

Sala Constitucional

Resolución N° 05510 - 2001

Fecha de la Resolución: 22 de Junio del 2001

Expediente: 01-000784-0007-CO

Redactado por: Eduardo Sancho González

Clase de Asunto: Recurso de amparo

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Pensión de Hacienda, Principio de irretroactividad de la ley, Derechos adquiridos del trabajador

Subtemas (restringidores): Existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación mas no al monto de la misma, Inexistencia de violación del principio alegado por cuanto la ley lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex nunc

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: TEMAS ANTERIORES

El objeto del amparo es muy claro: impugnar las disposiciones normativas contenidas en los artículos 71 de la Ley 7531, sobre la contribución especial que ahí se crea y las que obligan a los pensionados y jubilados, a contribuir al régimen respectivo y a pagar el impuesto sobre la renta. Simultáneamente con el amparo, los recurrentes interpusieron una acción de inconstitucionalidad impugnando en esa vía las normas jurídicas involucradas.

La Sala, en sentencia número 2001-002235 de las quince horas veintisiete minutos del veintiuno de marzo del dos mil uno, resolvió la referida acción de la siguiente manera:

"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 aquella 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 contemplaba 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."

Como el recurso de amparo, dada la forma como ha sido presentado, debe seguir el mismo camino que el de la acción de inconstitucionalidad y la Sala no encuentra motivos para variar tal criterio, lo que se impone es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se dispone.

... **Ver menos**

Texto de la Resolución

Exp: 01-000784-0007-CO

Res: 2001-05510

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas con cincuenta y ocho minutos del veintidós de junio del dos mil uno.-

Recurso de amparo interpuesto por JORGE eduardo CASTRO Bolaños, cédula número 2-180-659, a favor de rafael angel gonzalez cubero cédula número 1-284-356, QUIROS ARROYO JUAN IGNACIO, cédula número 2-227-536, HERNANDEZ MADRIGAL MIGUEL, cédula de identidad 4-084-431, VILLALOBOS UGALDE CARLOS FRANCISCO, cédula 4-077-556, GONZALEZ FLORES MANUEL ANTONIO, cédula de identidad número 4-053-289, ORTEGA ORTEGA ANA, cédula número 5-062-009, ROJAS BOLAÑOS FRANKLIN, cédula de identidad 1-210-180, RUIZ CASCANTE HAMILTON, cédula 5-177-001 y BLANCO CORRALES JOSE MANUEL, cédula de identidad número 2-221-777, contra LOS MINISTROS DE HACIENDA, Y DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Y EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL.

Resultando:

1.- Manifiesta el recurrente (folio 1) que los amparados se pensionaron por el régimen del Magisterio Nacional, al amparo de lo dispuesto en las Leyes número 2248 y 7268. Con la promulgación de la Ley 7531 del trece de julio de mil novecientos noventa y cinco, se produjo una reforma integral al régimen de pensiones del Magisterio Nacional y en consecuencia, a las Leyes 2248 y 7268. En el artículo 71 de la Ley 7531 se introdujo una nueva contribución a cargo de los jubilados de ese régimen que se denomina contribución especial, solidaria y retributiva de los pensionados y jubilados y que las autoridades recurridas se encargan de deducirles mensualmente del monto de su pensión. Estima el accionante que la contribución que establece el artículo 71 de la Ley 7531, es confiscatoria, pues grava progresivamente una parte sustancial de la pensión, que podría sobrepasar el cuarenta y cinco por ciento del monto que recibe el jubilado, lo que si además se combina con otras imposiciones tales como el impuesto sobre la renta y la contribución ordinaria prevista en el artículo 70 de la misma ley, implica que el pensionado verá disminuido el monto de la pensión en casi un sesenta por ciento, lo cual violaría el principio de no confiscatoriedad regulado por los artículos 40 y 45 de la Constitución Política, situación que es muy grave, pues en la gran mayoría de los casos ese ingreso es el único que tiene a su haber el funcionario jubilado. Agrega que con la creación de la denominada contribución especial solidaria, el legislador establece una doble imposición, pues se grava con dos impuestos diferentes la misma cosa -o sea la pensión-, lo que en consecuencia, refuerza la tesis de que esa contribución es confiscatoria. Además, los porcentajes previstos por la ley para calcular el monto que le corresponde pagar a cada pensionado por concepto de la contribución especial solidaria, son muy altos, lo que si se relaciona con el hecho de que también deben contribuir con un siete por ciento de su pensión -el cual puede incrementarse hasta un nueve por

