Sala Constitucional

Resolución Nº 01515 - 1993

Fecha de la Resolución: 29 de Marzo del 1993
Expediente: 93-000317-0007-CO
Redactado por: Ana Virginia Calzada Miranda
Clase de Asunto: Recurso de amparo
Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Texto de la Resolución

RECURSO DE AMPARO N° 0317-V-93.
VICTOR MURILLO CHACON Y OTRO.
MINISTRO DE HACIENDA Y OTROS.
0317-V-93 VOTO N° 1515-93,
SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas veinticuatro minutos del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres.
Recurso de amparo interpuesto por Victor Murillo Chacon y Jesús Azofeifa Bolaños ambos eduacadores pensionados contra el Director General de Tributación y el Presidente de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
RESULTANDO:
- Los señores Víctor Murillo Chacón y Jesús Azofeifa Bolaños interpusieron recurso de amparo contra el Ministro de Hacienda, el Director General de la Tributación Directa y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por haber acordado aplicar, a partir de julio de mil novecientos noventa y dos, el impuesto sobre la renta a las pensiones que ellos reciben y rebajarles un siete por ciento del monto de su pensión, a partir de noviembre de mil novecientos noventa y uno, para el régimen, aparte del cinco por mil que pagan a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional para gastos administrativos, lo que estiman violatorio de lo dispuesto en los artículos 11, 26, 33 y 34 constitucionales ya que ellos se pensionaron al amparo de la Ley 2248 que no contemplaba esos rebajos.
- En su informe, el señor Próspero Vargas Palacios, Presidente de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, indicó que los rebajos para el régimen que se les aplica a los recurrentes constituyen una contribución, no un impuesto, por lo que no pueden calificarse de confiscatorios, porque responden al principio de justicia social. Que en cuanto al impuesto sobre la renta, su administración, fiscalización y autorización corresponde en forma única y exclusiva a la Dirección General de la Tributación Directa. Que no existe violación al artículo 33 constitucional, pues todos los beneficiarios del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional están obligados a contribuir con el aporte solidario a dicho régimen para su sostenimiento y supervivencia.
- Por su parte, el Ingeniero Rodolfo Méndez Mata y el Licenciado Alan Saborío Soto, Ministro de Hacienda y Director General de la Tributación Directa, respectivamente, informaron que a partir de la vigencia de las leyes 7268 y 7302 se procedió a rebajar los porcentajes allí señalados sobre las pensiones de los recurrentes por concepto de contribuciones al Fondo de Pensiones e Impuesto de Renta, por lo que lo actuado no es sino la aplicación de lo que esas leyes disponen. Que no ha existido violación alguna al principio de igualdad ya que las deducciones se aplican en estricto apego a lo dispuesto en las leyes citadas, además de que no existe discriminación cuando en un mismo régimen de pensiones se establecen principios y regulaciones propios aplicables a todos los pensionados de ese régimen. Que tampoco existía situación jurídica consolidada a favor de los recurrentes ya que tal situación no se adquiere respecto a percibir un monto determinado por pensión o jubilación, pues éstas pueden variarse según las circunstancias. Que en relación con el impuesto a la renta no existe irretroactividad, pues en esta materia la potestad tributaria del Estado no puede autolimitarse. Que el artículo 2 de la ley 7302 se refiere específicamente a las normas que regulan el acto para acogerse al Régimen General de Pensiones, pero no implica que a las personas que trabajan para el Magisterio Nacional no se les puedan aplicar las reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta establecidas en el capítulo VIII de la Ley 7302 que gravan con el impuesto las rentas provenientes del trabajo personal dependiente, incluidas las pensiones y jubilaciones. Que tampoco se ha violado la libertad de asociación, pues lo actuado es conforme a derecho.
- En los términos y procedimientos se han observado las prescripciones de Ley.-
Redacta la Magistrada Calzada- y,
CONSIDERANDO:
- INTRODUCCION: Como ante esta Sala se tramitan varios recursos en este mismo sentido, la Sala hace expreso pronunciamiento sobre los diferentes aspectos alegados en los diversos expedientes, a los efectos de unificar los criterios, producir un fallo congruente y un análisis general sobre la materia y reducir, al máximo, la posibilidad de que se puedan dar fallos contradictorios. Por ello, en los siguientes Considerandos se tocarán asuntos ajenos al régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, pero que tienen íntima relación con el fondo de este amparo.

