

**Exp. 23-005771-007-CO**

**Res. N°2024-000362**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

**San José**, a las doce horas cuarenta minutos del diez de enero de dos mil veinticuatro.

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por **RAÚL MUÑOZ ÁLVAREZ**, abogado, portador de la cédula de identidad n.º5-0178-0318 en contra del **artículo 29 de la ley n.º7108 “Ley de Presupuesto Extraordinario del 08 de noviembre de 1988”**, por estimar que infringe los numerales 33 y 50 de la Constitución Política.

#### **RESULTANDO:**

**1.-** Por escrito recibido en la Sala Constitucional a las 10:21 hrs. del **13 de marzo de 2023**, el señor Raúl Muñoz Álvarez interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del art. 29 de la ley n.º7108 “Ley de Presupuesto Extraordinario del 08 de noviembre de 1988”, por estimar que infringe los numerales 33 y 50 de la Constitución Política.

#### **Análisis pormenorizado de los agravios**

El numeral impugnado busca equiparar las pensiones de los expresidentes de la República a los ingresos de diputados y gastos de representación, en violación de los arts. 33 y 50 de la Constitución Política. La ley n.º7108 modificó la ley 313 de “Pensiones de Expresidentes” sin justificación técnica alguna. Tal acción perjudicó el erario público y así, mediante un privilegio odioso, se benefician pocas personas. La acción no tiene como fin atacar las pensiones de los expresidentes, pues son derechos adquiridos; empero, sí cuestiona que se equiparen la pensiones a los ingresos de los diputados. Tal situación carece de fundamento técnico y crea un beneficio de honor que no debe ser costado por

el pueblo de Costa Rica. A los expresidentes ya se les pagó el salario mensual, las vacaciones, el aguinaldo y las prestaciones correspondientes al final de cada periodo presidencial. La equiparación a los ingresos de los diputados no genera derechos adquiridos, sino que se trató de una reforma que creó un beneficio. Al ser equiparaciones sin fundamento técnico ni legal, así como elevadísimas y desproporcionadas, se crea una casta privilegiada. Al no haberse dado ese privilegio mediante una ley ordinaria, la norma careció de una discusión rígida de parte de los diputados. La equiparación implementada permite abusos para pagar pensiones de honor, sin que los expresidentes hayan cotizado, contrario a como sí lo hacen los magistrados y demás funcionarios públicos. En el caso de los expresidentes no solo reciben una pensión equiparada a los ingresos de los diputados, sino que también es superior al “100% de sus ingresos no cotizados ante la CCSS” y con cargo al presupuesto de la República. Considera que la norma impugnada discrimina a quienes sí han cotizado y que tales circunstancias contravienen los arts. 33 y 50 de la Constitución Política.

### **Sobre el fondo**

Sostiene que no existe exposición de motivos alguna de parte de la Asamblea Legislativa para equiparar las pensiones de los expresidentes a los ingresos de los diputados, ni existen estudios técnicos que apoyen la propuesta. Algunas personas, hijos o herederos de expresidentes, sin haber realizado cotización alguna, reciben ingresos mensuales equiparados a los diputados “como si fueran realeza”. Explica que plantea la acción de marras por la violación de los arts. 33 y 50 de la Constitución Política y no contra las pensiones de los expresidentes, pues según la ley n.º313 corresponde a un derecho adquirido. Al contrario, aclara que solo impugna el artículo 29 de la ley n.º7108 porque:

- “1) Esa EQUIPARACION (sic) NO GENERA DERECHOS ADQUIRIDOS
- 2) Esa EQUIPARACION (sic) es ABUSIVA.

- 3) Esa EQUIPARACION (sic) NO HA PAGADO COTIZACION (sic) AL ESTADO NUNCA.
- 4) Esa EQUIPARACION (sic) NO CUENTA CON EXPOSICION (sic) DE MOTIVOS LEGISLATIVOS, NI DISCUSION (sic) EN DEBATE REGLADO.
- 5) Esa EQUIPARACION (sic) no cuenta con FUNDAMENTACION (sic) de parte de la Sala de la Jurisdicción Constitucional de la República de Costa Rica.
- 6) Porque esos recursos pertenecen al Pueblo, NO a los Expresidentes o sus Herederos.
- 7) PORQUE TODOS LOS DINEROS PAGADOS A PARTIR DE LA EQUIPARACION (sic) QUE GENERA EL ARTICULO (sic) 29 DE LA LEY 7108 DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA (sic) DEBEN SER REINTEGRADOS A LAS ARCAS DEL ESTADO, O SEA AL PUEBLO DE COSTA RICA.
- 8) Porque el Artículo 29 de la Ley 7108 de PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO, ES SOLO PARA ESE PERIODO PRESUPUESTARIO, YA QUE EN LAS LEYES DE PRESUPUESTO DE SIGUIENTES, EN TODAS DEBEN INDICARSE EN CADA PRESUPUESTO Y NO PUEDEN CREAR LEYES ORDINARIAS DE APLICACIÓN PERPETUA.
- 9) Porque el Artículo 29 de la Ley 7108 de PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO, NO INDICA EXPRESAMENTE además modifica la Ley 313, SOLO CREA UNA LEY ORDINARIA DENTRO DE UNA LEY DE MODIFICACION (sic) PRESUPUESTARIA EXTRAORDINARIA (...)
- 10) Porque las PENSIONES VITALICIAS DE LOS EXPRESIDENTES, PER SE GENERAN DERECHOS ADQUIRIDOS, PERO LA EQUIPARACION (sic) DE LAS PENSIONES VITALICIAS A LOS EXPRESIDENTES VIA (sic) ARTICULO (sic) DE LA LEY 7108 DEL 08 DE NOVIEMBRE DE 1988, LEY DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA (sic) NO GENERA DERECHOS ADQUIRIDOS.
- 11) Porque LA EQUIPARACION (sic) DE LAS PENSIONES VITALICIAS A LOS EXPRESIDENTES VIA (sic) ARTICULO (sic) DE LA LEY 7108 DEL 08 DE NOVIEMBRE DE 1988, LEY DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA (sic), se trata de UN PRIVILEGIO ODIOSO.
- 12) Porque LA EQUIPARACION (sic) DE LAS PENSIONES VITALICIAS A LOS EXPRESIDENTES VIA (sic) ARTICULO (sic) DE LA LEY 7108 DEL 08 DE NOVIEMBRE DE 1988, LEY DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA (sic), requiere de CONSULTA POPULAR EN REFERENDUM (sic), POR TRATARSE DE UNA EQUIPARACION (sic) QUE PROMUEVE UNA EROGACION (sic) DE RECURSOS PUBLICOS (sic) PARA BENEFICIO DE PERSONAS PARTICULARES, QUE LUEGO DE SUS FUNCIONES, SON IGUALES ENTRE IGUALES, ELLOS LOS EXPRESIDENTES Y MAS (sic) SUS HEREDEROS’.

El accionante se fundamenta en los numerales 1, 2, 3, 8, 73 inciso a), 77, siguientes y concordantes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC); los arts. 7, 10, 11, 27, 28, 33, 39, 42, 48 y 50 de la Constitución Política; 8 párrafo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el art. 10 de

la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Con base en los argumentos expuestos, el recurrente solicita: 1) suspender el pago de la equiparación de las pensiones vitalicias de los expresidentes a los ingresos de los diputados y que solo se les pague la pensión ordinaria hasta tanto la Sala no resuelva la acción de inconstitucionalidad; y, 2) que se declare la inconstitucionalidad del art. 29 de la ley n.º7108.

2.- Por resolución de las 19:52 hrs. de **17 de abril de 2023** la Presidencia de la Sala realizó la siguiente prevención a la parte accionante:

*“Especificar cuál es el asunto previo pendiente de resolver sobre el cual basa la acción, o bien señalar las razones que le confieren legitimación para accionar directamente; b.- En caso de existir asunto previo, deberá aportar copia certificada del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, de manera expresa y con anterioridad a la interposición de la acción, como medio razonable de amparar el derecho o interés que se estima vulnerado”.*

3.- El **20 de abril de 2023**, el accionante dio cumplimiento a la prevención realizada e indicó:

*“Se me previene como accionante RAÚL GERARDO MUÑOZ ÁLVAREZ que dentro del tercero día, contado a partir del siguiente a la notificación de esta resolución y bajo apercibimiento de denegarle el trámite a la acción en caso de incumplimiento, que deberá: Especificar cuál es el asunto previo pendiente de resolver sobre el cual baso la acción según artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción de Constitucionalidad, “o bien señalar las razones que le confieren legitimación para accionar directamente”*

Por lo que sostiene que se acoge a las líneas finales de lo supracitado, pues no existe procedimiento para recurrir normas atípicas que se aprobaron mediante presupuestos extraordinarios de la República.

En cuanto a su **legitimación**, el accionante asevera que proviene de la existencia de un interés difuso en el control de los fondos públicos. Además, arguye que, al tratarse de una norma atípica, solo se está legitimado de una manera

totalmente indirecta, pues como contribuyente está obligado los aumentos de las remuneraciones. Manifiesta que una vez que se le de audiencia a la Procuraduría General de la República (PGR), esta dirá que no tiene legitimidad para ejercer su impugnación, al no existir un proceso previo en el que se discuta la aplicación de la norma. Empero, asevera que en acciones de inconstitucionalidad planteadas contra normas atípicas no se establece una acción popular, solo existe la acción directa y excepcionalmente, en casos de interés difuso, debe admitirse la acción sin un asunto previo, pues de lo contrario ningún ciudadano podría impugnar esas normas.

