstancias antes referidas hacen que la accionante, particularmente, se encuentre en una situación visiblemente vulnerable. Esta interpretación se estima equitativa y armoniza con el fin último tomado en cuenta en la normativa legal que se reglamenta, a saber, auxiliar a aquellas personas que se encuentran en una situación de desamparo económico inmediato; así como con el precepto constitucional que obliga al Estado a brindar una protección especial a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido –entiéndase de ambos géneros- (artículo 51 de la *Constitución Política*). En ese sentido se pronunció la Sala Constitucional al resolver un asunto también atinente a una solicitud de pensión del régimen no contributivo, para lo cual se resolvió: *“Además del desarrollo que en cuanto al tema de la seguridad social ha hecho este Tribunal, ha sido coherente en indicar que las leyes y los actos públicos deben ajustarse no solo a las normas y preceptos legales sino también al sentido de justicia y razonabilidad, con el fin de que los mismos se encuentren acordes al Derecho de la Constitución y a los valores supremos que inspiran nuestro sistema democrático”*. (Voto nº 9196, de las 14:54 horas del 4 de julio de 2006). Por lo anterior, no procede acoger los reproches del recurrente, en tanto se considera que sí se cumplió con las exigencias reglamentarias para acceder a la pensión pretendida, de modo que la situación económica de la demandante sí requiere la asistencia de la institución demandada mediante el pago de una pensión del *Régimen No Contributivo*. No obstante, en consonancia con los argumentos esbozados anteriormente y con base en que la actora cumplió con los requisitos para el otorgamiento del beneficio con posterioridad a la presentación de la demanda, sin que exista un parámetro claro en los autos para determinar el momento exacto de dicho suceso, se debe modificar el fallo únicamente para otorgar la pensión a partir de la firmeza del fallo y no como viene dispuesto.”

3. Pensión del Régimen No Contributivo

[Tribunal de Trabajo, Sección III]^{iv}

Voto de mayoría

“En cuanto al primer agravio, propiamente el referido al que se otorgó una pensión por el Régimen No Contributivo a pesar de que se determinó un ingreso familiar de setenta y cinco mil colones, se debe de indicar que de la sentencia bajo estudio, no se desprende lo indicado por la recurrente, más bien, queda claro que se toma como ingreso del esposo de la solicitante la suma de sesenta y cinco mil colones, monto que se indica percibía al momento de la solicitud en sede administrativa en agosto del dos mil siete, y con base en este es que se calcula el monto per capita. Ahora bien, independientemente del monto que se tomó como base para determinar la procedencia de derecho reclamado, se debe indicar que la pensión es rechazada en sede administrativa por cuanto se consideró que el ingreso per capita superaba el costo de la canasta básica de alimentos definida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, más un medio de la misma, según el artículo 3 del Reglamento del Régimen Contributivo vigente en aquella fecha específicamente el 8151 del diecisiete de mayo del dos mil siete. Este reglamento fue derogado por el Reglamento 8278, que entró en vigencia el veintiséis de setiembre del dos mil ocho, este reglamento modifica el artículo 3 que dispone: **Artículo 3º—Requisitos para ser beneficiario de pensión del RNC.** *Para ser beneficiario del Régimen no Contributivo de Pensiones se deberá acreditar la existencia de encontrarse en un estado de necesidad de amparo económico inmediato, para ello ha de tomarse en consideración todos los siguientes aspectos:*

a. (La Sala Constitucional mediante resolución N° 16300 del 21 de octubre del 2009, anuló este inciso cuyo texto disponía textualmente: “ Que el ingreso per cápita del grupo de personas que conviven con el solicitante, sea igual o inferior al resultado del Costo de la Canasta Básica de Alimentos Nacional fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) multiplicada por uno punto ocho (1.8). Para efectos de su aplicabilidad se entenderá a ese grupo, como todas las personas que son residentes habituales de una misma vivienda y que a la vez comparten y participan entre sí de la formación y/o utilización de un mismo presupuesto. Este concepto incluye aquellos miembros ausentes por razones laborales o de salud, y excluye a quienes temporalmente permanecen en la vivienda en condición de arrendatarios, o el caso de aquellas personas que por circunstancias especiales habiten temporalmente en la vivienda.

El multiplicador del indicador de la Canasta Básica de Alimentos Nacional será analizado anualmente para determinar la procedencia o no de su ajuste.”)

b. Que el solicitante de pensión no cuente con más de una propiedad inscrita a su nombre, o a nombre de sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada en que tenga participación accionaria. Las medidas de dicha propiedad no deben superar los 400 (cuatrocientos) metros cuadrados en área urbana y 1000 (mil metros) metros cuadrados en área rural. En aquellos casos donde se exceden las medidas establecidas del inmueble, o que no sea el lugar de residencia del solicitante de pensión, la Caja podrá determinar mediante comprobación de los hechos, si por su condición o ubicación no constituye una fuente generadora de ingresos para el solicitante, más allá de lo establecido en el inciso a) de este mismo artículo.

No se considera como segunda propiedad la que se encuentra en un cementerio.

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

d. Que no sea asalariado. En el caso del que realiza alguna actividad independiente, aún y cuando se encuentre cotizando, podrá recibir el beneficio siempre que:

- no cumpla con el número de cuotas y plazos de espera requeridos para pensionarse en un régimen contributivo y*
- no se supere lo establecido en el inciso a) de este artículo.*

La administración para comprobar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios deberá acceder por sus propios medios a todas las fuentes de información disponibles. Para ello hará uso de las tecnologías de información a su alcance, a efecto de simplificar al máximo los trámites. Lo anterior no exime al solicitante de la responsabilidad de aportar las pruebas o documentos que la administración, en casos estrictamente necesarios, le solicite para resolver como en derecho corresponda.

Los elementos citados anteriormente y cualesquiera otro que se considere relevante para definir la situación económica del solicitante, serán valorados por la administración, siguiendo la metodología establecida en el “Instructivo Programa Régimen No Contributivo para el Trámite y Control de las Pensiones por Vejez, Invalidez, Viudez, Orfandad e Indigencia”.

(Así reformado mediante sesión N° 8343 del 30 de abril del 2009).

