

El Presidente de la República de Costa Rica

San José, 29 de octubre de 2021
DP-P-081-2021

*Señora
Silvia Hernández Sánchez
Presidenta
Asamblea Legislativa*

Estimada Presidenta:

Reciba un cordial saludo. En ejercicio de las potestades constitucionales consagradas en los ordinarios 125 y 126 de la Carta Magna, el Poder Ejecutivo procede en este acto a formular el voto total por razones de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 10.074, denominado “Ley para el alivio en el pago del marchamo 2022”, con fundamento en las razones procedimentales y sustanciales que seguido se exponen.

I. Sobre la legitimación para la formulación del veto

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, en el artículo 125, la potestad para vetar un decreto legislativo recae en el Poder Ejecutivo. Dicha facultad puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo contra cualquier proyecto de ley, salvo la excepción dada por el mismo numeral 125 citado.

Para la presente objeción se efectúa respecto de la totalidad del Decreto Legislativo número 10.074, dentro del plazo contemplado en el artículo 126 del Texto Fundamental, sean los 10 días contados a partir de la recepción de dicho proyecto de ley, que en este caso se dio el día 22 de octubre de 2021.

II. Sobre el objetivo del Decreto Legislativo número 10.074

De conformidad con el contenido aprobado por el Poder Legislativo y de relevancia para el presente acto, el referido Decreto regula en su artículo primero la reducción en el monto que se debe cancelar por concepto de impuesto sobre la propiedad de los

El Presidente de la República de Costa Rica

vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, correspondiente al año 2022, bajo la consideración de las consecuencias ocasionadas por la emergencia nacional del COVID-19. Dicho tributo fue creado por la Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18^a Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, Ley N° 7088 del 30 de noviembre de 1987 y con el Decreto Ejecutivo N° 10.074 se reduce de manera escalonada el citado impuesto, según el monto del valor fiscal del automotor.

Adicionalmente, se consigna que “A los vehículos carga liviana se les aplicará una reducción adicional del veinte por ciento (20%) sobre el monto resultante de la aplicación de los porcentajes de impuesto de la tabla anterior”.

De igual manera, se dispuso que las motocicletas con un valor fiscal inferior a un millón de colones, quedan exoneradas del pago del impuesto al valor agregado para el marchamo del año 2022, impuesto que está regulado en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

Sumando a los beneficios anteriores, dentro de ese primer numeral, se fijó la siguiente condonación:

“Los sujetos pasivos de tributos, timbres, seguros y cánones administrados por el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), el Consejo de Transporte Público (CTP) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), correspondientes al impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, creado por el artículo 9 de la Ley 7088, Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18^a Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, de 30 de noviembre de 1987, y sus demás rubros, que tengan pendientes períodos anteriores al año 2021, inclusive, tendrán condonación total del principal, los ajustes, los intereses, las multas y las sanciones, siempre que se cancele a partir de la publicación de esta ley y hasta antes del 1° de enero de 2022, lo correspondiente al período 2022.”

En el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 10.074, se establece mediante un transitorio a la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, Ley 7969 del 22 de diciembre de 1999, la reducción del 30% en la tarifa del canon regulatorio que cobrará el Consejo de Transporte Público para el año 2022, según el tipo de servicio que brinden, por los servicios al costo que realiza a los operadores de transporte público en cumplimiento de los ordinarios 24 y 25

El Presidente de la República de Costa Rica

de Ley N° 7969. De forma paralela, dicho artículo establece el segundo beneficio de la siguiente manera:

“(...) el canon que todos estos operadores deben cancelar, a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), se les aplicará una rebaja porcentual de un treinta por ciento (30%) sobre el canon establecido para el 2022.”

Finalmente, el numeral tercero del Decreto Legislativo N° 10.074 se destina a prorrogar los permisos especiales de estudiantes, trabajadores y turismo, cuya vigencia esté hasta diciembre de 2021, a efectos de que se extiendan hasta el año 2022, sin necesidad de realizar nuevos trámites; además, para el año 2023, tales permisos se otorgarán por el plazo de 3 años.

III. Sobre el deber de velar por el principio de equilibrio financiero del Estado y garantizar el derecho a las finanzas sanas de la ciudadanía

A través del artículo 176 del Texto Fundamental, el constituyente fijó con precisión su intención de resguardar las finanzas públicas y para ello, consignó una serie de elementos que deben respetarse en materia presupuestaria. Particularmente, de esos elementos, se desprende el principio de equilibrio presupuestario, con el cual se delimita que bajo ningún supuesto la suma de gastos presupuestarios podrá exceder el monto de los ingresos probables del Estado.

De esta manera, resulta claro que el principio constitucional de equilibrio presupuestario se enmarca en la obligación que poseen todas las autoridades estatales de manejar y proteger adecuadamente la hacienda pública. La lógica de este principio radica en asegurar al Estado costarricense la capacidad de atender los derechos prestacionales de la población en un contexto financiero solvente, toda vez que existe un vínculo indisoluble entre ambos elementos, con un punto de convergencia esencial como lo es la protección de la dignidad humana.

Al respecto, la Sala Constitucional ha generado vasta jurisprudencia que consolida el principio de equilibrio financiero y su condición esencial dentro del Estado Social de Derecho. No obstante, es oportuno prestar especial atención a dos precedentes constitucionales en la materia que permiten comprender y sustentar óptimamente este aspecto dentro del presente voto.

El Presidente de la República de Costa Rica

Dentro del escenario fiscal crítico que ha venido enfrentado el país, se han desplegado una gama amplia de acciones para abordar esta situación tan sensible, incluso parte de esas actuaciones han sido la formulación y aprobación de leyes, con espacios de actuación coordinada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para atender la crisis fiscal.

Precisamente, los dos precedentes constitucionales más relevantes para este caso derivan de dos proyectos legislativos que fueron sometidos al control de constitucionalidad por parte de la Asamblea Legislativa y que fueron formuladas por el Poder Ejecutivo para la crisis fiscal. Se trata de la sentencia N° 2018-19511 de las 09:45 horas del 23 de noviembre de 2018, que estudió el expediente legislativo número 20.580, denominado Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; y la sentencia N° 2021-17098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021, que conoció el expediente legislativo N° 21.336, denominado Ley Marco de Empleo Público.

En el primero de dichos pronunciamientos, el órgano constitucional analizó de forma íntegra el proyecto dentro de un escenario financiero crítico para el Estado. Concretamente, en la sentencia N° 2018-19511, para estudiar la situación del país y su relación con la propuesta normativa objeto de la consulta legislativa, la Sala Constitucional explicó lo siguiente:

"Desde este panorama, la Sala observa suficientes criterios técnicos para (acreditar) que, en estos momentos, la situación fiscal del país no garantiza la sostenibilidad financiera del Estado y, por ende, del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Sobre el particular, frente a una condición crítica en las finanzas públicas (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, la decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable.

Ahora bien, no atañe a la Sala definir en concreto qué tipo de remedios se deben aplicar ni cuál es el más adecuado, toda vez que ello forma parte de la política económica del Estado, que a su vez constituye materia de gobierno. En realidad,

El Presidente de la República de Costa Rica

el control de constitucionalidad se encuentra constreñido a velar por que las soluciones se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como las cualidades esenciales del régimen político del país (en una república democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural, cuyo Gobierno es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable), todo lo cual implica un ejercicio de ponderación y optimización de los diversos principios, derechos y valores constitucionales en juego.” (el subrayado no corresponde al original)

En aquel contexto, quedó reflejada la necesidad de contar con determinadas medidas para paliar la afectación fiscal del Estado frente a la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de las obligaciones estatales ante la población. En ese preciso punto, la Sala Constitucional desarrolló detalladamente el rol y la necesidad de velar por el principio de equilibrio presupuestario, que a través del tiempo ha sufrido quebrantos que han llevado al deterioro de las finanzas públicas. Es así como sostuvo lo siguiente:

“En este contexto, reviste de especial importancia una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. La Sala advierte que, para que un Estado Social de Derecho pueda persistir y cumplir sus fines constitucionales y legales, deviene necesario que se efectúe un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, de manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar. Dicho de otra forma, el Estado Social de Derecho “ideal” es el Estado Social de Derecho “posible”, contra el que precisamente se actúa, cuando se quebranta el principio de equilibrio presupuestario, toda vez que, a mediano plazo, eso pone en serio riesgo o del todo impide obtener los recursos necesarios para sustentar un Estado Social de Derecho “real”, uno del que verdadera y efectivamente puedan gozar los más vulnerables. Vigilar entonces que no se llegue a caer en una Constitución fallida o de papel, donde los derechos prestacionales de rango constitucional no puedan ser

El Presidente de la República de Costa Rica

efectivos, es tarea fundamental de esta Sala, estrictamente dentro de lo que el marco de sus competencias se lo permite.” (el subrayado no corresponde al original)

De esta manera, para cumplir los fines constitucionales, es imperioso efectuar un sano manejo de las finanzas públicas, ya que de lo contrario el Estado ante un escenario de insolvencia económica, no podría hacer frente a sus obligaciones. De lo anterior, se constata precisamente el equilibrio necesario entre los derechos prestacionales y la estabilidad económica estatal, con la finalidad de asegurar el bienestar y el progreso del colectivo, pero con especial atención hacia las clases sociales menos favorecidas.