4.- Mediante resolución de las 11:02 hrs. del **9 de mayo de 2023**, la Presidencia de la Sala Constitucional dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad. Además, se ordenó la publicación de los edictos correspondientes en el Boletín Judicial. Se le confirió audiencia a la PGR y al presidente del Directorio Legislativo.

5.- Por escrito recibido en esta Sala Constitucional el día **22 de mayo de 2023** contestó la audiencia **MAGDA INÉS ROJAS CHAVES** en su condición de **PROCURADORA GENERAL ADJUNTA DE LA REPÚBLICA**

**Sobre los presupuestos de admisibilidad:**

Considera que, pese habersele prevenido al accionante, en realidad no se explica ni argumenta de forma adecuada y suficiente cuál es la situación jurídica sustancial que, más allá de la mera existencia de una norma atípica, legitime al accionante a acudir a la Sala, pues se limita a hacer referencia a la defensa de supuestos intereses difusos relacionados con el correcto manejo de los fondos públicos. Manifiesta que lo anterior es importante porque la Sala ha señalado que no existe una acción popular para accionar contra las normas atípicas. En este sentido cita la sentencia n.º2016-011975 de las 9:30 hrs. del 24 de agosto

de 2016. De esta manera, la PGR considera que la acción es inadmisibile y debe ser rechazada.

### **Informe sobre el fondo**

En cuanto al régimen especial no contributivo de pensiones de expresidentes se realiza la siguiente reseña histórico-normativa:

*“Según hemos referido en nuestra jurisprudencia administrativa, como antecedente jurídico-normativo del reconocimiento de pensiones especiales a los ex Presidentes de la República, podemos encontrar la Ley N°313 de 23 de agosto de 1939, denominada "Ley de Pensiones para ex Presidentes", la que otorgaba dicho beneficio a quienes llegasen a ocupar constitucionalmente la Primera Magistratura, y fallecidos éstos, a sus viudas, por un monto mensual de ¢500,00, no sujeto a mermas ni deducciones de ninguna naturaleza.*

*Posteriormente, el citado monto de pensión asignable se incrementó en varias oportunidades; por ejemplo, mediante la Ley N°259 de 2 de noviembre de 1948 se aumentó a ¢1.000,00 y por Ley N°1124 de 20 de diciembre de 1949, fue no sujeta a revalidaciones. Luego por Ley N°2264 de 24 de noviembre de 1958 se acrecentó a ¢3.000,00 mensuales.*

*Igual ocurrió con la Ley N°5510 de 19 de abril de 1974, denominada Ley de Pensiones ex-Presidentes, beneméritos y símbolos nacionales, por la que se incrementó dicha pensión a ¢5.000,00 mensuales. Sin embargo, interesa advertir que con esta última normativa se amplió la cobertura de dicho beneficio, pues ya no sólo amparaba a los exPresidentes de la República que hubieren sido elegidos constitucionalmente, sino también al exVicepresidente de la República que hubiere reemplazado en ausencia absoluta al Presidente de la República, y que hubiese ocupado el cargo por más de medio período. Similar previsión se hizo con la Ley N°6413 de 5 de mayo de 1980, que también incrementó el monto de la pensión asignable a ¢15.000,00 mensuales.*

*No podemos obviar que a través del artículo 9º, norma quincuagésima de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para 1979 –N°6305 de 21 de diciembre de 1978-, se adicionó el artículo 1º de la citada Ley 313, a efecto de incluir como beneficiarias de una pensión igual a la de las viudas de los ex Presidentes o ex Vicepresidentes de la República, a aquellas personas que hubieran tenido la condición de Primera Dama. Situación que vino a ser ratificada por las Leyes de Presupuesto para 1981 –N°6542 de 22 de diciembre de 1981-, artículo 9º, norma 49, y para 1982 –N°6700 de 23 de diciembre de 1981-, artículo 9º, norma 48 (Las dos últimas normas atípicas fueron anulados por resolución de la Sala Constitucional N° 2136 de las 14:00 horas del 23 de octubre de 1991).*

*Y por Ley de Presupuesto Extraordinario, No. 7108 de 8 de noviembre de 1988, su artículo 29 -norma impugnada- incrementó y equiparó el monto de las pensiones de los señores ex Presidentes, igual al salario de un diputado.*

*Con la Ley N°7302 de 8 de julio de 1992, denominada "Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y*

*reforma a la ley N°7092 de 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del impuesto sobre la renta", conocida como "Ley Marco de Pensiones", que vino a unificar los requisitos para jubilarse por cualquiera de los regímenes especiales de pensiones del Estado -- salvo los del Poder Judicial y del magisterio Nacional-, se previó un Capítulo III, denominado "Del Régimen de Pensiones de los ex Presidentes de la República", que vino a derogar las disposiciones específicas previstas por la Ley N°313 y sus reformas. Dicho Capítulo dispone lo siguiente:*

*"Capítulo III*

*DEL REGIMEN DE PENSIONES DE LOS EXPRESIDENTES DE LA REPUBLICA*

*ARTICULO 16.- Los Expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Estas pensiones estarán a cargo del Presupuesto Nacional y serán tramitadas de oficio por el Departamento Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

*ARTICULO 17.- Las pensiones de los Expresidentes de la República se reajustarán, cuando se reajuste el salario de los Diputados.*

*ARTICULO 18.- En el momento de su fallecimiento, tendrán derecho a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de la pensión, los causahabientes que establece el Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y en las mismas condiciones consignadas en él"*

En este orden de ideas, la PGR considera que el otorgamiento de pensiones a los expresidentes de la República tiene por objetivo garantizar que, una vez que hayan cesado su cargo, puedan atender sus necesidades personales y políticas con la dignidad y decoro que les corresponde por las altas funciones que ejercieron en el puesto previamente desempeñado. Así, arguye que no puede considerarse que se trata de un privilegio discriminatorio, irrazonable y desproporcionado. En esta línea, se informa lo siguiente:

*"Criterio que ha sido plenamente compartido por esa Sala, al estimar que la mera existencia de tal régimen especial de pensiones no supone, de ningún modo, una infracción a los principios de razonabilidad proporcionalidad y no discriminación, ni en general una violación al Derecho de la Constitución (Resolución No. 2018-006137 de las 09:20 hrs. del 20 de abril de 2018).*

*Y fue por esa resolución que esa Sala declaró sin lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 16 de la citada Ley No. 7302, en tanto dispone que los ex Presidentes tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), pues el accionante estimó que ese beneficio carecía de causa lícita y violaba el ordinal 73 constitucional.*

*En aquella resolución la Sala respaldó entonces la constitucionalidad del Régimen de Pensiones de los ex Presidentes de la República, y citando una resolución de la Corte Constitucional Colombiana -No. C-989/99 del 09 de diciembre de 1999-, entre otras cosas afirmó, que las pensiones de los expresidentes "... constituye no sólo un merecido reconocimiento monetario que retribuye el especial servicio prestado a la Nación, sino que se erige en un medio para proveer congruamente a las necesidades que se originan en la especial posición que implica el ser ex presidente de la República. A nadie se le oculta que esta posición impone el llevar una vida con ciertos requerimientos especiales de decoro, que no siempre están al alcance de quien ha dejado de ejercer la primera magistratura, bien por carecer de recursos propios o bien por la limitación de hecho en que se encuentra quien ha ocupado esa posición para ejercer cualquier tipo de cargos u oficios, por razones que tocan justamente con la dignidad de la Nación o incluso con factores éticos (...)."*

*Y basada, adicionalmente, en que la creación del citado régimen especial de pensiones obedece, finalmente, a la libre configuración del legislador, entendida como la posibilidad que tiene la Asamblea Legislativa, ante una necesidad determinada del cuerpo social, de escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime justa, adecuada e idónea para satisfacerla, dentro de una pluralidad de opciones similares y todas válidas, en aquella misma resolución la Sala estimó que el artículo 16 de la Ley No. 7302, por su ratio legis busca válidamente garantizar la subsistencia digna de quienes ocuparon específicamente el cargo de Presidente de la República, sea, a quienes han prestado sus servicios en la más alta posición de conducción y de responsabilidad de la Nación -arts. 130, 139, 140 y 147 constitucionales-. Tratándose de un supuesto muy particular y excepcional, diverso al régimen general de pensiones previsto por el artículo 73 de la Carta Política, pero que encuentra sustento jurídico".*

Luego, en lo relativo a la inconstitucionalidad de las normas atípicas presupuestarias realiza las siguientes consideraciones:

*"Con respecto a los vicios alegados por el accionante, especialmente aquellos referidos a la inconstitucionalidad de la norma atípicas presupuestaria acusada, debemos indicar lo siguiente:*

*La ley de Presupuesto de la República es una Ley que se define tanto por su procedimiento, como por su contenido. Los artículos 176 –párrafo primero – y 180 constitucionales, fijan el contenido que debe tener la Ley de Presupuesto de la República.*

*En este sentido, se impone indicar que, conforme con las normas constitucionales citadas, la materia propia y especial de la Ley de Presupuesto es la relacionada con el establecimiento de la relación de ingresos probables y de la autorización de gastos de la administración durante el período fiscal correspondiente. Además, se entiende que la materia presupuestaria comprende las normas de ejecución presupuestaria necesarias para un determinado ejercicio económico. Se ha precisado, con tino, que no es procedente crear impuestos o cualquier otra forma de ingresos a través de una*



*Ley de Presupuesto. A este respecto, importa citar el voto de la Sala Constitucional N.º1466-1990 de las 15:15 horas del 30 de octubre de 1990:*