- EL PODER TRIBUTARIO: El llamado "Poder Tributario" -potestad soberana del Estado de exigir contribuciones a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción o bien conceder exenciones- no reconoce más limitaciones que las que se originan en la propia Constitución Política. Esa potestad de gravar es el poder de sancionar normas jurídicas de las que se derive o pueda derivar, la obligación de pagar un tributo o de respetar un límite tributario y entre los principios constitucionales de la Tributación, se encuentran inmersos el Principio de Legalidad o bien, Reserva de Ley, el de la Igualdad o de Isonomía, de Generalidad y de No Confiscación. Los tributos deben emanar de una Ley de la República, no crear discriminaciones en perjuicio de sujetos pasivos, deben abarcar integralmente a todas las personas o bienes previstas en la ley y no solo a una parte de ellas y debe cuidarse de no ser de tal identidad, que viole la propiedad privada (artículos 33, 40, 45, 121 inciso 13 de la Constitución Política).
- FACULTAD DE MODIFICAR LOS TRIBUTOS Y LAS EXENCIONES: Si en un momento determinado y bajo ciertos presupuestos, la Ley exonera del pago del Impuesto sobre la Renta a las pensiones y jubilaciones de cualesquiera regímenes del Estado, ello no otorga a los beneficiarios que adquirieron su derecho a pensión o jubilación bajo esas condiciones, una exención indefinida en el espacio y el tiempo, ni un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada a su favor, en el sentido de que aquéllas no puedan ser modificadas nunca jamás, pues esto implicaría crear una limitación a la potestad impositiva del Estado (creando una inmunidad tributaria indefinida), que no contempla la propia Constitución Política. Las exenciones, no obstante fueran concedidas en función de determinadas condiciones valoradas en su momento por el legislador, pueden ser derogadas o modificadas por una ley posterior, aún cuando se trate, como en este caso, de jubilaciones o pensiones. Tal proceder no resulta arbitrario por sí solo, sino que aparece como una respuesta a las necesidades fiscales del país y en el entendido de que su aplicación lo será hacia el futuro, es decir, que surtirá efectos a partir de su vigencia.
- DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA: Afirma el recurrente que su jubilación, al pertenecer al régimen del Magisterio Nacional, se regulaba por la Ley No. 2248 de 5 de setiembre de 1958 y sus reformas y ahora por la N 7268 de 14 de noviembre de 1991; que el artículo 2 de la Ley 7302 de 8 de julio de 1992, exceptúa su aplicación al régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional y por ello el Ministerio de Hacienda carecería de facultades legales para ordenar la retención de ese impuesto. Como la materia imponible en este caso la constituye el ingreso mensual percibido por el contribuyente, ya sea como jubilación o pensión, nada obsta para que esos ingresos se graven si se deroga la exención, como en el presente caso ha sucedido. Se advierte que la exención surgió a la vida jurídica así: el régimen de pensiones del Magisterio Nacional se creó mediante Ley No. 2248 de 19 de agosto de 1958 y el artículo 12 dispuso que "Las pensiones o jubilaciones son vitalicias e inembargables; serán igualmente inembargables los derechos de sucesión resultantes de las mismas"; es decir, la ley original no concedía la exención de pago del Impuesto sobre la renta; es mediante reforma introducida por medio de la Ley 7028 de 23 de abril de 1986, que ese artículo se adicionó con el siguiente párrafo : "Asimismo, las pensiones o jubilaciones, de cualquiera de los regímenes del Estado, quedan exentas del pago del impuesto sobre la renta"; y luego, con la Ley de reforma integral a la Ley de Pensiones o Jubilaciones del Magisterio Nacional, No. 7268 de 4 de noviembre de 1991, la ley que regulaba el régimen fue sustituida, desapareciendo la exención de su texto. De lo dicho se infiere que el obstáculo legal para cobrar el Impuesto sobre la Renta a las personas jubiladas o pensionadas, en el régimen del Magisterio Nacional, lo era la exención expresamente contemplada en el artículo 12 de la Ley 2284, así reformado por la Ley 7028 y si esta norma se derogó expresamente por la Ley 7268, resulta, en consecuencia, procedente el cobro del tributo. Y no resulta procedente alegar en respaldo de la exención, lo señalado por la Ley del Impuesto sobre la Renta, porque la Ley 7302 de 8 de julio de 1992 en su Artículo 36, adicionó el inciso ch) al artículo 27 y suprimió el inciso d) del artículo 30, ambos de esa normativa, de tal forma que las normas reguladoras de la materia, lo son ahora estas disposiciones y las de la Ley 7268. De todo lo manifestado se concluye, que el cobro del impuesto sobre la renta a las pensiones y jubilaciones del régimen del Magisterio Nacional, no es arbitrario y por ello el recurso resulta improcedente.
- REGIMEN DEL PODER JUDICIAL: Como la Ley No. 7302 de 8 de julio de 1992 titulada "Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, de Otros Regímenes Especiales y Reforma a la Ley número 7092 del 21 de abril de 1968 y sus posteriores reformas, Ley de Impuesto sobre la Renta", derogó la exención de pago del Impuesto sobre la Renta otorgada a favor de las pensiones y jubilaciones, según lo dicho en el Considerando anterior, y como no existe disposición alguna dentro de lo previsto por la Ley N 34 de 9 de junio de 1939 y sus reformas, comprendida en la Ley Orgánica del Poder Judicial en su Título XI "De las Jubilaciones y Pensiones Judiciales" (artículos 230 a 241), que conceda esa exención, las deducciones ahora aplicadas por concepto del Impuesto sobre la Renta, no resultan arbitrarias. No es de recibo el argumento en el sentido que el artículo 2 de la Ley 7302, declara que no es aplicable al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial esa normativa, puesto que la distinción, que claramente se hace, lo es en cuanto a los regímenes de jubilaciones y pensiones, pero no así en lo que atañe a las reformas introducidas a partir del Capítulo VIII, artículos 35 y siguientes de esa Ley, en cuanto a que se refiere a otras leyes vigentes y obligatorias, como lo es la Ley del Impuesto sobre la Renta. En esta distinción el legislador ha sido particularmente claro y por lo dicho, a juicio de la Sala no resulta contrario a los derechos fundamentales de los jubilados y pensionados del Poder Judicial, el cobro del Impuesto sobre la Renta, según la reforma introducida en la Ley No. 7302.
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL: Y estas mismas conclusiones, desde luego, son aplicables a los jubilados y pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, por las mismas razones expresadas en los dos Considerandos precedentes, puesto que los presupuestos jurídicos resultan ser los mismos.
- CONTRIBUCION AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y CONFISCACION: También se alega, en los distintos regímenes de retiro, que es violatorio a los derechos fundamentales exigirle a los beneficiarios de ellos, contribuir al Fondo, porque implica otorgarle efecto retroactivo a la Ley 7268 o 7302, según sea el caso y en último caso, confiscatoria la medida. Esta Sala mediante Voto No. 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de setiembre de 1991 expresó que las contribuciones cobradas conforme al artículo 12 de la Ley 7268 no conforman un tributo, por estar estructurado el régimen según la modalidad llamada contributiva, en el que se constituye un fondo con los aportes de los trabajadores y beneficiarios, de los empleadores o patronos y del Estado, para sufragar el costo de los beneficios; y corresponde a la Ley definir, conforme a las especiales características de cada sistema de pensión o jubilación, el monto de las contribuciones que debe aportar cada quien. Este criterio lo externó la Sala, en la Consulta Legislativa facultativa, en el trámite de aprobación de la Ley 7268 y en la que fue consultado, concretamente, el artículo 12 referido. La Sala señaló que la contribución es el pago de una obligación legal, condición esencial para la existencia del régimen mismo y que tiene

