



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

Voto N°146-2020

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José, adoptado en sesión número dieciocho a las diez horas veinte minutos del diecinueve de mayo de dos mil veinte. -

Recurso de apelación interpuesto por **xxxx**, cédula de identidad N° xxxx, contra la resolución DNP-OD-M-4143-2019 de las 10:45 horas del 04 de diciembre de 2019, de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Redacta la Jueza Carla Navarrete Brenes;

RESULTANDO:

I.- La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional mediante resolución N°5725, adoptada en sesión ordinaria 127-2019 de las 08:30 horas del 22 de noviembre de 2019, recomendó el beneficio de la jubilación ordinaria, con base el artículo 41 de la ley 7531; computando un tiempo de servicio de 452 cuotas al 31 de julio de 2019. Le bonifica 52 cuotas equivalentes a la postergación de 16,00% por el exceso laborado de 4 años y 4 meses. Dispone el promedio salarial en la suma de ¢1.200.695,69 y el quantum jubilatorio en la suma de ¢1.152.668,00, incluido la postergación. Con rige a partir del cese de funciones.

II.- La Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por resolución DNP-OD-M-4143-2019 de las 10:45 horas del 04 de diciembre de 2019 denegó el otorgamiento de la jubilación ordinaria por vejez de conformidad con la Ley 7531; al considerar que no le asiste el derecho jubilatorio, indicó : *“ el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, tiene una característica que lo distingue del resto de Regímenes del País, que es la prestación de servicios a favor de la Educación. En cuanto a la naturaleza del I.I.C.A y sus funcionarios, no forman parte del Sector Educativo, sino que mantiene una función dirigida a la cooperación y desarrollo agropecuario de los países miembros, lo anterior de conformidad con las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Asimismo, la Directriz No. 020-MTSS2012, emitido por el Ministro A.I. de Trabajo y Seguridad Social, el señor Juan Manuel Cordero González, dada en San José, a los 27 días del mes de setiembre de 2012, nos refiere a que es indispensable dentro de las funciones desempeñadas por el o (la) servidor (a), sean dentro del servicio Educativo, lo cual no sucede en el presente caso ”.*

III.- La señora xxxx, mediante escrito de fecha 10 de enero del 2020, presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución DNP-OD-M-4143-2019; de la Dirección Nacional de Pensiones, en el cual manifiesta su disconformidad con lo resuelto por la Dirección, por cuanto alega que la denegatoria carece de fundamento legal, indicando que NO ES CIERTO; que el IICA y sus funcionarios



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

NO forman parte del sector educativo, pues considera que el IICA cumple con labores educativas no solo agrícolas; en su giro normal realiza actividades educativas relacionadas con las ciencias agrícolas, imparte cursos, seminarios, foros, videoconferencias, talleres, entre otros la Dirección no tiene potestades legales de dirimir, interpretar y definir la naturaleza jurídica del IICA como organismo de misión Internacional, competencia que le esta negada, aunque se derive de las resoluciones emitidas por el propio Tribunal. Alega que los entes de la Administración Pública, tales como el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social, así como la Dirección Nacional de Pensiones No tienen competencia para leer e interpretar un convenio internacional, y al ser el IICA un organismo internacional, sujeto al derecho internacional, la competente para negociar, e interpretar los convenios internacionales en Costa Rica es la Cancillería de Costa Rica. Por otra parte, menciona que existe la posibilidad de los aportes entre sistemas de pensión, que para ello se cuenta con los mecanismos para subsanar la deuda al fondo de pensiones. Su pretensión es se revoque en todos sus extremos la resolución impugnada de la Dirección Nacional de Pensiones y se confirme y apruebe en su totalidad lo resuelto por la Junta de Pensiones.

Asimismo que la denegatoria carece de fundamento legal, pues considera que el IICA cumple con labores educativas no solo agrícolas; en su giro normal realiza actividades educativas relacionadas con las ciencias agrícolas, imparte cursos, seminarios, foros, videoconferencias, talleres, entre otros. Señala que la naturaleza jurídica de la institución no ha variado al encontrarse vigente el convenio que le dio origen a partir de la Ley 6459 (artículos 4 y 5).

