



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

Voto N° 319-2015

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José a las diez horas cinco minutos del veintitrés de marzo de dos mil quince. -

Recurso Extraordinario de Revisión del Voto N° 134-2014 de las trece horas cincuenta y seis minutos del tres de febrero del dos mil catorce, dictado en recurso de apelación de **X** cédula de identidad N° **X** emitida por esta instancia de alzada.

Redacta la Jueza Carla Navarrete Brenes; y,

RESULTANDO:

I.- Este Tribunal Administrativo dicta voto 134-2014 de las trece horas cincuenta y seis minutos del tres de febrero de dos mil catorce, mediante el cual se deniega solicitud del derecho jubilatorio al considerarse que la recurrente X, no cuenta, con base a la información suministrada, con pertenencia al Régimen del Magisterio Nacional, al llegar a la conclusión que es una funcionaria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

II.- Con fecha del 14 de enero de 2015 la señora X, promueve recurso extraordinario de revisión contra el **Voto N° 134-2014 de las trece horas cincuenta y seis minutos del tres de febrero del dos ml catorce**, dictado por este Tribunal. Con fundamento en el artículo 353 de las Ley General de la Administración Pública, adiciona nuevos elementos probatorios, el oficio DG-442/2014 del CATIE, que no habían podido ser valorado por el voto en mención y que son de valor esencial para resolver su trámite. (ver folio 219)

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.- SOBRE EL FONDO:

A. Sobre los recursos ordinarios y extraordinarios en Sentencias Administrativas.

En sede administrativa, los recursos *"son actos del administrado mediante los cuales éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico"* (García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás- Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1977, pág., 506).



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

Establece el numeral 343 de la Ley General de la Administración Pública que los recursos administrativos se clasifican en dos categorías, a saber: ordinarios – revocatoria y apelación – y extraordinarios - revisión -.

El recurso de revisión, que es el que nos interesa, sólo procede contra actos administrativos finales firmes, y se interpone ante el jerarca de la respectiva Administración. En el artículo 353 de la citada Ley General, se estipulan los supuestos taxativos o las circunstancias que deben concurrir para que proceda ese recurso, tal y como se reseña:

"a) Cuando al dictarlos se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca de los propios documentos incorporados al expediente;

b) Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorado al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente;

c) Cuando en el acto hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior del acto, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de falsedad; y

d) Cuando el acto se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial". (la negrita no es del original).

El pronunciamiento C-374-2004 del 13 de diciembre del 2004 de la Procuraduría de la República, analiza aspectos importantes en el tema del recurso de revisión; a nivel de doctrina, he indica:

El ilustre Profesor Eduardo Ortíz Ortíz, precisó:

"Los recursos extraordinarios son los que sólo pueden tener lugar, motivos tasados por ley y perfectamente precisados. En términos tales que cuando no se dan esos motivos, no es posible establecer esos recursos. El recurso de revisión siempre ha sido extraordinario tanto en lo judicial como en lo administrativo porque sólo cabe, como el de Casación, por motivos taxativamente fijados por ley. Fuera de los casos previstos no hay posibilidad de recurso de revisión aun cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de recurso de revisión. (...)". (QUIRÓS CORONADO Roberto, Ley General de la Administración Pública concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional, Editorial ASELEX S.A., San José, Costa Rica, 1996, pág. 407).

Sigue indicando el pronunciamiento supra citado:

“De igual manera la doctrina española expresa:



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

Configurado con carácter extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (...), constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza (...)."(GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, Op. cit., pág. 446).

Bajo este contexto, el Voto que se solicita revisar, al momento de ser dictado efectivamente carecía de la información suministrada por la recurrente, lo cual conlleva a una omisión de la información relevante para el conocimiento del recurso de apelación, que en su momento fue puesto a conocimiento en esta vía de alzada.

En suma, al dictarse el voto 134-2014 el Tribunal desconocía de los documentos que ahora se aportan en el recurso de revisión, los cuales se refieren a la prueba que ya constaba en el expediente pero que presentan elementos esenciales que aclaran la situación laboral de la recurrente.

B. SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO:

El objeto de esta apelación requiere un análisis profundo sobre la situación laboral de la gestionante, pues en su recurso extraordinario de revisión rotundamente alega que su relación laboral lo fue con el CATIE a quien prestaba sus servicios, de forma subordinada y que era a partir de un convenio de cooperación que los salarios eran pagados por el IICA, y que siempre se desempeñó como Bibliotecóloga del CATIE y con esa institución tenía todos los elementos característicos de una relación de trabajo.

El Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional tiene una característica que lo distingue del resto de Regímenes de Pensiones del País, y es que se trata de un sistema de servicio, mediante el cual lo que debe comprobarse en primera instancia, es la prestación de servicios a favor del sector educación y en aquellas instituciones definidas en las Leyes que lo regulan, sean la 2248, 7268, 7531, 8536 y 8784, posteriormente debe demostrarse las cotizaciones a este Régimen, en algunos casos bastará con una cantidad determinada de años de servicio y en otras la acreditación una relación entre el tiempo de servicio más la edad del funcionario. En este caso la gestionante reclama haber sido funcionaria de una de esas instituciones cubiertas por este Régimen, sea el CATIE.

De tal manera, previo a conocer el fondo del asunto, es indispensable retomar los principios que inspiran el Derecho Laboral, para que del análisis de los mismos se pueda arribar a resolver este caso. Recuérdese que, aunque estamos en materia de Seguridad Social, si lo que se reclama son las labores a una determinada institución, a este Tribunal no le quedará más remedio que analizar aquella relación de trabajo para determinar si lleva o no razón la recurrente.

En la revista "Las Teorías Generales del Derecho del Trabajo, de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, año 1996, encontramos algunos aspectos doctrinarios indispensables de citar. "*...los principios Generales del Derecho del Trabajo, en especial, cumplen al menos tres funciones: una función informadora o inspiradora, en la medida en que inspiran al legislador, sirviendo como base al ordenamiento jurídico; en segundo lugar, cumplen una función*



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

*normativa, porque actúan como fuente supletoria en caso de ausencia de la Ley (integran las normas); y, en tercer lugar, una función interpretadora, pues operan como un criterio orientador del juez o del interprete, lo guían en el momento de aplicar la ley....existen al menos seis Principios Generales del Derecho del Trabajo; a saber: 1) El Principio Protector, 2) El Principio de Irrenunciabilidad, 3) El Principio de Continuidad, 4) El Principio de Primacía de la Realidad, 5) El Principio de Razonabilidad y 6) El Principio de Buena Fe....1) El Principio Protector... Se manifiesta o contiene “tres reglas” que son las siguientes: **La Regla de la Norma más Favorable,...La Regla de la Condición más Beneficiosa... Regla In Dubio Pro Operario...4) PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD:** Proviene de una teoría que desarrollan algunos autores Alemanes a partir de principio de siglo (Nikisch). Ellos desarrollan LA TEORIA DE LA RELACIÓN LABORAL; la cual tiene a demostrar que la autonomía de la voluntad no es suficiente para explicar mejor lo que sucede en la relación laboral. Ella permite explicar mejor lo que sucede en la realidad de las relaciones obrero-patronales... Según el Principio de Primacía de la Realidad, no importa lo que consta en el contrato escrito, si se demuestra que en la realidad existía otra prestación, es con base en ella que deben establecerse los derechos y obligaciones de las partes. De esta manera se desconocen los fraudes al derecho de los trabajadores. Este Principio de la Primacía de la Realidad puede encontrarse en los artículos 18, párrafo 2º, y 20 del Código de Trabajo. En el primero se dice que se presume la existencia del contrato de trabajo entre quien presta sus servicios y la persona que los recibe; y en el segundo, se enuncian genéricamente los principios para aplicar esta regla”.*

Estas teorías del Derecho del Trabajo han sido ampliamente aplicadas por nuestros Tribunales de Justicia. Así, el **voto 0075-2005 del Tribunal de Trabajo. Sección Cuarta. Segundo Circuito Judicial De San José, a las dieciocho horas quince minutos del veintiocho de febrero de dos mil cinco**, señala:

V.-DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO: El carácter laboral de una determinada relación jurídica, puede establecerse mediante la identificación de determinados elementos, que caracterizan ese tipo de relaciones. El estudio debe partir de los conceptos de empleador y de trabajador que establecen los artículos 2 y 4 del Código de Trabajo, para luego analizar, especialmente, el numeral 18, que define el contrato de trabajo. En efecto, de conformidad con esta última norma, contrato laboral es aquél en el cual, con independencia de la denominación que se le dé, una persona se obliga a prestar, a otra u otras, sus servicios o a ejecutarle(s) una obra, bajo su dependencia permanente y dirección inmediata o delegada; y por una remuneración, de cualquier clase o forma. También establece, dicho numeral, una presunción legal -la cual, desde luego, admite prueba en contrario, pues es sólo iuris tantum-, respecto de la existencia de un vínculo laboral, entre el individuo que presta sus servicios y quien los recibe. La remuneración, de conformidad con el numeral 164 ídem, puede pagarse por unidad de tiempo, por pieza, por tarea o a destajo y en dinero, en dinero y especie, por participación en las utilidades, ventas o cobros que haga el empleador. Tres elementos son, entonces, los que, con claridad, ayudan a definir jurídicamente el carácter o la naturaleza de una relación de trabajo: la prestación personal de un servicio, el cual debe ser remunerado y que se