*“Que esta Sala ha externado criterio en varias oportunidades en el sentido de que las únicas normas generales que pueden ser incluidas en las leyes de presupuesto son las que pretendan introducir parámetros de su ejecución, esto es, las denominadas “normas de ejecución presupuestaria”. (Resoluciones 121-89 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989, 69- 90 de las 11:29 horas del 17 de enero de 1990 y otras). Inclusive en la primera de ellas se consideró inconstitucional el establecimiento de un impuesto en una ley de presupuesto. Siendo que, efectivamente, la ley N.º 6966 del 25 de setiembre de 1984 es una modificación al Presupuesto Ordinario para el mismo año, y que el artículo impugnado establece un impuesto a las exoneraciones, lo procedente es declararlo inconstitucional con fundamento en los precedentes citados.” Luego, es improcedente que se incorporen normas ajenas a la materia presupuestaria dentro de una Ley de Presupuesto de la República.*

*La jurisprudencia constitucional ha acuñado el concepto de “norma atípica” para denominar a toda disposición que, sin tener ninguna relación con la materia presupuestaria, sea, sin embargo, incluida dentro del presupuesto y nace dicha “atipicidad” cuando el legislador deroga, modifica, interpreta o incluso crea leyes ordinarias dentro del presupuesto. Se transcribe el voto N.º4790-1993 de las 8:54 horas del 30 de setiembre de 1993:*

*(...)*

*Conviene acotar que, si bien es indudable que el artículo 105 constitucional ha previsto, en general, que el pueblo, a través del sufragio le delega la potestad legislativa al Congreso, lo cierto es que los incisos 1) y 11) del numeral 121 también de la Constitución, distinguen entre dos diferentes modos y formas de legislar en razón de la materia de que se trate. El primer inciso le otorga a la Asamblea la potestad general de dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica – salvedad hecha de la potestad interpretativa del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral -. En el ejercicio de la forma de legislar previsto en el artículo 121.1 constitucional, la Asamblea Legislativa debe seguir el procedimiento previsto en los artículos 123, 124, 125, 126, 127 y 128 constitucionales, y el cual comprende la prerrogativa de veto por parte del Poder Ejecutivo. De otro extremo, el numeral 121.11 prevé la potestad de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República para lo cual debe seguir el procedimiento prescrito en los ordinales 177, 178, 179 y 180. Conforme el numeral 125 constitucional, parte in fine, el Poder Ejecutivo carece de la posibilidad de vetar la Ley de Presupuesto que haya sido aprobada por la Asamblea Legislativa.*

*Es decir, que la Constitución ha distinguido entre la potestad general de legislar y la potestad de dictar las leyes de presupuesto de la República, de tal forma que es disconforme con la Constitución que se incorporen a dichas leyes, disposiciones o normas que sean ajenas a la materia presupuestaria, pues debe insistirse en que, en ejercicio de la potestad prevista en el numeral 121.11 de la Constitución, la Asamblea Legislativa debe circunscribirse a regular la materia presupuestaria. Se transcribe el voto de la Sala Constitucional N.º121-1989 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989:*

*(...)*

*Valga decir que la Sala Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones su jurisprudencia en relación con la inconstitucionalidad de las normas presupuestarias atípicas. (Ver votos: 6043-2002 de las 15:29 horas del 18 de junio de 2002, 3666-2003 de las 14:53 horas del 7 de mayo de 2003, N.º 3497-2005 de las 14:50 horas del 30 de marzo de 2005, N.º 14102-2006 de las 11:20 horas del 22 de setiembre de 2006, N.º 56-2008 de las 14:47 horas del 9 de enero de 2008).*

*Finalmente, conviene destacar, para efectos del presente asunto que, en su jurisprudencia, la Sala Constitucional ha destacado que se presumiría norma atípica toda aquella disposición incluida en la Ley de Presupuesto y que, sin embargo, innove, modifique o derogue la Legislación ordinaria. Se transcribe el voto N.º 242-2001 de las 14:44 horas del 10 de enero de 2001, reiterado recientemente por la resolución No. 2022-026652 de las 16:31 hrs. del 9 de noviembre de 2022:*

*“Ha sido criterio reiterado de esta Sala, que la Ley de Presupuesto, no puede válidamente contener normas de carácter general, ajenas a la materia de presupuesto. Es decir, no es válida la inclusión de normas atípicas que versen sobre materia propia de la legislación ordinaria, ya sea para la creación o modificación de ésta.” (Ver también voto N.º 7137-2007 de las 16:47 horas del 23 de mayo de 2007)”.*

Así, en relación con el caso concreto, expone que la norma cuestionada regula materia diferente a la presupuestaria, pues no está relacionada con la ejecución del presupuesto, sino que modifica o adiciona la legislación ordinaria, al equiparar el monto de la pensión no contributiva de los expresidentes de la República al salario de los diputados. Considera que lo expuesto viola lo preceptuado en los arts. 121, incisos 1 y 11, 124, 125, 176, párrafo primero, 177 y 180 primer párrafo, todos de la Constitución Política, que fijan el procedimiento a seguir para la discusión, aprobación y modificación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, distinto al de la ley ordinaria. En este sentido, asevera que la norma en cuestión es inconstitucional. Empero, agrega las siguientes consideraciones:

*“No obstante la inconstitucionalidad de la norma impugnada por razones formales, pues con ella se utilizó el procedimiento prescrito por la Constitución para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, para dictar o reformar, en su caso, una ley ordinaria, lo cierto es que posteriormente, por reforma legal ordinaria introducida por la Ley General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, No. 7302 de 8 de julio de 1992, en el Capítulo III “Del Régimen de Pensiones de los Ex presidentes de la República”, en su artículo 16 se dispuso una norma similar, por la cual la pensión mensual de los Expresidentes constitucionalmente electos*

*será igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Aspecto este último que le resta evidente utilidad práctica a esta acción de inconstitucionalidad, pues el citado artículo 16 de la Ley No. 7302 no fue atacado por el accionante. Ello sin perjuicio de la facultad que otorga a la Sala el ordinal 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, conforme al cual, la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o ley o disposición general, podría declarar también la de los demás preceptos de ella, o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados; aspecto que deberá ser evaluado en el momento procesal correspondiente.*

*No obstante, debemos recordar que "Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de <<razonabilidad>> sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada." (Sala Constitucional, sentencia n.º 5236-99 de las 14:00 horas del 7 de julio de 1999, reiterada, entre muchas otras en la n.º 10153-2001 de las 14:44 horas del 10 de octubre del 2001 y en la n.º 14392-2016 de las 9:05 horas del 5 de octubre de 2016). Y en este asunto, el incumplimiento de este requisito insoslayable es más que evidente.*

*En todo caso, tal y como aludimos en el acápite B) de nuestro informe, mediante la resolución No. 2018-006137 de las 09:20 hrs. del 20 de abril de 2018, la Sala respaldó la constitucionalidad del Régimen de Pensiones de los ex Presidentes de la República, al estimar que su mera existencia no supone, de ningún modo, una infracción a los principios de razonabilidad proporcionalidad y no discriminación, ni en general una violación al Derecho de la Constitución".*

Concluye, la acción de inconstitucionalidad es inadmisibles por la falta de legitimación del accionante, a pesar de que la norma impugnada sí sea inconstitucional. Acota que la equiparación del monto de la pensión de expresidentes al ingreso de un diputado, legalmente prevista mediante una ley ordinaria posterior (sea, el numeral 16 de la ley n.º7302), subsiste y resulta constitucionalmente razonable.

6.- Los edictos se publicaron en el Boletín Judicial, números 092, 093 y 094 del 25, 26 y 29 de mayo de 2023, 093 del 26 de mayo de 2023 y 094 del 29 de mayo de 2023.

7.- En escrito recibido en esta Sala Constitucional el día 9 de junio de 2023, contestó la audiencia **GLORIA NAVAS MONTERO**, en su condición de **VICEPRESIDENTA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**.

### **Sobre el trámite de la ley n.º7108**

Explica la ley n.º7108 fue una modificación a la ley n.º7089. Aclara que ni el texto base, ni el dictamen contenían el numeral 29 que se impugna en esta acción, sino que tal norma fue introducida mediante una moción de fondo que se aprobó sin discusión en la Comisión de Asuntos Hacendarios. Tal moción fue presentada por el exdiputado Méndez Mata y se tramitó cuando el proyecto de ley estaba en trámite en el Plenario, según lo establecido en el art. 41 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) vigente en esa fecha. Indica que, salvo el art. 29, en la ley n.º7108 no hay otra regulación atinente a la pensión de los expresidentes. Narra que la ley fue sancionada el 8 de noviembre de 1988 por el Poder Ejecutivo y se vetaron algunos artículos que no guardan relación el tema de esta acción; además, fue publicada en La Gaceta n.º215 del 11 de noviembre de 1988.

### **Sobre el fondo**

Atinente a la regulación de las pensiones de expresidentes, la diputada Navas Montero expone:

*“La Ley 313 del 23 de agosto de 1939 Ley de Pensiones para Expresidentes estableció un régimen de pensiones para los expresidentes de la República de Costa Rica, reguló aspectos como los beneficiarios, el monto de la pensión, limitaciones y excepciones y otros beneficios.*

*Esta Ley 313 de 1939, fue objeto de varias reformas (expresas y tácitas) e interpretaciones y adiciones; entre ellas, el artículo 29 de la Ley No. 7108 del 08 de noviembre de 1988 que reformó tácitamente la Ley 313, artículo que se cuestiona su constitucionalidad, por tratarse de una norma atípica.*

- *En 1958, fue reformada por la Ley N° 2264 de 24 de noviembre de 1958.*
- *En 1961, fue interpretada por la Ley No. 2835 del 23 del 10 de 1961.*
- *En el año 1980, fue objeto de una reforma mediante Ley No. 6413 del 05 de mayo de 1980.*

- En 1981, tuvo una adición mediante el artículo 9° de la Ley No. 6700 del 23 de diciembre de 1981.
- En el año 1985, se reformó mediante el artículo 14 de la Ley No. 7018 del 20 de diciembre de 1985.
- En 1988, fue reformada tácitamente, por el artículo 29 de la Ley No. 7108 del 08 de noviembre de 1988.
- En 1992, es reformada tácitamente, por la Ley 7302 del 8 de julio de 1992 Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales. En esta ley se introduce un texto similar al texto del artículo 29 de la ley 7108.

