



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

Voto N° 245-2013

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José a las once horas cincuenta y dos minutos del dos de abril de dos mil trece.-

Recurso de apelación interpuesto por **XXX**, cédula de identidad N° XXX, contra la resolución DNP-RA-3145-2012 de las nueve horas treinta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil doce, de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Redacta el Juez Alfaro González; y,

RESULTANDO

I.- Mediante resolución 3947 sesión ordinaria 087-2012 de las nueve horas del nueve de agosto de dos mil doce la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional recomienda la revisión del derecho jubilatorio bajo los términos de la Ley 7268, reconociendo un tiempo 37 años, 3 meses al 31 de diciembre de 2011. Disponiendo una mensualidad jubilatoria de ¢2.315.811,00 incluido un 39,20% por los siete años de postergación de su retiro, disponiendo la exención del pago de la contribución especial. Todo con rige al 01 de enero de 2012.

II.- Por resolución DNP-RA-3145-2012 de las nueve horas treinta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil doce, la Dirección Nacional de Pensiones dispone igualmente el reconocimiento de la revisión del derecho jubilatorio al amparo de la Ley 7268. Prohija así el tiempo de servicio, la deuda al fondo; la mensualidad jubilatoria y el rige del derecho a declarar, establecida en la resolución de 3947 citada de la Junta de Pensiones. No obstante, deniega la exoneración del pago de la contribución especial, bajo el entendido que esta figura fue eliminada con la promulgación de la Ley 7531, que vino a modificar la Ley 7268.

III.- 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.- El fondo de este asunto versa sobre la discrepancia entre la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la Dirección Nacional de Pensiones, exclusivamente en cuanto a la aplicación de la exoneración del pago de la contribución especial.

En cuanto a este reparo, conviene definir el marco jurídico de ese beneficio. El artículo 12 párrafos segundo y tercero de la Ley 7268, disponía al respecto:

"artículo 12. (...)



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

Quienes perciban pensiones o jubilaciones superiores al tope máximo establecido en el párrafo primero del artículo 9 de esta Ley, aportarán, además del porcentaje indicado en el párrafo inmediato anterior, una contribución especial, con destino específico para el fortalecimiento del Fondo, según la siguiente escala (...)

Se exceptúan de la contribución de este aporte excepcional a título de solidaridad, los funcionarios que se acojan al beneficio de postergación contenido en el párrafo segundo del artículo 9 de esta Ley. (...)"

Fundamenta la Dirección Nacional de Pensiones la denegatoria del beneficio de exención total de la contribución especial, pretendida por el gestionante, indicando que dicha posibilidad fue eliminada por la Ley 7531 que vino a modificar la Ley 7268, y que la Sala Constitucional ha determinado que la contribución especial no se trata de un tributo sino de una obligación legal que se produce como una necesidad para la existencia misma del régimen que tradicionalmente se ha basado en la contribución de servidores, el patrono y el Estado, conforme fue desarrollado en votos 1925-91, 3702-93 y 5510-2001 de la Sala Constitucional.

Considera este Tribunal que, ciertamente la Sala Constitucional no ha encontrado vicios de inconstitucionalidad en los mecanismos de contribución, cotización o compensación establecidos en las Leyes del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, desarrollándose ampliamente en los votos 2235-2001 del 21 de marzo de 2001 y 5510-2001 del 22 de junio de 2001, el criterio de esa Honorable Sala que la contribución establecida en la Leyes 7531 y 7268, se deben a una obligación legal del beneficiario de pensión para garantizar la existencia y sostenibilidad del régimen.

Por lo que no lleva razón la Dirección Nacional de Pensiones al denegar el beneficio de exención de la cotización, fundamentándose para ello en los citados votos de la Sala Constitucional, en los cuales como se indicó, lo que se analizó fue el tema de la obligación de cotizar para el Régimen de Magisterio Nacional; siendo que el tema que se conoce en este recurso de apelación, versa específicamente sobre la aplicación del artículo 12 de la Ley 7268, que establece parámetros para imponer la contribución al fondo de pensiones, y que en su párrafo penúltimo otorga la posibilidad de exonerar de dicha contribución especial a aquellos funcionarios que postergaron su retiro.

La reforma introducida por la Ley 7531 estableció parámetros de cotización más estrictos, en procura de la estabilidad del fondo, y aunque efectivamente, no contempló la exención de la contribución especial en casos de postergación, tampoco la derogó expresamente para los pensionados con los regímenes de las Leyes 2248 y 7268. Aceptar el criterio de la Dirección Nacional de Pensiones, implicaría desaplicar un beneficio que la ley prevé, que es razonable y justo para aquel pensionado que laboró más tiempo de servicio y que por ende aportó más al fondo de pensiones.

