

**Exp:** 03-004503-0007-CO

**Res:** 2004-05206

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del dieciocho de mayo del dos mil cuatro.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por ORLANDO SALAS HERRERA, portador de la cédula de identidad número 1-295-910, contra el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis. Intervinieron también en el proceso Luis Fernando Chaves Rodríguez, apoderado general judicial sin límite de suma de la Caja Costarricense de Seguro Social y Farid Beirute Brenes, Procurador General Adjunto de la República.

**Resultando:**

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el cuatro de abril de dos mil tres (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis. Alega que la norma impugnada cubre con el seguro de invalidez, vejez y muerte a los “empleados de oficina”, exceptuando los “mandaderos”. Alega que desde mil novecientos cincuenta y ocho él fue “office boy”, empleado de oficina que, entre otras cosas, es mandadero. Señala que la norma en cuestión cobijaba al grupo de los empleados de oficina, pero excluía a los mandaderos y a otros empleados menores de oficina. Considera que es muy clara la discriminación producida, pues en circunstancia iguales, el trato debe ser idéntico. En este caso, la única razón que a su juicio llevó a la diferenciación era el bajo

nivel de los funcionarios excluidos. Si no hubo una razón objetiva de peso para la distinción, ésta no podía tener cabida. Además de ser contraria al principio de igualdad, la norma impugnada contraviene el acceso a la seguridad social que el artículo 73 de la Constitución Política reconoce. La posibilidad que tenía la Caja Costarricense de Seguro Social de ir extendiendo la cobertura de los seguros no le permitía discriminar como lo hizo. Solicita que se le dé entrada a la presente acción de inconstitucionalidad, siguiendo los trámites normados.

**2.-** A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala como asunto base el recurso de amparo número 01-007588-0007-CO, en el cual la Sala, mediante resolución de las nueve horas con veinticuatro minutos del veinte de marzo de dos mil tres, le dio plazo para la interposición de la respectiva acción de inconstitucionalidad.

**3.-** Por resolución de las catorce horas con treinta minutos del quince de mayo de dos mil tres (visible a folio 6 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Caja Costarricense de Seguro Social.

**4.-** La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folio 13. Señala que no existe motivo para cuestionar la legitimación del demandante para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, estima que únicamente está legitimado para impugnar la palabra “mandaderos” contenida en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, pues dicha norma contempla el caso de otras ocupaciones. En cuanto al fondo, indica que ya la Sala, en criterio compartido por la Procuraduría (sentencia número 1893-99), se pronunció respecto de las razones de orden administrativo y financiero que justificaron la implementación paulatina del régimen, considerando que la cobertura paulatina no es contraria a la Constitución Política. Distinta sería la situación de una norma que excluya a quienes, con base en una disposición anterior, ya habían ingresado al régimen. Considera que de aceptarse la tesis del accionante, gran cantidad de personas quedarían habilitadas para solicitar las prestaciones económicas

del régimen, aun sin haber cotizado para él, lo que conduciría a un caos en el sistema de seguridad social del país. Sobre la alegada violación al principio de igualdad, señala que la Sala ha resuelto que la Caja Costarricense de Seguro Social, como administradora del régimen, contaba con amplia discrecionalidad para decidir cuáles sectores de trabajadores debían incorporarse de primeros al seguro. Recomienda que la presente acción sea declarada sin lugar.

**5.-** Luis Fernando Chaves Rodríguez, en su calidad de apoderado general judicial sin límite de suma de la Caja Costarricense de Seguro Social contesta a folio 22 la audiencia conferida, manifestando que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha determinado que la igualdad no es una regla absoluta, sino que debe ser aplicada únicamente para quienes se encuentren en igual situación. En el presente caso, señala que inicialmente fueron incluidos en el seguro de invalidez, vejez y muerte, segmentos laborales específicos, y poco a poco se fueron incluyendo otros, hasta llegar a la universalización. Prácticamente con el reglamento de mil novecientos setenta y uno, diez años después de la reforma del artículo 177 constitucional, la norma no incluyó a los trabajadores de aquellas zonas a las que no se había extendido el seguro de enfermedad, por razones eminentemente técnicas. Alega que la denegatoria de reconocimiento de cuotas del recurrente estuvo debidamente fundamentada en la normativa de la institución aplicable al caso, y en lo resuelto por la Sala en sentencia número 187-97, al no haber acreditado el recurrente que laboró en la Compañía Bananera durante el período que solicitó reconocimiento, en labores en que existiera obligación del patrono de tenerlo empadronado ante la Caja. Por otro lado, manifiesta que el hecho de haberse salvado los derechos de quienes ya se encontraban afiliados al seguro de invalidez, vejez y muerte en zonas aún no cubiertas por el seguro de enfermedad y maternidad, comprueba la posición de la reforma a favor de quienes ya tenían expectativas de derechos, y no constituye en absoluto discriminación en contra de quienes no se encontraban en esa hipótesis. Alega que los seguros sociales no nacieron en el país en mil novecientos cuarenta y nueve, pues la actual Constitución reiteró la norma que en mil novecientos cuarenta y tres fue incluida en la anterior Carta de mil ochocientos setenta y uno. Considera que el artículo 73 constitucional es el