Haciendo eco de las reflexiones esbozadas en la sentencia citada de 2018, la Sala Constitucional mantiene el mismo razonamiento y lo consolida en el pronunciamiento N° 2021-17098 de las 23:15 horas del 31 de julio de 2021, relacionado con el expediente legislativo N° 21.336. Tanto en el año 2018, como el reciente voto constitucional, ese Tribunal enfatizó el siguiente postulado:

“Corolario de lo expresado: la inobservancia del principio de equilibrio presupuestario ha sido una de las causas del deteriorado estado actual de las finanzas públicas, motivo que lleva a esta Sala a subrayar el carácter transversal de dicho principio y hacer énfasis en su implementación real en aras del principio del Estado Social de Derecho. Se insiste en la observación del Programa del Estado de la Nación: Esto [refiriéndose al desbalance estructural en las finanzas públicas] ha puesto en jaque el futuro del Estado de bienestar social construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ya que su financiamiento y la eficiencia de su gasto no son suficientes.” (el subrayado no corresponde al original)

A partir de tal conclusión, contemplada en ambos fallos constitucionales, se genera una consolidación irrefutable del principio de estabilidad presupuestaria en el marco de una situación fiscal crítica, de manera que este constituye una piedra angular para retomar la solvencia de las finanzas del Estado. Su observancia toma tal relevancia que es posible considerarlo como un derecho humano de la población, justamente a las sanas finanzas públicas. Ante tal consideración, todas las autoridades estatales estamos llamadas a su cumplimiento, cada Poder que conforma la República debe acatar este principio y garantizar tal derecho, incluyendo la Asamblea Legislativa.

El Presidente de la República de Costa Rica

No solo las acciones que tome el Gobierno Central -entendido como el Poder Ejecutivo- deben estar en armonía con la estabilidad de las finanzas públicas; el Poder Legislativo en el momento de formar y aprobar leyes tiene la obligación de velar también por el cumplimiento material de este principio.

En ese sentido, si bien emerge el principio de libre configuración legislativa, lo cierto es que como cualquier otro principio o norma constitucional no puede ser ilimitado ni arbitrario. No resulta factible desde la óptica constitucional, considerar que la potestad de configurar libremente las normas prevalece sobre el principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho, aún menos en la situación fiscal costarricense.

La actividad parlamentaria no está exenta de resguardar los parámetros constitucionales en torno a leyes adoptadas para atender en apariencia necesidades de la sociedad. En la coyuntura económica actual, resulta esencial que las acciones legislativas cuenten o analicen al menos determinados criterios técnicos, sin que ello atente contra la libertad de las y los legisladores en la configuración de las leyes; más bien ayudaría a tener una visión integral en el ejercicio de su potestad legislativa. La propia Sala Constitucional destacó este aspecto en la sentencia N° 2018-19511, al exponer que:

"(...) en el contexto de una insostenibilidad financiera del Estado particularmente seria, debidamente acreditada desde el punto de vista técnico, se puedan tomar medidas para paliar la situación, siempre que estas se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como las cualidades esenciales del régimen político del país (...)"

En virtud de lo anterior, cualquier acto legislativo debe prestar atención al contexto fiscal del Estado para no socavar la recuperación que se ha procurado realizar de la solvencia financiera estatal, ni vaciar los deberes prestacionales que posee el Estado frente a sus administrados; si la Asamblea Legislativa observa el principio de estabilidad presupuestaria, se genera la oportunidad de proteger los derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, pues tales acciones serían congruentes con la posibilidades materiales del Estado para atender sus obligaciones y así, no generar alteraciones en el orden presupuestario que conduzcan al deterioro fiscal.

El Presidente de la República de Costa Rica

Sencillamente, constituye un ejercicio de equilibrio respecto de diversos elementos constitucionales en la crisis fiscal, con especial relevancia respecto del Estado Social de Derecho y su equilibrio financiero, tal como lo sostuvo el órgano constitucional en el pronunciamiento supra citado, a saber:

"De lo que se trata más bien es de efectuar un ejercicio de optimización de los diversos elementos constitucionales en juego. Dentro de este marco, si comprendemos que el Estado Social de Derecho, instituto que también es principio constitucional, puede verse lesionado de manera seria cuando una crisis fiscal particularmente grave amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus prestaciones con fondos públicos, entonces se advierte con facilidad la necesidad de ponderar tal principio con el del Equilibrio Financiero y, a partir de tal ejercicio, configurar una respuesta jurídica que, sin vaciar de contenido al Estado Social de Derecho, asegure su sostenibilidad y supervivencia."

Es así como la libertad de configuración en la postestate legislativa debe desarrollarse en concordancia con el principio de equilibrio presupuestario, especialmente en el escenario fiscal actual, incluso debe darse con apego a la propia jurisprudencia constitucional en esta materia. De ahí que en determinadas ocasiones, como sucede en este caso –según se detallará más adelante- es vital que el Plenario Legislativo preste atención a los criterios técnicos relacionados con un proyecto de ley determinado y aún más importante, garantice el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

A la luz del razonamiento constitucional esbozado anteriormente, el Poder Ejecutivo procede explicar por qué el Decreto Legislativo N° 10.074 roza con los parámetros de constitucionalidad en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas y así demostrar los vicios que sustentan el presente veto.

A. Sobre el profundo impacto del artículo 1º del Decreto Legislativo N° 10.074 en las finanzas del Estado y el desequilibrio presupuestario que occasionaría su ejecución

Tal como se expuesto en el acápite anterior, y como ha sido del conocimiento público, el contexto actual de las finanzas públicas es complicado y así ha quedado demostrado en los precedentes constitucionales. Conviene destacar que el presupuesto ordinario para el año 2022 será el primero en el cual la Regla Fiscal aplicará sobre la totalidad del gasto y

El Presidente de la República de Costa Rica

será el primero de cuatro ejercicios presupuestarios, donde la tasa máxima de crecimiento del gasto será menor al 3%.

Debido a dichos márgenes tan estrechos, existe poco espacio de intervención fiscal para compensar la disminución en los ingresos que ocasionaría el artículo 1º del Decreto Legislativo N° 10.074, de modo que se tendría que recurrir a un mayor endeudamiento para suplir los recursos faltantes. Lejos de representar una medida positiva en el marco de la crisis actual y el estado de emergencia sanitario, dicha norma conlleva la desestabilización de las finanzas públicas e incrementa el riesgo de la insolvencia estatal, de ahí que resulta contraria al principio de equilibrio presupuestario, establecido en el artículo 176 de nuestra Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional en la materia.

La aprobación de este Decreto responde a una acción del Poder Legislativo justificada aparentemente en la reactivación económica. Según se detallará más adelante, dicho argumento es falaz por diversas razones, pero este intento de generar una medida para contrarrestar los efectos económicos de la pandemia data del año 2020, cuando se dictó la Ley N° 9911 del 29 de octubre de 2020. En aquel momento, se contaba con alternativas para equilibrar la disminución del ingreso de recursos ocasionado por el alivio en el pago del marchamo. Particularmente, en aquel contexto se disponía de alternativas factibles para subsanar el vacío de los recursos que se dejarían de recaudar, verbigracia la Reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, Ley N° 9925 del 23 de noviembre de 2020.

Contrario sensu, en esta ocasión, el Poder Ejecutivo no cuenta con alternativas sostenibles para hacer frente a las consecuencias que acarrearía el numeral primero del Decreto Legislativo N° 10.074 y la Asamblea Legislativa no contempló mecanismo alguno para compensar tal afectación en la estabilidad presupuestaria.

