

**Sentencia 01486**

**Extracto**

**Expediente 98-006463-0007-CO**

13 de febrero, 2002

Costa Rica

**Tipo de Extracto:** Voto de mayoría

**Rama derecho:** Derecho Constitucional

**Redactor del Texto de Origen:** Arguedas Ramírez Carlos Manuel

**Descriptores**

*Acción de inconstitucionalidad*

*Unión de hecho*

*Principio constitucional de igualdad ante la ley*

**Restrictores**

La accionante impugna el texto de los incisos a), c) y ch) del artículo 7 y el inciso a) del artículo 11 de la Ley No. 2248, Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y otros

Beneficiario del régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional

Cónyuge supérstite

Inexistencia de violación de derechos fundamentales

**Texto del extracto**

La accionante interpuso esta acción acatando la resolución que dictó esta Sala en el amparo No. 98-005831-007-CO a las 17:32 del 24 de agosto de 1998, en el cual ella es actora. En esta resolución se le concedió un plazo de 15 días para que interpusiera esta acción de inconstitucionalidad contra los incisos citados de los artículos 7 y 11 de la Ley No. 2248. Consecuentemente, considera este Tribunal que la accionante está legitimada. Sin embargo, la actora impugnó, según afirma ella, por conexidad, los incisos a), c) y ch) del artículo 18 y el inciso a) del artículo 22 de la ley No. 7268. Sobre el particular debe aclarársele a la actora que de conformidad con el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala evaluará, en caso de proceder la acción, las normas que por conexidad o consecuencia sea necesario también anular, aunque no estén contempladas en el objeto de la acción misma.

Partiendo de las precisiones anteriores, el objeto de análisis se reduce a las disposiciones siguientes: los incisos a), c) y ch) del artículo 7 de la Ley No. 2248 que literalmente decían, según el texto vigente inmediatamente antes de entrar en vigencia la Ley No. 7268:

“Artículo 7º.-Cuando falleciere un beneficiario jubilado o con derecho a la jubilación, de conformidad con las disposiciones de la presente ley, el derecho de sucesión podrá ser

aprovechado por las siguientes personas, en el orden que a continuación se indica, sin otro trámite que el de identificación:

- a) El cónyuge supérstite en concurrencia con los hijos.
- b) ...
- c) El cónyuge supérstite en concurrencia con los padres del causante.
- ch) El cónyuge supérstite.”

Y el inciso a) del artículo 11 de esa misma Ley No. 2248, que literalmente decía:

“Artículo 11.- Los derechos concedidos por el artículo 7° de esta ley, se extinguirán:

- a) Para el cónyuge supérstite, desde que contrajere nuevas nupcias.”

Criterio de la Procuraduría General de la República y de Dirección Nacional de Pensiones. Tanto la Procuraduría General de la República como la Dirección Nacional de Pensiones opinan que efectivamente hay una discriminación en los textos impugnados. La Procuraduría General recomienda a la Sala. Primero, que la unión de hecho ha sido reconocida por la Sala Constitucional, como principio constitucional no escrito cuya existencia, para efectos de control constitucional, se remonta al origen mismo del parámetro de legitimidad constitucional actualmente vigente. Segundo, Que la unión de hecho, que cumple los requisitos razonables establecidos por la legislación ordinaria, surte efectos patrimoniales, entre los cuales se incluye el derecho sucesorio en materia jubilatoria según la regulación ordinario existente. Tercero, que la presente acción debe declararse con lugar en el sentido de que el numero 18 de la Ley 7268 de 14 de noviembre de 1991 (Reforma integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional No. 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas), actualmente derogados, pero aplicable a la relación de hecho bajo examen, al no incluir el derecho sucesorio en materia jubilatoria en beneficio del conviviente supérstite, incurrió en una omisión inconstitucional violando el principio constitucional que reconoce la unión de hecho, y lesionando el principio de igualdad por discriminar negativamente al conviviente supérstite con derecho a la sucesión jubilatoria. Cuarto, que es improcedente la anulación por conexidad del inciso a) del numeral 22 de la Ley 7268 de 14 de noviembre de 1991 (Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, número 2248 del 5 de setiembre de 1958 y sus reformas), que establece la extinción del derecho sucesorio cuando se contraen nuevas nupcias, por cuanto se trata de una norma derogada que no está siendo aplicada a la recurrente, y además por cuanto en el control constitucional costarricense no existe la acción popular. Quinto, que corresponderá al operador jurídico, sea en la vía administrativa o en la vía jurisdiccional, declarar si la conviviente supérstite tiene o no derecho a suceder en la jubilación que interesa. La Dirección Nacional de Pensiones pide además a la Sala que disponga cuál de los distintos textos de la ley (ya que hubo varias reformas) debe aplicarse para otorgar por sucesión los beneficios del régimen. Desde ahora se rechaza tal petición, puesto que lo solicitado no es objeto de la acción interpuesta.