El artículo transcrito, se encontraba vigente al momento en que se dictó sentencia de primera instancia, y posteriormente el inciso a) fue declarado inconstitucional. Por lo anterior, y de conformidad al mismo se debió de realizar los cálculos tomando en consideración el monto de la canasta básica más un 1.8 al dos mil nueve, así como el monto percibido por pensión del esposo de la actora, que la única información con que

se cuenta establece que al mes de agosto del dos mil siete percibía un monto de setenta y cinco mil colones. Para el mes de junio del dos mil nueve la canasta básica según el Instituto de Estadística y Censos fue de treinta mil ciento sesenta y tres colones con setenta y nueve céntimos, monto al que se le debe sumar uno punto ocho, arrojando un total de cincuenta y cuatro mil doscientos noventa y cuatro colones con ochenta y dos céntimos. Según ese monto aún al día de hoy que la recurrente indica que la pensión del cónyuge de la actora ronda los cien mil colones, el ingreso per capita no superaría el monto que establecía la norma como mínimo para poder optar por una pensión de este régimen. A lo anterior, se debe agregar que, posterior a la sentencia se derogó el inciso a) de este artículo por lo que queda claro, que la solicitante, cumple con los restantes requisitos para ser beneficiaria de una pensión por el Régimen No Contributivo, ya que no cuenta con propiedades a su nombre, no cuenta con medios para cubrir sus necesidades básicas, no es asalariada, no cumple con los requisitos y cotizaciones para acceder a alguna otra pensión, todo lo anterior, es posible verificarlo de la información que consta en el expediente administrativo aportado al proceso y se debe agregar, que la solicitante es una adulta mayor. Visto lo anterior, y de conformidad a la norma vigente al momento en que se dictó sentencia de primera instancia, y partiendo del principio de razonabilidad, tomando en cuenta el estado de necesidad en el que se encuentra la solicitante, su edad avanzada y que ella y su esposo subsisten con un único ingreso que es la pensión que recibe este, considera este Tribunal que la actora cumple con los requisitos para optar por el beneficio solicitado.

Segundo: En cuanto al segundo motivo de agravio, en relación las costas, siendo que el proceso fue declarado con lugar y se fijaron las costas prudencialmente como corresponde para casos como el que nos ocupa, en el cual se otorga una pensión que resulta ser inestimable, no es procedente modificar lo que viene dispuesto. Se debe agregar que el hecho de que la demanda sea una institución pública, no la exime de pagar las costas cuando resulte perdedora según lo establecen las normas aplicables. Por otro lado, el monto fijado se considera ajustado al proceso que ha debido de llevar a cabo la actora con el fin de obtener el derecho que se le otorgó. Así las cosas, se rechazan los agravios planteados y se confirma la sentencia recurrida en cuanto fue objeto de recurso.”

4. Criterio Médico en el Caso de Pensiones por Invalidez

[Sala Segunda]^v

Voto de mayoría

“III. DE LA INVALIDEZ EN EL CASO CONCRETO. Según lo dispuesto en el folio 2 del expediente administrativo de la accionante, ella gestionó en sede administrativa el otorgamiento de una pensión del régimen no contributivo el 16 de octubre de 2008. Para esa fecha, estaba vigente el Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, aprobado en la sesión nº 8278, del 28 de agosto de 2008, que establecía en el artículo 6 inciso b), lo siguiente:

“b. Personas inválidas:/Son aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general./Cuando el solicitante es mayor de 18 años, se evaluará en función de su capacidad para generar ingreso y que por tal motivo no pudiese obtener una remuneración suficiente para velar por sus necesidades básicas de subsistencia./En el caso de menores de edad, se evaluará en función de que éstos requieran de cuidados especiales y apoyo del Estado para mejorar su calidad de vida, y de su potencial para generar a futuro, los ingresos para cubrir sus necesidades básicas./En ambos casos, la determinación del estado de invalidez será realizada por la Dirección de Calificación del Estado de Invalidez de la Gerencia de Pensiones de acuerdo con los criterios técnicos médicos establecidos para evaluar y calificar la invalidez. Los criterios clínicos para evaluación y calificación de la invalidez son los mismos que se aplican para valorar la invalidez del Régimen de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte) u otros regímenes...”

Ahora bien, para resolver el presente asunto, se debe tener presente que el *Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico* fue creado mediante Ley nº 5662, del 23 de diciembre de 1974 (Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), como un programa adicional al del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y su administración también fue confiada a la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya Junta Directiva, en el ejercicio de esa especial competencia, ha emitido distintos reglamentos. Este régimen tiene como objeto proteger a las personas adultas mayores y a las inválidas, con o sin dependientes; a las viudas desamparadas, a las personas menores de edad huérfanas e indigentes, según las definiciones establecidas en el numeral 6 citado, cuando estén en necesidad de amparo económico y no califiquen en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes. En la sentencia recurrida, se concluyó que la demandante se encuentra inválida de conformidad con lo dispuesto en el dictamen médico legal rendido por la Unidad Médico Legal de Cartago, y que, el criterio médico rendido por el Consejo Médico Forense no es vinculante para quien juzga, sino que, como expertos y expertas en la materia, ilustran al juzgador o a la juzgadora sobre temas específicos. Por su lado, la representante de la demandada,

