

Sala Constitucional

Resolución Nº 03702 - 1993

Fecha de la Resolución: 30 de Julio del 1993

Expediente: 92-003430-0007-CO

Redactado por: Ana Virginia Calzada Miranda

Clase de Asunto: Recurso de amparo

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Texto de la Resolución

RECURSO DE AMPARO Nº 3430-V-92.

ELIZABETH CASTRO JIMENEZ.

JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES MAGISTERIO NACIONAL Y OTROS.

3430-V-92. VOTO Nº 3702-93.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas cincuenta y un minutos del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres.

Recurso de amparo interpuesto por Elizabeth Castro Jimenéz, mayor, pensionada, cédula 1-338-341 contra la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, la Directora General de la Oficina Técnica Mecanizada del Ministerio de Hacienda y la Directora General a.i. de la Tributación Directa.

RESULTANDO:

- Alega la recurrente que es beneficiaria de dos derechos, uno que recibe por concepto de jubilación ordinaria por haber laborado por treinta años en la educación universitaria y para el Ministerio de Salud, y otro que recibe por pensión por derecho sucesorio de su cónyuge, según la ley 2248 de cinco de setiembre de mil novecientos cincuenta y ocho. Que ambas pensiones obedecen a una relación subyacente disímil, pues una es una jubilación y otra la recibe como herencia. Que por una aplicación errónea de la Ley número 7268 de catorce de noviembre de mil novecientos noventa y uno, que reforma integralmente la Ley número 2248, y la Ley número 7302 de ocho de julio de mil novecientos noventa y dos, que reforma la Ley 7092 de veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y ocho, los recurridos realizan la sumatoria de ambos giros y aplican todos los tributos y contribuciones que establecen las leyes mencionadas, lo que estima arbitrario y violatorio de sus derechos establecidos en el artículo 34 constitucional. Que los derechos de jubilación y pensión que disfruta fueron acordados en aplicación de la Ley número 2248, de modo que no se le pueden aplicar las disposiciones de las leyes 7268 y 7302 por ser posteriores. Que la interpretación que hacen los recurridos del artículo 12 de la ley 7268, que establece tablas de cotizaciones y contribuciones en orden creciente y de acuerdo al monto de la pensión, según la cual debe leerse que los que disfruten de pensiones mayores al monto que allí se establece deben cotizar igual que los servidores activos, es violatoria del principio de irretroactividad de la ley y contra legem, ya que ese artículo no dice activos, sino antiguos. Que su pensión se grava con el impuesto sobre la renta en aplicación de la Ley 7302 y aquélla se le otorgó al amparo de la Ley 2248 que establecía sus derechos como inembargables y exentos de impuestos.

- En su informe, el señor Próspero Vargas Palacios, Presidente de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, indicó que en virtud del artículo 57 de la Ley 7092 del veintiuno de abril de mil novecientos setenta y ocho corresponde a la Dirección General de la Tributación Directa en forma única y exclusiva la administración, fiscalización y autorización del Impuesto sobre la Renta. Por ello, esa Junta no ha ordenado rebajo alguno por concepto de cargas tributarias sobre el beneficio jubilatorio de la recurrente. Que su representada por medio de sendos acuerdos declaratorios, dictados separadamente y en épocas distintas, concedió a la recurrente tanto su derecho jubilatorio principal como el beneficio de pensión por sucesión de su cónyuge, lo que se comunicó al Ministerio de Hacienda, que dispuso girar ambos beneficios en un sólo cheque. Que en sesión número 26-92 del dieciséis de junio de mil novecientos noventa y dos, esa Junta ordenó, dentro del límite de su competencia, la separación, para efectos de control y pago, de aquellos beneficios que por derecho propio y sucesión devengara una misma persona. Que la aplicación de las deducciones no es atribución de la Junta sino competencia exclusiva del Estado a través de la entidad especializada por ley para esos efectos. Que el aporte solidario que se establece en el artículo 12 de la Ley 7268 no es contrario al artículo 34, según lo ha determinado la Sala en el Voto Número 1925-91 de las doce horas del veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y uno.