Cabe destacar que la Ley 7302 del 8 de julio de 1992 Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, en su Capítulo III (Artículos 16, 17 y 18), regula lo relativo a las Pensiones de los Expresidentes de la República de la siguiente manera:

**“...CAPITULO III DEL REGIMEN DE PENSIONES DE LOS EXPRESIDENTES DE LA REPUBLICA**

**Artículo 16.-** Los Expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Estas pensiones estarán a cargo del Presupuesto Nacional y serán tramitadas de oficio por el Departamento Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Artículo 17.-** Las pensiones de los Expresidentes de la República se reajustarán, cuando se reajuste el salario de los Diputados.

**Artículo 18.-** En el momento de su fallecimiento, tendrán derecho a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de la pensión, los causahabientes que establece el Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y en las mismas condiciones consignadas en él.”

Lo señalado en este Capítulo, priva sobre lo señalado en la Ley 313 y en el artículo 29 de la Ley 7108, por ser una norma posterior, del mismo rango (ley), y por existir una antinomia. Como puede observarse la ley 7302, en el artículo 16, contiene una disposición muy similar a la del artículo 29 de la Ley 7108. Es decir, el texto del artículo 29 de la Ley 7108 cuestionado, está superado por el artículo 16 de Ley 7302”.

Expone, en relación con las normas atípicas, que se tratan de disposiciones que se incorporan en los presupuestos nacionales y sus leyes de modificación; empero, no guardan relación directa con materia presupuestaria. Acota que, mediante el control de constitucionalidad, la Sala ha declarado la inconstitucionalidad de este tipo de normas.

En relación con el argumento del accionante respecto a que el art. 29 de la ley n.º7108 es una norma atípica indica:

*“No se encuentra en el expediente legislativo una explicación del porque el legislador incluye esta norma en la Ley Presupuestaria. Es posible que el legislador optó por incluir una regulación de este tipo en la norma presupuestaria considerando que era al Tesoro Público (artículo 2, Ley 313) a quien le correspondía girar el monto de las pensiones a los expresidentes y al vicepresidente que lo hubiera remplazado en forma absoluta; por lo que al equiparar la pensión de los expresidentes al salario de los Diputados, la norma constituía una reforma que implicaba ajustes presupuestarios. No obstante, debe considerarse que la Resolución No. 0121-89 de 23 de noviembre de 1989, de la Sala Constitucional, señala que la Corte Plena había resuelto reiteradamente la declaratoria de inconstitucionalidad de varias normas atípicas tramitadas en leyes de presupuesto. Además, siendo que existía la Ley 313, Ley de pensiones de los expresidentes, lo que correspondía, era reformar esa ley.*

*Valga tomar en cuenta que, como se puede apreciar en el siguiente cuadro el Artículo 29 de la ley 7108, fue derogado tácitamente por el Artículo 16 de la ley 7302.*

<b>Ley No. 7108 del 08 de noviembre de 1988. Modificación a la Ley 7089 del 18 de diciembre de 1987, Presupuesto Ordinario para el año 1988.</b>	<b>Ley 7302 del 8 de julio de 1992 Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional</b>
<i>“Artículo 29.- El monto de las pensiones de los señores ex Presidentes de la República será igual al monto del salario de un diputado.”</i>	<i>Artículo 16.- Los Expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado.”</i>

Detalla, en relación con el régimen de pensiones de expresidentes, que el número de beneficiados al 2021 era de diez personas. Además, la pensión promedio mensual ronda los ₡3.753.207, con lo cual el gasto mensual alcanza ₡37.532.070. Por su parte, aclara que el monto incluido en el Presupuesto Nacional de la República por concepto de pensión de expresidentes para el año 2023 asciende ₡426.600.000. De igual forma, explica:

*“Las pensiones también implican las siguientes erogaciones que el Estado debe presupuestar:*

- 1. Aguinaldo (se calcula igual que para los asalariados del sector público)*
- 2. Cuota Patronal Seguro de Salud: 8.75% del monto de la pensión*
- 3. Cuota Estatal Seguro de Salud: 0.25% del monto de la pensión*

*4. Revalorizaciones: Las pensiones se revalorizan por costo de vida cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los funcionarios públicos en igual porcentaje o monto y rige.*

*Dicho Régimen conceden a su vez, pensiones por sobrevivencia a partir de la muerte del causante (expresidente) para los causahabientes que indique el reglamento de IVM de la CCSS, quienes tendrán derecho al 75% de la pensión (en total, no cada uno).*

*Al 2121 la pensión se otorgaba a 7 expresidentes, 1 exprimera dama y 2 causahabientes”.*

Narra, en relación con la remuneración de los diputados, que la norma impugnada utiliza el término salario; empero, los diputados lo que reciben son dietas y otros componentes.

Aclarado lo anterior, concluye la exponente lo siguiente:

***“2.6.1.- En cuanto a lo alegado por el accionante respecto de considerar el artículo 29 de la Ley 7108 como norma atípica.***

*Sí se considera que el artículo 29 de la Ley 7108 es una norma atípica dado que no es una norma presupuestaria, y esta norma debió tramitarse como una reforma a la Ley de pensiones de expresidentes.*

*Cabe hacer ver que como se explicó líneas atrás, el artículo 29 de la ley 7108, está derogado de forma tácita por el artículo 16 de la ley 7302.*

***2.6.2.- En cuanto a lo alegado sobre a la afectación del artículo 33 y el artículo 50 de la Constitución Política.***

*No se comparte lo alegado por el accionante respecto de que la equiparación de la norma implicó un privilegio, o que se haya afectado el artículo 50 en cuanto al adecuado reparto de la riqueza.*

*Ahora bien, sí debe considerar que las condiciones y funciones constitucionales de los cargos son distintas, de los presidentes, que luego expresidentes y de los diputados; por ejemplo, considérese que cuanto al Salario del Presidente de la República (sic), la Ley 10159, Ley de Empleo Público del 08 de 03 de 2022, en su artículo 30, inciso b) señala que el salario del Presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública”.*

Solicita que se declare inconstitucional el artículo 29 de la ley n.º7108 por ser una norma atípica.

**8.-** Por resolución de las 11:21 hrs. de **27 de junio. de 2023**, la Presidencia de la Sala indicó lo siguiente:

*“Se tienen por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República y al Presidente del Directorio Legislativo, en la resolución de las once horas dos minutos del nueve de mayo de dos mil veintitrés. Listos los autos, pase esta*

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD número 23-005771-0007- CO, a la oficina de la Magistrada Anamari Garro Vargas, a quien por turno corresponde el estudio de fondo de la misma”.*

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

Redacta el Magistrado *Fernández Argüello*; y,

**CONSIDERANDO:**

**I.- OBJETO DE LA ACCIÓN.** El accionante acusa la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Presupuesto Extraordinario, N°7108, del 08 de noviembre de 1988. El numeral cuestionado dice lo siguiente:

*“Art. 29.- El monto de las pensiones de los señores ex Presidentes de la República será igual al monto del salario de un diputado”.*

Se acusa, por medio de esta ley se modificó la ley n.º313 de Pensiones de Expresidentes, sin justificación técnica alguna y bajo la malsana praxis de aprobarla mediante una ley de presupuesto, a efecto de que durante la discusión parlamentaria pasara inadvertida, con la consecuente lesión al erario público, lo que considera un abuso y un privilegio odioso.

**II.- DE LOS REQUISITOS Y FORMALIDADES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** Esta Sala ha señalado, de forma reiterada, que la acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades que necesariamente deben cumplirse para que este Tribunal pueda pronunciarse válidamente sobre el fondo del asunto. En el art. 75 de la LJC se establecen los presupuestos de admisibilidad para las acciones de inconstitucionalidad y se regulan situaciones distintas. En el párrafo primero se exige la existencia de un asunto pendiente de resolver, sea en sede judicial – incluyendo los recursos de hábeas corpus o de amparo– o en la administrativa



—en el procedimiento de agotamiento de esta vía—, en el que se invoque la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado en el asunto principal. En los párrafos segundo y tercero se regula la acción directa —no se requiere del asunto base—, en los siguientes supuestos: a) cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa; b) se trate de la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto; y c) cuando la acción sea promovida por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes. Existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, el escrito de interposición debe estar autenticado y contener una determinación explícita de la normativa impugnada, debidamente fundamentada, con cita concreta de los componentes del bloque de constitucionalidad que se consideren infringidos (art. 78 de la LJC).