reprocha que la actora no se encuentra en las condiciones de hecho y derecho previstas reglamentariamente para acceder a la pensión que reclama, o por eso, el tribunal comete un error de aplicación de las normas citadas. La inconformidad de la accionada radica en que el *ad quem* se basó en el dictamen médico legal de la Unidad Médico Legal de Cartago, del Departamento de Medicina Legal, Organismo de Investigación Judicial, según el cual para fines de pensión, por invalidez tiene más de las dos terceras partes de pérdida de la capacidad para desempeñar su labor habitual u otra compatible con su capacidad residual, y no en el rendido por el Consejo Médico Forense que revocó esa conclusión. La actora fue valorada por la Dra. Uribe Medrano, de la Unidad Médico Legal de Cartago, quien realizó el Dictamen Médico Legal n° 2011-3621, del 30 de setiembre de 2011, con el siguiente resultado: *“La señora María Isabel Calderón Segura tiene una pérdida mayor a las dos terceras partes de la capacidad general orgánica por lo que se considera que SI ESTÁ INVÁLIDA”* (archivo 26). La parte demandada apeló ese resultado y el Consejo Médico Forense, concluyó que la accionante, no está inválida (archivo 36). Esta otra valoración la realizó un órgano técnico, que goza de absoluta independencia, adscrito al Organismo de Investigación Judicial del Poder Judicial. El Capítulo VIII de la Ley Orgánica de ese Organismo, se ocupa, precisamente, del Departamento de Medicina Legal y del Consejo Médico Forense. El artículo 34, establece que habrá un Consejo Médico Forense organizado por secciones, a las cuales les corresponde dictaminar, en alzada, sobre las cuestiones médico legal que se susciten en los procesos cuando lo ordenen los tribunales de justicia, de oficio o a solicitud de parte. No obstante ello, el juez o la jueza debe resolver en atención no sólo a lo dispuesto por el Consejo Médico Forense, sino que deben atender las demás pruebas que constan en los autos, lo que permite incluso resolver separándose de ese criterio porque no es vinculante tal y como esta Sala ya lo ha expuesto: *“también puede concluirse que el dictamen del Consejo Médico Forense no es vinculante para quien juzga, sino que su pronunciamiento debe ser valorado a la luz de las demás pruebas que constan en los autos”* (entre otras ver sentencia 2003-00330 de las 10:20 horas del 4 de julio de 2003). Además, debemos agregar que quien juzga sólo está vinculado por la Constitución y la ley, de modo que, los dictámenes médicos, como sucede en el caso concreto, se deben valorar, como prueba pericial, a la luz de la sana crítica, para resolver en justicia el litigio. Analizando ambas pericias médicas, encontramos que en el dictamen médico legal número 2009-1758 rendido por el Consejo Médico Forense, no se explican los motivos o razones por las que consideraron que la actora no está inválida. Por su lado, la Dra. Uribe Medrano en su dictamen comentó: *“columna vertebral: con escoliosis dorso lumbar de convexidad izquierda procesos dolorosos lumbares, con contracturas musculares para lumbar izquierda con arcos de movilidad completos con manifestaciones de dolor sin signos de irritación o compresión radicular. Marcha de patrón claudicante. No realiza marcha punta talón. Se acucilla con dificultad...Exámen Físico: (...) columna vertebral con dolor a la exploración, arcos de movilidad limitados. Miembros inferiores asimétricos con*

acortamiento de 4 cm del izquierdo e hipertrofia de 10 a 5 cm con relación al derecho. Arcos de movilidad limitados. Frialdad de miembro inferior izquierdo. En cara interna de pie derecho presenta ulceración de 7x4 cm y onicomycosis en primer orjeo derecho” (archivo 13). En este caso específico, nos apartamos de la conclusión del Consejo Médico Forense porque a la luz de los padecimientos concretos de la actora y el dictamen del especialista Jefe de la Unidad de Médico Legal de Cartago, se puede afirmar que está inválida desde el punto de vista orgánico, pues tiene más de las dos terceras partes de pérdida de la capacidad para desempeñar su labor habitual u otra compatible con su capacidad residual. Aunado a lo anterior, ha de tomarse en cuenta que en el informe pericial del Consejo Médico, donde no explica las razones de su denegatoria, sí concuerda en haber observado las mismas patologías que estimó la Dra. Uribe Medrano como incapacitantes: “-Extremidades Inferiores: asimétricas a expensas de hipotrofia y acortamiento clínico del miembro inferior izquierdo de 3cm en relación con el contralateral. Hipoestesia generalizada en miembro inferior izquierdo. Cicatriz de la cara medial del pie derecho con pequeña úlcera local sin secreciones ni inflamación. Aneflexia aquilea izquierda. Dorsiflexión del pie izquierdo limitada. Fuerza de la extremidad izquierda disminuida 4/5. Caderas basculadas, dolorosas a la movilización, arcos completos. Rodillas secas, estables, con crépitos finos del lado derecho, no signos de lesión en meniscos, no dolorosas a la movilización, arcos completos. Tobillos no aumentados de volumen, arcos completos sin manifestaciones de dolor. No hay edemas podálicos. No hay varices. Onicomycosis pie derecho. Conserva arco plantar y queratosis en puntos de apoyo. /-Columna vertebral: con escoliosis dorso lumbar de convexidad izquierda procesos espinosos dolorosos lumbares, con contracturas musculares para lumbar izquierda con arcos de movilidad completos con manifestaciones de dolor, sin signos de irritación o compresión radicular. Marcha de patrón claudicante. No realiza marcha punta talón. Se acuclilla con dificultad”. En consecuencia, se desprende que el dictamen del Consejo Médico es ayuno de cualquier comentario y análisis sobre el cuadro clínico de la accionante, lo cual contrasta con la amplitud de la referencia y valoración realizada en el peritaje de la Unidad Médico Legal de Cartago. Del dictamen efectuado por la Dra. Uribe y el informe de la trabajadora social, se observa que las condiciones y padecimientos particulares de la actora la han obligado a desempeñarse en labores de servicios domésticos y operaria industrial; y en esos dictámenes se reconoce que no puede seguirse desempeñando en su labor habitual o una residual, debido a sus padecimientos. De esta manera, es correcto lo dispuesto por el ad quem al subrayar que el Consejo Médico, sin rendir un razonamiento fundado se aparta de lo externado por la Unidad Médico Legal de Cartago, y se limita en su pericia, a transcribir lacónicamente una valoración física, la cual es coincidente con la dispuesta por la Dra. Uribe Medrano. Corolario de lo expuesto, este agravio debe rechazarse.”

