

Sala Constitucional

Resolución N° 02235 - 2001

Fecha de la Resolución: 21 de Marzo del 2001

Expediente: 98-000785-0007-CO

Redactado por: Luis Fernando Solano Carrera

Clase de Asunto: Acción de inconstitucionalidad

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Indicadores de Relevancia

Sentencia Relevante

Sentencias Relacionadas

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): PENSIÓN

Subtemas (restrictores): NO APLICA

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

2235-01. CONTRIBUCIÓN AL FONDO POR PARTE DE LOS PENSIONADOS Y JUBILADOS. Artículo 12 párrafo 2° de la Ley No. 7268 de 18/11/1991. Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el artículo 71 de la Ley No. 7531, de 13/07/1995. Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio

Texto de la Resolución

Expediente 98-000785-0007-CO

Exp: 98-000785-0007-CO

Res: 2001-02235

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con veintisiete minutos del veintiuno de marzo del dos mil uno.-

Acción de Inconstitucionalidad promovida por JORGE EDUARDO CASTRO BOLAÑOS, RAFAEL ANGEL GONZÁLEZ CUBERO, JUAN IGNACIO QUIRÓS ARROYO, MIGUEL HERNÁNDEZ MADRIGAL, CARLOS FRANCISCO VILLALOBOS UGALDE, MANUEL ANTONIO GONZÁLEZ FLORES, ANA ORTEGA ORTEGA conocida como ORTEGA MATARRITA, FRANKLIN ROJAS BOLAÑOS, HAMILTON RUIZ CASCANTE y JOSÉ MANUEL BLANCO CORRALES, para que se declaren inconstitucionales el artículo 12 párrafo 2° de la Ley N°7268, de dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno, y el artículo 71 de la Ley N°7531, de trece de julio de mil novecientos noventa y cinco, por estimarlos contrarios a lo dispuesto por los artículos 18, 33, 34, 40 y 45 de la Constitución Política; y a los artículos 29.2 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resultando:

1. La presente demanda de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 12 párrafo 2 de la Ley N°7268 de 18 de noviembre de 1991 y el artículo 71 de la Ley N° 7531, de 13 de julio de 1995, porque en criterio de los demandantes, violan la normativa ya reseñada. La Sala, además, admitió un escrito de ampliación, en que los demandantes alegan que lo resuelto por la Sala Constitucional en el voto N°3447-98, de las quince horas del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y ocho, recaído en consulta legislativa y que se refiere al Proyecto de Ley denominado "Normalización y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones, Expediente N°12193, es aplicable en el presente caso, al existir identidad entre las estructuras de los regímenes de pensiones del proyecto consultado y de la Ley N°7531, en cuanto la Sala señaló que los artículos 14, 41 y 42 del mencionado proyecto eran inconstitucionales por violar los principios contenidos en los artículos 34, 40 y 45 de la Constitución Política. Además, la Sala precisó que la impugnación de las indicadas normas legales lo es en el sentido de que la actualmente derogada N°7268 –su artículo 12.2-, así como los artículos 70 y 71 de la vigente N°7531 establecen una contribución ordinaria y otra especial y solidaria a cargo de los pensionados del régimen del Magisterio Nacional, que resultan violatorios de los principios constitucionales de no confiscatoriedad; non bis in idem que, en materia tributaria prohíbe la doble imposición fiscal; razonabilidad y proporcionalidad; inviolabilidad de la propiedad privada e irretroactividad de las leyes en perjuicio de situaciones jurídicas consolidadas y derechos adquiridos, derivados todos de los numerales constitucionales y artículos de los instrumentos internacionales citados.

2. Se tiene como proceso base el amparo formulado por la misma parte actora contra la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda (Exp.784-98).

3. A la acción se le dio curso mediante resolución de las once horas con cuarenta y cinco minutos del once de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