**III.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL ACCIONANTE.** La parte accionante estima, le asiste legitimación para formular la presente acción de inconstitucionalidad, la cual, asevera, proviene de la existencia de un interés difuso en el control de los fondos públicos. Aduce, al tratarse de una norma atípica, solo se está legitimado de una manera totalmente indirecta, pues como contribuyente, afirma está obligado a sufragar los aumentos de tales remuneraciones. La mayoría de la Sala, concuerda con ese alegato y descarta las afirmaciones que, en sentido contrario, formula la Procuraduría General de la República. Ciertamente, la jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha sido clara, en el sentido que la atipicidad de una norma presupuestaria no es, en sí misma, fundamento para legitimar a cualquier persona para impugnarla en esta sede. Es claro, de admitirse esa posibilidad, se estaría instaurando una acción

popular para la impugnación de cualquier norma atípica o en general, de cualquiera incluida en un presupuesto nacional, extraordinario o extraordinario; lo cual debe descartarse, al no ser conteste con las reglas para el acceso a estos mecanismos de control, previstas en el numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Las sentencias citadas por la señora Procuradora y muchas otras de este órgano, entre ellas, la N°1990-1775, reiterada en las N°1992-2524, 1992-3198, 1992-3294, 2012-010571 2013-001496, 2016-011975 y 2020-018840, son absolutamente claras en ese sentido, criterio que se reafirma también en este caso. Empero, en el sub examine, la situación es muy distinta. Lo impugnado, es una norma legal -incluida en efecto, dentro de una ley de presupuesto-, mediante la cual se estableció que las pensiones que devengarán quienes hayan ocupado la Presidencia de la República, serán iguales al salario de una persona diputada. Así las cosas, dada la naturaleza de ese régimen especial de pensiones, de naturaleza no contributiva y con cargo al presupuesto nacional, resulta evidente que se está frente a la tutela y protección de fondos públicos, para lo cual existe un interés difuso. Nótese, no se trata entonces - como alega el órgano asesor de esta Sala- de una simple impugnación general, fundada en la atipicidad de la norma, sino más bien de una acción incardinada justamente, en la naturaleza pública de los fondos con que se sufragan esos estipendios, lo que habilita al actor, en su condición de contribuyente, para cuestionar su validez constitucional, ello, en los términos del numeral 75, párrafo segundo de la ley recién citada. Por esa razón, se arriba a la conclusión que el accionante se encuentra legitimado activamente para formular esta impugnación y, en consecuencia, se declara admisible la acción interpuesta.

**IV).- SOBRE EL FONDO.** El artículo 29 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, N°7108 del 08 de noviembre de mil

novecientos noventa y ocho, aquí impugnado, dispone que: *“El monto de las pensiones de los señores ex Presidentes de la República será igual al monto del salario de un diputado”*. De su sola lectura salta a la vista, su contenido es evidentemente ajeno a cuestiones de orden presupuestario. La materia relativa a las pensiones, jubilaciones y en particular, la definición de los montos de los beneficios establecidos en el régimen que en su caso correspondan, es asunto que debe regularse mediante la ley ordinaria o común y que excede por mucho, lo que debe ser objeto de una ley de presupuesto. Así lo han reconocido dentro de esta acción, todas las partes involucradas: la actora, la Procuraduría General de la República y la Asamblea Legislativa y con ello concuerda esta Cámara, que como se reconoce ampliamente por los interesados, ha emitido una profusa jurisprudencia sobre la imposibilidad de regular, en los presupuestos públicos, temáticas que han de serlo mediante ley ordinaria, práctica que -se ha dicho insistentemente-, resulta contraria a lo dispuesto en los numerales 121, incisos 1 y 11, 124, 125, 176, párrafo primero, 177 y 180 párrafo primero, todos de la Constitución Política. En este tema específico, desde vieja data esta Sala ha indicado lo siguiente:

*“III.- Sobre el fondo. El artículo impugnado dispone: “ Artículo 33.- Agréguese un artículo, que llevará el número 12, a la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, No. 6739 del 28 de abril de 1982, que dirá: “Artículo 12: Podrán acogerse al régimen de pensiones del Registro Nacional todos los servidores de la Administración Central del Ministerio de Justicia y de la Dirección General de Adaptación Social y Prevención del Delito, en los mismos términos establecidos en la ley No.5 del 16 de setiembre de 1939 y sus reformas. La Caja Costarricense de Seguro Social girará al fondo de pensiones del Registro Nacional, la totalidad de las cuotas pagadas por los servidores pertenecientes a las instituciones precitadas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que se acogen a esta ley”. Como se observa, la norma en cuestión otorga la*

posibilidad a un grupo de servidores públicos de acogerse al régimen de pensiones del Registro Nacional, haciendo con ello una modificación formal y material a la ley que regula ese régimen jubilatorio. La norma es parte de la Ley No. 6975 de 30 de noviembre de 1984, que es una ley presupuestaria ("Ley de Presupuesto Extraordinario"). Sobre la inclusión de disposiciones de carácter no presupuestario en leyes de presupuesto, la Sala Constitucional en forma reiterada ha manifestado el criterio de que se trata de normas atípicas que violentan el procedimiento de formación de las leyes estipulado en la Constitución Política, por lo que necesariamente deben ser consideradas inconstitucionales. Así, se ha declarado:

"...Esta Sala, desde la Sentencia No. 121-89 de las 11:00 hrs. del 23 de noviembre de 1989, ha sostenido que "...es enteramente procedente que se incluyan "normas generales" en las leyes de presupuesto, siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible incluir en las leyes de presupuesto son las normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias" (sentencia No.759-92 de las 15:00 hrs. del 17 de marzo de 1992). Los incisos 1) y 11) del artículo 121 de la Constitución Política, confieren a la Asamblea Legislativa, potestades legislativas separadas, distintas y exclusivas en cada caso. El inciso 1) le atribuye la potestad de "Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y de darles interpretación auténtica...", el 11) le atribuye la potestad de "Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República". La atribución dada por el inciso primero se refiere a una potestad muy amplia que corresponde en general a las leyes ordinarias o comunes, en tanto que la del inciso 11) es de carácter especial, como se deduce de los artículos 176, 177, 178, 179 y 180 en relación con el 125, todos de la Constitución Política. Esta, al contemplar en forma separada esas facultades, prescribe que se trata de actos legislativos diferentes, con distinta naturaleza y contenido. No importa que el presupuesto sea una ley formal y material y las demás leyes tengan también ese carácter, el caso es que la especialidad y contenido de las leyes de presupuesto hicieron que el constituyente creara un procedimiento especial y separado para ellas. Siendo, entonces, el presupuesto de la República una ley formal y material pero especial para la materia

*que la constituye, no puede válidamente el Poder Legislativo regular en ejercicio de la potestad presupuestaria materias de diferente naturaleza o contenido. En fin, asentado que la norma impugnada es una norma de carácter general no presupuestaria, emitida por medio de una ley de presupuesto, con necesaria e inevitable violación del procedimiento constitucional, la consecuencia es la de declararla contraria a la Constitución Política*" (sentencia N°2765-1993 de las 15:09 horas del 15 de junio de 1993, énfasis agregado. En idéntico sentido, sobre este tipo de disposiciones, véanse entre muchas otras, las N°1466-1990 de las 15:15 horas del 30 de octubre de 1990, N°4790-1993 de las 8:54 horas del 30 de setiembre de 1993 y N°121-1989 de las 11:00 horas del 23 de noviembre de 1989)

En la especie, no se encuentran motivos para variar el criterio ya expresado sobre el tema, ni se han planteado cuestiones de orden público que justifiquen reconsiderar la cuestión y en tales circunstancias, dada la evidente inconstitucionalidad que afecta a la norma impugnada, cuyo contenido -se insiste- no cabe dentro de una ley de orden presupuestario, procede acoger esta acción y anular por contraria al Derecho de la Constitución, el artículo 29 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, N°7108 del 08 de noviembre de mil novecientos noventa y ocho. Esta declaratoria es declarativa y sus efectos retroactivos a la fecha de emisión de la disposición que se anula, sin perjuicio de derechos de buena fe, ello, en los términos de los numerales 89 y 90 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

**V) DIMENSIONAMIENTO.** Por otra parte, tal y como lo señalan los intervinientes en este asunto y lo ha constatado esta Sala, el artículo 29 de la Ley N°7108 -aquí impugnado-, fue derogado por la denominada Ley Marco de Pensiones, N°7302 de 8 de julio de 1992, "*Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y*

reforma a la ley N°7092 de 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del impuesto sobre la renta", cuyo capítulo III, "Del Régimen de Pensiones de los ex Presidentes de la República", en sus artículos 16, 17 y 18, estableció lo siguiente:

***"Capítulo III. DEL REGIMEN DE PENSIONES DE LOS EXPRESIDENTES DE LA REPUBLICA***

***ARTICULO 16.-*** Los Expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Estas pensiones estarán a cargo del Presupuesto Nacional y serán tramitadas de oficio por el Departamento Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

***ARTICULO 17.-*** Las pensiones de los Expresidentes de la República se reajustarán, cuando se reajuste el salario de los Diputados.

***ARTICULO 18.-*** En el momento de su fallecimiento, tendrán derecho a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de la pensión, los causahabientes que establece el Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y en las mismas condiciones consignadas en él".