como fundamento el fortalecimiento del Fondo, para protección y beneficio de los propios contribuyentes. La fijación de la contribución, dentro de los límites que señala la misma Ley, debe obedecer a criterios técnicos, actuariales, para definir el costo real del sistema, de tal forma que "la única forma como los sujetos titulares de una pensión o jubilación puedan disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema" (Cf. Voto indicado) y la razón de ser de la ley, resulta así, adecuada al principio cristiano de justicia social (art. 74 de la Constitución Política) y proporcionado al deber de contribuir en la medida del beneficio obtenido. Bajo ese mismo punto de vista, se concluyó que la contribución no resulta confiscatoria, así como tampoco discriminatoria, puesto que responde a las características propias de cada régimen de pensión. La Sala no encuentra razones para modificar el criterio externado y en lo que atañe a este aspecto del amparo, procede declararlo sin lugar, manteniendo su jurisprudencia (Artículo 9 Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- DERECHOS ADQUIRIDOS Y RETROACTIVIDAD: Se afirma también que las medidas adoptadas por la Administración lesionan los derechos adquiridos y le dan efectos retroactivos a las normas, en perjuicio de los beneficiarios de los sistemas. En lo que se refiere al régimen del Magisterio Nacional, el tope máximo establecido en el artículo 9 de la Ley 7268, en relación con el 10 de ese mismo cuerpo legal, no se ha aplicado al recurrente, sino que por el contrario, como lo ha señalado bajo juramento la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, dentro del expediente No. 3505-B-92 que se tramita ante esta Sala, en Sesión Extraordinaria número 40 del 8 de setiembre de 1992, se acordó que "...el beneficio original dictado al amparo de la Ley 2248 como su mecanismo de revaloración constituyen un derecho adquirido en favor del pensionado que no puede ser limitado por la norma restrictiva del artículo 10 de la Ley 7268, la cual imperará exclusivamente para resolver aquellos casos que nazcan a la vida jurídica, durante el período de su vigencia", por lo que el recurso en cuanto a este extremo, resulta también improcedente. Los conceptos expresados en todo lo anterior, indican a la Sala que siendo los sistemas de jubilación y pensión, contributivos, ninguna medida razonable y proporcionada que adopte la Administración, para proteger los derechos de los mismos beneficiarios y contribuyentes, pueden ser lesivos de los derechos adquiridos, sobre todo si la Sala ha manifestado que "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 los reconocen y garantizan y resulten, además, razonablemente necesarias para el ejercicio del derecho mismo, de acuerdo con su naturaleza y fin." (Voto No. 1147-90 de las 16:00 horas del 21 de setiembre de 1990) y "Resulta así, que toda acción que tome el Estado para condicionar, limitar, adicionar o complementar un régimen de retiro, debe tener un contenido mínimo de razonabilidad y desde luego, ser consecuente y proporcional en sus efectos, puesto que se trata de conformar un derecho sagrado de los trabajadores, esencial por los fines que persigue y ejercicio de la más pura justicia distributiva por los beneficios que otorga." (Voto No. 1225-91 de las 11:00 horas del 28 de junio de 1991). Asimismo, la pensión del recurrente fue gravada a partir de la vigencia de la Ley N 7302, sin que se haya pretendido, por lo demás, cobro alguno sobre los montos percibidos por el recurrente por concepto de jubilación con anterioridad a dicha ley, de modo que no se ha producido la acusada aplicación retroactiva de la ley, sin que, como ya se dijo, la circunstancia de que con anterioridad su jubilación estuviera exenta de esa carga tributaria constituya una situación jurídica consolidada o un derecho adquirido oponible al Poder Tributario del Estado. A criterio de la Sala, las medidas adoptadas, en cumplimiento de lo que dispone la Ley, no resultan arbitrarias, ni irrazonables, ni desproporcionadas, por lo que se impone, en definitiva, declarar sin lugar el recurso en todos sus extremos.

