



SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TEL. 2271-8888 – FAX 2281-0781

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial

Hora: 8:06

Recibido el: 05 OCT 2021

Por:

JO

San Salvador, 4 de octubre de 2021.

ASUNTO: Se comunica resolución
de Inconstitucionalidad 99-2020.

**Honorables Señores Diputados
Asamblea Legislativa
Presentes.**

Of. 2169

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició proceso de inconstitucionalidad con número de referencia **99-2020**, por medio de demanda presentada por el ciudadano **Luis Humberto Santos Guardado**, a fin de que este Tribunal declarara la inconstitucionalidad de los artículos 8, 131, 131-A inciso 2º frase final, 133 inciso 1º, 134 inciso 4º, 135 y 185 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, emitida por Decreto Legislativo n° 927, de fecha 20/12/1996, publicado en el Diario Oficial n° 243, tomo n° 333, de 23/12/1996; y reformada mediante Decreto Legislativo n° 787, de 28/9/2017, publicado en el Diario Oficial n° 180, tomo n° 416, de igual fecha; por la infracción del artículo 3, en relación con los artículos 50 y 220, todos de la Constitución de la República.

En el aludido proceso de inconstitucionalidad, la Sala de lo Constitucional emitió resolución de las doce horas con cincuenta minutos del 1/10/2021, la cual se remite íntegramente fotocopiada para su completo conocimiento.

En el mencionado proveído, entre otros aspectos, la Sala de lo Constitucional dispuso lo siguiente:

“1. *Sobreséese* el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 8, 131, 131-A inciso 2º frase final, 133 inciso 1º, 134 inciso 4º, 135 y 185 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, por la violación del artículo 3 de la Constitución, en relación con los artículos 50 y 220 de la Constitución. La razón es que la demanda fue admitida indebidamente, en tanto que: (i) el actor incurrió en el error argumentativo de alegar que la medida restrictiva al principio de igualdad contenida en las disposiciones impugnadas es simultáneamente inidónea e innecesaria, por lo que no ha tomado en cuenta el carácter escalonado del test de proporcionalidad que va inserto en el de igualdad; y (ii) asumiendo que el examen de sus argumentos se limitara al aspecto de la idoneidad, el resultado tendría que ser el mismo, porque no tienen ninguna base objetiva, es decir, no hay respaldo alguno de las afirmaciones fácticas que realiza (...).”

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Firma:

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

Recibido el: _____
Por: _____
Hora: _____

DIOS UNIÓN LIBERTAD



René Aristides González Benítez
Secretario Interino de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con cincuenta minutos del uno de octubre de dos mil veintiuno.

Agréganse los escritos siguientes de: (i) 8 de diciembre de 2020, por medio del cual la Asamblea Legislativa rinde su informe en calidad de autoridad demandada; (ii) 4 de enero de 2021, por el que el Fiscal General de la República brinda su opinión; (iii) 5 de marzo de 2021, a través del cual el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza solicita que esta Sala abra una fase procesal para permitir la intervención de diversos *amicus curiae* que él propone y que programe la celebración de una audiencia oral y pública; y (iv) 15 de abril de 2021, por el que el ciudadano referido actualiza su información para recibir notificaciones.

El presente proceso fue iniciado por el ciudadano Luis Humberto Santos Guardado, para que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 8, 131, 131-A inc. 2º frase final, 133 inc. 1º, 134 inc. 4º, 135 y 185 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones¹ (LSAP), por la supuesta infracción del art. 3 Cn., en relación con los arts. 50 y 220 Cn.

I. Objeto de control.

“Afilación

Art. 8.- Todas aquellas personas que a la fecha de inicio de operaciones del Sistema entren en relación de subordinación laboral por primera vez, deberán afiliarse al Sistema”.

“Renta Programada de Vejez

Art. 131.- La modalidad de pensión por renta programada consiste en que el afiliado, al momento de cumplir las condiciones para acceder a una pensión, mantiene en una Institución Administradora el saldo de su cuenta individual de ahorro para pensiones para que aquella le entregue mensualmente una pensión con cargo a la misma.

La pensión por Renta Programada de vejez será calculada para que el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones financie el pago de doscientas cuarenta mensualidades y veinte pensiones de navidad, considerando una tasa de interés implícita al momento del trámite del beneficio, la cual se estimará con base en la rentabilidad nominal promedio anual del Sistema de los últimos ciento veinte meses, al cierre del mes anterior.