ciento- por la llamada contribución ordinaria, aunada a la deducción que también se les aplica por concepto del impuesto sobre la renta, hace concluir que los jubilados del régimen del Magisterio Nacional deben contribuir de manera desproporcionada e irrazonable para su supuesto mantenimiento. Considera que dicha contribución especial es desproporcionada por que afecta a todos los pensionados sin que se haga distingo alguno sobre la fecha en que se acogieron a la jubilación, e irracional porque no existe ningún estudio técnico que demuestre que el régimen se encuentra en estado de necesidad, o que con ese nivel de contribución se garantiza su equilibrio actuarial, lo que en definitiva permite concluir que el establecimiento de la contribución especial solidaria, resulta desproporcionada por la forma en que se aplica, ya que no garantiza la preservación del régimen a largo plazo, pues los ingresos por ese concepto pasan a formar parte de los dineros que entran a la Caja Unica del Estado y no a un fondo individualizado para el pago de pensiones del Magisterio Nacional. Solicita se declare con lugar el recurso.

2.- Por resolución de las quince horas treinta y nueve minutos del cinco de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, se dispuso dar curso al amparo y se pidieron los informes de ley.

3.- La Junta Directiva de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional rindió su informe e indica que los hechos alegados versan sobre el mismo tema que se examina en los expedientes 3670-95, 3709-95, 3965-95 y 785-98. Estima que la contribución contenida en el artículo 71 de la Ley 7531 es desproporcionada, irrazonable y confiscatoria de los derechos de jubilación y pensión y cita la jurisprudencia de la Sala en lo que atañe a los alegatos sobre las contribuciones al régimen y el pago del impuesto sobre la renta.

4.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su informe, se opone al recurso y cita, igualmente, la jurisprudencia de esta Sala. En el mismo sentido, lo hace el Ministerio de Hacienda, en escrito a folio 63.

5.- Por resolución interlocutoria número 0749-I-98 de las 14:30 horas del 2 de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, la Sala dispuso reservar el dictado de la sentencia en este asunto, hasta tanto no se resolviera la acción de inconstitucionalidad que se tramitó en expediente número 98-00785-007-CO.

6.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Sancho González**; y,

Considerando:

I.- El objeto del amparo es muy claro: impugnar las disposiciones normativas contenidas en los artículos 71 de la Ley 7531, sobre la contribución especial que ahí se crea y las que obligan a los pensionados y jubilados, a contribuir al régimen respectivo y a pagar el impuesto sobre la renta. Simultáneamente con el amparo, los recurrentes interpusieron una acción de inconstitucionalidad impugnando en esa vía las normas jurídicas involucradas.

II.- La Sala, en sentencia número 2001-002235 de las quince horas veintisiete minutos del veintiuno de marzo del dos mil uno, resolvió la referida acción de la siguiente manera:

"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 aquella 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 contemplaba la 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."

III.- Como el recurso de amparo, dada la forma como ha sido presentado, debe seguir el mismo camino que el de la acción de inconstitucionalidad y la Sala no encuentra motivos para variar tal criterio, lo que se impone es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se dispone.

Por tanto:

Se declara SIN LUGAR el recurso.

Luis Fernando Solano C.
Presidente a. i.

Eduardo Sancho G. Carlos M. Arguedas R.
Ana Virginia Calzada M. Susana Castro A.
Alejandro Batalla B. Gilbert Armijo S.

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 10:28:03.