Adviértase, que se trata de un vicio de origen en el procedimiento legislativo y desde entonces han transcurrido más de tres décadas, habiéndose extendido el período de vigencia del artículo cuestionado por un período inferior a los cuatro años, en los cuales, las personas que ocuparon la Presidencia percibieron el monto de la pensión de buena fe, situación que no cabe revertirla ahora, con ocasión de este fallo (doctrina del numeral 34 de la Constitución Política). En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 91 de la Ley que rige esta Jurisdicción, se deben dimensionar los efectos de la presente inconstitucionalidad, en el sentido que la nulidad decretada no afecta en modo alguno, ni genera derecho a repetición de los montos percibidos por las personas beneficiarias de dicha pensión, durante la vigencia y con ocasión

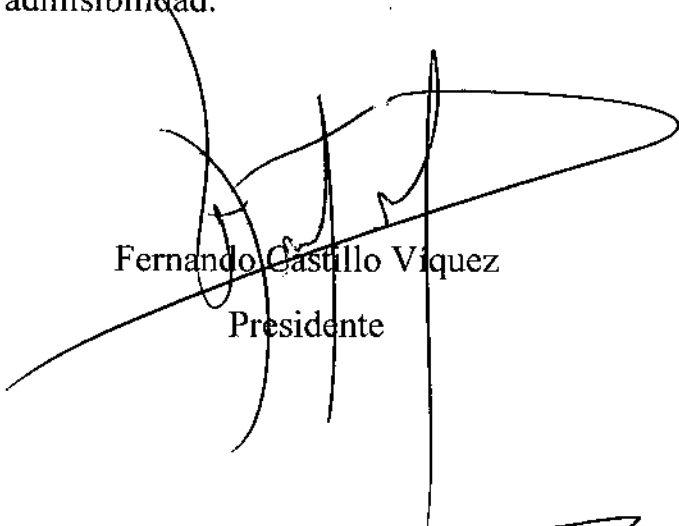
de esa disposición; los cuales, se insiste, deben tenerse como percibidos de buena fe. Así se dispondrá en la parte dispositiva de esta sentencia.

**VI.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE.** Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión n.º43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

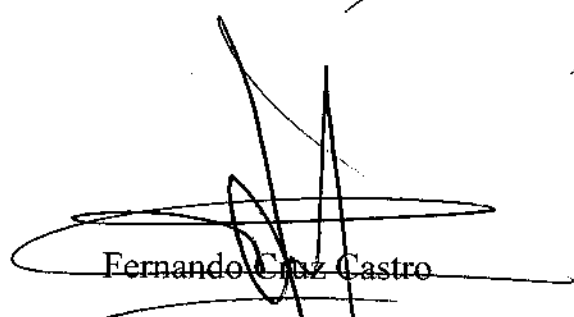
**POR TANTO:**

Por mayoría, se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula por inconstitucional el artículo 29 de la Ley N°7108, “Ley de Presupuesto Extraordinario del 08 de noviembre de 1988, que dispone: *“Art. 29.- El monto de las pensiones de los señores ex Presidentes de la República será igual al monto del salario de un diputado”*. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos a la fecha promulgación de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos de este pronunciamiento, en el sentido que lo dispuesto en esta acción, no afecta en modo alguno, ni genera derecho a repetición de los montos percibidos por

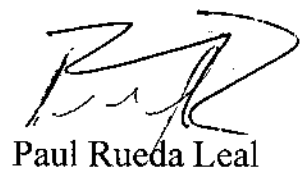
las personas beneficiarias de dicha pensión, durante la vigencia y con ocasión de esa disposición. Comuníquese a la Asamblea Legislativa, publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario Oficial La Gaceta. Notifíquese. La Magistrada Garro Vargas salva el voto y declara sin lugar la acción por razones de admisibilidad.



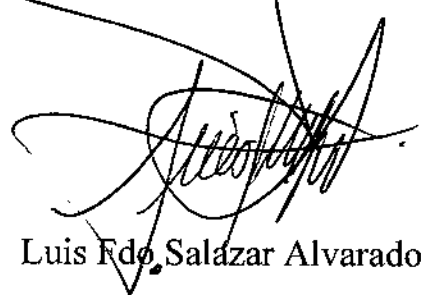
Fernando Castillo Viquez  
Presidente



Fernando Cruz Castro



Paul Rueda Leal

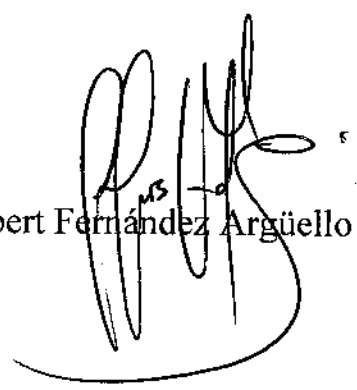


Luis Fdo. Salazar Alvarado

Jorge Araya García



Anamari Garro Vargas



Hubert Fernández Argüello



**Exp. n.º23-005771-007-CO**

**Res. n.º2024-000362**

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS**

Respetuosa del criterio de la mayoría, salvo mi voto y considero que esta acción debe declararse sin lugar por razones de admisibilidad.

Cabe poner de manifiesto que en el *sub lite* el accionante fue prevenido de que detallara cuál estimaba que era su legitimación para incoar este proceso de control de constitucionalidad. Al responder la prevención, expresó lo siguiente:

*“Y pese a que puede decirse que unilateralmente no estaría éste ciudadano legitimado, ni individual, ni colectivamente, es evidente que frente a las normas impugnadas por atípicas como en presente, nadie lo estaría, salvo de una manera totalmente indirecta o refleja; Y SOLO ESTAR OBLIGADO COMO CONTRIBUYENTE, AL IGUAL QUE LO ESTAMOS TODOS LOS CIUDADANOS, a cubrir los aumentos de las remuneraciones como en éste caso se dá CON EL PAGO DE NUESTROS IMPUESTOS, para dar contenido económico a una equiparación de las pensiones de los expresidentes de la república a los ingresos de los diputados (sic). Reitero, sin que exista ningún estudio actuarial, ni consultas a nadie, creándose ventajas indebidas por medio de los diputados que lo legislan, mediante recursos que se obtendrán sin duda alguna, con toda certeza, de los impuestos que pagan o que tenemos el deber de pagar todos los ciudadanos”.*

Es decir, se limitó a cuestionar concretamente lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de Presupuesto Extraordinario, n.º7108 del 08 de noviembre de 1988, por haber sido introducido mediante una ley de presupuesto y sin fundamento alguno.

Entonces, considero que carece de legitimación por dos motivos. En primer lugar, el accionante carece de legitimación para cuestionar esta norma atípica, aduciendo que lesiona fondos públicos pues, como se verá, cuando la Sala examinó su contenido material, descartó tal lesión.

Sobre el particular, es pertinente traer a colación que aunque la presidenta en ejercicio de la Asamblea Legislativa no se refirió de forma específica a la legitimación del accionante para plantear la acción de inconstitucionalidad, sí informó que la norma concretamente cuestionada fue derogada, de forma tácita,

por el art. 16 de la ley 7302 del 8 de julio de 1992. Este punto en concreto también fue destacado por la PGR en los siguientes términos:

*“[L]o cierto es que posteriormente, por reforma legal ordinaria introducida por la Ley General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, No. 7302 de 8 de julio de 1992, en el Capítulo III “Del Régimen de Pensiones de los Ex presidentes de la República”, en su artículo 16 se dispuso una norma similar, por la cual la pensión mensual de los Expresidentes constitucionalmente electos será igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Esto es relevante de cara al examen de la admisibilidad de la acción, porque con dicha se legisló en una norma ordinaria el mismo contenido material de la disposición que había sido incluida una ley presupuestaria. Es decir, se constata que ciertamente el contenido material de la norma impugnada por el actor fue replicada en una ley ordinaria. El art. 16 de la Ley del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, conocida como “Ley Marco de Pensiones”, dice expresamente lo siguiente:

*“Art. 16.- Los Expresidentes de la República que hubiesen sido electos constitucionalmente, tendrán derecho a disfrutar de una pensión mensual igual al ingreso de un diputado (dietas y gastos de representación), a partir del mes inmediato siguiente a la finalización del período presidencial correspondiente. Estas pensiones estarán a cargo del Presupuesto Nacional y serán tramitadas de oficio por el Departamento Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Precisamente, esa reforma ya fue examinada por la Sala y esta descartó su inconstitucionalidad por una supuesta lesión a los fondos públicos. Concretamente en la sentencia n.º2018-006137, resolvió lo siguiente:

*“II.- OBJETO DE LA ACCIÓN. El accionante impugna el artículo 16 de la Ley No. 7302 de 8 de julio de 1992, Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, en cuanto establece que: (...)*

*El accionante cuestiona, en general, la existencia del Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República, en tanto alega que el otorgamiento de tales pensiones no obedece a alguna de las contingencias previstas en el artículo 73 constitucional.*

III.- **SOBRE EL FONDO.** Considera este Tribunal que no se configura la alegada inconstitucionalidad. Debe aclararse, preliminarmente, que este Tribunal ya ha señalado que no debe confundirse el régimen general de pensiones y los regímenes especiales de pensiones previstos en la Ley No. 7302, incluido el Régimen de Pensiones de los Expresidentes de la República, en tanto que tienen una naturaleza distinta. Mientras que el primer régimen tiene el carácter de pensiones contributivas, en las cuales se reconoce un derecho de tipo laboral que se origina en parte en la previa cotización del trabajador, los mencionados regímenes especiales de pensiones tienen un carácter de pensiones no contributivas o de gracia, las cuales se otorgan como reconocimiento por la relevancia de la labor o servicios que han desarrollado un tipo de personas (sentencia No. 4852-95 de las 09:42 hrs. del 01 de setiembre de 1995). En el caso específico del artículo 16 de la Ley No. 7302, es claro que su ratio legis es garantizar una subsistencia digna a quienes ocuparon específicamente la posición de Presidente de la República, sea, a quienes le han prestado sus servicios en la más alta posición de conducción y de responsabilidad de La Nación (artículos 130, 139, 140 y 147 de la Constitución Política). Se trata, en consecuencia, de un supuesto muy particular y excepcional, diverso al régimen general de pensiones previsto en el artículo 73 constitucional, pero que encuentra sustento jurídico suficiente y razonable en la pretensión de asegurar una subsistencia digna exclusivamente a los Expresidentes de la República, en concordancia con el decoro propio de la investidura que ostentaron. En cuanto a este punto, la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica No. 122-J del 23 de julio de 2003, afirmó que 'el otorgamiento de pensiones a los exPresidentes de la República, al igual que en otros países, tiene por objeto garantizar que éstos, una vez que hayan cesado del cargo, puedan atender sus necesidades personales y políticas con la dignidad y el decoro que corresponden a las altas funciones ejercidas; y con el fin de establecer también, en el caso de que se produzca su traspaso, unas medidas de protección de los familiares más próximos' y, además, señaló 'la finalidad apuntada, así como la alta investidura del cargo ejercido, son motivo suficiente para justificar que tales prestaciones económicas a favor de los exPresidentes de la República, no podrían de ningún modo considerarse como privilegios discriminatorios, irrazonables y desproporcionados'. Consideraciones que son compartidas por este Tribunal, por lo que no puede estimarse que la mera existencia de tal régimen especial de pensiones suponga per se una infracción a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad o no discriminación, ni –en general– una violación al Derecho de la Constitución.