típico ejemplo de una norma programática, que demuestra la convicción política acerca de la necesidad de contar con los seguros sociales, pero tratándose de materia tan técnica como ésta, se establece que la regulación concreta de cada seguro deberá ser fijada por la Ley. Así, los seguros sociales tuvieron la necesidad de un desarrollo legislativo que se concretó en la Ley número 17 de veintidós de octubre de mil novecientos cuarenta y tres. En la misma Ley, a tono con la autonomía que en materia de administración y de gobierno le reconoce a la Caja Costarricense de Seguro Social el artículo 73 constitucional, se dispuso que la institución reglamentaría los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos serían otorgados. Tal cierto es que en mil novecientos cuarenta y nueve no fue creado el seguro de invalidez, vejez y muerte que fue preciso, en mil novecientos sesenta y uno, introducir una nueva norma programática en la Constitución Política que habló, por primera vez, de universalización de los seguros. En cuanto a la legitimación del actor, alega que la lesión que se aduzca como fundamento de la acción deber ser individual y directa. No obstante, el accionante no acreditó en sede administrativa las pruebas que permitieran tener por demostrado que los servicios prestados a la Compañía Bananera de Costa Rica a partir de veinte de abril de mil novecientos cincuenta y ocho y hasta seis de mayo de mil novecientos setenta y nueve, lo fuera en labores administrativas, sino que según su propia declaración lo era en el puesto de “office boy”. Alega que el señor Salas Herrera no era sujeto de aseguramiento obligatorio durante la vigencia del régimen general del seguro de invalidez, vejez y muerte, y tampoco lo fue luego de la reforma de mil novecientos sesenta, ya que su puesto no se encontraba cubierto por el seguro; además, luego de la reforma de mil novecientos sesenta los servicios prestados de mensajería y a partir de mil novecientos setenta y cuatro como oficinista, no los realizó en una zona donde se hubiese extendido el seguro de enfermedad y maternidad, pues a la zona de Golfito se extendió hasta el primero de noviembre de mil novecientos setenta y seis. Aduce que en ningún país del mundo la seguridad social se inició como un sistema universal. Por razones técnico actuariales no se asume la totalidad de la población laboralmente activa de aquel período, ni cubre todo el territorio nacional. La propia ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en su artículo 4°, relativiza la obligatoriedad del seguro

social, pues existen hipótesis de exclusión, fundamentadas actuarialmente. Solicita que sea desestimada esta acción en todos sus extremos.

**6.-** Mediante escrito presentado a la Secretaría de la Sala el dos de julio de dos mil tres (folio 50), el actor refuta los argumentos de la Caja Costarricense de Seguro Social y la Procuraduría General de la República. Señala que la Caja habla de estudios actuariales que llevaron a la implementación paulatina del seguro, pero no indica de qué estudios se trata. De todos modos, el tema es que dentro de las oficinas se discriminó sólo contra los funcionarios de nivel más bajo (mandaderos y porteros), lo cual no tiene el menor sentido desde el vértice de la justicia social y menos que ni siquiera representan un número significativo. Niega haber sostenido que la universalización de los seguros ocurrió en mil novecientos cuarenta y nueve. Sostiene que la relación de esta acción con el amparo base es tan evidente que fue la misma Sala la que le dio plazo para iniciar este proceso. No es cierto, como indica la Procuraduría General de la República, que en esta acción lo que se impugna es el sistema progresivo de cobertura que manejó la Caja, sino que lo reclamado es la discriminación de que fueron objeto los funcionarios excluidos de cobertura. Afirma que en la sentencia 1893-99 la Sala no dice lo que la Procuraduría dice que dice, pues allí se habla de sectores, y no de discriminación dentro de los sectores. Solicita que se declare con lugar la acción.