5. Alcances de la Inconstitucionalidad del Artículo 7 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones

[Tribunal de Trabajo, Sección II]^{vi}

Voto de mayoría

“V. En relación con los reproches relativos a los demandantes Baltodano Valverde y, una vez, que ha sido estudiado y discutido este asunto, es criterio de las integrantes de este Tribunal que, estos llevan razón y que debe variarse lo que viene resuelto, únicamente en relación con dichos actores. El artículo 10 del Reglamento que se cita en las resoluciones administrativas denegatorias de los derechos gestionados y en la sentencia venida en alzada, el cual, corresponde al 7º del último Reglamento, adoptado bajo el artículo 11 de la Sesión No. 8343 de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, celebrada el 30 de abril de 2009, señalaban que en un mismo grupo familiar, sólo se podía conceder una pensión del Programa Régimen no Contributivo. Precisamente, los beneficios prestacionales gestionados por los demandantes Baltodano Valverde, fueron denegados con asidero en que, en ese núcleo familiar, el señor José Juan Baltodano Valverde percibe ese tipo de pensión. Sin embargo, para resolver la presente impugnación, ha de considerarse que, efectivamente, como lo aducen los apelantes, en el Voto N° 2011-8994, emitido a las quince horas y treinta y nueve minutos del seis de julio del dos mil once por la Sala Constitucional, se declaró con lugar la inconstitucionalidad del artículo 7 antes artículo 10 del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico de la Caja Costarricense de Seguro Social, normativa que había sido aprobada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en Sesión número 8151, celebrada el 17 de mayo del 2007. Es importante expresar que en dicha acción, se alegó que las normas cuestionadas de inconstitucionales establecían una prohibición de otorgar más de una pensión de este Régimen dentro del mismo núcleo familiar, disposiciones normativas que fueron calificadas de discriminatorias y carentes de justificación razonable y objetiva para los solicitantes de una pensión de este programa de asistencia social, quienes al igual que demandantes Sara Catalina y Juan Domingo de apellidos Baltodano Valverde, forman parte de un mismo grupo familiar, en el que, específicamente, se aduce que el progenitor y su hijo José Juan, por su orden, perciben una pensión del sistema contributivo de Invalidez, Vejez y Muerte y otra del Régimen no contributivo. La citada Sala, apreció en ese importante fallo que, a pesar de que la Institución demandada goza de la autonomía administrativa y de gobierno sobre los seguros sociales, no se encuentra autorizada para establecer limitaciones que el legislador ordinario no ha impuesto ni crear otras restricciones, en vista de que está obligada a respetar el contenido esencial de la Constitución Política y de las leyes. Arribó al juicio de que, de que la distribución del Fondo de Asignaciones Familiares, fue tratada de manera separada por la Asamblea Legislativa pero, el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, otorga un derecho

individual a la pensión del Régimen no contributivo, conforme a las circunstancias que aplican en cada caso concreto y al considerar el superávit del cual informa la Contraloría General de la República, encuentra posible que, cualquier persona razonable pueda concluir que la administración del Régimen no se encuentra ajustada a los principios constitucionales y, además, desentrañó que el legislador al implantar un Régimen no contributivo de pensiones, tuvo como principal objetivo la concesión de una ayuda económica a los individuos que así lo requieran, quienes para ser acreedores, deben ser objeto de estudios individuales y su otorgamiento, debe justificarse tomando en consideración sus condiciones reales y los resultados de estudios objetivos, tales como dictámenes médicos y estudios socio-económicos que, esclarezcan la fuente generadora de su estado de vulnerabilidad y determinen la existencia o no de opciones para acceder a recursos familiares. Al acoger la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7 del Reglamento del Programa del Régimen no contributivo de pensiones, ese órgano constitucional obligó a la Caja Costarricense de Seguro Social a aplicar los alcances de ese mismo fallo y ordenó modificar el respectivo Reglamento para que, en adelante, se ajuste a los artículos 73 y 74 constitucionales y al espíritu del legislador al promulgar la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662 del 23 de diciembre de 1974. De acuerdo con el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional todas las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la consecuente anulación de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Su eliminación regirá a partir de la primera vez que se publique el aviso a que se refiere el artículo 90 *ibídem*, lo cual se hará constar en él. Por lo expuesto, aunque en el grupo constituido por la familia Baltodano Valverde existe un miembro que percibe mensualmente ese tipo de pensión, en virtud de que la norma reglamentaria que sirvió de asidero para denegar los beneficios pretendidos fue anulada por inconstitucional y la anulación fue decretada desde la vigencia de la norma, es imperativo acoger todas las pretensiones de los hermanos Sara Catalina y Juan Domingo Baltodano Valverde. Al valorar que todos esos requisitos y exigencias reglamentarias se encuentran acreditados en autos, en razón de que se encuentran inválidos, en condición de pobreza extrema, en estado de vulnerabilidad y elevado riesgo social al no poder valerse por sí mismos y, en estricta aplicación de lo resuelto por la Sala Constitucional en el supracitado Voto, como requieren de la asistencia y amparo económico de la demandada para sobrevivir, corresponde atender los agravios contenidos en el libelo de impugnación y, en su lugar, debe procederse a revocar en parte la sentencia venida en alzada para otorgarles a cada uno de ellos este tipo de ayuda mensual del programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico, regentado por la Institución aquí demandada. En vista de que la actora señora Beleida Valverde González no se encuentra inválida y carece de los requisitos reglamentarios para ser merecedora del beneficio pretendido (folios 131 a 135 y 160 a 162), se rechazan los

agravios, por lo que, en relación con ella, deberá confirmarse el pronunciamiento venido en alzada, por encontrarse ajustado a derecho.”

6. Constitucionalidad de los artículos 3 y del Reglamento del Régimen de Pensiones No Contributivas

[Sala Constitucional]^{vii}

Voto de mayoría

I. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN. La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades, que deben ser satisfechas a efecto de que la Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, o bien, en el procedimiento para agotar de la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, la determinación explícita de la normativa impugnada, debidamente fundamentada, con cita concreta de las normas y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación por abogado del escrito en el que se plantea la acción, las copias necesarias para los magistrados de la Sala, la Procuraduría y las partes que intervienen en el asunto principal, la acreditación de las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), así como la certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de la norma en el asunto base. En el caso particular, figura como asunto previo el recurso de amparo número 08-008187-0007-CO que se tramita ante esta Sala y dentro del cual se confirió plazo a la recurrente para interponer acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3 y 4 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones. En virtud de ello, estima esta Sala que la accionante se encuentra legitimada para accionar por la vía del control concreto. Finalmente, se acredita que la actora cumplió con las demás formalidades exigidas a efecto de plantear un proceso de acción de inconstitucionalidad.