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

desarrolle bajo subordinación, respecto del empleador. Jurisprudencial y doctrinariamente se ha establecido que, por lo general, tal subordinación o dependencia, es el elemento fundamental para poder determinar si se está o no en presencia de una relación laboral. Esto por cuanto existen otros tipos de relaciones jurídicas, donde los elementos de la prestación de los servicios o de la ejecución de obras y el de la remuneración, también están presentes, configurando lo que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha dado en llamar “zonas grises” o “casos frontera”. De esa manera, generalmente, el elemento determinante, característico y diferenciador, en la de naturaleza típicamente laboral, es el de la subordinación; la cual se concibe como “el estado de limitación de la autonomía del trabajador al cual se encuentra sometido, en sus prestaciones, por razón de su contrato; y que proviene de la potestad del patrono o empresario para dirigir la actividad de la otra parte, ...”; “... es un estado de dependencia real producido por el derecho del empleador de dirigir y dar órdenes, y la correlativa obligación del empleado de obedecerlas...” por lo que basta “...con que exista no la posibilidad de dar órdenes, sino el derecho de hacerlo y de sustituir su voluntad a la de quién presta el servicio, cuando el que ordena lo juzgue necesario.” (CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo, Volumen I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1.963, pp. 239, 243). (Sobre este tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias de esta Sala, números 540, de las 9:55 horas del 6 de noviembre; 563, de las 8:55 horas; y, 564, de las 9:00 horas, ambas del 8 de noviembre y todas del 2.002; así como las números 38, de las 10:10 horas del 5 de febrero y 151, de las 9:10 horas del 28 de marzo, ambas del 2.003). Por otra parte, al realizar el análisis de asuntos como el que se conoce, debe tenerse en cuenta el principio de la primacía de la realidad, cuya aplicación está implícita en el citado artículo 18. Como se sabe, el Derecho Laboral está caracterizado por una serie de principios propios que marcan o establecen su particularidad respecto de otras ramas del Derecho. Uno de los principios clásicos lo constituye el denominado principio de primacía de la realidad, conforme con el cual, en materia laboral, cuentan antes y preferentemente las condiciones reales que se hayan presentado, las cuales se superponen a los hechos que consten documentalmente; desde el punto de vista jurídico. En efecto, dicho principio establece que “en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”. (PLA RODRIGUEZ, Américo. Los principios del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Ediciones De palma, segunda edición, 1.990, p. 243). Por esa razón, el contrato de trabajo ha sido llamado “contrato-realidad” –aunque, doctrinariamente, se prefiere aquella acepción de primacía de la realidad-; dado que, tanto legal como doctrinaria y jurisprudencialmente, se ha aceptado, de forma pacífica, que la relación de trabajo está definida por las circunstancias reales que se den en la práctica, y no por lo pactado, inclusive expresamente, por las partes. En consecuencia, de conformidad con este principio, en materia laboral, importa más lo que ocurre en la práctica, que aquello que las partes hayan pactado y hasta lo que aparezca en documentos. (En ese claro sentido pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias números 45, de las 10:10 horas del 8 de febrero del 2.002; 27, de las 9:30 horas del 31 de enero; 83, de las 9:40 horas del 26 de febrero; y, 151, de las 9:10 horas del 28 de marzo, éstas del 2.003). Tales premisas deben orientar el estudio del recurso incoado por la parte demandada, a los efectos de determinar



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

si la relación del actor con la accionada tuvo o no tal naturaleza laboral. (la negrita no es del original).