**7.-** Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 101, 102 y 103 del Boletín Judicial, de los días veintiocho, veintinueve, veintiuno y treinta de mayo de dos mil tres. (Folio 12)

**8.-** Esta Sala consideró innecesario efectuar la audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto en el expediente se cuenta con elementos suficientes para resolver la presente acción de inconstitucionalidad.

**9.-** En los procedimientos seguidos han sido observadas las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Vargas Benavides**; y,

**Considerando:**

**I.- Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad.** El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos de excepción previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, que por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; que se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o que sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. A partir de lo antes dicho, se tiene que la regla general apunta a la necesidad de contar con un asunto previo, siendo excepcionales las posibilidades de acudir a la Sala Constitucional en forma directa. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. Dispone el texto en cuestión que procede cuando "*por la naturaleza del asunto, no exista lesión individual ni directa*", es decir, cuando por esa misma naturaleza, la lesión sea colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Sería el caso de actos que lesionen los intereses de determinados grupos o corporaciones en cuanto tales, y no propiamente de sus miembros en forma directa. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en

defensa de "*intereses difusos*"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delineado paulatinamente por parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres)

*"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos - por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"*

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (*difuso*) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del

país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación –como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo "Estado de derechos", que –como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "*que atañen a la colectividad en su conjunto*", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

**II.- La legitimación del accionante en este caso.** El actor invoca la existencia del recurso de amparo número 01-007588-0007-CO, en el que mediante resolución de las nueve horas con veinticuatro minutos del veinte de marzo de dos mil tres, le dio



plazo para la interposición de la respectiva acción de inconstitucionalidad. En dicho proceso, el señor Salas Herrera reclama que la Caja Costarricense de Seguro Social se ha negado a reconocer las cuotas referentes al seguro de invalidez, vejez y muerte correspondientes al período comprendido entre los años mil novecientos cincuenta y ocho a mil novecientos setenta y seis, precisamente en aplicación de la norma aquí impugnada. De conformidad con el párrafo 1° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la presente acción de inconstitucionalidad deber ser admitida, pues el actor cuenta con un asunto previo (recurso de amparo) para cuyo éxito resulta esencial lo que sobre el fondo de esta acción resuelva la Sala. Este pronunciamiento deberá limitarse a aquellos aspectos respecto de los cuales el actor cuenta con legitimación en los términos dichos; así, en lo que atañe a la alegada violación del principio de igualdad, se limitará a analizar la exclusión hecha respecto de los “mandaderos”, puesto que ocupó el actor y debido al cual la institución le niega el reconocimiento de las cuotas solicitadas.

**III.- Otros aspectos de admisibilidad.** Estando claro que el actor cuenta con legitimación suficiente para promover esta demanda, resta indicar que las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse de un acto general de carácter normativo (una disposición contenida en un reglamento administrativo, el Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis), materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Asimismo, si bien se trata de una norma derogada, como en la acción de inconstitucionalidad lo que se verifica es la validez de las normas jurídicas y no así su eficacia, es claro que el juicio de constitucionalidad puede ser efectuado incluso respecto de normas ya derogadas, considerando que las reglas en tal situación han perdido su vigencia, pero no así su existencia y consecuentemente los efectos que produjeron antes de su derogación. Precisamente el asunto que motivó la interposición del recurso de amparo que sirve de base a este acción se basa en la aplicación al actor de la norma aquí impugnada, no obstante haber perdido su vigencia desde hace varias