Es irrefutable el impacto del Decreto Legislativo N° 10.074 en las finanzas públicas y así lo hicimos ver cada una de las instituciones consultadas dentro del expediente legislativo N° 22.519. De acuerdo con dicho expediente, se concedieron múltiples audiencias en el mes de septiembre una vez que el proyecto recibió la dispensa de todo trámite legislativo; dentro de las autoridades consultadas estuvieron el Instituto Nacional de Seguros -consulta de carácter obligatorio y en otro apartado de este acto se abordará

El Presidente de la República de Costa Rica

con precisión-, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, entre otras.

Las instituciones consultadas, entre las cuales estaban los Ministerios firmantes de este voto, manifestaron amplia y claramente la oposición al proyecto de ley, bajo la versión del texto sostenida en aquel momento -29 de septiembre de 2021-, pues cabe subrayar que posteriormente sufrió modificaciones significativas de fondo, todavía más graves para las finanzas públicas. Desde cada una de las instancias informantes se hizo saber la afectación correspondiente si se aprobaba el expediente legislativo N° 22.519, cuya sumatoria de consecuencias desemboca en el desequilibrio financiero del Estado. Es posible observar que cada instancia brindó elementos técnicos que debieron ser atendidos por la Asamblea Legislativa tanto para el artículo 1° como para otros numerales del proyecto, para que ponderara su accionar frente al principio de equilibrio financiero en el marco fiscal actual. Sin embargo, no se atendió ninguno de los criterios dados.

En la sentencia N° 2021-17098, la Sala Constitucional puntualizó la importancia de contar con elementos técnicos en determinados presupuestos de regulación legal, para garantizar la supremacía constitucional, especialmente mandatos fundamentales como el dispuesto en el numeral 176 de la Carta Magna o bien, la relevancia de oír previamente la opinión de una institución autónoma ante un proyecto legislativo que afecta su funcionamiento, como aconteció en este caso con el Instituto Nacional de Seguros. Relacionado con esta omisión técnica, cabe destacar del criterio del tribunal constitucional lo siguiente:

"La inclusión de este tipo de disposiciones se hizo sin tomar en consideración ningún estudio de costos ni fuente de recursos para cubrir los mismos. Tampoco se consideró la opinión de la Caja Costarricense de Seguro Social que, en relación con la licencia remunerada de maternidad, debe cubrir por partes iguales, junto con el patrono, el pago de la licencia. Esto lesiona el artículo 188 de la Constitución Política, pues implica una erogación de recursos importantes, tanto para el Estado como para el CCSS. Adicionalmente, al no contar con estudios técnicos ni fundamento que demuestre los efectos que podrían tener estas disposiciones, tampoco se consideró la posible afectación al funcionamiento de cada institución y la prestación de servicios. Lo mismo sucede con el permiso de paternidad. El artículo 176 de la Constitución Política,

El Presidente de la República de Costa Rica

dispone que la gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable; sin embargo, la inclusión de estos artículos pone en evidencia una lesión al principio de responsabilidad financiera y lesiona la autonomía administrativa y financiera de la CESS.” (el subrayado no corresponde al original)

Como se explicó anteriormente, no se trata de limitar la libre configuración de la potestad legislativa, sino de que la Asamblea Legislativa efectúe un ejercicio de equilibrio respecto de diversos elementos constitucionales en la crisis fiscal, con especial relevancia respecto del Estado Social de Derecho y su estabilidad financiera. En este punto, es necesario destacar el estudio realizado por la Contraloría General de la República sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ley de la República 2022.

En un ejercicio público de análisis denominado #MonitoreosCGR-IT2022, el 10 de septiembre del año en curso, ese órgano contralor emitió ciertas conclusiones sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ley de la República 2022 y en lo que respecta a los ingresos determinó que “el ejercicio económico de 2022 aún está sujeto a un alto nivel de incertidumbre en variables con impacto en la recaudación fiscal, siendo factible mapear la exposición a riesgos en posibles escenarios”.

Aunado a ello y de especial relevancia para este acto, la Contraloría General de la República señaló que:

“La eventual aprobación de reformas legales por parte de la Asamblea Legislativa, o administrativas en materia de alícuotas y escalas -iniciativas que busquen aumentar la recaudación- así como sobre exenciones, moratorias u otras -iniciativas que busquen disminuir la recaudación- podrían afectar la recaudación efectiva de 2022. Actualmente, se encuentran para discusión y aprobación 5 proyectos de ley que forman parte del Acuerdo con el FMI que buscan aumentar la recaudación, sobre los que el Poder Ejecutivo señaló recientemente^[10] que enviará textos sustitutivos y propuestas de mociones específicamente para el expediente N° 22393 (Ley del impuesto sobre la renta global dual). **Por su parte, dentro de los proyectos de ley que están actualmente para discusión con efecto negativo en la recaudación, se encuentran la reducción del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos (Marchamo 2022), el impuesto al Valor Agregado del sector turismo y el Impuesto único a los combustibles, entre otros.**

El Presidente de la República de Costa Rica

Respecto a las iniciativas que implican una reducción en los ingresos del Presupuesto Nacional, es importante no sólo tener en consideración que ese faltante de recursos deberá atenderse con mayores necesidades de financiamiento o con ajustes por el lado del gasto, sino que se debe analizar su impacto global e integral sobre el déficit financiero, y no solamente los impactos individuales."(el subrayado no corresponde al original)

En virtud de lo anterior, se denota con claridad la necesidad de observar en los actos legislativos el principio de equilibrio financiero para cuidar del buen estado de los recursos públicos. Para ello, es factible que el Poder Legislativo utilice, para este tipo de regulación y debido a la situación fiscal, criterios técnicos que permitan la viabilidad de las normas aprobadas sin vaciar su libertad de configuración legislativa y asegurando el principio de sostenibilidad presupuestaria; se trata de un equilibrio y acatamiento de las disposiciones constitucionales.

En ese mismo sentido, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa hizo saber en su informe AL-DEST-IJU-145-2021 del 21 de julio de 2021, la preocupación respecto de la ausencia de estudios técnicos en torno al proyecto de ley y su impacto en la situación financiera que atraviesa el Estado; es así como sostuvo lo siguiente:

"Se señala que lo aquí pretendido es propio de la potestad tributaria que ostenta la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se llama la atención al hecho de que este proyecto de ley no presenta estudios técnicos sobre el impacto que tendrían las finanzas públicas por lo que se va a dejar de percibir con esta iniciativa, ni del aumento del más del doble en la reducción del cobro del canon a los operadores (concesionarios o permisionarios de taxi y Servicios Estables de Taxi (Seetaxi), por lo que se recomienda que la situación debe ser analizada a la luz de la crisis fiscal que presenta el país". (el subrayado no corresponde al original)

Pese a las múltiples señales de alerta sobre el peligro de aprobar el expediente legislativo N° 22.519 y su grave incidencia en la estabilidad que se ha intentado regenerar en la hacienda pública, la Asamblea Legislativa avanzó sin elementos técnicos con el dictado del Decreto Legislativo N° 10.074; ahora, corresponde al Poder Ejecutivo acudir a los insumos técnicos pertinentes para respaldar el presente voto y evidenciar el grosero quebranto al principio de estabilidad presupuestaria.

El Presidente de la República de Costa Rica

A través de la amplia información técnica recabada, desde el Ministerio de Hacienda se procuró brindar durante la formación del Decreto Legislativo en cuestión los elementos precisos y objetivos sobre el impacto generalizado a las finanzas públicas. En primer término, es necesario citar la información relacionada con una estimación del gasto tributario (monto total del costo de la exoneración para el Estado) que representaría dicha norma a partir de la base de vehículos que pagaron el marchamo 2021 y utilizando la tabla de tarifas vigentes para este año 2021, según el Decreto Ejecutivo N°42665-H del 30 de octubre de 2020, denominado Actualización de la lista de valores de vehículos, aeronaves y embarcaciones, así como montos de valor y tasa mínima.