C. SOBRE EL CASO CONCRETO.

Al dictarse el voto 134-2014, se determinó que la recurrente era estrictamente una funcionaria del IICA, pues así se indicó en las certificaciones y documentos que se aportaron en el expediente. El Tribunal analizó la prueba que consta a folios 102 a 113 denominado Ley 8028 y determinó que:

“(...) en el caso particular de la BIBLIOTECA CONMEMORATIVA ORTON, esta si bien la Ley 8028 en su artículo 37 señala que:

“La Biblioteca Conmemorativa Orton no forma parte del aporte del IICA al capital de la Asociación, pero quedará ubicada en el CATIE bajo la administración conjunta del IICA y el CATIE”

No obstante, en el Convenio Bilateral General de Cooperación Institucional entre IICA y el CATIE, se indica claramente que ambas instituciones:

*5.4 (...) continuarán administrando y financiando de manera conjunta la Biblioteca Conmemorativa Orton, **propiedad del IICCA**, para que incremente sus estándares de servicio, beneficios técnicos y académicos y prestigio en el campo de las ciencias agrícolas en las Américas y sea un factor contributivo de alta utilidad, para el análisis prospectivo y la cooperación técnica de ambas instituciones.*

Así nótese que la Biblioteca es propiedad del IICA, aun cuando está ubicado en las instalaciones del CATIE, siendo así parte de la cooperación entre ambas instituciones, es por ello que al momento de acreditar el tiempo laborado la certificación es emitida por el IICA (ver folio 34) así como los salarios devengados por la recurrente se determina dicha institución como patrono (ver folio 41 y 42). De manera que su patrono es el IICA y no el CATIE por tal razón no demuestra el derecho de pertenencia a este Régimen Especial que en el caso particular cobija solo a quienes tengan como patrono al CATIE que según lo desarrollado se vincula al sector educación (...)”

Aunado a lo anterior obsérvese que las certificaciones aportadas inicialmente al expediente, señalan que el período de labores de la señora X, se extienden por el IICA señalando a la recurrente como funcionaria de dicha institución (ver folio 34, certificación N° 432) y no se aportaron otros documentos que permitieran visualizar que estábamos bajo un caso **especialísimo** que requería de suficiente prueba que permitiera dilucidar su situación laboral. Debe entenderse que era obligación de la gestionante aportar esa documentación pues estamos ante un Régimen financiado con presupuestos públicos en los cuales debe garantizarse el estricto apego a la Legalidad de las pensiones que se otorguen y hasta tanto el Tribunal no cuente con esas pruebas no podrá declarar un derecho, pues precisamente la razón de ser de esta Instancia de alzada es la verificación de la aplicación de las normas y de los asuntos de fondo resueltos por la Junta y la Dirección Nacional de Pensiones. Esta



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

ausencia de prueba detallada, condujo a este Tribunal a considerar no solo que la Biblioteca es parte del IICA, sino que además la recurrente pertenece a esta institución y que por esa razón su Régimen de Pensión lo es el Universal de Invalidez, Vejez y Muerte y no este especial de Magisterio Nacional que solo puede incluir a aquellos funcionarios que presten servicios a la educación Nacional y en instituciones que la Ley disponga.

Con el recurso extraordinario de revisión, se adiciona información que había sido claramente omitida, así a folio 224 del expediente se aporta certificación DG-442/2014 del Sub Director General del CATIE en la cual se desarrolla con toda clase de detalle, la relación laboral particular de la señora X con el CATIE. Al respecto resalta lo indicado donde se aclara que la funcionaria:

“participó en todos los ámbitos en los cuales están orientados las actividades del CATIE, desde investigación docencia, proyectos, encuestas de servicios, proyectos de formación, gestión, dirección y planificación a lo largo de 31 años de su carrera profesional en el CATIE. Asimismo, fue miembro activo del Comité Editorial del CATIE, en la edición y publicación en el Comité Editorial del CATIE y formalización a la venta de las publicaciones institucionales de la Biblioteca y se ha vinculado con los programas de investigación técnica del CATIE proporcionando la información científica y realizado bibliografías especializadas y centros de recursos de información para dichos proyectos. Participaba como representante de CATIE en la Red Nacional de Información REDNIA y en la Red de Información de la Comisión Nacional de Emergencias. (...) estaba subordinada a la División de Educación del CATIE, directa con el director y/o decano de la división.”

Es decir, que para el caso en particular debe indicarse que efectivamente al momento de evaluarse el recurso de apelación presentado el 10 de octubre del 2013 ante este Tribunal (folio 93 del expediente administrativo), se omitió la información contenida en certificación número DG-442/2014 suscrita por el Sub-Director General del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), visible a folio 223 a 242, en el cual se detalla la relación laboral particular en la que se encuentra la recurrente X, como Coordinadora de la Biblioteca Conmemorativa Ortón; labor que desempeña desde el 15 de junio de 1983 (folio 03). Donde se aportan pruebas de sus labores, de la subordinación que existía entre esta funcionaria con los Principales mandos de la Institución, específicamente con la subordinación directa con la División de Educación, aportando documentos referentes al personal directamente contratado por el CATIE y que estaba bajo las órdenes de la recurrente. Especial atención merece que se aporta carnet Institucional donde se acredita a la recurrente como la Bibliotecóloga del CATIE y además se le asignó una cuenta de correo electrónica institucional, y ello le permitía obtener los beneficios que tenía el resto de empleados como el Medico de empresa y el transporte institucional.