De igual forma manifiesta que la Administración no tiene competencia legal para interpretar y analizar los convenios internacionales pues ello es una competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

IV.-La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional por resolución N°776, adoptada en sesión ordinaria 019-2020 de las 07:00 horas del 20 de febrero del 2020 recomienda acoger el recurso de revocatoria interpuesto por la señora xxxx y señala que corresponde la aprobación del derecho jubilatorio conforme lo establecido en el artículo 41 de la Ley 7531. Estableció que el tiempo de servicio es de 452 cuotas al 31 de julio de 2019. Le bonifica 52 cuotas equivalentes a la postergación de 16,00% por el exceso laborado de 4 años y 4 meses. Dispone el promedio salarial en la suma de ¢1.200.695,69 y el quantum jubilatorio en la suma de ¢1.152.668,00, incluido la postergación. Con rige a partir del cese de funciones.

Por su parte, la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por resolución DNP-RE-M-380-2020 de las 10:55 horas del 28 de febrero de 2020, declaró sin lugar el recurso de revocatoria manteniendo las mismas condiciones establecidas en la resolución DNP-OD-M-4143-2019 de fecha 04 de diciembre de 2019 siendo que las labores y la naturaleza del IICA y sus funcionarios, no forman parte del sector educativo, sino que mantiene una función dirigida a la cooperación y desarrollo agropecuario de los países miembros. Agrega que del análisis del artículo 1 de la Ley 2248, establece claramente el ámbito de cobertura, o el denominado derecho de pertenencia al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, indicando quienes se encuentran protegidos por esta ley. Determina que el IICA no puede ser considerado dentro de la cobertura del Magisterio Nacional por cuanto su finalidad y sus funciones es el establecimiento de Cooperación al Agro y no labor docente. Por otro lado, los Votos Numero 089-2018 y 449-2019, emitido por el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, han resuelto que las funciones del IICA van dirigidas concretamente a la Cooperación Internacional del Sector Agro y no al Sector Educativo.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

Adicionalmente, señala que la Directriz 020-MTSS-2012 del señor Juan Manuel Cordero González del 27 de setiembre de 2012 refiere a que es indispensable que las funciones desempeñadas por el servidor sean el ámbito educativo, lo cual no sucede en este caso.

V.- Que en los autos se han acatado las prescripciones de Ley y no se observan vicios que puedan causar la nulidad de lo actuado.

CONSIDERANDO:

I.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley número 8777 del 7 de octubre del 2009 y Decreto Ejecutivo 35843-MTSS del 28 de enero de 2010, este Tribunal procede al conocimiento del presente asunto.

II.- Este asunto versa en la disconformidad de la recurrente por la denegatoria del beneficio jubilatorio al amparo del Régimen del Magisterio Nacional. A partir de una revisión la gestionante pretende que se varíe el criterio que ya había sido externado por esta Instancia en VOTO 024-2016 de las 11:55 horas del 11 de enero de 2016, mismo que se encuentra adjunto al expediente administrativo a folio 105, y en el cual claramente se le indicó que se encuentra excluida del marco determinado por la Ley para optar por una jubilación en el Régimen Transitorio de Reparto, por cuanto el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura no ejerce labores propiamente en el sector educación, sino que representa una institución de cooperación internacional para el fortalecimiento del Agro en la región.

En el citado Voto se analizó ampliamente la naturaleza jurídica del IICA, y este Tribunal indicó en forma clara que, si bien ese Instituto en sus inicios se formó con los objetivos de investigación y de enseñanza del sector Agro, el mismo, sufre una transformación y su organización se separó en dos líneas; la primera dirigida meramente a las labores de cooperación internacional en desarrollo de la agricultura y ciencias afines de la región que recae en el IICA; y la segunda respecto de las labores de enseñanza se le trasladan al CATIE.

En el voto citado se detalló que desde el año 1973 las funciones de investigación y enseñanza fueron delegadas en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y a partir de esa fecha la visión y misión del IICA pasó a ser meramente dirigida a la cooperación y el desarrollo del sector agropecuario de los países miembros, entre ellos Costa Rica.

En reiteradas ocasiones este Tribunal ha determinado que los antecedentes del IICA demuestran que la naturaleza y funciones que realiza están excluidas del sector educativo; por ende, sus trabajadores no pertenecen al Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, por cuanto no poseen el derecho de pertenencia. Las pensiones de esos funcionarios deben regirse por el Régimen Universal de IVM administrado por la CCSS y acertadamente así lo ha hecho el IICA dirigiendo sus cotizaciones a ese Régimen de Pensiones.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

Esta tesis es sostenida por el Tribunal de Trabajo Sección Segunda, Segundo Circuito Judicial de San José; que en Sentencia Segunda Instancia N° 378 a las 10:45 horas del 14 de agosto del 2015 indicó:

[...] estando el caso de la actora en una hipótesis no contemplada por la ley, no podría ser considerada actividad de docencia cumplida el lapso que prestó servicios para el IICA, para efectos de obtener una jubilación por el régimen del Magisterio Nacional, en los términos en que se pretende. [...] Como atinadamente precisa la resolución impugnada, no se determina que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, sea una institución educativa de Enseñanza Preescolar, General Básica, Educación Diversificada, así como tampoco es una universidad estatal, así como tampoco la actora es una funcionaria administrativa del Ministerio de Educación Pública o de las instituciones educativas aludidas ni es servidora del Instituto Nacional de Aprendizaje, tampoco se encuentra dentro de los supuestos del artículo 116 del Código de Educación, pues no ha realizado funciones docentes. En ese contexto, resulta claro que las pretensiones contenidas en la demanda no son de recibo y lo resuelto al respecto, deviene conforme a derecho. [...] Como bien refiere la resolución que se conoce en alzada, no debe obviarse que en materia de pensiones rige el principio pro fondo (no el in dubio pro operario), por lo cual no es posible realizar interpretaciones extensivas que incluyan a más trabajadores en el régimen que los previstos por la normativa atinente. Puede que el IICA sea una institución con fines educativos, pero no por ello se encuentra adscrita al Régimen del Magisterio Nacional, sino para el Régimen de la CCSS, de manera que su derecho de pertenencia es para ese segundo régimen. Si bien el artículo 42 de la ley 7531 posibilita que para que completar el número de cuotas citado en el artículo 41, al mínimo de cuotas establecido, se le puede sumar todas las aportadas a cualquier otro régimen contributivo obligatorio y público de pensiones, como el de la CCSS, lo cierto es que ello es factible en el tanto las funciones que se cumplan en una de las instituciones adscritas al régimen de Magisterio, situación en la cual no se ubica la actora[...]

En este sentido, es claro que la labor del IICA es brindar una cooperación en la investigación, la agricultura y el desarrollo rural de quien son los países miembros, por lo que su actividad compete el facilitar, estimular, promover y apoyar esta área. En el marco de la cooperación internacional, es natural que los organismos ofrezcan a la contraparte cursos de capacitación para mejorar las destrezas de los beneficiarios de los programas y con ello cumplir los fines de desarrollo del sector Agro, brindando oportunidades de actualización y capacitación a quienes se dedican a la actividad agrícola y afines. Debe entenderse que en el IICA no existen profesores que se dediquen exclusivamente a impartir esos cursos; lo que se estila es que, en coordinación con otras instituciones, organismos y empresas como Bayer, CropLife, FUNIBER, el BID, la OIT se desarrolla una actividad en específico. De manera que las capacitaciones realizadas por el IICA no constituyen un programa de estudios para la obtención de un título académico en enseñanza preescolar, educación general básica, educación diversificada, técnica o universitaria.

Sobre los objetivos del IICA, el Juzgado de la Seguridad Social, en sentencia número 2993-2018 de las 15:00 del 14 de noviembre de 2018, señaló:

[...] el Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura (IICA) es un organismo con fines educativos de la OEA encargado del desarrollo de las ciencias agrícolas en América Latina y el Caribe por medio de programas y servicios, dando énfasis a la investigación, enseñanza y desarrollo rural [...]. Se determina entonces que el IICA es un instituto para la cooperación de la agricultura, que capacita y da apoyo en proyectos de



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

agricultura, tiene convenios con universidades y organismos internacionales para dar capacitaciones. [...]. Puede que el IICA y la (EARTH), sean instituciones con fines educativos, pero no por ello tiene adscripción al Régimen del Magisterio Nacional.

De lo transcrito, debe entenderse que el CATIE imparte propiamente lecciones a sus estudiantes, muchos de ellos son originarios de distintos países de Latinoamérica y en ese centro de enseñanza adquieren títulos, de diplomado, especializaciones, maestrías y doctorados en áreas como agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Es por esa razón que este Tribunal ha sostenido la tesis que los funcionarios del CATIE si tienen membresía en este Régimen especial de pensiones, pues los estudiantes reciben formación universitaria. Distinto sucede con quienes laboran para el IICA pues sus funciones van dirigidas concretamente a la cooperación internacional del sector Agro.

En este proceso de revisión, y mediante recurso de revocatoria la gestionante aportó como prueba: certificaciones del MEP respecto de los objetivos del IICA, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, sobre la naturaleza jurídica del IICA, y una serie de recortes de artículos de capacitaciones del IICA. Revisada esa prueba documental no se extraen elementos de hecho o derecho suficientes como para variar el fondo de este asunto y lo que este Tribunal había resuelto previamente.