La cotización básica para los funcionarios activos y de los pensionados del régimen del Magisterio Nacional, se encuentra establecida en el artículo 70 de la Ley 7531, el cual reza:

“Artículo 70.- Cotizaciones básicas de los funcionarios activos y de los pensionados



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

1.- Todos los funcionarios activos cubiertos por este régimen cotizarán lo siguiente:

- a) Hasta dos veces la base cotizable, con el ocho punto setenta y cinco por ciento (8.75%) de su salario.*
- b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de ese exceso.*
- c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.*
- d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.*

2.- Todos los pensionados cubiertos por este régimen, sea que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores, sean estas la Ley N° 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, o la Ley N° 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, cotizarán según lo siguiente:

- a) Hasta tres veces la base cotizable, exento.*
- b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con un doce por ciento (12%) de ese exceso.*
- c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.*
- d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.*

Debe entenderse por base cotizable, el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.

(...)

TRANSITORIO ÚNICO.-

El monto de la pensión exento de contribución al régimen, previsto en el inciso a) del numeral 2 del artículo 70 de la ley N° 7531, Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 10 de julio de 1995, y sus reformas, deberá ser de dos punto ochenta veces la base cotizable durante los primeros dos años de aplicación de esta ley, al final de los cuales se ajustará según indica en el párrafo siguiente.

Posteriormente, y cada dos años, el Ministerio de Hacienda deberá ajustar el número de veces la base cotizable establecida en el párrafo anterior. Esto se hará de forma que el total de cotizaciones de los pensionados sobre el tramo de pensión en exceso del tramo exento y hasta tres veces la base cotizable sea igual al uno punto veinticinco por ciento (1.25%) de las primeras dos bases cotizables de salario de todos los funcionarios activos en este régimen, en el momento de realizarse el ajuste. Una vez pensionado el último funcionario activo de este régimen, se deberá aplicar la escala dispuesta en el artículo 70 de dicha ley respecto al inciso a) del numeral 2, de forma tal que el monto exento sea tres veces la base cotizable.

Todos los pensionados cubiertos por este régimen cotizarán de acuerdo al artículo 70 de la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio



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

Nacional sobre el exceso del monto de pensión exento establecido en este transitorio y hasta llegar a tres veces la base cotizante, un doce por ciento (12%)

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Provincia de San José, a los diez días del mes de diciembre del año dos mil doce. “

(Así reformado mediante Ley número 9104 del 29 de noviembre del 2012, publicado en la Gaceta número 239, Alcance Digital número 201 del 11 de diciembre del 2012).

El artículo 71 de la Ley 7531 por su parte señala:

“ARTICULO 71.- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados.

Además de la cotización establecida en el artículo anterior, de los pensionados y los jubilados cuyas prestaciones superen los montos que se fijarán, contribuirán en forma especial, solidaria y redistributiva de acuerdo con la siguiente tabla:

- a) Sobre el exceso del tope establecido en el artículo 44 y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.*
- b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.*
- c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.*
- d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cincuenta y cinco por ciento (55%) de tal exceso.*
- e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el sesenta y cinco por ciento (65%) de tal exceso.*
- f) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el setenta y cinco por ciento (75%) de tal exceso.*

Acerca de este tema, la Sala Constitucional señala en el **VOTO 1925-91 de las 12:00 horas del 27 de setiembre de 1991**, cual es la naturaleza jurídica del artículo 7268:

“... es decir, todas las personas incluidas dentro del régimen, ya sean contribuyentes para disfrutar del beneficio en el futuro, ya servidores pensionados o jubilados en el disfrute de los beneficios, deben repartirse las cargas, junto con el patrono y el estado, para que el sistema de retiro pueda ser autosuficiente, como lo pretende el proyecto, desde esta perspectiva, el pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un



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

tributo, como quedo dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes. En otro sentido, la única forma como los sujetos titulares de la pensión o jubilación puedan disfrutarla plenamente, es sufragando el costo proporcional que les corresponde del total del sistema, al no estar en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria; antes bien la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de justicia distributiva. Desde este punto de vista no encuentra la sala que la obligación de contribuir al Régimen de Pensiones y Jubilaciones, en términos generales, sea inconstitucional... en efecto, la estructura de la contribución a base de una escala progresiva, lo que pretende es reducir la desigualdad por la vía de la distribución de la carga y de los ingresos entre todos los beneficiarios del sistema, obligando a aportar en mayor medida a quien mas recibe". (Derivado de la consulta legislativa 1971-91, referente a la reforma integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional).

En otras palabras, la naturaleza jurídica de la Contribución Especial del Régimen del Magisterio Nacional, surge para financiar aquellas pensiones que sobrepasen los topes legales establecidos. Por ende, la Contribución Especial Solidaria y Retributiva de los pensionados contemplada en el artículo 71 de la Ley 7531, aplica a quienes reciban una pensión que exceda los parámetros fijados en el artículo 44 de la misma norma, es decir, el salario de un Catedrático de la Universidad de Costa Rica con la sola consideración de 30 anualidades y dedicación exclusiva, que para el caso concreto el tope de Catedrático para el I semestre de 2012 se fijó en la suma de ¢2.890.619,45.