- La Licenciada Idannia Mata Serrano, Directora General de la Oficina Técnica Mecanizada del Ministerio de Hacienda, informó que esa oficina actúa como procesadora de datos y ejecuta las directrices que le dan las demás entidades gubernamentales, que son las técnicas en la materia de su competencia. Que esa oficina confeccionó los giros por concepto de pensión de la recurrente de acuerdo con las instrucciones recibidas de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y de la Dirección General de la Tributación Directa, en los que se le dedujo del monto de la pensión las sumas que se le ordenó hacer. Que en cuanto a las deducciones que establece la Ley número 7268 de catorce de noviembre de mil novecientos noventa y uno, la Junta de Pensiones

y Jubilaciones del Magisterio Nacional envía los datos un cinta magnética a esa oficina, ya que ésta no define ni establece montos a deducir por los conceptos que indica la gestionante. Que en relación al impuesto sobre la renta, esa Oficina Técnica dedujo el porcentaje que se especifica en la Ley de Impuesto sobre la Renta conforme se le indicó en oficio número 001140 del treinta de julio de mil novecientos noventa y dos suscrito por el Director General de la Tributación Directa. Que dicha deducción se empezó a aplicar a partir del primero de agosto de mil novecientos noventa y dos, de modo que no ha habido aplicación retroactiva. Que al ser la recurrente beneficiaria de dos pensiones, que tienen una causa diferente, para efecto de aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta número 7302 de ocho de julio de mil novecientos noventa y dos y sus reformas, de conformidad con lo dispuesto en oficio número 001160 de la Dirección General de la Tributación Directa, se suman ambos ingresos y de su total se hace la deducción correspondiente.

- Por su parte, la Licenciada Elieth Solís Marín, Subdirectora de la Dirección General de la Tributación Directa, manifestó que de conformidad con la Ley número 7302 se gravó con el Impuesto sobre la Renta a todas las pensiones y jubilaciones. Que la sumatoria de las dos pensiones que disfruta la recurrente no es arbitraria, ya que al artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta se le adicionó un nuevo inciso con el que se gravó las pensiones y jubilaciones y en el artículo 33 se dispone que la cuota libre de impuesto es una sola, de allí que esa Dirección, a efecto de cumplir con lo dispuesto por la Ley número 7092 reformada por la número 7302, se emitieron los oficios número 1140 de treinta de julio de mil novecientos noventa y dos y 1160 de tres de agosto de ese mismo año, en los que se giraron instrucciones a la Oficina Técnica Mecanizada para que en los casos en los que una persona reciba más de dos pensiones a cargo del presupuesto nacional, éstas se sumaran y se le aplicara la rebaja correspondiente al impuesto sobre la renta al exceso sobre la cuota libre a partir del primero de agosto de mil novecientos noventa y dos, de modo que no ha habido violación a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional.

- En los términos y procedimientos se han observado las prescripciones de Ley.-

-Redacta la Magistrada Calzada- y,

CONSIDERANDO:

- 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 la 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 N7268 de 14 de noviembre de 1991. 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. Tampoco resulta arbitraria la sumatoria que hace la correcurrida Dirección de Tributación Directa de los montos que, por concepto de jubilación y pensión, percibe la recurrente -de lo que también reclama-, para los efectos de la aplicación de la deducción correspondiente del impuesto sobre la renta, toda vez que al gravarse por separado dichos montos, como lo pretende aquella, se le concedería, no obstante que recibe como su ingreso total ambas cantidades -ya que debe recordarse que la materia imponible del impuesto sobre la renta la constituye el ingreso total del contribuyente, mensual, sin importar si éste proviene de una sola o de varias fuentes-, una cuota libre adicional a su favor, por el monto que fija la ley, que ésta no contempla, ni tampoco lo hace para los demás contribuyentes que perciben un

ingreso similar al de la recurrente, pero producto de una sola fuente. Por ello, el recurso, en cuanto a este punto, también resulta improcedente.

- **CONTRIBUCION AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y CONFISCACION:** También se alega, que es violatorio a los derechos fundamentales exigirle a los beneficiarios del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, contribuir al Fondo, porque implica otorgarle efecto retroactivo a la Ley 7268 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). De igual modo, estima esta Sala que no existe arbitrariedad ni lesión alguna a los derechos fundamentales de la recurrente en la interpretación que la Administración hace del artículo 12 de la Ley 7268, en el sentido de que donde dice "servidores antiguos" debe entenderse "servidores activos", pues, no sólo es evidente que el sentido de la norma es que los pensionados cuya pensión exceda de la suma allí consignada contribuyan al Fondo de Pensiones en la misma proporción que lo hacen los servidores activos, sea, los que actualmente laboral para la Administración, sino que, de cualquier modo, los servidores antiguos de los que habla la ley son los activos, pues los que no están activos ya no son servidores, sino exservidores. Así, también por ello resulta improcedente el recurso.

- **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 del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional. Por ser 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, puede ser lesiva 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 de la 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 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, impliquen 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 Paulino Mora M.

Presidente.

R. E. Piza E. Luis Fernando Solano C.

Eduardo Sancho G. Carlos Ml. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M. José Luis Molina Q.

ccg/AVC

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 02-12-2019 10:26:17.