Partiendo de lo anterior, en el cuadro que de seguido se expone -cuadro 1- se estima el gasto tributario aplicando en la tercera columna el escenario ocasionado por el Decreto Legislativo N° 10.074. De acuerdo con la estimación de la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda, sería de **₡30.172 millones como límite inferior.**

Cuadro 1. Ministerio de Hacienda

Estimación del Gasto Tributario, de acuerdo al expediente 22 519, a partir de la recaudación real obtenida y reportada por el Instituto Nacional de Seguros, para el año 2021

Cifras en millones de colones

<i>Particulares valor fiscal menor o igual 15 millones de colones</i>			
<i>CANTIDAD DE VEHICULOS PARTICULARES</i>	<i>IMPUESTO TOTAL TABLA 2021</i>	<i>IMPUESTO TOTAL TABLA NUEVA</i>	<i>DIFERENCIA</i>
901.091	103.026,03	82.828,56	<i>20.197,47</i>
<i>Carga Liviana valor fiscal menor o igual 15 millones</i>			
<i>CANTIDAD DE VEHICULOS CARGA LIVIANA</i>	<i>IMPUESTO TOTAL TABLA 2021</i>	<i>IMPUESTO TOTAL TABLA NUEVA CON REDUCCIÓN DEL 20%</i>	<i>DIFERENCIA</i>
168.912	22.793,84	15.073,09	<i>7.720,75</i>

El Presidente de la República de Costa Rica

Motocicletas valor fiscal menor a un millón de colones	
CANTIDAD DE MOTOSCICLETAS	IVA EXONERADO
207.004	2.254,72
TOTAL ESTIMADO REDUCCIÓN INGRESOS	30.172,95

Fuente: División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda

Para la estimación anterior se tuvieron las siguientes consideraciones:

- a. *El monto incluye la desagregación según vehículos particulares y vehículos carga liviana para la exención del impuesto a la propiedad 2022 y las motocicletas que les correspondería la exoneración o rebaja del impuesto sobre el valor agregado.*
- b. *La estimación está basada en la recaudación real obtenida y reportada por el Instituto Nacional de Seguros, a partir de que para este 2021, entró en vigencia la Ley para el Alivio en el Pago del Marchamo 2021, Ley N° 9911. Este aspecto es importante, porque están considerados los vehículos que cancelaron efectivamente el impuesto.*

*Es preciso apuntar que **el monto estimado sería un límite inferior** ya que habría que agregar el monto estimado de impuesto exonerado correspondiente al incremento de la flotilla de vehículos al mes de octubre, cuando se publica la base al cobro para el año 2022; es decir, para este año habrá más vehículos circulando que en 2021 y la pérdida en recaudación puede ser mayor, por lo cual cabría esperar un impacto adicional en la recaudación que no se contempla en los cálculos presentados anteriormente y que implicaría una disminución aún mayor en la recaudación, aspecto importante a considerar en el escenario fiscal actual.*

Como se señaló líneas arriba, el monto dejado de percibir según se refleja con claridad en el cuadro citado, sería financiado por medio de deuda pública, cuya atención responsable, tanto de sus intereses como amortizaciones, se hace gracias al pago oportuno de los impuestos. Impuestos que son responsabilidad de todas las personas en el territorio nacional, derivado del mandato constitucional respectivo.

El Presidente de la República de Costa Rica

Según se refleja en el siguiente cuadro 2, al mes de julio del 2021 se ha observado un aumento del 29,6% en la importación de vehículos, el cual está acorde con la recuperación de la actividad económica registrada en lo que ha transcurrido del año 2021. Además, la recaudación por concepto de impuesto a la propiedad entre los años 2017 y 2019, creció entre el 5% al 6% anual. Esto refleja una tendencia creciente de la recaudación por este concepto, lo cual es congruente con lo señalado por la Contraloría General de la República en el informe supra citado.

Estos dos elementos sugieren un impacto adicional en la recaudación que no se ha tomado en cuenta en los cálculos presentados anteriormente y que, consecuentemente, aumentarían más de lo pronosticado la afectación del déficit y la deuda del Estado.

Cuadro 2. Crecimiento de la flotilla vehicular: Cantidad de vehículos según importaciones, por tipo de vehículo acumulado al mes de julio, variación absoluta y variación relativa. 2020-2021

Tipo de Vehículo	2020	2021	Δ	Δ
			Absoluta	Relativa
Buses, microbuses y similares	659	454	-205	-31,1%
Equipo especial para construcción u otros	581	1.309	728	125,3%
Grúas, montacargas y similares	1.854	1.840	-14	-0,8%
Motocicletas y triciclos	18.32	28.31	9.994	54,5%
	1	5		
Remolques y semi remolques	496	546	50	10,1%
Vehículos de carga pesada	4.219	4.703	484	11,5%
Vehículos particulares	18.03	20.09	2.066	11,5%
	1	7		
Yates y demás barcos	62	59	-3	-4,8%
Total	44.22	57.32	13.100	29,6%
	3	3		

Fuente: Estadísticas Fiscales de la DGH con Información suministrada por la DGA

Los efectos podrían ser mayores a los estimados, dado que el impacto de alrededor el 0,08% del PIB en 2021 por la rebaja del marchamo puede considerarse como un límite inferior a la estimación del impacto en los ingresos que este Decreto Legislativo traería.

El Presidente de la República de Costa Rica

En particular, el efecto puede ser más grande porque el aumento en la actividad económica está correlacionado con un aumento en la venta de vehículos y, por lo tanto, incide en una pérdida mayor de recaudación.

Esta rebaja de ingresos afectaría la dinámica de la deuda del Gobierno Central, dado el aumento en las necesidades de financiamiento adicionales que enfrentaría el Ministerio de Hacienda. Esto podría comprometer las metas fiscales que se han acordado con el Fondo Monetario Internacional, al tiempo que traería altos costos reputacionales al país, derivando en mayores costos de financiamiento por un aumento en el riesgo país y cierre a créditos de organismos multilaterales.

Adicionalmente, la inseguridad en cuanto a la obtención de los recursos dejados de percibir por medio de deuda, implicará que instituciones beneficiarias verán sus ingresos comprometidos. Para ilustrar tal afectación, cabe destacar aquellos recursos que vía presupuesto se destinan a suplir los planes y gastos de instancias como los Ministerios de Salud, Seguridad Pública, Educación Pública, entre otros.

A pesar de que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas permite hacer uso discrecional de destinos específicos para hacer frente a obligaciones de gasto que tiene el Gobierno, los recursos necesarios para suplir esas obligaciones son indispensables para el adecuado funcionamiento de las instituciones. Es decir, que dada la falta de ingresos y el elevado nivel de deuda, estas instituciones o bien otras en general podrían experimentar afectaciones en su operación, porque debido al Decreto Legislativo objeto de este acto se carecería de recursos para abarcar la adecuada operación de las instituciones.

Justamente, en este punto de exposición radica un elemento sensible por considerar, se trata de la relación entre el equilibrio financiero y el cumplimiento de los deberes prestacionales del Estado Social de Derecho. Ante la disminución de ingresos referidos ajenos a una valoración técnica y sin mecanismos de compensación para solventar el impacto, se vería alterada la capacidad del Estado de atender prestaciones de relevancia constitucional.

Debido a los efectos derivados del ordinal primero del Decreto Legislativo N° 10.074, las posibilidades materiales del Gobierno para garantizar integralmente los derechos prestacionales se verán fuertemente amenazados, pues con claridad ha quedado en evidencia cómo se alterará la solvencia económica del Estado y con ello, se impactará

El Presidente de la República de Costa Rica

inevitadamente el desarrollo de un sistema político solidario y favorable para el progreso humano.

B. Sobre la lesión del principio al equilibrio presupuestario y el vaciamiento de determinados derechos prestacionales a raíz de la posible aplicación de los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 10.074

Así como el artículo 1º del Decreto Legislativo N° 10.074 carece de elementos técnicos en el proceso de su valoración y aprobación, los numerales 2º y 3º se suman a la omisión legislativa de observar la necesidad de sustentar tales regulaciones en criterios técnicos que permitirán a su vez, garantizar la protección del principio de equilibrio presupuestario del Estado y su capacidad de asegurar los derechos prestacionales de la población.

Tal necesidad de respaldo técnico no estriba, según se detalló en la sección anterior, en la restricción de la libertad que posee cada legislador y legisladora en la configuración de las normas, sino en el deber que poseen como autoridades del Estado en hacer lectura de la situación fiscal del país y adaptar las acciones de su competencia a los parámetros constitucionales pertinentes en el marco de la crisis financiera y no occasionar, así, mayores daños -vacíos- a la estabilidad presupuestaria.

De esta forma, los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 10.074 se elaboraron y aprobaron sin observar las diversas advertencias efectuadas por las autoridades competentes, incluso tras las diversas modificaciones que atravesó el texto del proyecto ni siquiera se llegó a consultar a instancias técnicas afectadas groseramente por la propuesta legal, como es el caso del Consejo de Transporte Público -CTP-.