¹ Dicha ley fue emitida por Decreto Legislativo n° 927, de 20 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial n° 243, tomo 333, de 23 de diciembre de 1996; y las disposiciones impugnadas fueron reformadas mediante el Decreto Legislativo n° 787, de 28 de septiembre de 2017, publicado en el Diario Oficial n° 180, tomo 416, de igual fecha.

En caso que el monto de la pensión por vejez calculada según lo dispuesto en el inciso anterior, fuera de un monto inferior al de la pensión mínima vigente, la pensión a otorgar será ajustada al valor de esta última y agotado el saldo de la cuenta individual, el afiliado tendrá derecho a gozar de pensión mínima por vejez financiada por la Cuenta de Garantía Solidaria, por el período que le hiciera falta para acceder a pensión de longevidad.

Cuando un afiliado ejerza su derecho a gozar pensión por vejez después de cinco años de haber cumplido el requisito de edad establecido en el artículo 104 de la presente Ley, se le otorgará como pensión la calculada con base en lo dispuesto en el inciso segundo de este artículo y gozará de la misma con cargo a la cuenta individual hasta los ochenta y cinco años de edad, en el caso de los hombres y hasta los ochenta años de edad, en el caso de las mujeres. El diferencial del saldo de la cuenta será considerado como excedente de libre disponibilidad según lo dispuesto en el artículo 133 de la presente Ley.

En los casos que finalizado el período de veinte años de goce de la pensión por vejez, existiera saldo disponible en la cuenta individual, se deberá continuar el pago del beneficio con cargo a la misma, hasta su agotamiento; caso contrario, de agotarse el saldo de la cuenta individual antes del período de veinte años, la pensión por vejez otorgada se pagará con cargo a la Cuenta de Garantía Solidaria durante el tiempo que medie desde el agotamiento del saldo de la cuenta hasta que se cumpla el plazo de veinte años de goce de la pensión.

La decisión de optar por una Renta Programada es revocable, de modo que el pensionado podrá transferir su saldo a otra Institución Administradora o trasladarse a cualquiera de las otras modalidades establecidas en el artículo 128 de esta Ley, en el momento que lo desee. Sin embargo, la modalidad de renta programada es obligatoria para las pensiones que, estimadas de conformidad al inciso segundo, resulten inferiores a la pensión mínima garantizada de acuerdo con esta Ley”.

“Renta Programada de Invalidez y Sobrevivencia

Art. 131-A [inc. 2º frase final].- Alcanzada la misma, percibirá pensión mínima por vejez hasta por un período máximo de veinte años, tiempo después del cual, gozará de pensión de longevidad, de ser el caso”.

“Saldo Mínimo y Excedente de Libre Disponibilidad

Art. 133 [inc. 1º].- Se denominará saldo mínimo al capital necesario para financiar una pensión por Renta Programada de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 131 de esta Ley”.

“Renta Vitalicia

Art. 134 [inc. 4º].- Esta modalidad de pago de la pensión podrá contratarse siempre que el saldo de la cuenta individual del afiliado sea suficiente para otorgarle al menos la pensión mínima de vejez establecida por el Comité Actuarial. Si así fuere, la Institución Administradora traspasará el total del saldo a la sociedad de seguros de personas elegidas por el afiliado o el saldo mínimo requerido de conformidad al artículo anterior, en caso de acceder al excedente de libre disponibilidad. Dicho traspaso se realizará mediante la entrega proporcional de efectivo y Títulos Previsionales en la cuenta individual de ahorro para pensiones del afiliado, calculada al momento en que fueren acreditados todos los componentes de dicha cuenta, incluidos el Certificado de Traspaso, Certificado de Traspaso Complementario, de ser el caso, y la devolución del monto cotizado al Fondo Social para la Vivienda”.

“Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida

Art. 135.- La modalidad de pago de pensión de Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida es una combinación de una Renta Programada en forma temporal con una Renta Vitalicia.

Con una parte del saldo de la cuenta individual, se contrata con una sociedad de seguros de personas, el pago de una renta mensual constante, vitalicia y reajutable anualmente para el afiliado y sus beneficiarios, más la respectiva pensión de navidad, la cual operará a partir de una fecha futura convenida.