II. OBJETO DE LA ACCIÓN. Solicita la accionante que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado en la sesión número 8151, del 17 de mayo del año 2007, los cuales disponían lo siguiente:

“Artículo 3º—Requisitos para ser beneficiario. Para ser beneficiario del Régimen no Contributivo se deberá acreditar la existencia de encontrarse en un estado de necesidad de amparo económico inmediato, para ello ha de tomarse en cuenta al

menos: el ingreso per cápita mensual del grupo familiar, los bienes inmuebles, el domicilio habitual del solicitante y cualquier otro bien de significado económico.

Artículo 4º —Del ingreso per cápita del Grupo Familiar. *Cuando el ingreso per cápita mensual del solicitante de pensión, resulte inferior o igual a una y media veces (1.5) el monto de la canasta básica alimentaria establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se tendrá por acreditado este requisito.*

Para el cálculo de este indicador de ingresos, se tomarán en cuenta los ingresos tanto del solicitante como de los miembros que forman parte del grupo familiar con responsabilidad legal de brindarle alimentos, según los artículos 164 y 169 del Código de Familia. El resultado se relacionará con el número de miembros que integran el grupo familiar que dependen de los ingresos reportados. Cuando se incluyan en el núcleo familiar miembros en edad productiva que no aportan ingresos, dicha situación se investigará mediante la participación de un trabajador social del área de pensiones. Se exceptúa de esta última consideración, la esposa o compañera, madre, padre, hermana (o) o hija(o), que aún estando en edad productiva, deba dedicarse al cuidado del solicitante de pensión.

En caso de que el solicitante de pensión indique que recibe ayuda de un hijo (a) que se encuentra fuera del grupo familiar, deberá de constatarse la disponibilidad y suficiencia económica de éstos, de previo a otorgar el beneficio de pensión, en aplicación de los artículos 164 y 169 del Código de Familia.”

A juicio de la accionante, la fórmula que se usa para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial, impide irrazonablemente que las familias con carencia de recursos económicos, que además cuentan en su seno con una persona con discapacidad comprobada de un 66%, accedan a una pensión o renta vitalicia del Estado para cubrir las necesidades básicas del discapacitado. Además, al establecer una única fórmula indiferenciada para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial que administra la Caja, sin importar que en la realidad una familia con un miembro con discapacidad necesita contar con mayores ingresos que una familia promedio para cubrir las necesidades básicas del discapacitado. Estima que se desampara injustificadamente a dichas familias y especialmente a las personas con aquel tipo de discapacidad y no se cumple con la obligación solidaria del Estado de procurar un adecuado reparto de la riqueza y de proteger, de forma especial, a la familia, al niño y al enfermo desvalido.

III. DE PREVIO. SOBRE LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES Y REPLANTEAMIENTO DEL TEMA. De previo a analizar el punto cuestionado, conviene mencionar que anteriormente, mediante sentencias números 2003-09293 de las 15:25 horas del 3 de septiembre del 2003 y 2004-10042 de las 14:42 horas del 13 de

septiembre del 2004, esta Sala se había pronunciado sobre el tema aquí planteado, oportunidades en las que consideró que la fórmula que se usa para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial, no resultaban contrarias al Derecho de la Constitución. No obstante, este Tribunal bajo una nueva ponderación y en virtud del desarrollo progresivo de los derechos fundamentales en materia de seguridad social, rectifica expresamente las consideraciones plasmadas en dichas sentencias. Así las cosas, conforme lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta Sala estima procedente un replanteamiento del tema.

IV. DE PREVIO. SOBRE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS. En el caso particular, los artículos 3 y 4 impugnados, corresponden al Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado en la sesión número 8151, del 17 de mayo del año 2007. Posteriormente, dicho reglamento sufrió una reforma total en la sesión 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008, por lo que a la fecha la normativa impugnada no se encuentra vigente. No obstante, en reiteradas ocasiones esta Sala ha señalado que es competente para analizar la constitucionalidad de normas derogadas, en el tanto éstas continúen surtiendo efectos y afectan los intereses de una persona (ver sentencia 3152-1994). De esta forma, la Sala procede analizar las normas impugnadas, toda vez, que continúan afectando los intereses de la accionante en el caso concreto que sirve de base a esta acción, por haberse denegado la pensión a su hijo con base en ellas.

V. SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, se crean los seguros sociales a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social en beneficio de los trabajadores a fin de protegerles a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. Por su parte, el artículo 74 constitucional, contiene los principios de justicia social y solidaridad social. El primero es entendido como la autorización para que el Derecho irrumpa en las relaciones sociales con el fin de corregir y compensar las desigualdades entre las personas, que resulten contrarias a su dignidad de tal manera que se pueda asegurar las condiciones mínimas que requiere un ser humano para vivir. El segundo principio, el de solidaridad social, consiste en el deber de las colectividades de asistir a los miembros del grupo frente a contingencias que los colocan en una posición más vulnerable, como la vejez, la enfermedad, la pobreza y las discapacidades. Asimismo, los artículos 50 y 51 de la Constitución, disponen que el Estado debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y brindará una especial protección a la familia, a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido. Por su parte, los artículos 22, 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 11, 16 y 35 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 9 y 12 inciso d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y

Culturales, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Todos estos preceptos constitucionales e internacionales deben ser interpretados armónicamente, toda vez que, constituyen el derecho a la seguridad social. Anteriormente, la seguridad social protegía solo a los trabajadores que aportaban al sistema, sin embargo, ello provocaba un desamparo económico para las personas que involuntariamente se hallaban en una situación de vulnerabilidad que les impedía contribuir, por lo que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1949 y de la evolución progresiva de los derechos fundamentales en este campo, surgió el principio de universalidad de los seguros que incorpora a toda la población dentro de la cobertura de los seguros, como piedra angular de todo estado social democrático de derecho y como instrumento para el desarrollo de las personas y la sociedad. De esta manera, se concibe al sistema de seguridad social como un conjunto de normas, principios, políticas e instrumentos destinados a proteger y reconocer prestaciones a las personas en el momento en que surgen estados de vulnerabilidad, que le impidan satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes. Es así, como en nuestro país, surgen diferentes regímenes de pensión cuyas disposiciones, requisitos y recursos, difieren en atención a esas condiciones especiales según el destinatario de que se trate. Ahora bien, el régimen no contributivo de pensiones tiene como objeto proteger a todas aquellas personas que se señalan que se encuentran en una condición de exclusión económica y social que atente contra su derecho a desarrollar una vida digna. En otras palabras, este régimen brinda una ayuda social a las personas que por una u otra razón no han contribuido al sistema, pero que por sus condiciones especiales requieren de la asistencia de la seguridad social para cubrir sus necesidades básicas. Dentro de éste sistema se incluye a las personas adultas mayores de 65 años, a los huérfanos, indigentes, viuda (o) desamparada (o), o las personas que han perdido dos terceras partes (66%) o más de su capacidad para generar ingreso. Precisamente, por tratarse de una ayuda o asistencia social y de un régimen en el que el beneficiario no ha contribuido, resulta lógico y razonable, el establecimiento de requisitos y parámetros para la obtención de este tipo de beneficios, no obstante, éstos deben atender a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad, solidaridad y justicia social, de tal manera que permitan el acceso a la seguridad social y el cumplimiento de los fines primordiales del sistema.