Cuando el expediente legislativo N° 22.519 estuvo en la comisión correspondiente, el Consejo de Transporte Público fue consultado, pero en aquel momento antes de septiembre de 2021, el texto no contaba con los transitorios que actualmente se presentan en la norma referida y que agravan el impacto en el funcionamiento de ese órgano técnico.

Ciertamente, por disposición jurídica, la consulta al CTP no era obligatoria, pero debido al contenido que presentaba el expediente legislativo N° 22.519, resultaba oportuno escuchar a esa autoridad técnica para comprender cómo incidirá la regulación en su funcionamiento y en el servicio público de su competencia.

El Presidente de la República de Costa Rica

Ante la imposibilidad de externar su criterio técnico, el CTP hizo saber al Ministerio de Obras Públicas y Transportes como instancia rectora, su profunda preocupación ante la aprobación en primer debate del expediente legislativo citado y así, mediante la nota CTP-DE-OF-1803-2021 del 19 de octubre del año en curso manifestó lo siguiente:

"Por el alto riesgo que se asume, de cara al año presupuestario de 2022 y dada la alta reducción de los ingresos institucionales, es de suma urgencia que se comprenda y se entienda que ya el CTP viene arrastrando situaciones estructurales de larga data y que aunados a la difícil coyuntura de afectación por las circunstancias de la Pandemia por COVID-19 (...). Frente al panorama descrito la imposición de una reducción adicional imposibilita una adecuada prestación de los servicios públicos directos (los de ventanilla) y los indirectos (los delegados a los operadores que atienden a los miles de usuarios).

De manera adicional, se aprobó la incorporación de un transitorio respecto a la renovación de permisos de Servicios Especiales en lo que se indican que se tendrá por renovados sin trámite, lo que pone en ALTO PELIGRO a los usuarios de esos servicios ya que NO PODRÍAMOS JAMÁS dejar de solicitar que obligatoriamente deberán estar AL DÍA en CCSS, RITEVE y POLIZAS, que aseguren eventuales siniestros ya que estaríamos dejando totalmente desamparados a miles de ciudadanos entre otros aspectos gravosos contenidos en el proyecto de ley." (sic)

En virtud de la posición técnica externada por el CTP, se evidencia que los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 10.074 rozan el bloque de constitucionalidad, ya que se inobservó el principio trasversal de equilibrio financiero y cuyo quebranto impacta no solo el funcionamiento de una institución pública, sino el núcleo duro del derecho prestacional que brinda esa instancia; es decir, la insolvencia financiera ocasionada al CTP por los numerales citado conducirá a la afectación en los derechos prestacionales de las personas usuarias del transporte público.

Adicionalmente a la postura técnica del CTP, se encuentra el criterio dado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ante la consulta efectuada por la Asamblea Legislativa, dicha institución emitió el informe número OF-0502-SJD-2021 del 1 de septiembre de 2021 y en esa ocasión, manifestó su oposición a la propuesta de la siguiente manera:

El Presidente de la República de Costa Rica

"El canon de regulación es la única fuente de financiamiento de la Autoridad Reguladora que el legislador dispuso en la ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, con el fin de asegurar el efectivo cumplimiento de las tareas encomendadas, mantener independencia y autonomía, y evitar una posible captura del ente regulador.

Para el caso del canon 2021, el Regulador General, envió oportunamente a la Asamblea Legislativa el oficio OF-1018-RG-2020 con fecha del 28 de octubre de 2020, donde se expuso de manera clara la afectación que tendría para la institución la aprobación del proyecto de ley 22.085 (Ley para el alivio en el pago del marchamo 2021) en su momento, significando un golpe directo a las finanzas de la ARESEP de ¢2.411 millones, acción que se materializó mediante la ley N° 9911. Este riesgo se materializó y actualmente la institución enfrenta dificultades financieras.

(...)

De aprobarse el proyecto de ley N° 22.519, significaría una reducción adicional de ¢ 2.318.688.730,59 del canon de regulación del año 2022, agravando la situación financiera de la institución.

Actualmente, la Aresep tiene la obligaciones financieras importantes para mantener su operación, incluyendo el pago de planillas,

(...)

Esta Junta Directiva considera necesario advertir que muchas funciones relacionadas con la fiscalización de la calidad, aplicaciones tarifarias, estudios técnicos y resolución de procedimientos administrativos, obligaciones legales, incluidas indemnizaciones judiciales que generan intereses, se verán impactados negativamente en el sector de transporte y adicionalmente en los demás sectores regulados por la Aresep, sufriendo atrasos o quedando sin ejecutar muchas de las tareas o responsabilidades encomendadas a este ente regulador por ley, afectando el interés público, el servicio a los usuarios y la gestión sustantiva del ente, que son su motivo y su fin." (el subrayado no corresponde al original)

A todas luces, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como institución del ramo, está en la obligación de hacer notar los vicios de

El Presidente de la República de Costa Rica

constitucionalidad generados por el Decreto Legislativo N° 10.074, toda vez que lesiona diferentes parámetros del orden constitucional como lo son el principio al equilibrio presupuestario, el derecho a la finanzas públicas sanas y el deber del Poder Ejecutivo de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, mandato consignado en el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política y que para su adecuado cumplimiento, se requiere de la solvencia financiera -para la eficacia y eficiencia del servicio público-, supuesto que se altera gravemente en este contexto.

Surge de nuevo la necesidad de enfatizar que indudablemente el Poder Legislativo tiene la facultad para adoptar medidas en su ámbito de competencia para contribuir con la situación de crisis económica del país, pero no debe realizarlo sin observar el Derecho de la Constitución y evitando generar acciones que alteran el equilibrio fiscal del Estado y los derechos prestacionales. Ante el evidente roce que presentan los artículos referidos, es menester citar nuevamente lo expuesto por la Sala Constitucional en la sentencia N° 2018-19511, respecto de que:

“(...) en el contexto de una insostenibilidad financiera del Estado particularmente seria, debidamente acreditada desde el punto de vista técnico, se puedan tomar medidas para paliar la situación, siempre que estas se adopten salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como las cualidades esenciales del régimen político del país (...)”

Con el Decreto Legislativo N° 10.074 se acarrea no solo un desequilibrio en los recursos públicos de instituciones como las antes citadas, también implica una obstrucción para garantizar el adecuado funcionamiento de un servicio prestacional tan relevante como el transporte público y con ello, asegurar no solo la calidad de la actividad, sino también la seguridad de las personas usuarias. Además, dicha limitación de vigilancia trae consigo impactos implícitos y obviados por la Asamblea Legislativa sobre otras instituciones del Estado.

IV. Sobre el quebranto ocasionado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 10.074 a los principios de justicia tributaria material

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política y la correspondiente jurisprudencia constitucional sobre la justicia tributaria material, es posible afirmar que los efectos del artículo 1° del Decreto Legislativo serán altamente regresivos, pues se

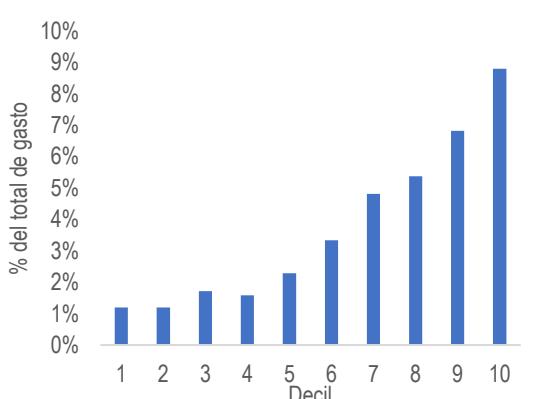
El Presidente de la República de Costa Rica

está exonerando del pago del impuesto a sectores con capacidad adquisitiva y recargando la medida sobre toda la población en general, según se detalla en este acápite.

De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2018, los hogares más adinerados son los que mayor porcentaje de sus gastos dedican a la compra de vehículos, como lo demuestra el siguiente gráfico 1.

Por lo anterior, se ha insistido en que la política de rebaja del impuesto sobre la propiedad de vehículos, incluido en el marchamo aprobada por la Asamblea Legislativa, tiene un carácter regresivo y en el largo plazo generará un impacto en el bolsillo de toda la población.