Con cargo a la otra parte del saldo de la cuenta, se tiene derecho a una Renta Programada que la Institución Administradora paga mensualmente al pensionado, desde que cumple los requisitos de pensión hasta el día anterior a aquel en que se inicia el pago de la Renta Vitalicia. La parte del saldo que se traspase a la sociedad de seguros para la contratación de la Renta Vitalicia, se realizará utilizando la misma proporción entre efectivo y Títulos Previsionales que se establece en el inciso cuarto del artículo anterior”.

“Art. 185.- Los afiliados al sistema de pensiones público que al inicio del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo 184 de esta Ley, no hubieren cumplido aún treinta y seis años de edad, deberán afiliarse al sistema de ahorro para pensiones, eligiendo para ello una institución administradora para efectuar sus cotizaciones.

Si no lo hicieren, se aplicará la disposición del inciso tercero del artículo 184 de esta Ley.

Las personas que se traspasen al sistema de ahorro para pensiones en virtud de lo establecido en este artículo, recibirán un certificado de traspaso por haber estado aseguradas en el sistema de pensiones público, de conformidad con lo que se establece en el capítulo IX de este título”.

II. Orden temático de la resolución.

Para adoptar la decisión que corresponde en este caso, se seguirá el orden temático que sigue: primero, (III) se hará referencia al sobreseimiento en el proceso de inconstitucionalidad; luego, (IV) se aludirá a las exigencias argumentativas de las alegaciones de violación al principio de igualdad; y finalmente, (V) se aplicarán esas consideraciones a este caso.

III. Sobreseimiento en el proceso de inconstitucionalidad.

En materia constitucional, el sobreseimiento implica la existencia de vicios en la pretensión —cualquiera que fuere su naturaleza— que impiden al juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto. Dichos vicios la afectan y producen el rechazo de la demanda cuando son detectados en la tramitación del proceso constitucional². Ello es así porque la pretensión es el elemento condicionante del proceso en todas sus etapas: es la que determina su iniciación, continuación y finalización. Este Tribunal ha señalado que, según la Ley de Procedimientos Constitucionales, son varias las causas en virtud de las cuales puede sobreseerse en un proceso constitucional de amparo. Sin embargo, dicha ley guarda silencio para los casos en los que con idéntica razón se advierta cualquiera de tales causas —u otras análogas— en los procesos de inconstitucionalidad³. Por ello, esta Sala ha sostenido que la regulación del sobreseimiento en la citada ley —prevista inicialmente para el proceso de amparo— puede extenderse a los otros dos procesos de los cuales conoce, vía autointegración del Derecho⁴.

Por esa razón, en el proceso de inconstitucionalidad es procedente el sobreseimiento cuando existe admisión indebida de la demanda⁵. Esto significa que si en el transcurso del proceso se advierte que uno o varios de los puntos que fueron objeto de admisión no debieron haberlo sido, la decisión debe ser la de no continuar con su trámite y sobreseer⁶. De lo contrario, se incurriría en un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional, pues bajo la certeza de que la pretensión no es procedente, se haría que la relación procesal finalice con una sentencia desestimatoria —con lo que esto implica para las partes (informes y opiniones) y para este Tribunal—.

IV. Exigencias argumentativas de las alegaciones de violación al principio de igualdad.

En la sentencia de 23 de octubre de 2020, inconstitucionalidad 98-2015, este Tribunal estableció que el examen o juicio de igualdad debe ser un test integrado. Eso significa que los alegatos sobre la violación a la igualdad y al principio de proporcionalidad se examinarían en un único análisis. Este último opera como un criterio estructural de carácter escalonado que sirve para determinar si una medida de intervención a derechos fundamentales está justificada o no por la Constitución. Posee dos variantes: la prohibición de exceso y la prohibición de protección deficiente. La estructura de la primera está compuesta por tres elementos universalmente aceptados: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (o

² Sentencia de 8 de octubre de 2014, hábeas corpus 435-2014R.

³ Auto de 1 de julio de 2015, inconstitucionalidad 100-2014.

⁴ Así se ha dicho desde el auto de 2 de septiembre de 1998, inconstitucionalidad 12-98.

⁵ Sobre esto, ver el auto de 31 de agosto de 2015, inconstitucionalidad 68-2013.