En este sentido, si bien el beneficio de la exención del pago de la contribución especial, procede cuando se ha postergado el retiro por siete años o más acreditando el porcentaje máximo a considerar, sea 39,20% por este concepto, también es necesario mencionar, como ya ha venido sosteniendo este Tribunal en otras resoluciones, que la figura de la postergación implica que un servidor que ya tiene los requisitos para disfrutar de su pensión, decide continuar laborando efectivamente al servicio del puesto que desempeña, superando con ello el tiempo que establece la norma, lo cual indudablemente redundará en un beneficio a la educación costarricense al contar por más tiempo con los servicios, la experiencia y el conocimiento de un trabajador capacitado para sus funciones. Esta postergación en la vida laboral genera además un mayor aporte al Fondo de Pensiones y con ello se contribuye a la solvencia, liquidez y estabilidad de dicho régimen. Por lo anterior la Ley ha creado mecanismos para recompensar e incentivar de forma razonable y justa a aquel funcionario que laboró más tiempo al servicio de la educación, otorgando porcentajes de pensión adicionales a su salario de referencia en aras de mejorar el monto de pensión.

En conclusión, con la creación de la Exoneración de la Contribución Especial, se incentivó a este conglomerado específico (docentes y administrativos que se desempeñan en el sector educación) a postergar su retiro por siete años (sin contabilizar el tiempo obtenido por artículo 32 o la Ley 6997), por lo que a mayor tiempo de servicio, mayor será la cotización al régimen, lo cual los convierte en acreedores del beneficio de la exoneración de dicha carga impositiva.



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

III.- Bajo este último criterio, y en observancia al tiempo de servicio computado deberá excluirse, para el concepto de exoneración, la bonificación de artículo 32 de la Ley 2248, sea en este caso de 3 años, 3 meses y 0 días.

Este proceder se fundamente en el tanto que la bonificación del artículo 32, busca compensar al trabajador con tiempo adicional al laborado en términos reales por el esfuerzo de realizar sus funciones todo el año, aun pudiendo disfrutar de sus vacaciones. Ese tiempo que se otorga adicional al laborado, al ser una *ficción jurídica* se da con la finalidad de que el trabajador pueda arribar a su derecho jubilatorio con anticipación y acortar con ello su fecha de retiro. Es por esta razón, se da hasta el final de la vida laboral en el momento de calcularse su derecho de pensión, de manera que la contribución por el tiempo surgido por dicha bonificación no ingresa en esos años bonificados al Fondo de Pensiones, es decir, que a través del tiempo, no se pudo disponer de dichos recursos para financiar las pensiones de montos elevados.

Ahora bien, siendo que esos 3 años, 3 meses y 0 días no fueron realmente laborados por la gestionante, sino que fueron producto de aplicación de la bonificación del artículo 32, lo que significa que no es tiempo efectivo de servicio, para que se considere el otorgamiento de la exención, aquellos 7 años deben haberse laborado y no como producto de aplicación de las bonificaciones ya citadas. Por tanto, para el otorgamiento del beneficio de la exención del pago de la contribución especial, el recurrente debería laborar efectivamente ese mismo tiempo, con lo que completaría su aporte al Fondo de Pensiones, por lo que pretender el reconocimiento de la exención total de pago de la contribución especial, contabilizando las bonificaciones por aplicación del artículo 32, **desnaturalizaría** el fin que tiene la norma.

Siendo que en este caso, el señor XXX alcanza un tiempo de servicio de 33 años, 10 meses y 22 días (que no incluyen 3 años, 3 meses y 0 días de bonificación por aplicación del artículo 32), no existen 7 años de cotización pura para el Fondo de Pensiones, por las labores realizadas después de los 30 años de servicio, de manera que no procede la Exoneración de la Contribución Especial.

En razón de lo anterior, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, no debió considerar para el otorgamiento de la Exoneración de la Contribución Especial, la bonificación obtenida por el artículo 32 (3 años, 3 meses y 0 días).

IV.- Adicionalmente, es pertinente aclararle a la apelante, que la Contribución Especial Solidaria y Retributiva de los pensionados contemplada en el artículo 71 de la Ley 7531 aplica a quienes reciban una pensión que exceda los parámetros fijados en el artículo 44 de la misma norma, es decir el salario de un Catedrático de la Universidad de Costa Rica con la sola consideración de 30 anualidades y dedicación exclusiva. Para el caso concreto el tope de Catedrático para el I semestre de 2012 se fijó en la suma de ¢2.890.619,45; de manera que la pensión que disfruta la apelante no supera ese monto pues se fijó en la suma de ¢2.315.811,00, por ello no se le impone la obligación de la Contribución Solidaria.

V.- En virtud de lo anterior, se declara sin lugar el recurso de apelación y se confirma la resolución DNP-RA-3145-2012 de las nueve horas treinta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil doce, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cuanto a que no reconoce la exención total del pago de la contribución especial.



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

POR TANTO:

SE CONFIRMA la resolución DNP-RA-3145-2012 de las nueve horas treinta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil doce, de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se da por agotada la Vía Administrativa. NOTIFIQUESE

Luis Alfaro González

Hazel Córdoba Soto

Carla Navarrete Brenes

ALVA