4. La Procuraduría General de la República rindió el Informe de ley, a través del Procurador General, Dr. Román Solís Zelaya, en escrito presentado en la Secretaría de la Sala el día veintitrés de noviembre siguiente. En él, en forma principal se solicita a la Sala rechazar de plano la demanda por falta de legitimación y, subsidiariamente, pronunciándose sobre el fondo del caso, solicitando se declare sin lugar. En cuanto a la falta de legitimación: el señor Procurador General señala a la Sala que los demandantes basan la inconstitucionalidad en el recurso de amparo N°784-98 y en éste, a su vez, los promoventes indican que lo formulan con base en lo que dispone el artículo 30 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin embargo, sigue argumentando el Procurador General, es inadmisibles la forma en que pretenden utilizar esa norma, la cual en lo que ahora interesa dispone: “no procede el amparo: a) contra las leyes u otras disposiciones normativas, salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. . .” En su criterio, no resulta aplicable ninguno de los supuestos allí contemplados, ni siquiera el que los recurrentes citan, pues no existe acto de aplicación individual de la ley que permita entender que estamos ante la hipótesis del artículo treinta de la Ley que rige esta jurisdicción. Más bien, lo que en el amparo se impugna son los pagos del monto de sus pensiones, que se están haciendo con aplicación de las normas que se estiman inconstitucionales, lo cual es resultado de decisiones y actos de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, con aprobación de los Ministerios de Trabajo y de Hacienda. En ningún caso se está atacando acto específico alguno, sino más bien actos materiales de la administración (entrega de giros), lo que a su vez significa que las normas legales que ahora se alegan como inconstitucionales, no aparecen como fundantes de lo que se impugna en el amparo. Es más, no existe gestión alguna ante la administración, que permita verificar que se está, entonces, en presencia de la hipótesis que contiene el artículo 30 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo que evidentemente debe llevar al rechazo de plano de la inconstitucionalidad planteada. En cuanto al fondo: si la Sala no aceptara los argumentos sobre la falta de legitimación, la Procuraduría también se pronuncia negativamente sobre el fondo.

5. El Ministro de Hacienda, Leonel Baruch Goldberg, en escrito de folio 156 y siguientes, solicita se desestime la demanda.

6. La audiencia oral que ordena el artículo ochenta y cinco de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fue celebrada a las nueve horas con veinticinco minutos del día diez de febrero anterior, por lo que la Sala dicta esta sentencia dentro del plazo del mes, obligación legal que corre a partir de aquella fecha.

Redacta el Magistrado **Solano Carrera**; y,

Considerando:

I. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LOS DEMANDANTES. Conviene hacer una referencia al cuestionamiento de la Procuraduría General de la República, acerca de la legitimación para la formulación de esta demanda, puesto que no ha existido un pronunciamiento expreso de la Sala sobre ese tema. Ese órgano asesor de la Sala señala que la demanda de inconstitucionalidad no es admisible y debe rechazarse sin más trámite, porque no se cumplen los requisitos del artículo 30 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en que se apoyan los demandantes. En criterio del órgano asesor de esta Sala, en ninguno de los reclamos que formula el recurrente en nombre de sus nueve poderdantes, se presenta la hipótesis que contempla aquélla norma, que por una parte niega el amparo contra leyes u otras disposiciones normativas, “**salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquellas**”. Del estudio del escrito de interposición del recurso de amparo, se puede establecer que el amparo está formulado en parecidos términos de abstracción que la acción de inconstitucionalidad, por lo que resulta pertinente realizar el siguiente examen. **A) SOBRE LOS HECHOS DEL AMPARO.** El repaso uno a uno los hechos del amparo, permitirá entender como incluidos o no actos de aplicación de la normativa impugnada, a los amparados. El primero, se limita a indicar que los amparados son pensionados del régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional; el segundo, relata el acontecimiento histórico de que mediante la Ley N°7531/95 se operó una reforma integral a las números 2248 y 7268 y allí se introduce el artículo 71 que se impugna; y, el tercero, señala violaciones a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y Constitucionales, mediante la elaboración de cintas de pago, aprobadas por los Ministerios de Trabajo y Hacienda, que ha determinado los pagos que vienen recibiendo los amparados en tales condiciones de ilegitimidad. Se nota que no existe una precisión en cuanto a un acto de aplicación individual basado en las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, aunque, sí, se presenta en el amparo una referencia acerca de que se están pagando las pensiones luego de unas decisiones administrativas cuyo contenido, fecha de emisión y órgano que las haya tomado se ignoran. En otras palabras, el amparo asume que se dieron y que los pagos que han venido recibiendo los amparados son consecuencia de ellas. **B) LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA EL CURSO DEL EXPEDIENTE N°784-98, QUE ES EL PROCESO BASE DE LA ACCIÓN.** Examinada la resolución que da curso al amparo, de 15:39 horas del 5 de noviembre de 1998, queda muy claro que el Presidente de la Sala se vio en la imposibilidad de hacer algún tipo de señalamiento acerca de lo que dispone el artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en lo que toca a la suspensión de los actos de aplicación que en concreto se impugnan en el recurso de amparo, de manera que ha de entenderse que al no existir acto alguno sobre el que se base el amparo, la resolución inicial no podía referirse a ello. Esa circunstancia resulta atípica, porque no puede dejar de mencionarse que el artículo 30 inciso a), de repetida cita, confirma que en nuestro sistema de justicia constitucional, el amparo sigue siendo una vía de impugnación de actos (en general), que no contra normas, si bien se ha previsto una solución muy inteligente para que, cuando haya actos de aplicación individual de las normas, a través del amparo se abra la posibilidad de formular la llamada “acción de inconstitucionalidad”. **C) LA AUDIENCIA ORAL CELEBRADA EL DÍA 22 DE FEBRERO DE 2001.** En suma a lo anterior, y si bien pudo hacerse un examen de mayor rigor, la Sala procedió a señalar fecha para la audiencia oral, a que se refiere el artículo ochenta y cinco de la Ley de esta jurisdicción. Por ello, si bien existen precedentes en los que la Sala Constitucional ha establecido que el pronunciamiento de admisibilidad puede hacerse incluso cuando el Tribunal tiene los autos listos para dictar resolución sobre el fondo, en correspondencia con la autorización que le acuerda el artículo 9° de la Ley por la que se rige, el hecho de haber dado curso a la pretensión y que posteriormente se realizara