⁶ Auto de 19 de febrero de 2002, inconstitucionalidad 7-98.

ponderación). En cambio, la estructura de la segunda se compone de los elementos siguientes: idoneidad, suficiencia o medio alternativo más idóneo y proporcionalidad en sentido estricto. Para la presente resolución solo interesa analizar el funcionamiento de la primera vertiente.

El carácter escalonado consiste en que si la medida analizada no supera el examen de idoneidad, el Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad sin continuar con el siguiente paso⁷. Lo mismo ocurriría si concluye que un fin es legítimo y que el medio es idóneo para su obtención, pero en el escaño de necesidad considerare que existe una medida alternativa con igual idoneidad, pero que limita en menor grado el derecho fundamental o el principio de que se trate. En otras palabras, es un test cuya aplicación se desarrolla en tres etapas sucesivas y cuya prosecución hacia la siguiente depende del agotamiento de la etapa anterior.

Según tal regla argumentativa, cuando se alega la violación al principio de proporcionalidad es necesario que los actores eviten la confusión usual de no advertir que el avance de una etapa hacia la siguiente depende necesariamente del agotamiento de la anterior⁸: la necesidad de una medida debe analizarse si, y solo si, se ha determinado que es idónea; y la proporcionalidad en sentido estricto solo debe realizarse cuando la medida sea necesaria. Entonces, los “falsos dilemas”⁹ no tienen cabida en la ponderación, porque si hay una posibilidad de satisfacer simultáneamente ambos derechos en colisión, no hay razón alguna para sostener que la medida es necesaria, sino lo contrario. En consecuencia, solo se pondera cuando no hay ninguna otra alternativa distinta a la de hacer ceder uno de los derechos contrapuestos¹⁰.

V. Aplicación a este caso de las consideraciones realizadas.

I. A. En su demanda, el actor señaló, entre otras cosas, que si la finalidad de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y de la reforma de 2017 es garantizar la protección de las personas contra las contingencias de la vejez, e incluso si la finalidad de los cambios de 2017 fue mejorar la rentabilidad de los ahorros previsionales, la distinción normativa es una medida inidónea para cumplir las finalidades señaladas, pues lo que genera es un grupo de personas que no acceden a pensiones dignas que los protejan efectivamente en su vejez ni perciben sus ahorros previsionales como más rentables, tomando como base de la distinción únicamente su fecha de nacimiento. Además, aduce que el trato diferencial hacia los afiliados “obligados” no es necesario, pues el régimen de pensiones de los “optados” demostraría que es posible para el Estado el pago de pensiones más altas, por lo que la medida menos grave para los derechos de los afiliados “obligados” sería que se les equipare en el tratamiento que reciben los “optados”.

Como se advierte, sus alegaciones son una argumentación simultánea de no-idoneidad e innecesidad. Esto supone que el actor ha incurrido en la deficiencia argumentativa que se mencionó en el considerando anterior, porque no tomó en cuenta el carácter escalonado del test

⁷ Reconocido por la jurisprudencia constitucional desde el año 2018. Véanse los autos de 10 de diciembre de 2018 y de 14 de diciembre de 2018, inconstitucionalidades 23-2018 y 35-2018, por su orden.

⁸ Auto de inconstitucionalidad 23-2018, ya citada.

⁹ Hay un falso dilema cuando se reducen las opciones que se analizan a únicamente dos, a menudo drásticamente opuestas, cuando en realidad hay más alternativas.

¹⁰ Sentencia de 19 de agosto de 2020, controversia 8-2020.

de proporcionalidad. Según los precedentes constitucionales sentados en los sobreseimientos de las inconstitucionalidades 23-2018 y 35-2018, ya citados, esto debe implicar que se sobresea en este proceso, en tanto que el examen de la proporción del objeto de control no es compatible con su estructura ni con lo que la jurisprudencia constitucional ha dicho al respecto. De modo más concreto, esto supone que hubo una admisión indebida de la demanda.