décadas. Asimismo, el hecho de haber sido la norma impugnada emitida con anterioridad a la creación de la Sala Constitucional (incluso es anterior a la promulgación de la Constitución Política de mil novecientos cuarenta y nueve) no le impide a este tribunal entrar a analizar su validez. Por un lado, una norma preconstitucional podría ser válida a la luz de la Carta anterior y haber sido derogada por el nuevo texto. Podría también haber devenido inconstitucional por una razón superviniente, cuando cambios en la realidad hagan que una norma originalmente válida pase a oponerse al Derecho de la Constitución. En tercer lugar, una norma anterior a la actual Carta podría ser contraria a la Constitución Política vigente al momento de su promulgación, en este caso la Constitución de mil ochocientos setenta y uno, que resulta un parámetro válido para medir la constitucionalidad de las normas emitidas durante su vigencia. Es por lo anterior que la norma impugnada deberá ser en primer término comparada con el texto de la Constitución Política de mil ochocientos setenta y uno, a fin de verificar su validez. Al tratarse de una norma preconstitucional, su verificación debe tener como parámetro la carta de mil ochocientos setenta y uno, vigente al momento de emisión del reglamento objeto de esta acción. Además, el actor presentó su escrito de interposición en atención a los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo de la misma.

**IV.- Objeto de la acción.** La presente acción de inconstitucionalidad está dirigida a atacar la validez de la expresión “mandaderos” contenida en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis. El texto de dicha norma es el siguiente:

*“Artículo 1° El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que de conformidad con el presente Reglamento asume la Caja Costarricense de Seguro Social, es obligatorio:*

(...)

*2) Para los empleados de las instituciones y empresas, públicas y privadas, enumerados a continuación:*

*(...)*

*b) Los empleados de oficinas, consultorios profesionales y escuelas particulares, excepto porteros, mandaderos, y, en general, aquellos que se dedican a labores de limpieza o aseo.*

*(...)”*

Considera el actor que la exclusión hecha en la cobertura obligatoria del seguro de invalidez vejez y muerte a los mandaderos es contraria al principio constitucional de igualdad y no discriminación, además de atentar contra el derecho fundamental a la seguridad social.

#### **Sobre el fondo.**

**V.- La progresividad del régimen de invalidez, vejez y muerte.** La Constitución Política de mil ochocientos setenta y uno reconoció el derecho fundamental a la seguridad social. De hecho, el artículo 63, que forma parte de la Sección Tercera “De las Garantías Sociales” del Título III de dicha Constitución, estableció los seguros sociales en beneficio de los trabajadores “manuales e intelectuales” para protegerlos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y otras contingencias que la ley determine. (Texto según reforma operada por Ley número 24 de dos de julio de mil novecientos cuarenta y tres y que coincide con el texto del artículo 73 de la Constitución actual) No obstante lo anterior, la plena implementación (universalización) de los seguros sociales fue entendido no como un deber inmediato, sino como un proceso paulatino e ininterrumpido de ampliación de la cobertura hasta abarcar a todos los trabajadores. El artículo 177 párrafo 3° de la Constitución Política de mil novecientos cuarenta y nueve (según reforma por Ley 2738 de doce de mayo de mil novecientos sesenta y uno), aunque no pueda ser empleado como parámetro válido de constitucionalidad para una regla preconstitucional como la impugnada, sí ofrece

información relevante para su interpretación. Dicha norma dispone que *“Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución...”* Como se observa, no es sino hasta mil novecientos sesenta y uno que se establece constitucionalmente el concepto de universalidad de los seguros sociales. De ese modo, sobre este aspecto de la seguridad social, el constituyente pensó en su implementación progresiva. Así, mediante ley número 17 de primero de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno se estableció que la institución creada para aplicar el seguro social obligatorio e incrementar el voluntario se llamaría Caja Costarricense de Seguro Social, indicándose en el artículo 2° que ese seguro social obligatorio comprendería los riesgos de enfermedad, invalidez prematura, vejez, muerte y paro involuntario; aplicándosele obligatoriamente según el artículo 3° a todos los asalariados, menores de sesenta años, que ordinariamente no tuvieran otra renta o medio de subsistencia, siempre que su salario no excediera de tres mil seiscientos colones anuales, trabajadores a domicilio, aprendices, trabajadores independientes, trabajadores de servicio doméstico particular, toda persona en cuyo trabajo predomine el esfuerzo intelectual sobre el físico, tales como los artistas, escritores, profesionales, dibujantes, empleados de comercio, industria y agricultura y demás personas de actividades semejantes que recibieran sueldo o remuneración por su trabajo que no excediera los tres mil seiscientos colones anuales y para los empleados del Estado y sus Instituciones, de las Municipalidades, Juntas de Protección Social y organizaciones análogas, y de toda actividad sostenida o subvencionada por el Estado. Posteriormente el Poder Ejecutivo, mediante Decreto número 8 de veintiocho de agosto de mil novecientos cuarenta y dos dispone que la Caja Costarricense de Seguro Social, una vez concluidos los estudios técnicos necesarios, implementaría los seguros de enfermedad, maternidad y cuota mortuoria y, en forma limitada, los de invalidez y vejez, en las ciudades de San José, Cartago, Alajuela y Heredia, lo mismo que en sus alrededores, determinando que los seguros debían ser establecidos de acuerdo con criterios científicos y tomando en cuenta la situación por la que atravesara el país. Con posterioridad, la Ley número 17