IV.- Cabe reiterar, por lo demás, que el otorgamiento de pensiones a los Expresidentes no es algo exclusivo de Costa Rica, sino que, por el contrario, así ocurre en distintos países americanos, como es el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, México y Perú. En el caso chileno, por ejemplo, es la propia Constitución la que prevé, según lo dispuesto en sus artículos 30 y 62, que el Ex Presidente de la República recibirá una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan. En Argentina, la Ley No. 24.018 establece que al Ex Presidente de la Nación le corresponderá una asignación mensual vitalicia que será la suma que por todo concepto

*corresponda a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En Bolivia, en la Ley No. 376, se prevé un 'Reconocimiento Pecuniario a Ciudadanas y Ciudadanos que ejercieron la Presidencia y Vicepresidencia Constitucional del Estado', por una suma equivalente a diez (10) salarios mínimos nacionales mensualmente, monto que será pagado por el Tesoro General de la Nación (TGN), que percibirá de por vida. La Ley Orgánica del Servicio Público, de Ecuador, establece en su artículo 135 que: '[s]e fija una pensión vitalicia mensual equivalente al setenta y cinco por ciento de la remuneración vigente, a favor de las y los señores ex Presidentes y Vicepresidentes Constitucionales de la República, que sean elegidos constitucionalmente por votación popular y se hayan posesionado en el cargo, se exceptúan los mandatarios a quienes se les revoque el mandato'. En Perú, la Ley No. 26519 dispone, en su artículo 1, que los 'ex Presidentes Constitucionales de la República gozarán de una pensión equivalente al total de los ingresos de un Congresista en actividad'. En el caso colombiano, el artículo 2 de Ley No. 48 de 1962 establece, en su párrafo primero, que todo ex - Presidente de la República tendrá 'derecho a disfrutar de pensión vitalicia o pensión de vejez si ha permanecido al servicio del Estado durante veinte años continuos o discontinuos y si ha cumplido cincuenta años de edad'. Asimismo, en el párrafo segundo de ese mismo numeral se prevé que '[m]ientras careciera de cualquiera de estos requisitos, podrá gozar de la pensión especial del ex-Presidente'. La Corte Constitucional colombiana resolvió una demanda de constitucionalidad interpuesta en contra de la referida pensión especial, en la que se alegaba, en esencia, que la normativa impugnada establecía un privilegio injustificado que infringía la esencia misma de la noción de pensión, ya que consagraba para los expresidentes de la República este derecho en forma especial y vitalicia por el sólo hecho de haber ejercido la Presidencia a cualquier título y por cualquier lapso, sin consideración a la edad ni al tiempo de cotización del pensionado. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia No. C-989/99 del 09 de diciembre de 1999, estimó –en lo que interesa– lo siguiente:*

*'9. El cargo de presidente de la República, en un sistema de gobierno presidencial como el que rige entre nosotros, significa la más alta responsabilidad pública. El presidente reúne en sí la condición de jefe de Estado, de jefe de Gobierno y de suprema autoridad administrativa. Como jefe de Estado, simboliza y representa la unidad y la soberanía nacional, dirige las relaciones internacionales, defiende la integridad territorial y dirige, como comandante supremo, la fuerza pública, entre otras; como jefe de Gobierno ejerce funciones como el liderazgo político del Estado y la dirección de la economía, y como suprema autoridad administrativa es responsable de la correcta ejecución de la función pública nacional. Para estos cometidos es elegido por votación popular directa y por mayoría absoluta de votos, en circunscripción nacional. Cuenta, por tanto, con un respaldo político y una confianza concedidos directamente a él en forma exclusiva, por la mitad al menos de los electores, circunstancia que no está presente en ningún otro cargo de elección popular. No aceptar que todas estas circunstancias particulares le atribuyen una especial dignidad, resulta desconocer una realidad política y jurídica innegable.*

*Esta particular circunstancia pone al presidente en situación de especial merecimiento y respeto dentro de la sociedad. Independientemente de que su gestión sea o no compartida políticamente, resulta obvio que la dignidad de su investidura es superior a la de todos los ciudadanos. Ella da soporte jurídico suficiente a la excepción introducida por la normatividad demandada respecto de los requisitos de acceso a la pensión. En efecto, tal excepción constituye no sólo un merecido reconocimiento monetario que retribuye el especial servicio prestado a la Nación, sino que se erige en un medio para proveer congruamente a las necesidades que se originan en la especial posición que implica el ser ex presidente de la República. A nadie se le oculta que esta posición impone el llevar una vida con ciertos requerimientos especiales de decoro, que no siempre están al alcance de quien ha dejado de ejercer la primera magistratura, bien por carecer de recursos propios o bien por la limitación de hecho en que se encuentra quien ha ocupado esa posición para ejercer cualquier tipo de cargos u oficios, por razones que tocan justamente con la dignidad de la Nación o incluso con factores éticos.*

*10. El haber efectivamente ocupado el cargo de presidente de la República por haber sido elegido por el voto mayoritario de sus compatriotas, el hecho de haber sido garante de la soberanía y simbolizado la unidad nacional, el haberse hecho cargo de la amplísima responsabilidad histórica aneja al cargo de primer mandatario, en fin, son razones suficientes para conferir el especial merecimiento que se reconoce a los ex presidentes. (...)*

*11. Así las cosas, por la especialísima dignidad y responsabilidad que comporta el cargo de presidente de la República, no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, por lo cual el tratamiento legal exceptivo introducido por las normas acusadas, en principio responde a esta particular diferencia de situación y por ello resulta justificado de cara a la Constitución. Así mismo, dicho trato persigue una finalidad, cual es la ya mencionada de retribuir al ex presidente y proveer a su subsistencia digna, y dichas finalidades se ajustan a la Carta, pues la axiología que la informa indica que es cometido del Estado realizar la justicia. Es justo que el erario público retribuya excepcionalmente a los ciudadanos que le han prestado servicios también excepcionales, y que lo haga en forma proporcionada a sus necesidades de decoro personal. Si la justicia consiste en dar a cada cual lo que merece, la normatividad demandada justamente realiza esta noción’.*

*Luego añadió que:*

*‘Si bien es cierto que a primera vista no pareciera que los ex presidentes se encuentren en situación especial de debilidad que amerite que los recursos públicos se destinen a cubrir su pensión en los términos excepcionales que consagra la ley, un examen más profundo de la situación revela que ello no es tan evidente. En efecto, se ha dicho que quien ha ocupado el cargo de presidente de la República queda gravado con especiales obligaciones de decoro en su vida personal, y que por razones de la misma índole, además de otras de carácter ético, no está en posición de acceder a cualquier puesto de trabajo o de llevar a cabo cualquier oficio o profesión. La Patria espera, con legítimo sentimiento, que tales personas conserven por el resto de su vida la dignidad que les fue concedida. Es cierto que en algunos casos los ex presidentes cuentan con un patrimonio propio que les permite sobrellevar esta situación; pero la Ley, que es proferida para*

*regular la generalidad de las situaciones, no puede partir del supuesto no comprobado ni comprobable, de que todos ellos se encuentran o se encontrarán en un futuro en tal situación de sobrada solvencia económica. Por ello, sobre la base de que a la Primera Magistratura pueden acceder y acceden, ciudadanos de cualquier condición económica o social, como lo demuestra la historia, la ley provee a su subsistencia digna’.*

**Consideraciones que son aplicables, también, al caso costarricense, a fin de comprender el fundamento que inspira, de forma razonable, el contenido y el alcance de la norma impugnada en la presente acción.**

*V.- Como corolario lo de anterior, no puede estimarse que la existencia del citado régimen especial de pensiones sea incompatible con el Derecho de la Constitución. Debe indicarse, en todo caso, que la creación de dicho régimen obedece, finalmente, a un claro supuesto de libertad de configuración del legislador. En cuanto a la referida libertad de configuración, esta Sala, en sentencia No. 2003-5090 de las 14:44 horas del 11 de junio de 2003, señaló:*

*‘(...) La Asamblea Legislativa en el ejercicio de su función materialmente legislativa de dictar normas de carácter general y abstracto, esto es, leyes en sentido formal y material (artículo 121, inciso 1º, de la Constitución Política), goza de una amplia libertad de conformación para desarrollar el programa constitucional fijado por el Poder Constituyente. Ese extenso margen de maniobra en cuanto a la materia normada se ha denominado, también, discrecionalidad legislativa, entendida como la posibilidad que tiene ese órgano, ante una necesidad determinada del cuerpo social, de escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime más justa, adecuada e idónea para satisfacerla, todo dentro del abanico o pluralidad de opciones políticas que ofrece libremente el cuerpo electoral a través del sistema de representación legislativa (...) La libertad de configuración legislativa no es irrestricta, puesto que, tiene como límite el Derecho de la Constitución, esto es, el bloque de constitucionalidad conformado por los preceptos y costumbres constitucionales, los valores y principios -dentro de los que destacan los de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, no discriminación, debido proceso y defensa- de esa índole y la jurisprudencia vertida por este Tribunal para casos similares’.*