Frente a este tipo de situaciones, se han desarrollado los principios del derecho laboral, especialmente el de primacía de la realidad, el cual permite distinguir el tipo de relación laboral.

A partir de las nuevas certificaciones aportadas con el recurso extraordinario de revisión, debemos analizar los tres elementos característicos de la relación laboral, a saber, la subordinación, la



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

prestación del servicio y el pago del salario. En cuanto **a la subordinación** se logra evidenciar que la señora X se encuentra estrictamente subordinada a las órdenes directas de la Junta Directiva, Director General y la División de Educación del CATIE, ello se demostró en la certificación DG-442-2014 en la cual se indica que desde su ingreso a la citada Biblioteca ha debido recibir las instrucciones y directrices de la Junta Directiva y a partir de ello ha cumplido con los objetivos estratégicos de la Institución, desarrollando programas propios en beneficio de la Biblioteca como la Plataforma Virtual para la Enseñanza, el Programa de Alfabetización Informativa y Digital, la Librería Virtual, el Comité Editorial y en representación del CATIE ha participado en eventos y dictado sendas charlas y cursos a estudiantes, visitantes y personal del CATIE en temas relacionados con sus funciones como Bibliotecóloga de ese centro de enseñanza. Por lo tanto la gestionante realiza una labor orientada a la enseñanza, capacitación e investigación, estrictamente dirigido al estudiantado y profesores del Centro. Además, se encuentra sometida al reglamento, horario, planificación y presupuesto Institucional.

Respecto a la **prestación del servicio** no queda duda que las labores de la gestionante fueron desempeñadas en la Biblioteca Conmemorativa Ortón y que en ese centro de enseñanza ejercía la jefatura de esa Biblioteca teniendo a su cargo personal contratado directamente por el CATIE entre los que resaltan bibliotecólogos y asistentes.

El tema que genera controversia y requiere mayor análisis es respecto a la **remuneración**. En el voto impugnado se tuvo por demostrado que sus salarios eran pagados por el IICA y esta fue la razón para denegarle el derecho de pertenencia a su pensión por el Régimen de Magisterio Nacional. Sin embargo, de la nueva documentación se permite entender que la Biblioteca conmemorativa Orton, está ubicada en las instalaciones del CATIE bajo la responsabilidad conjunta de ese centro de enseñanza y del IICA, bajo la coordinación de un Comité conformado por representantes de ambas Instituciones.

Luego de un análisis de la Ley 8028 y del Convenio Bilateral General de Cooperación Interinstitucional, se demuestra que el IICA debe destinar un 5% de su presupuesto para contribuir al aporte financiero del centro de enseñanza CATIE, por su parte los países miembros regulares y adherentes del CATIE deben aportar una cuota anual para los gastos de mantenimiento y operación del Centro. (ver Clausula 29 de la Ley 8028).

En ese sentido conviene recordar lo que dispone Ley 8028 en su artículo Vigésimonovena (folio 109 del expediente):

“El IICA se compromete a incluir en su Programa Presupuesto Bienal, una solicitud de la Junta Directiva del CATIE, relativa a los aportes financieros para contribuir al presupuesto básico del Centro. Dichas sumas no excederán el 5 por ciento de su presupuesto de cuotas.

El IICA y el CATIE se comprometen a destinar anualmente recursos económicos o de otra naturaleza para ejecutar programas, proyectos o acciones conjuntas de cooperación en los Países Miembros de ambas instituciones.



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

Los Países Miembros Regulares y Adherentes del CATIE deberán aportar una cuota anual mínima de US\$50.000. Los ajustes serán fijados periódicamente por el Consejo Superior. Estos aportes serán dedicados a los gastos básicos de mantenimiento y operación del CATIE y no se les considerará aportes de capital a éste. Las contribuciones que hagan los Miembros Adherentes al CATIE tampoco se considerarán como aportes de capital.

El CATIE podrá recibir aportes de países no Miembros, los cuales podrán destinarse a la prestación de servicios en estos países. Estos aportes tampoco serán considerados aportes de capital.”