una audiencia oral de amplia participación, permite concluir que en el presente caso, se desestime la acusada falta de legitimación de los demandantes.

II. EL MARCO DE LA ALEGACIÓN DE FONDO DE LA PRESENTE DEMANDA. El reclamo se tiene formulado, según expresa la demanda, en el sentido de que el artículo 12 párrafo segundo de la derogada Ley N°7268 y los artículos 70 y 71 de la Ley N°7531, actualmente vigente, establecen una contribución ordinaria y otra especial y solidaria, a cargo de los pensionados del régimen del Magisterio Nacional, con lo que se produce una confiscación de la pensión, se impone una doble imposición fiscal, se viola la propiedad privada y el principio de irretroactividad de la ley, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Se agrega, además, que ya la Sala tiene criterio en ese sentido, a través del voto N° 3447-98, el cual fue emitido en la opinión dada con motivo de la consulta que le formulara la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley denominado "Normalización y sostenibilidad de los regímenes de pensiones". En atención a que en la jurisprudencia de la Sala hay suficiente doctrina elaborada alrededor de la materia de pensiones y jubilaciones, se acudirá a ella en la medida en que sea aplicable a lo aquí cuestionado, independientemente de si tratan separada o globalmente, los temas involucrados.

III. PRECEDENTE SOBRE LOS ARTÍCULOS 70 Y 71 DE LA LEY N° 7135/95. En la sentencia N° 5236-99, de las catorce horas del día siete de julio de mil novecientos noventa y nueve, analizando el mismo reclamo, esta Sala estableció:

"El segundo aspecto a examinar, es el alegato de inconstitucionalidad presentado contra la cotización, que a cargo de los pensionados y jubilados, han previsto los numerales 70 y 71 de la Ley N°7135. Por disposición del párrafo primero del artículo 2° cuestionado (en referencia a la Ley N°2248) los servidores que no obtuvieron su pensión o jubilación del amparo de la normativa anterior, continuarán rigiéndose bajo esas reglas, salvo en lo referente a las cotizaciones. Los recurrentes arguyen que a las normas de excepción se les da efecto retroactivo y que se afectan los derechos adquiridos de ese grupo, en concreto, el monto que perciben por concepto de pensión o jubilación, que se ha visto disminuido al establecerse una contribución (...)

"En criterio de la Sala el reproche de irretroactividad (sic) es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. Hacia el futuro, las reglas son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho. . ." (Considerando V).

La Sala no encuentra motivos para modificar su anterior criterio, aparte de que, como en la sentencia transcrita también se agrega, establecer si hay una afectación del contenido esencial del derecho, es una cuestión que debe analizarse caso por caso. En consecuencia, relativo al reclamo sobre la inconstitucionalidad del artículo setenta y uno de la Ley N°7135, deben estarse los demandantes a lo ya resuelto por esta Sala en la sentencia N° 5236-99.

En lo que tiene que ver con el artículo 70 o el tema que sobre él se cuestiona, ya esta Sala se pronunció sobre la legitimidad de la contribución al fondo por parte de los pensionados y jubilados, en la sentencia N°1925-91, de las doce horas del día veintisiete de setiembre de 1991. Más adelante, esa tesis fue reiterada en la sentencia N° 4808-99, de las catorce horas con treinta minutos del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, confirmando la legitimidad constitucional de la contribución que los beneficiarios deben realizar a favor del fondo e incluso, de la competencia que se atribuye al Poder Ejecutivo para realizar esa modificación. Esa tesis fue ratificada, en la sentencia N° 5753-99, de las diez horas con treinta y seis minutos del veintitrés de julio de ese mismo año. En lo que tiene que ver con el impuesto sobre la renta, pago del que tradicionalmente estuvieron exentas las pensiones y jubilaciones, ya desde la sentencia N°1341-93, la Sala estableció que no resulta inconstitucional haber revertido esa situación. Lo dijo así:

"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 contemplara propia Constitución Política..."