Bajo este entendido, la Junta de Pensiones en el proceso de conocimiento del recurso de revocatoria resolución 776 adoptada en sesión ordinaria 019-2020 de las 07:00 horas del 20 de febrero del 2020 y no debió apartarse de lo dispuesto en el VOTO 024-2016 de las 11:55 horas del 11 de enero de 2016, pues ese voto había agotado la vía administrativa.

Lo anterior es con fundamento en el Numeral 126 de la Ley General de la Administración Pública, que indica cuales son los actos administrativos que agotan la vía administrativa:

Artículo 126.- *Pondrán fin a la vía administrativa los actos emanados de los siguientes órganos y autoridades, cuando resuelvan definitivamente los recursos de reposición o de apelación previstos en el Libro Segundo de esta Ley, interpuestos contra el acto final:*

- a) Los del Poder Ejecutivo, Presidente de la República y Consejo de Gobierno, o, en su caso, los del jerarca del respectivo Supremo Poder;*
- b) Los de los respectivos jefes de las entidades descentralizadas, cuando correspondan a la competencia exclusiva o a la especialidad administrativa de las mismas, salvo que se otorgue por ley algún recurso administrativo contra ellos;*
- c) Los de los órganos desconcentrados de la Administración, o en su caso los del órgano superior de los mismos, cuando correspondan a su competencia exclusiva y siempre que no se otorgue, por ley o reglamento, algún recurso administrativo contra ellos; y*
- d) Los de los Ministros, Viceministros y cualesquiera otros órganos y autoridades, cuando la ley lo disponga expresamente o niegue todo ulterior recurso administrativo contra ellos.*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

Asimismo, la Ley de Creación de este Tribunal número 8777 del 7 de octubre del 2009, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.-

Créase el Tribunal Administrativo de la seguridad social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, con sede en San José y competencia en todo el territorio nacional.

Será un órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia exclusiva e independencia funcional, administrativa y financiera en el desempeño de sus atribuciones. Los fallos de este Tribunal agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.”

De manera que, habiéndose agotado la vía administrativa, lo que procedía en el conocimiento de la presente acción, era acatar el fallo dictaminado por esta Instancia de Alzada, y no hacer mayor ni especial pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pues dicho fallo no podía ser conocido nuevamente a partir del trámite de revisión de pensión, sobre este punto objeto de reproche, media agotamiento de la vía administrativa. Y como ya se le indicó, efectivamente no cumple a la fecha con los requisitos exigidos por la ley 7531 y las distintas normativas del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, para que le sea declarado su derecho de jubilación por el Régimen Transitorio de Reparto, encontrando su pertenencia al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social.

Finalmente, respecto a su alegato de que la Administración no tiene competencia legal para la interpretación y análisis de los convenios internacionales, pues ello es resorte exclusivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; conviene aclarar que este Tribunal es una instancia especializada en materia de pensiones del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, con competencia exclusiva para esta materia; y su función es en la vía de Alzada determinar, si los funcionarios del IICA pertenecen al régimen especial de pensiones del Magisterio Nacional o por el contrario si les resulta aplicable el Universal de IVM. Ciertamente las relaciones internacionales corresponde llevarlas al Ministerio respectivo, pero en este caso no estamos ante ese escenario, sino ante el punto concreto de la materia de pensiones, para lo cual evidentemente debe analizarse la naturaleza jurídica de la institución donde labora la petente, caso contrario el acto administrativo vendría en nulo por ausencia de motivación. Debe entenderse que el operador jurídico analiza integralmente la normativa nacional y los Convenios Internacionales que resulten aplicables a un caso concreto, sin que ello se considere como que trasciende a la materia de las relaciones con países cooperantes, como parece interpretarlo la recurrente.

En consecuencia, se declara sin lugar el recurso de apelación. Se confirman las resoluciones número DNP-OD-M-4143-2019 de las 10:45 horas del 04 de diciembre de 2019 y la DNP-RE-M-380-2020 de las 10:55 horas del 28 de febrero de 2020 ambas de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

POR TANTO:

Se declara sin lugar el recurso de apelación. Se confirman las resoluciones número DNP-OD-M-4143-2019 de las 10:45 horas del 04 de diciembre de 2019 y la DNP-RE-M-380-2020 de las 10:55 horas del 28 de febrero de 2020 de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se da por agotada la vía administrativa. Notifíquese. -

Luis Fernando Alfaro González

Hazel Córdoba Soto

Carla Navarrete Brenes



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

NOTIFICADO

A las _____ horas,

fecha _____

Firma del interesado

Cédula _____

Nombre del Notificador

JFC