VI. SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. En reiteradas ocasiones, esta Sala ha indicado que el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, lo que pretende es que a iguales condiciones, se le apliquen las mismas medidas jurídicas. Lo anterior, implica que la ley puede hacer una diferenciación objetiva y razonada, a fin de regular situaciones que posean elementos distintos, sin que ello produzca una discriminación. No obstante, no hay que confundir, ya que la ley puede

dar un trato distinto sin ser discriminatorio cuando la individualización o diferenciación se encuentra fundamentada en una finalidad razonable y proporcionada. En ese sentido este Tribunal mediante sentencia número 7228-2005 de las 14:58 horas del 9 de junio del 2005, consideró lo siguiente:

“VIII. Sobre el DERECHO A LA IGUALDAD en general. Como tesis de principio, la noción de igualdad, en el sentido que es utilizada por el artículo 33 de la Constitución Política y que ha sido examinado por abundante jurisprudencia de este Tribunal, implica que todas las personas tienen derecho a ser sometidos a las mismas normas y obtener el mismo trato (igualdad en la ley y ante la ley); mejor aún, que no se pueden establecer diferencias de trato que no estén fundamentadas en condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, o que no sean necesarias, razonables o proporcionales a la finalidad que se persigue al establecer la diferencia de trato. Este principio general, lo que significa, es que la desigualdad debe surgir de un acto legislativo (reserva de ley) por tratarse del desarrollo de un derecho fundamental y sus fines, ser conformes con los principios y valores de la Constitución Política, lo que supone, también, que la diferencia de trato deba fundarse en supuestos de hecho que sean válidos y diferentes. [...] Por otra parte, la igualdad es también una obligación constitucionalmente impuesta a los poderes públicos, la cual consiste en tratar de igual forma a los que se encuentren en iguales condiciones de hecho, constituyéndose, al mismo tiempo, en un límite a la actuación del poder público. No obstante ello y que, en tesis de principio, todos son iguales ante la ley, en la realidad se pueden dar situaciones de desigualdad.

IX. Sobre la DISCRIMINACIÓN y la DIFERENCIACIÓN. Es importante indicar que existen dos conceptos básicos que suelen confundirse al hablar del tema de la igualdad ante la Ley, como lo son la discriminación y la diferenciación. La Constitución prohíbe la discriminación, pero no excluye la posibilidad de que el poder público pueda otorgar tratamientos diferenciados a situaciones distintas, siempre y cuando se funde en una base objetiva, razonable y proporcionada. Resulta legítima una diferenciación de trato cuando exista una desigualdad en los supuestos de hecho, lo que haría que el principio de igualdad sólo se viole cuando se trata desigualmente a los iguales y, por ende, es inconstitucional el trato desigual para situaciones idénticas. En el caso de examen es menester hablar sobre la **igualdad en la ley**, y no en la aplicación de la ley, que es otra de las facetas del principio de igualdad constitucional. La igualdad en la ley impide establecer una norma de forma tal que se otorgue un trato diferente a personas o situaciones que, desde puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación de hecho. Por ello, la Administración -en su función reglamentaria- y el legislador, tienen la obligación de no establecer distinciones arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, en caso de existir, carecen de relevancia, así como de no atribuir consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hecho legítimamente diferenciados. De esta forma, no se puede hablar de discriminación o de trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una

situación de desigualdad de circunstancias, y tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características.” (Ver en igual sentido las sentencias número 0337-91 y 0831-98).

Así las cosas, resulta claro, que una norma puede perfectamente, establecer un trato distinto a aquellas situaciones que posean diferencias de relevancia jurídica, siempre que ésta cuente con un fundamento razonable y proporcionado.

Ahora bien, en tratándose de personas con discapacidad, entendida ésta como toda persona que posea cualquier deficiencia física, mental o sensorial que limite sustancialmente una o más de las actividades principales de un individuo y -para los efectos de este estudio- se encuentran imposibilitados para satisfacer sus necesidades básicas, es preciso que el Estado formule e instaure políticas especiales para permitir la integración social de estas personas, así como el desarrollo de una vida digna y sin discriminación. En ese sentido, cabe mencionar que el artículo 4 de la Ley número 7600, dispone como obligaciones del Estado las siguientes:

ARTICULO 4.-

a) Incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que, con base en esta ley, se presten; así como desarrollar proyectos y acciones diferenciados que tomen en consideración el menor desarrollo relativo de las regiones y comunidades del país.

b) Garantizar que el entorno, los bienes, los servicios y las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas los usen y disfruten.

c) Eliminar las acciones y disposiciones que, directa o indirectamente, promueven la discriminación o impiden a las personas con discapacidad tener acceso a los programas y servicios.

d) Apoyar a los sectores de la sociedad y a las organizaciones de personas con discapacidad, con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades.

e) Garantizar el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad de participar en las acciones relacionadas con la elaboración de planes, políticas, programas y servicios en los que estén involucradas. f) Divulgar esta ley para promover su cumplimiento.

g) Garantizar, por medio de las instituciones correspondientes, los servicios de apoyo requeridos por las personas con discapacidad para facilitarles su permanencia en la familia.

h) Garantizar que las personas con discapacidad agredidas física, emocional o sexualmente, tratadas con negligencia, que no cuenten con una familia o se encuentren en estado de abandono, tengan acceso a los medios que les permitan ejercer su autonomía y desarrollar una vida digna.