- CONSIDERACIONES ESPECIALES: En torno al problema de las jubilaciones y pensiones, su alta finalidad social dentro del Derecho Constitucional a la Seguridad Social, incorporado expresamente como texto en nuestra Carta Política desde la reforma del año 1943 a la entonces vigente Constitución Política de 1871, articulado básicamente el mismo mantenido en la vigente Carta de 1949, no es ajena a esta Sala en cuanto pueda entenderse que los Considerandos precedentes desconocen algunas realidades y argumentos, que a pesar de no ser objeto, strictu sensu, del presente fallo, deben quedar constando como un pensamiento de esta Sala. Concretamente este planteamiento refiere que no desconoce la Sala la inquietud sobre el efecto que pueda tener en el futuro el gravamen por renta aplicado a las jubilaciones y pensiones, que si bien de acuerdo con la normativa vigente, no aplica el impuesto a una parte de la pensión que podríamos llamar "minimum minimorum", en atención a un criterio elemental de subsistencia, ese límite no escapa a los efectos de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de suerte que lo que hoy, o a la vigencia de la ley, es justo, bien puede dejar de serlo en el futuro. O en lo que atañe a la disparidad de los fondos de pensiones, algunos de los cuales sí son verdaderos fondos fundamentalmente bipartitos, en que trabajadores y empleadores, durante años, han pagado sus aportes, con escasa intervención estatal (caso del Fondo de Vejez, Invalidez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social), en comparación o contraste con otros fondos que casi por entero han estado a cargo del Presupuesto Nacional, con lo cual no debería generalizarse en esta materia por el riesgo de incurrir en posibles desigualdades. Mas, en todo caso, el efecto que esta sentencia pueda tener sobre la parte mínima de las jubilaciones y pensiones no gravada, o sobre aquellas cuyo fondo esté bien y debidamente constituido, como se analizó supra, constituye un problema de lege ferenda, a cargo del Poder Legislativo, a evaluar cuando tenga que conocer, en el futuro, reformas o proyectos relativos a gravámenes sobre pensiones y jubilaciones, pudiendo considerar estos criterios que informan el pensamiento de la Sala, para que la justicia social, representada por los derechos y garantías insertas en la Carta Magna, conlleven una protección mínima al ingreso de quienes, habiendo laborado una vida útil y alcanzado el derecho a una justa jubilación o pensión, no vean burlados sus derechos por una excesiva imposición fiscal.

POR TANTO:

Se declara sin lugar el recurso.-

Luis Fernando Solano C.
Presidente a.i.
Eduardo Sancho G. Carlos Ml. Arguedas R.
Ana Virginia Calzada M. Oscar Bejarano C.
Hernando Arias G. Mario Granados M.
Gerardo Madríz Piedra.
Secretario a.i.
ccg/AVC.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 02-12-2019 10:32:21.