Ese aporte del 5% que debe girar el IICA se reitera en el Convenio Bilateral General de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, que en su cláusula cuarta desarrolla esa contribución además de otros aportes. (ver folio 121) Es necesario citar esta cláusula que dispone:

“4.2 Según la Cláusula Vigésimonovena de la Ley N° 8082, el IICA “se compromete a incluir en su programa Presupuesto Bienal una solicitud de la Junta Directiva del CATIE, relativa a los aportes financieros para contribuir al presupuesto básico del Centro. Dichas sumas no excederán el 5% de su presupuesto de cuotas

4.5 otros aportes: Se incluye dentro de éstos los aportes en especie derivados de los costos por concepto de:

***Recursos Humanos del IICA:** se incluye los aportes del IICA por concepto de especialistas, profesionales y funcionarios que brindan colaboración en las áreas establecidas.*

Recursos Físicos: incluyen la utilización apropiada de infraestructura e instalaciones del IICA, tanto en sede central como en los países donde posee oficinas. (...)

*4.6 El IICA financiará, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, **costos del personal de la Biblioteca Conmemorativa Orton** hasta por un monto similar al otorgado en los últimos años, sin perjuicio de la consecución de recursos financieros externos para el fortalecimiento de la misma, según lo establecido en la cláusula Trigésima séptima del Capítulo X (disposiciones generales de la ley 8028)”* El destacado no es original.

De igual manera conviene citar la Cláusula quinta del citado Convenio, que nos permite entender que la Biblioteca era financiada por el aporte de ambas instituciones en el marco de un convenio de cooperación. Así indica la Cláusula 5.4:

“el IICA y el CATIE continuaran administrando y financiando de manera conjunta la Biblioteca Conmemorativa Orton...”

Es así que se logra concluir que el pago del salario de la gestionante provenía de los recursos económicos que por obligación debía suplir el IICA al CATIE, que esos recursos corresponden al



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

aporte que hacia esa institución para el presupuesto básico del Centro. Que además de ese 5% el IICA debía por obligación de Ley o Convenio aportar lo necesario para el funcionamiento de la Biblioteca del CATIE. Véase claramente que en los apartados 4.5 y 4.6 del Convenio así lo estableció. Así que lo que puede entenderse en este caso especial, es que esta funcionaria prestaba sus servicios para el CATIE y su salario era pagado como una contraprestación por las labores en ese Centro de enseñanza, sin embargo los recursos económicos provenían de fuentes de financiamiento externas, pues este centro de enseñanza se financia precisamente por aporte de esas entidades externas como el IICA y de los países miembros entre ellos Costa Rica, los cuales al final integran los Órganos Superiores de ese Centro de enseñanza.

A mayor abundamiento véase que en la página web del CATIE se detalla la conformación de ese Centro de enseñanza que es necesario citar:

El CATIE cuenta con tres órganos superiores:

- 1. La Junta Interamericana de Agricultura (JIA)*
- 2. El Consejo Superior*
- 3. La Junta Directiva*

La Junta Interamericana de Agricultura

La Junta Interamericana de Agricultura (JIA) es el órgano supremo del CATIE. Está integrada por 34 países miembros los cuales se reúnen de forma ordinaria cada dos años.

El Consejo Superior

El Consejo Superior está integrado por 14 países de América Latina y el Caribe los cuales son países miembros regulares o adherentes del CATIE. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) tiene un puesto permanente en el Consejo Superior, al igual que la Junta Interamericana de Agricultura. Esto completa un total de 16 miembros.

Los países miembros regulares son: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Bajo la condición de país miembro adherente participa el Gobierno de España. El CATIE cuenta también con la membresía adherente del Estado de Acre, Brasil.

La presidencia del Consejo Superior la ejerce Doña Gloria Abraham Peralta, actual Ministra de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

La Junta Directiva



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

La Junta Directiva está conformada por 13 miembros, quienes prestan sus servicios ad honórem y se reúnen al menos dos veces al año. Cada miembro es seleccionado cuidadosamente y cada uno participa en ella a título personal. Entre ellos figuran cuatro miembros permanentes: la Ministra de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, el Director General del IICA, un representante de la JIA y un representante del Consejo Superior; así como cuatro directores en representación de países miembros del CATIE y cinco directores en representación de la comunidad internacional

De las pruebas citadas este Tribunal considera en este caso en particular, la Biblioteca Conmemorativa Ortón es administrada en forma conjunta por el CATIE y el IICA lo cual no debe extrañar pues el IICA tiene gran participación económica y administrativa sobre ese centro de enseñanza, lo que media es una cooperación entre ambas instituciones para el funcionamiento de la misma; la función que cumple la recurrente se encuentra ligada estrictamente con el CATIE, por cuanto su labor va dirigida a los estudiantes de ese Centro.