de veintidós de octubre de mil novecientos cuarenta y tres dispone que el seguro es obligatorio para los trabajadores manuales e intelectuales que ganaren sueldo o salario...excluyéndose de la obligatoriedad de asegurar, en el artículo 4, entre otros :  
*"...d) Los trabajadores que, a juicio de la Junta Directiva, no deban figurar en el seguro obligatorio: a) por ser el número de sus jornadas anuales inferior a noventa; b) por su carácter de representantes del patrono; y c) por otras circunstancias especiales que dicha Junta determine..."*, y en el artículo 57 de la misma ley dispuso: *"Mientras no se hayan establecido de modo definitivo los servicios de la Caja, ésta gozará de una amplia libertad de acción en cuanto al orden y época en que deba asumir los riesgos, y queda autorizada para limitar la prestación o prestaciones a las zonas de territorio y categorías de trabajadores que estime convenientes, en atención a los recursos con que cuente, facilidades para el establecimiento de los servicios, población que gozará de ellos, desarrollo económico de cada región, medios de comunicación y cualesquiera otras circunstancias que puedan influir en el buen resultado del implantamiento de los seguros sociales."* La Ley número 17 resulta nuevamente reformada el 26 de abril de mil novecientos setenta y uno en su artículo 3º: *"Las coberturas de seguro social y el ingreso al mismo serán obligatorios para todos los trabajadores manuales e intelectuales que ganen sueldo o salario, y el monto de las cuotas que por esta ley deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones respectivas. La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente...La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán. La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos"*. El primero de enero de mil novecientos cuarenta y siete entró a regir el Reglamento General del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, objeto de esta acción, cuyo artículo 1º establece que el

seguro de invalidez, vejez y muerte era obligatorio: "1) Para todos los trabajadores del Estado, remunerados mediante sueldos o salarios fijos consignados en los presupuestos respectivos. 2) Para los empleados de las instituciones y empresas, públicas o privadas, enumerados a continuación: a)-Los gerentes, administradores y, en general, las personas que a nombre de otro ejerzan funciones de dirección o de administración, b)-Los empleados de oficinas, consultorios profesionales y escuelas particulares, excepto porteros, mandaderos y, en general, aquellos que se dedican a labores de limpieza o aseo, c)-Los empleados y auxiliares de comercio, excepto los dependientes de mostrador, cobradores, porteros y mandaderos, d) Los capitanes de barco, oficiales, administradores y asistentes de la administración misma, e)-Todas aquellas personas que en general y a juicio de la Caja, deban estar protegidas por estos beneficios en razón de la calidad de las funciones o trabajo que desempeñan.", y se consideraron excluidos de este seguro en el artículo 2: "a)-Los trabajadores y empleados que ingresaren al Seguro Social después del 31 de diciembre de 1946, con más de cincuenta años de edad, b)-Los trabajadores enumerados en el artículo 4 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, excepción hecha a los gerentes, administradores y en general, las personas que a nombre de otro ejerzan funciones de dirección o administración, quienes sí estarán comprendidos en el seguro, c)-Los trabajadores o empleados de las instituciones, empresas públicas o privadas, no contempladas en la enumeración del inciso 2) del artículo anterior." Ese Reglamento fue reformado en sesión de Junta Directiva el día cinco de agosto de mil novecientos sesenta, modificándose el artículo 3° así: "El seguro es obligatorio: 1) Para todos los trabajadores de los Poderes del Estado y del Tribunal Supremo de Elecciones, cuya relación laboral sea permanente, a juicio de la Caja, 2) Para todos los trabajadores de las Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipalidades, cuya relación de trabajo sea de naturaleza permanente, a juicio de la Caja, 3) Para los empleados de las instituciones y empresas, que se enumeran a continuación: a)-Los gerentes, administradores y, en general, las personas que a nombre de otro ejerzan funciones de dirección o de administración, b)-Los empleados de oficinas, consultorios profesionales y establecimientos privados de enseñanza, c)-Los empleados y auxiliares de comercio, d)-Los capitanes de barco, oficiales, administradores y asistentes de la administración