Del concepto de familia en la constitución política. Sobre este punto, esta Sala se ha pronunciado en varias oportunidades. En sentencia No. 1151-94 la Sala se pronunció así:

“... si analizamos las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se puede corroborar la intención del legislador de no excluir a las familias de hecho de la protección constitucional. Como bien lo afirma la Procuraduría, la primera moción discutida en relación con la norma de comentario se redactó en los siguientes términos:

*‘El matrimonio es la **base legal** de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.’*

“A esta moción se opuso el Diputado Ortiz diciendo que:

*‘...decir "legal" significa excluir a **aquellas familias de hecho, que sin tener origen en el matrimonio, son sin embargo familias.**’*

“Por esa oposición, se aprobó el artículo 52 en los términos actuales, eliminándose la frase ‘base legal’ y sustituyéndose por la de ‘base esencial’, lo cual significa que el hecho de que el legislador le haya dado protección constitucional al matrimonio, considerándolo la base esencial de la familia, no es excluyente de otros tipos de familia. El matrimonio es entonces, base esencial, **pero no única** de familia, a los ojos del legislador. Si además tomamos en consideración que el legislador quiso proteger a la ‘familia’ -sin hacer distinciones-, en el artículo 51, no podemos interpretar que ‘familia’ sea sólo la constituida por vínculo legal, sino por el contrario, que el término es comprensivo de otros núcleos familiares, aún cuando el legislador haya manifestado su preferencia por los constituidos por matrimonio.

“**IVo.** Según lo expuesto, para el legislador constituyente, las llamadas ‘familias de hecho’ y el matrimonio son simultáneamente dos fuentes morales y legales de familia (hay que tomar en cuenta que no existe impedimento legal para constituir una familia de hecho); ambos garantizan la estabilidad necesaria para una permanente vida familiar, porque se originan en una fuente común: el amor que vincula al hombre y la mujer, el deseo de compartir, de auxiliarse y apoyarse mutuamente y de tener descendencia. En nuestro país, según datos de la Oficina de Estadística y Censo de julio de mil novecientos noventa y tres, un dieciocho punto trece por ciento (18.13 %) de las parejas que conviven, lo hacen en unión libre, dándose la gran mayoría de esas uniones en el área rural, por razones culturales e históricas, que no es propio censurar ni desconocer a la luz de la libertad de culto, expresión y pensamiento que protege la Constitución Política. Esa realidad histórica y cultural que se mantiene con fuerza aún a pocos años del cambio de siglo, existió mucho antes de que el derecho y la religión crearan al matrimonio. [...]

“**Vo.** No obstante los calificativos que algunas religiones le han dado al concubinato, sigue siendo hoy en día una fuente de familia, y desconocer esta realidad social, sólo nos lleva a la desigualdad y desprotección de quienes componen ese núcleo, incluyendo a los hijos, quienes a la luz de la ‘Convención de Derechos del Niño’ y de nuestra Constitución, merecen una protección por encima de prejuicios sociales o morales. La familia de hecho es una fuente de ‘familia’, entendida esta como el conjunto de personas que vinculadas por la unión estable de un hombre y una mujer, viven bajo el mismo techo e integran una unidad social primaria. Sin embargo, debe quedar claro que no pueden equipararse a las uniones de hecho, los amoríos o las relaciones esporádicas o superficiales; las uniones de hecho, cumplen funciones familiares iguales a las del matrimonio, y se caracterizan al igual que éste, por estar dotados al menos de, **estabilidad** (en la misma medida en que lo está el matrimonio), **publicidad** (no es oculta es pública y notoria), **cohabitación** (convivencia bajo el mismo techo, deseo de compartir una vida en común, de auxiliarse y socorrerse mutuamente) y **singularidad** (no es una relación plural en varios centros convivenciales).

“**VIo.** Nuestro sistema de vida está basado en principios que guardan la creencia de que todos los seres humanos nacemos libres, e iguales en dignidad y derechos, sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión u opinión política. La familia por otra parte, es indiscutiblemente el elemento natural y fundamental de la sociedad porque es en ella que se dan los elementos fundamentales para el desarrollo de las mejores cualidades del ser humano y donde se traspasan nuestras costumbres, tradiciones y enseñanzas de generación en generación. En consecuencia, la familia, compuesta por individuos libres e iguales en dignidad y derechos ante la ley, tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado **independientemente de la causa que le haya dado origen**; su naturaleza e importancia justifican su protección.”

No hay razón para variar, en cuanto al fondo, el anterior criterio, que ha sido expuesto también en las sentencias No. 2129-94, No. 1151-94, No. 3693-94, y No. 7521-2001, entre otras.

**Sobre la debida interpretación de la normativa impugnada.** Los artículos que se impugnan ante la Sala no contemplan explícitamente al conviviente supérstite como beneficiario de la pensión del causante, aunque sí contemplan explícitamente al cónyuge supérstite unido en matrimonio. A primera vista parecen establecer una distinción no razonable entre el cónyuge supérstite y el conviviente supérstite, contraria, por las razones arriba expuestas, a la Constitución misma. Sin embargo, examinadas con más detenimiento, se llega a la conclusión que no hay razón para declararlas inconstitucionales. Su contenido normativo en sí mismo no es contrario a la Constitución Política. El problema surge al interpretarlas. Tales normas son constitucionales siempre y cuando se interpreten de tal manera que se incluya también al conviviente supérstite de una unión de hecho como posible beneficiario. La unión de hecho debe cumplir con los requisitos de estabilidad, publicidad, cohabitación y singularidad, arriba mencionados. La autoridad encargada de resolver cada caso concreto analizará si se presentan o no esas condiciones. Finalmente vale recordar que el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*. Habiendo tantos antecedentes del Tribunal en el sentido señalado en el considerando anterior, las autoridades administrativas no solo podían sino que debían interpretar la normativa de conformidad con ellos, sin que fuera necesario plantear la acción constitucional.