Podemos concluir que de acuerdo al Principio Laboral de la Primacía de la Realidad que su patrono siempre fue el CATIE, pues existía una subordinación a esa institución, la prestación del servicio se dio en ese centro de enseñanza y sus salarios eran pagados a partir de partidas presupuestarias que tenían un fin específico destinado por Ley que era precisamente esa Biblioteca.

De manera que resulta acertado el incorporar, a la señora X, al Régimen Especial del Magisterio Nacional, por cuanto se logra determinar que sus funciones están guiadas al beneficio de la educación nacional, al laborar para el CATIE.

Cabe aclararse por parte de este Tribunal, que éste voto de revisión extraordinario no modifica el criterio ya establecido respecto a la naturaleza del IICA y sus funcionarios, la cual como se ha indicado no forma parte del sector educativo, sino que mantiene una función dirigida a la cooperación y desarrollo agropecuario de los países miembros y desde el año 1973 las funciones investigación y enseñanza que antes realizaba el IICA fueron delegadas en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Debe entenderse que estamos ante un caso particular con especialísimas condiciones que a partir de las pruebas aportadas permitieron corroborar una relación laboral de la recurrente en el CATIE y no en el IICA.

D. TIEMPO SERVIDO

Con base a las certificaciones aportadas al expediente se logra determinar que la recurrente inicia labores el 15 de junio de 1983 a la fecha.

Vista la hoja de cálculo elaborada por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, folios del 58 al 61, se realizan las siguientes consideraciones:

1. Respecto a las labores durante 1983 y 1988.



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

A folio 59, la Junta determina un tiempo de 6 meses 16 días a 1983; y 8 meses a 1988; considerando los meses de diciembre del año 1983, y febrero y diciembre de 1988, meses que son considerados períodos vacacionales, y que su reconocimiento requieren del ejercicio completo de funciones durante el ciclo lectivo, el cual iniciaba en marzo y finalizaba en el mes de noviembre. Sin embargo, este requisito *sine qua non*, no se presenta en estos años dado que según se detalla a folio 10 y 34, la recurrente laboro:

- **1983:** del 15 de junio al 30 de noviembre, para un tiempo de **5 meses 16 días** (folio 4), al computarse 16 días del mes de junio y 5 meses de julio a noviembre.
- **1988:** de marzo a agosto **6 meses** (folio 34). Deberá aclarar en una futura revisión lo sucedido en los meses de septiembre a noviembre, pues no aparecen los salarios correspondientes.

2. Sobre el Artículo 32.

Según se desprende de la hoja de cálculo elaborada por la Junta de Pensiones a folio 58, dispone el reconocimiento de 1 año por labores en período vacacional en el mes de enero de los años de 1984 a 1993. Respecto a este reconocimiento este Tribunal ha llegado a determinar mediante **VOTO N° 401-2012 de las quince horas seis minutos del veintitrés de marzo del dos mil doce**, que en lo que respecta al reconocimiento de períodos vacacionales durante el mes de enero, no serán reconocidos como parte de los excesos laborados basados en el artículo 32 de la Ley 2248; dado que según oficios DH/035 del 30 de enero del 2012 y DH/090 del 21 de marzo del 2012 emitidos por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) se indica que:

“todo personal tiene derecho a 20 días hábiles por año y el disfrute es de común acuerdo entre las partes (...)”

De modo tal, independientemente de las labores desempeñadas éste podría disfrutar sus vacaciones en cualquier momento del año y no estrictamente en el mes de enero, es decir que no se encontraba sujeto a período del ciclo lectivo para el disfrute de las mismas, razón por la cual estos períodos no serán tomados en cuenta para computar el tiempo de servicio. Así las cosas, deberá excluirse 1 año acreditado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, bajo este concepto.

Lo que si se mantiene es la acreditación de la bonificación en el tiempo de 2 meses por cada año, en razón de sus funciones administrativas. Recuérdese, que para que el reconocimiento por artículo 32 de la Ley 2248 tenga lugar, se debe tratar de un trabajador que ha laborado durante todo el año del ciclo lectivo, sea bajo alguno de los dos presupuestos establecidos por el mismo artículo, sea en este caso:

- -Dos meses adicionales, por cada año laborado en forma completa, en puesto administrativo, en el Ministerio de Educación Pública o bien por ser trabajador de las Universidades Estatales o cualquier otra institución en la que haya laborado en dicho puesto.



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

Por lo que se deberá acreditar por este beneficio un tiempo de **1 año 5 meses**.