B. Ahora bien, en aplicación del principio de caridad interpretativa —según el cual la interpretación de un texto debe ser deferente, de manera que se potencie su racionalidad y se evite volver nugatorio su contenido¹¹—, aunque se interpretara que el actor ha querido cuestionar el aspecto de la idoneidad —es decir, asumiendo hipotéticamente que su alegación se hubiese detenido en dicho escaño del test de proporcionalidad—, el resultado tendría que ser el mismo. La razón es que dichos argumentos no tienen ninguna base objetiva, pues al señalar que el uso de la fecha de nacimiento como criterio de distinción incurre en un vicio de inconstitucionalidad porque genera que un grupo de personas no accedan a pensiones dignas que los protejan efectivamente en su vejez ni perciban sus ahorros previsionales como más rentables, el actor debió de respaldarse en algún elemento objetivo que fundamentara esa afirmación —estadísticas, informes, etc.—. Sin embargo, no lo hizo así, sino que se limitó a aseverar lo antedicho sin sustento objetivo.

En tal sentido, aunque el demandante ha reconocido que la medida cuestionada busca un fin constitucionalmente legítimo, ha argumentado insuficientemente la falta de razonabilidad y adecuación de esta, debido a que no hay base objetiva alguna y, por tanto, no puede asumirse que no existe una relación medio-fin partiendo de una especulación. Así, de acuerdo con los precedentes constitucionales, cuando una alegación tenga un contenido fáctico, es necesario que el actor la respalde con algún elemento de naturaleza objetiva. De lo contrario, sus argumentos se estiman como si fuesen especulativos, con la consecuencia de ser rechazados para evitar algún posible dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional¹².

Asimismo, sus alegaciones están orientadas a impugnar la medida adoptada por el legislador por no ser la más idónea de entre todas las que existen. Sin embargo, el escaño de idoneidad no exige que el legislador adopte la medida más adecuada ni la más idónea, sino tan solo que tenga esas propiedades. El examen comparativo entre acciones o medidas corresponde al escaño de necesidad, de manera que esta afirmación es impropia de la estructura del test de proporcionalidad. De manera que aunque se hubiera partido de la hipótesis referida anteriormente, el resultado del examen de esta Sala habría sido idéntico: la demanda habría sido igualmente considerada como admitida indebidamente. Por tanto, con base en estas consideraciones, *se deberá sobreseer en el presente proceso*.

2. Debido a que este proceso será sobreseído en virtud de la anterior decisión, las peticiones realizadas por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza mediante el escrito de

¹¹ Sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

¹² Auto de 25 de enero de 2019, inconstitucionalidad 108-2018.

5 de marzo de 2021, consistentes en que esta Sala abra una fase procesal para permitir la intervención de diversos *amicus curiae* que él propone y que programe la celebración de una audiencia oral y pública, *se deberán declarar sin lugar*. Esto, dado que no tendría propósito alguno que hayan más intervenciones o que se señale fecha para realizar audiencia en un proceso que no concluirá mediante sentencia.

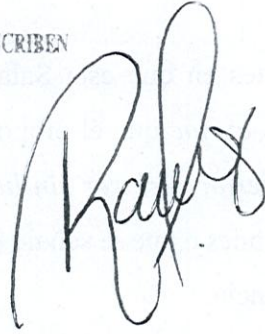
Por las razones expuestas, de conformidad con el artículo 31 número 5 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE**:

1. *Sobreséese* el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 8, 131, 131-A inciso 2° frase final, 133 inciso 1°, 134 inciso 4°, 135 y 185 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, por la violación del artículo 3 de la Constitución, en relación con los artículos 50 y 220 de la Constitución. La razón es que la demanda fue admitida indebidamente, en tanto que: (i) el actor incurrió en el error argumentativo de alegar que la medida restrictiva al principio de igualdad contenida en las disposiciones impugnadas es simultáneamente inidónea e innecesaria, por lo que no ha tomado en cuenta el carácter escalonado del test de proporcionalidad que va inserto en el de igualdad; y (ii) asumiendo que el examen de sus argumentos se limitara al aspecto de la idoneidad, el resultado tendría que ser el mismo, porque no tienen ninguna base objetiva, es decir, no hay respaldo alguno de las afirmaciones fácticas que realiza.

2. *Sin lugar* las peticiones realizadas por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza mediante el escrito de 5 de marzo de 2021, consistentes en que esta Sala abra una fase procesal para permitir la intervención de diversos *amicus curiae* que él propone y que programe la celebración de una audiencia oral y pública. La razón es que al haberse sobreseído el proceso no tiene propósito alguno realizar dichas actividades procesales.

3. *Notifíquese*.

...NUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Rafael', written in a cursive style.