Gráfico 1. Gasto en vehículos como % del total de gasto de los hogares por decil



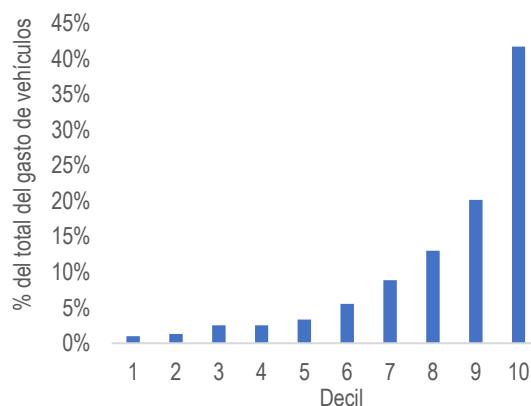
Fuente: ENIGH (2018).

Es evidente en el gráfico 2 que al calcular solamente el gasto total en vehículos, el 42% de las compras se concentran en el 10% de hogares con mayores ingresos.

Gráfico 2. Gasto en vehículos por decil

El Presidente de la República de Costa Rica

**como % del total de gasto en vehículos
de los hogares**



Fuente: ENIGH (2018).

Por su parte, el cuadro 1 muestra la distribución de gasto de los deciles según tipo de vehículo, siendo que a nivel general el **40% del porcentaje de gasto está concentrado en los deciles de mayores ingresos**. Frente a este dato, es necesario señalar que uno de los argumentos sostenidos durante la discusión parlamentaria del proyecto legislativo N° 22.519 radicó en generar un alivio económico para la ciudadanía y así, se traduciría en una mayor actividad económica; no obstante, la alta concentración en el pago del marchamo en hogares con mayores ingresos sugiere que la disminución de este impuesto no tendría efectos significativos en el ingreso disponible de los hogares.

En particular, para que una política económica de este tipo tenga el efecto pretendido, sea la reactivación económica y el aumento del consumo agregado, sería más productivo concentrarse en los agentes que tienen restricciones de liquidez, es decir incapacidad de ahorrar (consumen todo su ingreso disponible). Al concentrarse en los deciles de mayores ingresos, los cuales se presume que no sufren de dicha restricciones de liquidez, la política tiene poco potencial para aumentar el ahorro agregado. De este modo, al aumentar marginalmente el ingreso de los hogares con altos ingresos, no se espera un aumento en el consumo y, consecuentemente, no habría efectos en el crecimiento económico.

El Presidente de la República de Costa Rica

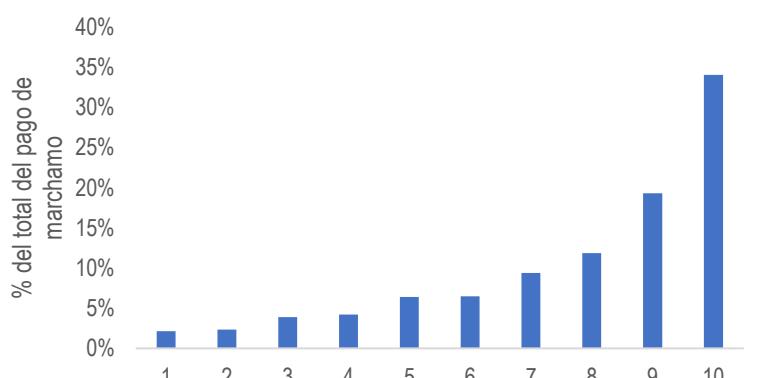
Cuadro 3. Distribución de gasto en vehículos según decil y tipo

Tipo de vehículo	Decil									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Automóvil	0,7%	0,8%	1,3%	1,6%	2,3%	3,9%	8,2%	11,5%	21,6%	48,0%
Buseta	0,0%	8,5%	5,3%	0,0%	10,7%	21,5%	0,0%	12,5%	10,5%	31,1%
Camión	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	44,4%	30,9%	24,7%	0,0%
Cuadraciclos	0,0%	0,0%	0,0%	27,8%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%	65,2%
Motocicletas	4,5%	3,5%	8,6%	5,4%	13,0%	21,5%	11,9%	16,1%	11,2%	4,3%

Fuente: ENIGH (2018).

Además, los hogares con mayores ingresos soportan un mayor peso del impuesto a la propiedad de vehículos. El gráfico 3 muestra la participación porcentual de cada decil en el pago total del impuesto a la propiedad de vehículos (marchamo), donde de nuevo es evidente una concentración del pago de este impuesto en los deciles de mayor ingreso. Este dato técnico evidencia el citado Decreto Legislativo está lejos de representar una acción para la reactivación económica.

Gráfico 3. Pago del marchamo según decil como % del total de recaudo



Fuente: ENIGH (2018).

El Presidente de la República de Costa Rica

Ahora bien, la ponderación ejercida al momento de determinar la razonabilidad de un impuesto pasa por la valoración respecto de un antecedente con manifestación de capacidad económica, esto para que un tributo sea proporcionado; es por ello que en este impuesto se establecen escalas de pago de acuerdo con el valor del vehículo.

Aunado a ello, debe considerarse que la obligación de contribuir a los gastos públicos se encuentra determinada por diversos límites derivados del Derecho de la Constitución que permiten establecer una justa y correcta distribución de la riqueza, como por ejemplo el principio de igualdad, establecido en el artículo 33 de la Carta Magna. Al respecto, señala la Sala Constitucional en la sentencia N° 5652-97 de las 16:03 horas del 16 de septiembre de 1997 que:

“La llamada general al sostenimiento de los gastos públicos, realizada por el artículo 18 de nuestra Constitución Política, resulta sometida a una serie de límites; con otras palabras, a que responda al común sentido de justicia y a criterios de igualdad, límites que permiten hacer efectiva la distribución de la riqueza, que es condición de operatividad de la igualdad efectiva, la cual permite, finalmente, alcanzar el sistema tributario justo y, más precisamente, la justicia financiera.”

La cita anterior refleja que el sistema tributario debe estar construido sobre una base justa al servicio de la colectividad. Dicha afirmación implica que para ejercer la potestad tributaria se deben de garantizar una serie de condiciones para cumplir con los estándares de los sistemas tributarios modernos. Dichos parámetros deben de interpretarse también a la luz de lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política, ya que, así como existe la obligación de contribuir con los gastos públicos, el Estado a su vez debe de procurar la mejor distribución de la riqueza y el progreso de las personas dentro del modelo de Estado Social de Derecho.

Con fundamento en lo anterior es que se establecen límites y principios constitucionales para alcanzar la justicia tributaria material. La cual se encuentra integrada por los principios de capacidad contributiva, de razonabilidad y proporcionalidad, de no confiscatoriedad y principio de igualdad tributaria, derivado del máximo principio de igualdad recogido en el artículo 33 de la Carta Magna, que consiste en la obligación de contribuir a los gastos del Estado en proporción a su capacidad económica (sentencia N°

El Presidente de la República de Costa Rica

2001-10153), tal cual se ha dispuesto por medio de este impuesto que ahora se pretende alterar sin elementos objetivos y técnicos.

Asimismo, la Sala Constitucional ha reconocido de forma reiterada que, en virtud del principio de igualdad, debe de existir una justificación objetiva y razonable para aplicar un trato diferente en una carga tributaria, (véase en este sentido las sentencias N°1991-0336-91, 1991-0337, 1991-0464, 1996-6520 y 1997-0673, entre otras). Por lo que, ante lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 10.074 se está frente a, instaurando una situación de privilegio indebido mediante una disminución de pago en forma particular, lo cual deviene abiertamente en un acto inconstitucional.

Según ha quedado demostrado en los párrafos anteriores, la rebaja propuesta beneficiaría a los deciles de mayor ingreso, lo cual se genera un indebido privilegio para aquellos con capacidad económica, en detrimento de los deciles con menores ingresos, puesto que como se explicó anteriormente, el restablecimiento de dichos recursos implicaría una afectación adicional para toda la ciudadanía al desestabilizar las finanzas públicas y ante la necesidad de atender con escazas vías dicho golpe económico.

Debe recordarse que una acción como esta rebaja, en las condiciones actuales del país y sin que se esté previendo una fuente de financiamiento para suplir los montos que se van a dejar de percibir, generará a largo plazo un desequilibrio en la contribución vía cargas tributarias, lo cual desde la jurisprudencia constitucional en torno al artículo 176 del texto fundamental se traduce en una acción que deteriora la hacienda pública e incrementa la crisis fiscal.