*Por lo que, en definitiva, el mantenimiento del citado régimen especial de pensiones depende de la determinación política que, conforme a su amplia discrecionalidad legislativa, adopte la Asamblea Legislativa, que está llamada a constituirse en el máximo órgano representativo del pueblo y de las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el Estado (artículos 1 y 105 de la Constitución Política), de forma que en su seno se expresa la pluralidad de cosmovisiones, pensamientos e intereses que integran la sociedad costarricense’ (sentencia No. 2013-12014 de las 14:30 hrs. del 11 de setiembre de 2013).*

*VI.- En razón de lo anterior, considera esta Sala que procede rechazar por el fondo la acción en estudio, como así se dispone”. (Lo destacado no corresponde al original).*

Conforme a las consideraciones realizadas, se advierte que este Tribunal ya se pronunció en relación con la constitucionalidad de las pensiones concedidas a los expresidentes de la República, descartando que se trate de un privilegio infundado, irrazonable o desproporcionado, pues su regulación no responde a un régimen contributivo –como lo pretende el accionante–, sino a una decisión del legislador que procura que estos servidores puedan atender sus necesidades personales y políticas con la dignidad y el decoro que corresponden a las altas funciones ejercidas, lo cual, como se refleja en el precedente, es una norma común en el Derecho Comparado.

Entonces, dado que la Sala ya descartó que este tipo de determinaciones sean irrazonables por provocar una supuesta lesión a los fondos públicos queda insubsistente el reproche del accionante y la legitimación que invoca.

En segundo lugar, el único agravio que quedaría subsistente en este proceso sería el de la aprobación de la disposición a través de una ley presupuestaria extraordinaria –presunta norma atípica–. Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR) expuso que el actor carece de legitimación porque la Sala no ha admitido una legitimación directa para impugnar las denominadas “normas atípicas” **únicamente por el interés de cuestionar la forma en que se aprobaron**. En la audiencia correspondiente, la PGR informó lo siguiente:

*“Según puede constatarse, pese a haber sido prevenido, el accionante en realidad no explica ni argumenta de forma adecuada y suficiente, cuál es la situación jurídica sustancial que, más allá de la mera existencia de la norma atípica cuestionada, lo legitima a accionar directamente, **pues se limita a aludir la defensa de supuestos intereses difusos relacionados con el correcto manejo de los fondos públicos, involucrados en la equiparación de las pensiones de los ex Presidentes al ingreso de los Diputados; “interés de absolutamente toda la comunidad costarricense”, según afirma de forma expresa. Esto resulta de relevancia, por cuanto esta Sala ha señalado que no puede estimarse que exista una acción popular para accionar en contra de las denominadas normas atípicas, en razón de un mero interés de buscar la adecuación objetiva al ordenamiento jurídico constitucional**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Esto es, tal y como lo advierte la PGR, respecto del alegato genérico sobre la aprobación de la ley a través de una ley de presupuesto, el actor no cuenta con legitimación directa, según la reiterada jurisprudencia de esta Sala. En ese particular, este tribunal ha dicho lo siguiente:

*“[A] sabiendas del consenso jurisdiccional que existe sobre la inconstitucionalidad de la inclusión de normas generales no presupuestarias en el Presupuesto Nacional, el legitimar la acción directa en este supuesto equivaldría prácticamente a tener que autorizarla también contra toda la demás legislación ordinaria aprobada con vicios inconstitucionales, aún cuando esos roces sean de otra índole, siendo ese interés – aunque loable –, demasiado vago o amplio como para constituir por sí mismo un interés difuso, o colectivo”. (Sentencia n.º1990-1775, que fue posteriormente reiterada en las sentencias números 1992-2524, 1992-3198, 1992-3294, 2012-010571 2013-001496, 2016-011975 y 2020-018840).*

En la sentencia n.º2016-011975 la Sala amplió sus consideraciones, al explicar lo siguiente:

*“De hecho, los argumentos del accionante se centran, únicamente, en reprochar, por sí solo, el procedimiento de aprobación de dicha disposición normativa, en un aparente mero interés de buscar la adecuación objetiva al ordenamiento jurídico constitucional; en cuyo caso, de admitirse la posibilidad del actor de plantear una acción de inconstitucionalidad en esta materia, en las condiciones pretendidas por este, supondría – en definitiva- reconocer la existencia de una acción popular, la cual, como lo ha indicado la Sala Constitucional en su reiterada jurisprudencia (ver sentencia No. 2016-000787 de las 9:05 hrs. de 20 de enero de 2016), no se adecua al marco de las competencias procesales que al efecto tiene este Tribunal Constitucional, en sus funciones de intérprete último y guardián de la Constitución”. (Lo destacado no corresponde al original).*

Luego, en la sentencia n.º2016-016118, reiteró:

*“Esto resulta de relevancia, por cuanto, esta Sala ha señalado que no puede estimarse que exista una acción popular para accionar en contra de las denominadas normas atípicas en razón de un mero interés de buscar la adecuación objetiva al ordenamiento jurídico constitucional”. (Lo destacado no corresponde al original).*

En cuyo caso, siguiendo la línea jurisprudencial de este Tribunal, se puede afirmar que el actor no goza de legitimación suficiente para interponer este



proceso de control de constitucionalidad, si lo que aduce es que la norma fue aprobada por una ley presupuestaria. Máxime que, como se apuntó, el propio legislador ordinario dictó una normativa posterior que recogió en una norma ordinaria el propósito de equiparar las pensiones de los expresidentes de la República a los salarios de los legisladores. Dicha disposición, como se advirtió antes, no fue atacada en este proceso de control de constitucionalidad y, además, ya fue examinada por la Sala y esta descartó que sea irrazonable, desproporcionada o discriminatoria.

Por lo demás, en un precedente de este Tribunal que examinó una situación muy similar a la planteada en el *sub lite* —en que se cuestionó la aprobación de una norma de contenido ordinario en una ley presupuestaria, pero que después fue aprobada igualmente por una ley ordinaria— se concluyó que el actor carecía de legitimación para incoar la acción de inconstitucionalidad por ser equivalente a una acción popular, pero igualmente determinó que el proceso carecía de todo interés en la medida que la situación había sido solventada por el propio legislador. Así, en la sentencia n.º1993-3183, se resolvió lo siguiente:

*"1o. El accionante considera que el artículo 78 de la Ley 7051 publicada en La Gaceta número 211 del seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, es una de las llamadas "normas atípicas", incluida através de un procedimiento irregular, en la Ley de Presupuesto Extraordinario 7135 del once de octubre de mil novecientos ochenta y nueve. Añade que conforme lo ha declarado ya esta Sala, esas normas son inconstitucionales por crearse en forma contraria a lo dispuesto en los artículos 121 incisos 1 y 11, 124, 125, 176, 177 y 180 de la Constitución Política y pide que así se declare anulándose la norma del ordenamiento jurídico.*

*1o. El artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional permite la interposición de una acción de inconstitucionalidad sin "juicio base", cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto. Pero como ya lo ha indicado esta Sala (sentencia número 1182-93), no puede interpretarse que cuando la ley hace mención a los derechos que atañen a la colectividad en su conjunto, se refiera a la colectividad nacional, pues este supuesto equivaldría a aceptar y reconocer una acción popular que no existe, dada la actual redacción del artículo citado. (...) 2o. Por otra parte, esta acción carece de interés actual, al haberse promulgado en la Ley número 7334 de dieciséis de abril del año en curso, un artículo específico que permite*

que el cien por ciento de la utilidad neta, resultante de la Lotería Instantánea, se gire directamente al Banco Hipotecario de la Vivienda. La norma dice textualmente:

*"Artículo 11: El cien por ciento de la utilidad neta resultante se girará directamente, al Banco Hipotecario de la Vivienda para los programas de inversión en vivienda, y para los programas del Fondo de Subsidios para la Vivienda que maneja esta última Institución".*

*La discusión pues, sobre si la norma es o no atípica, carece de trascendencia alguna, porque a través del trámite ordinario se ha autorizado la transferencia de estos fondos a los programas de vivienda. Así las cosas resulta innecesario el pronunciamiento de fondo en esta acción, sobre todo que no se ha podido demostrar que ni en el caso del accionante o de ningún otro ciudadano, se haya producido alguna lesión a un interés legítimo que merezca ser reconocido o resarcido a través de los mecanismos que establece la administración de justicia. El interés del accionante parecía ser -según se deduce de su escrito de interposición-, el lograr que la norma se promulgara a través de ley ordinaria, ese requisito ya se dio al dictarse recientemente la citada legislación quedando así aquél satisfecho".*

En síntesis, atendiendo a los precedentes de este Tribunal, considero que corresponde declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad por razones de admisibilidad, dado que el actor carece de legitimación para cuestionar la norma invocando la supuesta lesión a los fondos públicos, pues en otra acción ya esta Sala descartó tal lesión al examinar idéntica norma. También porque respecto del otro motivo de inconstitucionalidad alegado, que el contenido normativo haya sido incluido en una ley presupuestaria, no procede invocar una legitimación directa.

  
Anamari Garro V.

**Magistrada**