Si por el contrario, el Estado emite políticas o normativa que impidan, limiten o desconozcan los derechos de las personas con discapacidad, o bien, brindan un trato igualitario a situaciones jurídicamente diferentes, estaría facilitando la discriminación de este grupo de personas. En otras palabras, también es posible hablar de discriminación cuando una norma brinda un trato igualitario a situaciones jurídicamente distintas, que por sus elementos diferenciadores y particulares, requieren de una atención o trato diferenciado.

VII. SOBRE EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD. En reiteradas ocasiones esta Sala ha considerado que el principio de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un parámetro de constitucionalidad para los actos sujetos al derecho públicos, tales como leyes, reglamentos, normas y actos administrativos en general. Al respecto, esta Sala ha resaltado la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto, como elementos esenciales que debe contener un acto para que sea considerado como razonable. En ese sentido, se puede citar la sentencia número 8858-1998 de las 16:33 horas del 15 de diciembre de 1998, consideró lo siguiente:

“IX. Sobre el principio constitucional de razonabilidad. [...] Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad.”

En síntesis, para que una norma o acto pueda ser considerado razonable, debe superar el juicio de razonabilidad, que consiste en el análisis de cada uno de esos elementos esenciales.

VIII. SOBRE EL ARTÍCULO 3 DEL REGLAMENTO AL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES. En relación con el artículo 3 impugnado, esta Sala no observa violación alguna al Derecho a la Constitución. En ese sentido, al tratarse de un régimen no contributivo de pensiones, se otorga una ayuda social en virtud del principio de solidaridad y justicia social, a personas que aunque no hayan contribuido al régimen, pero que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que le impiden contar con los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas. En virtud de ello, resulta razonable y procedente, que a efecto de otorgar este tipo de beneficios, la Caja establezca algunos requisitos y parámetros a fin de efectuar una mejor distribución de los recursos, los cuales son limitados, siempre y cuando cumplan los parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y no discriminación. Bajo esa tesis, este Tribunal no encuentra motivos para considerar que resulta inconstitucional que la Caja tome en cuenta el ingreso per cápita mensual del grupo familiar, los bienes inmuebles, el domicilio habitual del solicitante y cualquier otro bien de significado económico, toda vez, que son parámetros razonables y comúnmente utilizados, de los cuales hace uso la Caja para tener un mejor panorama de la condición socioeconómica del solicitante, y en conjunto con el análisis de los demás requisitos, pueda determinar si el solicitante se encuentra dentro del grupo de personas que requiere el beneficio. Aunado a lo anterior, se observa, que en cuanto a este punto, la accionante no ofreció mayores argumentos que apoyaran su tesis, sobre la irrazonabilidad que alega, por lo que a falta de mayores argumentos, esta Sala estima que el artículo en cuestión resulta acorde con el Derecho de la Constitución Política, en consecuencia, la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo.

IX. SOBRE EL ARTÍCULOS 4 DEL REGLAMENTO AL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES. En el caso particular, la accionante aduce que la fórmula que se usa para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial, impide irrazonablemente que las familias con carencia de recursos económicos, que además cuentan en su seno con una persona con una discapacidad comprobada de un 66%, accedan a una pensión o renta vitalicia del Estado para cubrir las necesidades básicas del discapacitado. Además, al establecer una única fórmula indiferenciada para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial que administra la Caja, sin importar que en la realidad una familia con un miembro con discapacidad necesita contar con mayores ingresos que una familia promedio para cubrir las necesidades básicas del discapacitado. Estima que se desampara injustificadamente a dichas familias y especialmente a las personas con discapacidades diferentes y no se cumple con la obligación solidaria del Estado de procurar un adecuado reparto de la riqueza y de

proteger de forma especial a la familia, al niño y al enfermo desvalido. En primer término, cabe mencionar que si bien esta Sala mediante sentencias números 2003-09293 de las 15:25 horas del 3 de septiembre del 2003 y 2004-10042 de las 14:42 horas del 13 de septiembre del 2004, había considerado que la fórmula que se usa para calcular el ingreso per cápita mensual familiar de los potenciales beneficiarios del régimen asistencial no resultaban contrarias al Derecho de la Constitución, lo cierto es, que a consecuencia del nuevo estudio y replanteamiento del tema, en este caso se produce una inconstitucionalidad sobreviviente de la norma. Esto ocurre, cuando una norma que originalmente resultaba acorde con la Constitución en el momento de su promulgación, actualmente es contraria a la Constitución Política, debido a la evolución que ésta ha sufrido por la realidad social y avance hacia una sociedad igualitaria y respetuosa de la dignidad humana. En ese sentido, observa este Tribunal que lleva razón la accionante al estimar que la norma impugnada resulta contraria a los artículos 33, 50 y 51 de la Constitución Política y al principio de razonabilidad. Conforme se señaló en el considerando anterior, si bien el establecimiento de requisitos o parámetros para el otorgamiento de beneficios o ayudas sociales, no resultan per se inconstitucionales, esos requisitos deben atender a criterios de constitucionalidad, además, de ser idóneas para el cumplimiento de los fines que persigue. En el caso concreto, la norma cuestionada establece un tope de ingreso per cápita familiar mensual, según el monto de la canasta básica, como uno de los requisitos indispensables para acceder a una pensión por el régimen no contributivo, lo cual por sí solo no es irrazonable. Sin embargo, la norma establece ese mismo requisito, tanto para personas con capacidades diferentes (parálisis cerebral profunda, invalidez de un 66% o adultos mayores), y personas sin discapacidad. Esto presenta un problema, porque las necesidades básicas que debe cubrir una persona con discapacidad no son las mismas que tiene una persona que no tiene discapacidad, esto debido a las condiciones particulares de vulnerabilidad en la que se encuentran. Así por ejemplo, una persona que posee alguna discapacidad, requiere de elementos y equipos especiales para su atención y traslado, tales como sillas de ruedas, camillas, transporte especial, pañales, personas para su cuidado, vendajes, alimentación, medicamentos, tratamientos médicos, terapias, entre otros; todas estas necesidades que no posee una persona no discapacitada. Así las cosas, al disponer de una medida igualitaria, para tratar y regular situaciones jurídicamente diferentes, las normas generan una discriminación en contra de las personas con discapacidad que pueden ser beneficiarias de la pensión por el régimen no contributivo, además, hacen nugatoria la posibilidad de que éstas puedan acceder al beneficio mencionado, dado que deben cumplir con un requisito irrazonable, pues aún cuando el requisito sea necesario, no es idóneo dado que no toma en cuenta las condiciones y necesidades particulares de los destinatarios del beneficio y por ende, no necesariamente permite el cumplimiento del fin. Aún cuando el ingreso per cápita familiar de una persona con discapacidad, supere -por lo mínimo- el tope establecido por la norma, no