En consecuencia, toda la ciudadanía tendrá que llegar a suplir los ingresos necesarios para el Estado, dejados de percibir al avalar una reducción del impuesto cuyo beneficio se concentra únicamente en el 30% más rico de la población, sin una motivación o estudio técnico que justifique el otorgamiento de este privilegio a un segmento de población específico. La disposición objeto de este acto de veto no representa una medida basada en los principios de justicia tributaria y redistribución de la riqueza, al contrario, con el Decreto Legislativo N° 10.074 se lesionan severamente los principios constitucionales citados líneas atrás, a saber capacidad contributiva, equidad, razonabilidad, proporcionalidad, redistribución de la riqueza, todos ellos postulados esenciales de la Justicia Tributaria Material.

El Presidente de la República de Costa Rica

La responsabilidad fiscal, desde todos los ámbitos del Estado Social de Derecho, supone no solo el disfrute de derechos, sino también el cumplimiento de obligaciones, precisamente para el sostenimiento de los pilares del modelo de Estado que ha imperado y por el cual se ha trabajado arduamente durante años.

V. Sobre el vicio en el procedimiento legislativo relacionado con la consulta preceptiva al Instituto Nacional de Seguros

De conformidad con el proceso para la formación de leyes, el día 9 de septiembre del presente año, la Asamblea Legislativa dispensó de todo trámite legislativo la propuesta del expediente N° 22.519. Tras la discusión en el Plenario Legislativo y la aprobación de diversas mociones, ese órgano procedió a enviar el día 29 de septiembre de 2021 a consulta el texto respectivo ante el Instituto Nacional de Seguros, entre otras instancias. Para ese momento del proceso, la propuesta legislativa tenía incusionadas las mociones N° 11, 12, 14 y 15.

No obstante, el 12 de octubre de 2021, el Plenario Legislativo aprobó la moción N° 19, destinada a reincorporar el contenido de la moción N° 4. Con la aprobación de dicha moción, se estableció en el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 10.074 la siguiente disposición:

"Los sujetos pasivos de tributos, timbres, seguros y cánones administrados por el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), el Consejo de Transporte Público (CTP) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), correspondientes al impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, creado por el artículo 9 de la Ley 7088, Ley de Reajuste Tributario y Resolución 18^a Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, de 30 de noviembre de 1987, y sus demás rubros, que tengan pendientes períodos anteriores al año 2021, inclusive, tendrán condonación total del principal, los ajustes, los intereses, las multas y las sanciones, siempre que se cancele a partir de la publicación de esta ley y hasta antes del 1° de enero de 2022, lo correspondiente al período 2022." (el subrayado no corresponde al original)

Pese a que se modificó sustancialmente dicho numeral, no se desprende del expediente legislativo N° 22.519 que se haya consultado nuevamente el texto reformado al menos al Instituto Nacional de Seguros -INS-, en razón de la naturaleza obligatoria de consultar a

El Presidente de la República de Costa Rica

dicha instancia como institución autónoma. De esta manera, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 19 de octubre de 2021 y votado en su segunda discusión, el 21 de octubre del presente año.

En esa misma línea de análisis, por medio del oficio PE-01173-2021 del 28 de octubre de 2021, la Presidencia Ejecutiva del INS hizo saber al Poder Ejecutivo que el texto consultado por la Asamblea Legislativa difiere del Decreto Legislativo aprobado, siendo que el último párrafo del artículo primero no formaba parte de la propuesta en el momento de la consulta.

Además, esa institución autónoma externó su preocupación en torno a dicha omisión, pues la presencia de tal párrafo en la normativa incide directamente en sus funciones y organización por contemplar la condonación del rubro correspondiente al Seguro Obligatorio Automotor de los años pendientes de pago antes del año 2021. Adicionalmente, el INS sostiene que ante la consulta efectuada por el despacho del diputado Erwen Masís Castro, se brindaron los datos de cuántos permisos de circulación estaban pendientes de pago, anteriores al 2021 y en todas sus categorías; sin embargo, esa información solo reflejó un aspecto relacionado con los pagos pendiente, sin contemplar el impacto económico sobre la institución.

En razón de tal escenario, el Poder Ejecutivo desde sus competencias constitucionales está en el deber de señalar tal omisión en el acto de emisión del Decreto Legislativo N° 10.074, que constituye un vicio esencial en el procedimiento legislativo.

Al observar la materia regulada en el Decreto Legislativo citado, se desprende con absoluta claridad que el contenido del artículo 1º interfiere directamente en el INS como institución autónoma, dado que se pretenden condonar deudas relativas a seguros, cuya competencia por naturaleza descansa en esa institución, de acuerdo con el artículo 189 de la Constitución Política.

Justamente, por ser atinente a la institución autónoma aseguradora del Estado, el proyecto de ley tramitado en el expediente N° 22.519 requería ser consultado por segunda ocasión y de manera obligatoria al INS tras la modificación debido la moción N° 19, ya que así lo dispone el artículo 190 de la Constitución Política. En razón de la naturaleza autónoma del INS, el constituyente consagró lo siguiente:

El Presidente de la República de Costa Rica

“ARTÍCULO 190.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla.”

Es así como nuestra Carta Magna establece un claro deber por parte de la Asamblea Legislativa de someter a consideración de la institución aseguradora estatal aquellos proyectos de ley de referentes a sus competencias y funcionamiento, de cara a la discusión y aprobación de regulaciones normativas en dicha materia. Sin embargo, tal disposición no queda únicamente en el texto fundamental, ya que en relación con esto, Reglamento de la Asamblea Legislativa también preceptos referentes a consultas de proyectos legislativos y que para los efectos del presente caso, era necesario asegurar el adecuado cumplimiento de dicho trámite en el procedimiento. Con esto se hace referencia al artículo 157 de dicho reglamento, el cual claramente se indica:

“ARTICULO 157.- Consultas institucionales

Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea determine que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la Comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente. Si transcurridos ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta a que se refiere este artículo, se tendrá por entendido que el organismo consultado no tiene objeción que hacer al proyecto. En caso de que el organismo consultado, dentro del término dicho, hiciera observaciones al proyecto, éste pasará automáticamente a la comisión respectiva, si la Asamblea aceptara dichas observaciones. Si ésta las desechara, respetando lo que determina la Constitución Política, el asunto continuará su trámite ordinario.” (el subrayado no corresponde al original)

Con ocasión de las normas citadas y teniendo en cuenta que el INS es la entidad autónoma encargada de los seguros del Estado, según el artículo 189 inciso 2) del texto fundamental, no cabe duda que para cumplir correctamente con el procedimiento del Decreto Legislativo bajo análisis, resultaba necesario efectuar la segunda consulta en mención y contar con la valoración respectiva de ese autoridad sobre el impacto de la normativa propuesta sobre su funcionamiento.

El Presidente de la República de Costa Rica

Conviene destacar que no se trata de limitar el derecho de enmienda que poseen las y los legisladores, respecto de efectuar modificaciones a los proyectos, sino que se debe reafirmar que cuando una propuesta legislativa -o alguna parte de su contenido- toca el ámbito esencial de las competencias de la institución autónoma involucrada, obligatoriamente requiere ser consultada, lo cual se omitió para el expediente N° 22.519.

La Sala Constitucional se ha pronunciado respecto de los vicios en la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, en precedentes que guardan similitud con este caso, particularmente relacionados con el cumplimiento del ya citado artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En la sentencia N° 2020-15523 de las 11:50 horas del 18 de agosto de 2020, sostuvo lo siguiente:

"II.- SOBRE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DETECTADO POR LA SALA EN EL ANTECEDENTE. Como se desprende del iter reseñado, la Asamblea Legislativa ya planteó una primera consulta legislativa en relación con este acuerdo internacional. En la anterior opinión consultiva, tramitada en el expediente n.º 20-003368-0007-CO, esta Sala detectó un vicio esencial que invalidó el procedimiento parlamentario que se había cumplido hasta ese momento. Dicha decisión fue suscrita por la mayoría de este Tribunal, ya que se constató que no se cumplió con un requisito esencial establecido en la propia Constitución Política, a saber, la consulta de carácter obligatorio a la Corte Suprema de Justicia, prevista en el artículo 167."

A partir de dicha cita se refleja no solo la relevancia de poseer la consulta institucional, sino también respecto la importancia de tal consulta por tratarse de la Corte Suprema de Justicia. Mutatis mutandis, es posible afirmar que en el presente caso media la misma consideración que el precedente citado, ya que se trata de la consulta al INS, quien funge como la institución autónoma competente por rango constitucional para pronunciarse sobre el expediente legislativo N° 22.519.