3. Con el Recurso Extraordinario de Revisión la recurrente presenta nueva prueba con la intención de que se consolide el tiempo servido, a efectos de completar los requisitos para pensionarse. Debe considerarse que estamos ante un recurso Extraordinario de revisión, cuyo propósito es verificar lo resuelto anteriormente, sea en este particular sus labores en el CATIE. Así que al aportarse las certificaciones de labores bajo la modalidad de horas beca en la Universidad de Costa Rica, visible a folio 158 del expediente; así como Certificación DG-294/2014 del CATIE la cual incorpora labores como asistente en la Biblioteca Conmemorativa Ortón a folio 159. Este Tribunal Administrativo, no tomara en cuenta ninguna de esas certificaciones, en el tanto que las mismas resultan ser una incorporación nueva de hechos, los cuales no formaban parte de la solicitud anterior, sino que se trata de nuevos tiempos de servicio y que por lo tanto no es procedente su conocimiento en el recurso de revisión extraordinario. Será en una futura revisión donde se acredite ese tiempo

4. Sobre el tiempo de servicio demostrado en el CATIE:

Con base a lo expuesto, y conforme al principio de economía procesal, considerando la certificación aportada a folio 160, la cual hace constancia de las labores en la Biblioteca Conmemorativa Ortón, deberá computarse un tiempo de servicio de:

- **13 años 2 meses 4 días al 18 de mayo de 1993**, al computarse 9 años 8 meses 4 días en el CATIE, 1 año 5 meses por artículo 32, 1 año 7 meses de Ley 6997.
- **16 años 7 meses 16 días al 31 de diciembre de 1996**, al adicionarse 3 años 5 meses 12 días de labores en el CATIE.
- **33 años 4 meses al 14 de septiembre de 2013**, al sumar a esa fecha 16 años 8 meses y 14 días de labores en el CATIE.

Téngase en consideración que el tiempo se realiza al 14 de septiembre de 2013, fecha para la cual logra acreditarse los **33 años 4 meses**, tiempo que equivale a un aporte de 400 cuotas, y con el cual se logra determinar que cumple así con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 7531. No puede obviarse que sobre este tiempo de servicio deberá la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional realizar el respectivo cálculo y cobro de la deuda al Fondo, sobre el tiempo considerado en esta resolución. Téngase especial cuidado en disponer la deuda a partir de lo considerado a folio 75 del expediente.

Respecto al monto jubilatorio, y de igual manera por principio de economía procesal, y no contando con informes técnicos sobre cálculos salariales, se mantendrá el acreditado en su momento por la Junta de Pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional a folios 78-79, realizando la aclaración que el mismo solo abarca el promedio salarial entre julio 2007 a junio 2012, debiéndose en una futura revisión contemplar los restantes salarios acreditados en el tiempo servido. Así el monto jubilatorio será el 80% del promedio salarial, sea la suma de ¢1.211.949,00.



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

VII.- Bajo lo anteriormente expuesto, este Tribunal, llega a la conclusión de declarar con lugar el recurso de extraordinario de revisión, planteado por la señora X, contra el Voto N° 134-2014 de las trece horas cincuenta y seis minutos del tres de febrero del dos mil catorce de este Tribunal Administrativo. De manera que, se procede a REVOCAR la resolución número DNP-ODM-1927-2013 de las diez horas treinta y dos minutos del veinticuatro de mayo de dos mil trece, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar, CONFIRMA resolución 1677 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 037-2013 de las trece horas treinta minutos del tres de abril de dos mil trece, salvo en cuanto al tiempo de servicio que deberá determinarse en 33 años 4 meses al 14 de septiembre de 2013, según se desarrolló en la parte considerativa de esta resolución. Se indica que los actos de ejecución de esta resolución no requieren de aprobación por parte de la Dirección Nacional de Pensiones.

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso de extraordinario de revisión, planteado por la señora X, contra el Voto N° 134-2014 de las trece horas cincuenta y seis minutos del tres de febrero del dos mil catorce de este Tribunal Administrativo. Se REVOCA la resolución número DNP-ODM-1927-2013 de las diez horas treinta y dos minutos del veinticuatro de mayo de dos mil trece, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar, CONFIRMA resolución 1677 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 037-2013 de las trece horas treinta minutos del tres de abril de dos mil trece, salvo en cuanto al tiempo de servicio que deberá determinarse en 33 años 4 meses al 14 de septiembre de 2013, según se desarrolló en la parte considerativa de esta resolución. Se da por agotada la vía administrativa. **Notifíquese** a las partes.

Luis Alfaro González

Hazel Córdoba Soto

Carla Navarrete Brenes

A-LVA/Carla Navarrete



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