necesariamente, eso significa que la persona cuenta con los recursos suficientes para poder hacer frente a sus necesidades y llevar una vida digna. Aunado a ello, la norma asume la dependencia de la persona con discapacidad, hacia algún miembro o integrante de la familia, sin embargo, a la luz de lo establecido en la Ley número 7600 y en los instrumentos internacionales de derechos de las personas con discapacidad, el Estado debe procurar y adoptar las medidas pertinentes que permita a los discapacitados contar con recursos propios que le permitan desenvolverse en sociedad y desarrollarse de forma independiente, en vez de compelerlos a depender de otras personas. Por otra parte, esta Sala coincide con el criterio de la Procuraduría General de la República, al indicar que el parámetro económico que utiliza la Caja es extremadamente bajo y desproporcionado en comparación con las necesidades que debe cubrir una persona con discapacidad, ya que el monto de la canasta básica alimentaria establecida por el INEC, sólo toma en consideración los alimentos o productos básicos para un persona sin discapacidad, pero en dicha estadística no se incluyen otros productos o gastos en los que incurre una persona con necesidades especiales en virtud de una discapacidad. De esta forma, el monto que se obtiene al calcular una y media veces el monto de la canasta básica, dista mucho de ser un parámetro económico razonable y proporcional para la realidad económica social de las personas con discapacidad, independientemente, si se trata de una persona con parálisis cerebral profunda, una persona con invalidez de un 66%, o un adulto mayor que por sus condiciones de avanzada edad podría ver disminuidas sus capacidades y ser tomada en cuenta dentro del grupo de personas con discapacidad. Como consecuencia de lo anterior, es evidente que la Caja Costarricense de Seguro Social, al emitir una normativa destinada en forma general a varios grupos de personas, que ofrece un trato irrazonable e igualitario a las personas con discapacidad, sin tomar en consideración sus necesidades básicas y con la consecuente discriminación que ello genera, incumple con su obligación de brindar una protección especial al anciano, al niño y las personas con discapacidad. En virtud de ello, estima este Tribunal que el artículo 4 del Reglamento al Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 17 de mayo del 2007, es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en los artículos 33, 50 y 51 de la Constitución Política.

X. CONEXIDAD. De conformidad con el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma, declarará también la de los demás preceptos de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia. En esta ocasión, el párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones del 15 de enero del 2003, actualmente derogado, disponía lo siguiente:

“Artículo 2 [...] Se entenderá por estado de necesidad de amparo económico, cuando ingreso per cápita mensual de la persona solicitantes de pensión o del núcleo familiar

del cual forme parte, resulte inferior o igual al costo de la canasta básica de alimentos (CBA) vigente, definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos .”

Asimismo, el hoy vigente artículo 3, inciso a) del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 28 de agosto de 2008, dispone lo siguiente:

*Artículo 3º—**Requisitos para ser beneficiario de Pensión del RNC.** Para ser beneficiario del Régimen no Contributivo de Pensiones se deberá acreditar la existencia de encontrarse en un estado de necesidad de amparo económico inmediato, para ello ha de tomarse en cuenta al menos los siguientes aspectos:*

a) Que el ingreso per cápita del grupo familiar donde reside el solicitante, sea igual o inferior al resultado del Costo de la Canasta Básica de Alimentos Nacional fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) multiplicada por uno punto ocho (1.8).”

Dado que el párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones del 15 de enero del 2003, así como el artículo 3, inciso a) del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 28 de agosto de 2008, guardan una íntima conexión con el cuestionamiento base de esta acción, por tratarse de una reiteración de contenido; se declara también su inconstitucionalidad. En el primer caso, se declara su inconstitucionalidad, a pesar que la norma no se encuentre vigente, pues sigue surtiendo efectos en casos concretos en los que debe ser aplicada. En el segundo caso, se trata de la norma que actualmente se encuentra vigente y es aplicable a las nuevas solicitudes de pensión por el Régimen No Contributivo de Pensiones.

XI. CONCLUSIÓN. En virtud de lo anterior, resulta procedente declarar parcialmente con lugar la acción, únicamente, en lo que respecta al artículo 4 del Reglamento al Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 17 de mayo del 2007, por ser contrario al principio de razonabilidad, al derecho de igualdad, a la seguridad social, a la solidaridad y a la justicia social contenidos en los artículos 33, 50 y 51 de la Constitución Política. En cuanto al artículo 3 de ese mismo reglamento, la acción debe ser declarada sin lugar. Asimismo, por conexidad, procede declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 15 de enero del 2003, así como el inciso a) del artículo 3, del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones aprobado el 28 de agosto de 2008.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Reglamento 8278 del veintiocho de agosto de dos mil ocho. **Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones**. Vigente desde: 26/09/2008. Versión de la Norma: 6 de 6 del 20/11/2013. Publicada en Gaceta N° 186 del 26/09/2008.

ⁱⁱ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 238 de las diez horas con cuarenta y seis minutos del diecisiete de febrero de dos mil diez. Expediente: 07-000456-0641-LA.

ⁱⁱⁱ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 74 de las diez horas con quince minutos del quince de enero de dos mil diez. Expediente: 07-000519-0641-LA.

^{iv} TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN TERCERA. Sentencia 165 de las diez horas con treinta minutos del treinta de abril de dos mil diez. Expediente: 08-002668-0166-LA.

^v SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 819 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de julio de dos mil trece. Expediente: 10-000765-0641-LA.

^{vi} TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia 407 de las nueve horas del veintitrés de octubre de dos mil doce. Expediente: 08-002135-0166-LA.

^{vii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 16300 de las quince horas con siete minutos del veintiuno de octubre de dos mil nueve. Expediente: 08-012571-0007-CO.