Además, en el pronunciamiento supra citado, la Sala Constitucional hizo referencia a los efectos de dicho vicio en el procedimiento, explicando lo siguiente:

"A partir de la declaratoria de la invalidez del procedimiento legislativo, lo procedente era retrotraer el trámite parlamentario al momento en que se produjo el vicio de inconstitucionalidad y cumplir con el procedimiento

El Presidente de la República de Costa Rica

regulado en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es decir, que se devolviera el trámite al Plenario para realizar formalmente la consulta institucional y, de existir observaciones al proyecto (como así sucedió en el caso concreto), hacer las valoraciones necesarias a efecto de determinar si el expediente legislativo debía regresar a la comisión para incorporar las sugerencias realizadas, o bien, definir si el proyecto requiere de una votación reforzada, conforme con lo que establece el artículo 167 de la Constitución Política.” (sentencia N° 2020-15523 de las 11:50 horas del 18 de agosto de 2020)

En razón de tal cita jurisprudencial, se refuerza la relevancia dentro de este acto potestativo de voto, respecto de considerar inconstitucional el procedimiento legislativo por el yerro en la correcta ejecución de la consulta preceptiva a la institución competente, lo cual es considerado un vicio relevante en el procedimiento.

Sumado al pronunciamiento referido, se encuentra la sentencia N° 2011-7683 de las 14:54 horas del 21 de diciembre de 2011, mediante la cual se reiteró por parte de la Sala Constitucional la obligación de llevar a cabo la consulta a las instancias respectivas cuando la regulación del procedimiento legislativo así lo establezca. En ese sentido, el órgano constitucional interpretó lo siguiente:

“La consulta obligatoria sólo procede en los términos constitucional y reglamentariamente previstos. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la omisión de una audiencia preceptiva en el procedimiento legislativo configura un vicio sustancial en el procedimiento. Se trata, empero, de un vicio procedural que no puede ser invocado por cualquier accionante. Como la audiencia es garantía de la autonomía constitucionalmente establecida, ese vicio sólo puede ser invocado por el ente directamente concernido.”

Al igual que el primer precedente citado, esta sentencia también es aplicable al caso de interés, toda vez que concurren los mismos elementos esgrimidos en cuanto a la presencia de disposiciones constitucionales y reglamentarias sobre la obligación de consultar al INS los proyectos relativos al ámbito esencial en materia de seguros, tal como acontece con el expediente legislativo N° 22.519.

Finalmente, se hace la observación que durante el trámite legislativo se incorporaron ajustes a los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo en cuestión, que no guardan

El Presidente de la República de Costa Rica

relación de conexidad con el objeto del proyecto de ley, siendo este como su nombre lo indica Ley para el alivio en el pago del marchamo 2022.

En este sentido, el objeto del proyecto de ley era en primer término la reducción al monto a cancelar por concepto de impuesto a la propiedad de los vehículos correspondiente al año 2022; en segundo lugar, la exoneración del pago del impuesto al valor agregado a las motocicletas; y como tercer objetivo, la reducción en el cobro del canon regulatorio que cobrara el CTP para el 2022, según el tipo de servicio que brinden, por los servicios al costo que realiza a los operadores de transporte público.

La incorporación del último párrafo del artículo 1° y el artículo 3° en el Decreto Legislativo aprobado no guardan relación de conexidad con lo pretendido en el proyecto de ley y, se aprovechó la oportunidad desvirtuando la naturaleza de la dispensa de trámite, para introducir cambios que se discuten en otros expedientes legislativos que actualmente llevan su trámite propio. Los cambios aprobados no guardan relación alguna con el objeto de fondo del proyecto, en consecuencia se quebranta el principio de conexidad.

Sobre el principio de conexidad, como regla esencial dentro del procedimiento legislativo y de relevancia constitucional, el tribunal constitucional bajo el ejercicio de sus potestades ha analizado a través del tiempo la relación que debe existir entre la iniciativa legislativa y el derecho de enmienda, sin limitar dicha potestad legislativa; se trata del equilibrio -como cualquier otro contrapeso del Poder Público- en el mecanismo de mociones, de tal manera que resulte posible adaptar o modificar el proyecto, sin que se genere o apruebe un proyecto esencialmente distinto. Al respecto, la línea jurisprudencial de la sede constitucional ha sido la siguiente:

*"Es por ello que se ha dicho que el texto propuesto por medio del derecho de iniciativa original es el que fija el marco general del proyecto y se dentro de éste que deben ponderarse las modificaciones que se pretendan introducir por medio del ejercicio del derecho de enmienda. En relación con este aspecto, en la sentencia 1994-00786 de las 15:18 horas del 8 de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, la Sala señaló que se pueden introducirse observaciones que modifiquen o complementen un proyecto de ley, en tanto éste conserve su objeto y sentido original. De lo contrario, tales modificaciones deberán ser objeto de una nueva iniciativa, a través de un nuevo proyecto de ley que las contemple, proyecto que deberá cumplir con el procedimiento legislativo correspondiente. **La***

El Presidente de la República de Costa Rica

necesidad de respetar y armonizar el derecho de iniciativa y el de enmienda permite rechazar mociones de fondo que desvirtúen la orientación original del objeto del proyecto. Es de la relación entre ambos derechos que surge el principio de conexidad, de creación jurisprudencial. Este principio permite que un proyecto pueda ser modificado, adicionado o complementado, siempre y cuando los cambios no sean sustanciales y no afecten la esencia misma del proyecto. Una ley es normalmente un texto transado –dada la conformación del órgano legislativo- y esa realidad, cuya presencia cotidiana es tan exigente y determinante a los ojos del legislador –al punto que corre el riesgo de frustrarse y frustrar el ejercicio de su función si no cuenta con ella-, no ha de impregnar menos el juicio imparcial e independiente del contralor jurisdiccional de su validez. Con el fin de establecer una razón susceptible de verificación, la Sala Constitucional ha señalado que para determinar si existe conexidad entre las modificaciones introducidas por la vía de derecho enmienda y el proyecto original (derecho de iniciativa), es preciso determinar el objeto de proyecto de ley en cuestión. Para obtener esta información, la Sala Constitucional hace un análisis de la exposición de motivos que contiene el proyecto de ley y la contrasta con las enmiendas sufridas durante el proceso de aprobación. Esta información es lo que se tomará como referencia para determinar si el proyecto aprobado en primer debate guarda conexidad con el presentado originalmente. Así, el texto formulado con la iniciativa fija el marco para el ejercicio del derecho de enmienda. Por otra parte, al ser el principio de conexidad una forma de control del ejercicio del derecho de enmienda de los diputados, su ponderación resulta muchas veces un trabajo difícil, de manera que ante la duda razonable, es admisible una deferencia hacia los poderes del legislador por parte de la Sala (...)” (sentencia N° 2010-16335 de las 15:50 horas del 29 de septiembre de 2010)

Se colige que el derecho enmienda tiene un límite ante el principio de conexidad, toda vez que su ejercicio no puede exceder el marco de actuación delimitado por el objetivo o finalidad del proyecto en discusión, de forma que una moción tendiente a cambiar sustancialmente la propuesta legislativa constituye una infracción al procedimiento y así paralelamente, garantizar un uso proporcionado y razonable del derecho de enmienda.

El Presidente de la República de Costa Rica

Bajo el análisis efectuado, se colige que en el procedimiento de formación seguido en el Decreto Legislativo N° 100.74 existen vicios sustanciales derivados directamente del Derecho de la Constitución, debido a la esencialidad que conlleva el cumplimiento del mandato constitucional y reglamentario respecto de consultar preceptivamente a la institución autónoma competente en los seguros del Estado, así como la falta de conexidad de las modificaciones que tuvo dicho Decreto con su objetivo como proyecto legislativo.

VI. Conclusión

Con apego y ejercicio respetuoso de las facultades otorgadas dentro del Estado democrático de Derecho, el Poder Ejecutivo procede a devolver al Poder Legislativo el Decreto Legislativo N° 100.74, sin la sanción correspondiente debido al presente acto de veto por razones de inconstitucionalidad, tanto de forma como de fondo desarrolladas en este acto.

Carlos Alvarado Quesada

Elian Villegas Valverde
Ministro de Hacienda

Rodolfo Méndez Mata
Ministro de Obras Públicas y Transportes