*del mismo, e)-Todas aquellas personas que en general y a juicio de la Caja, deban estar protegidas por estos beneficios en razón de la calidad de las funciones o trabajo que desempeñan. Con excepción de los trabajadores indicados en el inciso 1), y de las instituciones autónomas, este régimen se aplicará únicamente en aquellas zonas donde actualmente se encuentra establecido el Seguro de Enfermedad y Maternidad y en las que llegue a establecerse en el futuro. Sin embargo es obligatorio para los trabajadores que hasta la fecha han estado afiliados a dicho régimen aunque laboren en zonas donde no esté extendido el Seguro de Enfermedad y Maternidad."*

Posteriormente, la Junta Directiva en sesión número 4304 de veintinueve de junio de mil novecientos setenta y uno, dispuso que: *"Este seguro es obligatorio para todos los trabajadores asalariados, tanto en el sector público como en el sector privado.*

*Corresponde a la Junta Directiva de la Caja, conforme al artículo 4 de su Ley Constitutiva, calificar en casos particulares la obligatoriedad de este seguro."*

Finalmente, se reforma nuevamente el Reglamento el diez de marzo de mil novecientos noventa y cinco determinándose que el seguro de invalidez, vejez y muerte es obligatorio para los trabajadores asalariados de los sectores públicos y privados, con las excepciones hechas en los artículos 4 y 65 de la Ley Constitutiva de la Caja, y voluntario para todos los habitantes no asalariados del país, según las condiciones que dicte el Reglamento respectivo. La extensión del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte abarcó paulatinamente, de acuerdo con la actividad y ubicación de las entidades laborales, a distintos grupos de trabajadores: el primero de enero de mil novecientos cuarenta y siete a los servidores del Estado (profesionales y oficinistas) e instituciones públicas protegidas por el Régimen de Enfermedad y Maternidad, remunerados mediante salarios fijos consignados en presupuestos respectivos; el primero de julio de mil novecientos cuarenta y siete a los empleados de instituciones y empresas públicas o privadas, gerentes, administradores, personas con funciones de dirección o administración, empleados de oficina, consultorios profesionales, escuelas particulares (excepto porteros, mandaderos y trabajadores que se dedicaran a labores de limpieza), capitanes de barco, oficiales, asistentes de administración; el tres de octubre de mil novecientos cincuenta y ocho a los trabajadores del Estado con actividades de oficina que no habían ingresado en mil novecientos cuarenta y siete, por no estar protegidos

por el Régimen de Enfermedad y Maternidad; el primero de enero de mil novecientos cincuenta y nueve los empleados del Banco Nacional de Costa Rica; el primero de noviembre de mil novecientos sesenta los servidores del Estado, Poderes del Estado, Tribunal Supremo de Elecciones e instituciones autónomas en todo el país, semiautónomas y municipalidades cuya relación de trabajo fuera permanente, porteros en general; trabajadores dedicados a labores de limpieza y aseo en oficinas, dependientes de mostrador, cobradores y trabajadores manuales que no realizaran labores agrícolas, en aquellos lugares donde estuviera extendido el Seguro de Enfermedad y Maternidad; el primero de mayo de mil novecientos sesenta y dos los trabajadores de industria y manuales, tiendas, comercio en el área metropolitana que no disfrutaban del seguro; el trece de setiembre de mil novecientos sesenta y tres los mandaderos y auxiliares de comercio; el once de agosto de mil novecientos sesenta y ocho los trabajadores de la construcción; en setiembre de mil novecientos sesenta y ocho los trabajadores por jornales; en agosto de mil novecientos sesenta y nueve los trabajadores del Muelle y el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico; en octubre de mil novecientos setenta y uno los trabajadores de industrias, manuales, tiendas, y comercio en áreas rurales; en diciembre de mil novecientos setenta y tres los trabajadores domésticos, incluyendo jardineros y choferes al servicio en casas particulares; y finalmente en junio de mil novecientos setenta y cinco los trabajadores agrícolas y de ganadería. Esta Sala, conociendo de una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social de mil novecientos sesenta, en relación con el tema de la progresividad, sostuvo lo siguiente:

*“...La misma ley si bien pretendía una cobertura general, tuvo que delegar mediante el artículo 57 en la Caja Costarricense de Seguro Social los criterios y parámetros que debía establecer para su aplicación, la forma y época en que se iban a ir incluyendo, lo anterior, por cuanto se trataba de un régimen muy amplio, costoso e incipiente en nuestro país, por lo que requería de ajustes y experiencia para su expansión, lo que no se lograba de inmediato, lo cual también implicaba un gasto económico tan grande para el*



*Estado que si no era bien programado hubiese podido colapsar. Es así, que la acusada violación a los artículos 33 y 68 de la Constitución Política y del Convenio No.111 no se configura, pues de acuerdo al principio de razonabilidad y proporcionalidad constitucional no resulta irracional la expansión paulatina del sistema de pensiones a los diversos grupos de trabajadores y áreas geográficas, todo de acuerdo con las posibilidades reales del propio régimen, con el objeto de cumplir de forma efectiva con la protección establecida en el citado artículo 73 constitucional.” (Sentencia número 1893-99 de las diez horas con treinta minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve)*

Si bien –como se pudo observar– esta Sala reconoció la validez de una ampliación progresiva de los seguros de invalidez, vejez y muerte, también es cierto que en otra de sus resoluciones determinó que las exclusiones debidas a la implementación paulatina del régimen debían obedecer a causas reales y justificadas. En este sentido, en la sentencia número 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, dispuso lo siguiente:

*“VII.- En todo caso, la Sala considera que el derecho a la jubilación, en general o en los regímenes especiales aludidos, no puede ser normalmente condicionado a la conducta de su titular, ya sea ésta anterior o posterior a su consolidación como derecho adquirido. En realidad, no se ignora que el de jubilación, como cualquier otro derecho, está sujeto a condiciones y limitaciones, pero unas y otras solamente en cuanto se encuentren previstas por las normas que las reconocen y garantizan y resulten, además, razonablemente necesarias para el ejercicio del derecho mismo, de acuerdo con su naturaleza y fin. Esto no es otra cosa que expresión de un conocido principio del Derecho de los Derechos Humanos, que puede denominarse de proporcionalidad, y que se recoge, en general, como condición sine qua non de las limitaciones y restricciones a tales derechos autorizadas excepcionalmente por los propios textos que los consagran; principio que se encuentra enumerado, por ejemplo, en los artículos 29.2 y 30 de la Declara-*

*ción Universal de Derechos Humanos, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales."*

**VI.- Exclusión de los “mandaderos” de la cobertura del régimen.** En el caso que nos ocupa, el aparte b) del inciso 2) del artículo 1º del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, incluye en la cobertura del régimen a los empleados de oficinas, consultorios profesionales y escuelas particulares. No obstante, la misma norma excluye de dicha categoría a los *“porteros, mandaderos, y en general, aquellos que se dedican a labores de limpieza o aseo”*. Como se puede observar, se trata de un grupo de trabajadores cuya única característica diferenciadora es que realizan labores que requieren menores requisitos académicos y profesionales, y que por ende, suelen ubicarse en posiciones de base en la línea de mando institucional. No se trata de una categoría de trabajadores que por las funciones que realiza, el lugar donde las desempeña o la cantidad de personas empleados en dichos puestos, dificulte en forma real su inclusión al régimen de invalidez, vejez y muerte, o haga que ésta resulte riesgosa para la sostenibilidad del sistema. En sentencia número 1893-99 de las diez horas con treinta minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve, esta Sala avaló la existencia de exclusiones, entendiendo que la revisión de éstas sería objeto de la jurisdicción común, y no de la vía de control de constitucionalidad:

*“VII.- Por otra parte, la prioridad para incluir al régimen a unos sectores sobre otros es un asunto de oportunidad y conveniencia, que no sólo no implica discriminación alguna -pues, al fin y al cabo, todos los sectores serían incluidos dentro del régimen-, sino que además son criterios no revisables en esta vía por no vulnerar la Constitución. En este sentido, tampoco el hecho de que se exijan diferentes requisitos para el hombre y la mujer en torno a la obtención a la jubilación o pensión implica algún tipo de discriminación, pues tanto la edad y demás requisitos aplicables a cada uno*