(Considerando III).

También sobre lo impugnado en cuanto a estos extremos, deben los demandantes estarse a lo resuelto en los citados precedentes.

IV. EN CUANTO AL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N° 7268. Esta disposición, en criterio de los demandantes, consagra un tributo y en consecuencia, a los montos que allí se incluyen se les han de aplicar los criterios usualmente utilizados en la doctrina tributaria. En particular, se centran sobre la irrazonabilidad y confiscatoriedad de esos montos. Sin embargo, la tesis que reiteradamente ha sostenido la Sala es radicalmente distinta a la que se propone en esta demanda. Ya en sentencia número 1925-91, de las doce horas del día veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y uno, dada con motivo de la consulta legislativa al proyecto de Ley que se convertiría precisamente en la Ley N°7268, esta Sala desechó los argumentos de que la contribución que los servidores activos y jubilados o pensionados deben hacer el fondo es un tributo. Más bien, sostuvo que se trata de una obligación legal que se produce como una necesidad para la existencia misma del régimen, que tradicionalmente se ha basado en la contribución de servidores, el patrono y Estado. Esta posición fue confirmada en la sentencia N°4808-99, de las catorce horas con treinta minutos, del día veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, de tal manera que resultan inatendibles los reclamos sobre doble imposición y confiscatoriedad atribuidos al sistema. Resulta conveniente citar que se inscribe en esa misma línea de ideas, la inconstitucionalidad que la Sala declaró por sentencia N°5236-99, en relación al párrafo "**cotizarán a favor del Estado**", contenida en el artículo 70 de la Ley N° 7135, estableciendo y entendiendo que tales cotizaciones son a favor del régimen y no en el de uno de los sujetos que participan en su sostenimiento. De toda forma, con conocimiento de que aun no existe en los hechos un verdadero fondo constituido con los aportes de los sujetos en cuestión, en la audiencia oral se señaló por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda que el Estado como tal debe soportar, a través del Presupuesto Nacional, más del cincuenta por ciento de las obligaciones que pesan sobre el régimen. Esa afirmación, por lo demás,

no fue refutada por ninguno de los participantes en esa audiencia. Pero lo que se ha expresado en relación con la naturaleza de las contribuciones que servidores activos y ya pensionados o jubilados deben hacer al régimen, no obsta, como también lo ha expresado en forma reiterada la jurisprudencia de la Sala, para que, caso por caso, ante la jurisdicción ordinaria, o en circunstancias particulares, dentro del amparo, pueda revisarse la razonabilidad o proporcionalidad de las contribuciones.

V. OPINIÓN CONSULTIVA N°3447-98. Los demandantes sostienen que la Sala varió los criterios que venía sosteniendo en esta materia, en la Opinión Consultiva N° 3447-98, de las quince horas del día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y ocho. Al existir una variación de la jurisprudencia de la Sala, agregan, es con base en ella que han de resolverse los temas aquí planteados. No obstante, la Sala estima que esta pretensión de los demandantes tampoco tiene asidero, ya que en efecto, no solamente se resolvieron allí cuestiones puntuales y muy diferentes a las que hemos tratado en esta sentencia, lo que bastaría para despejar cualquier duda, sino que hay que recordar que la jurisprudencia en que ahora se ha apoyado la Sala para resolver, es de fecha bastante posterior a la de la citada opinión consultiva, ya que ésta es de mil novecientos noventa y ocho y aquella es de mil novecientos noventa y nueve. En consecuencia, también este extremo debe ser rechazado.

Por lo expuesto, la inconstitucionalidad debe ser desestimada en su totalidad, como en efecto se dispone, rechazándola por el fondo.

Por tanto:

Se declara sin lugar la acción.

Luis Fernando Solano C.
Presidente a.i.

Luis Paulino Mora M.
Carlos Ml. Arguedas R.
José Luis Molina Q.

Eduardo Sancho G.
Adrián Vargas B.
Gilbert Armijo S.

<![if !supportEmptyParas]> <![endif]>

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 02-12-2019 10:30:03.