*de los géneros (hombre y mujer) responden a situaciones de hecho que el legislador ha tomado en cuenta como parámetros objetivos para hacer la distinción en cuestión, situación que es razonable y constituye un motivo suficiente para dar un trato diverso a uno y a otros, en particular en cuanto a la exigencia para una determinada edad para jubilarse. El principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, como bien lo ha expresado este Tribunal en anteriores ocasiones no es un igualitarismo, ya que en tanto la distinción que se haga esté motivada en condiciones objetivas y razonables, como en este caso, no resulta contraria a lo establecido en el artículo de última cita y por ende no es inconstitucional. En una misma línea de pensamiento, tampoco podrían entenderse violentados los artículos 73 y 74 constitucionales, toda vez que la administración cumplió efectivamente con llegar a establecer el régimen de seguridad social con una cobertura general y su proceso en forma progresiva como ya se expuso, obedece solamente a un criterio de oportunidad y conveniencia que resulta razonable y proporcional a las exigencias del mismo sistema. Lo que debe tenerse en cuenta es que la persona adquiere el derecho a la pensión cuando cumple con los requisitos estipulados y cuando entra a cotizar al régimen nace algo más que una simple expectativa pues adquiere un derecho general de pertenencia al mismo.”*

No obstante lo sostenido por la Sala en aquella oportunidad, es claro que toda discriminación contraria a la dignidad humana es una afronta al Derecho de la Constitución. En efecto, el artículo 25 de la Carta de mil ochocientos setenta y uno, vigente al ser emitida la norma en análisis, reconocía la igualdad de todos ante la Ley. Es por ello que cualquier exclusión del régimen no basada en motivos calificados y razonables resulta discriminatoria, y por ende inconstitucional. Como se vio, ya la Sala avaló la progresividad en la cobertura del régimen, cuando la misma obedeciera a dificultades propias de la implementación de un sistema tan oneroso y complejo. Sin embargo, no puede la Sala Constitucional tolerar exclusiones basadas en argumentos clasistas claramente discriminatorios. La Caja Costarricense de Seguro Social en el

informe rendido en esta acción, no mencionó un único argumento científico que justificara la no inclusión del régimen de invalidez y muerte, de los “mandaderos” y los otros tipos de trabajadores mencionados en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento. Motivos de segregación social resultan espurios para fundamentar que a determinados grupos se les impida disfrutar de los derechos previstos para todos en la Constitución. Así las cosas, al haber dispuesto la Caja Costarricense de Seguro Social un régimen excluyente de un grupo de trabajadores apenas por su baja ubicación jerárquica, impidiéndole acceder a la seguridad social, es claro que dicha distinción resulta odiosa al Derecho de la Constitución, que no solamente sanciona con nulidad los actos contrarios a la “igualdad ante la Ley”, sino incluso aquellos que contravengan la “igualdad en la Ley”. En consecuencia, esta Sala estima que la norma impugnada es contraria a los artículos 25 y 63 de la Constitución Política de mil ochocientos setenta y uno, pues además de ser una discriminación odiosa, impide al acceso al derecho fundamental a la seguridad social, parámetros a los que se debió sujetar la Caja Costarricense de Seguro Social al emitir el Reglamento objeto de esta acción.

**VII.- Conclusión.** A partir de los argumentos contenidos en los párrafos que anteceden, esta Sala concluye que el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, es inconstitucional, por contravenir la norma contenida en los artículos 25 y 63 de la Constitución Política de mil ochocientos setenta y uno. De conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por conexidad se anula el texto: “*excepto porteros, ..., y en general, aquellos que se dedican a labores de limpieza o aseo*” contenida en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del referido Reglamento, pues dichas exclusiones resultan igualmente discriminatorias y contrarias al derecho fundamental a la seguridad social, por las mismas razones expresadas para el caso de los mensajeros.-

**Por tanto:**

Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia, se anula la palabra “*mandaderos*” contenida en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión ordinaria del diecisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis. De conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por conexidad se anula el texto: “*excepto porteros, ..., y en general, aquellos que se dedican a labores de limpieza o aseo*” contenida en el aparte b) del inciso 2) del artículo 1° del referido Reglamento. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a la Caja Costarricense de Seguro Social. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M.

Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.

Ernesto Jinesta L.

Federico Sosto L.