



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

Voto N° 1245 -2012

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José a las diez horas cuarenta y dos minutos del doce de noviembre del dos mil doce.-

Recurso de apelación interpuesto por **xxxx**, cédula de identidad N° **xxxx**, contra la resolución DNP-AN-1418-2012, del 11 de mayo del 2012, de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Redacta la Jueza Carla Navarrete Brenes; y

RESULTANDO

I.- Mediante resolución número 1338 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 029-2012 del 14 de marzo del 2012, se recomendó otorgar al gestionante, 13 aumentos anuales, (6 aumentos anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores y 7 aumentos anuales del Ministerio de Educación Pública) por un monto mensual de ø83,889.00 cuyo rige es a partir del 01 de enero del 1999.

II.- De conformidad con el artículo 89 y concordantes de la Ley 7531 por resolución DNP-AN-1418-2012, del 11 de mayo del 2012, la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deniega el reconocimiento de aumentos anuales.

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, toda vez que la segunda deniega el reconocimiento de aumentos anuales, en estricto acatamiento del Voto 2008-15460 del 15 de octubre del 2008, donde se establece que las personas a quienes se les haya otorgado el beneficio jubilatorio y hayan reingresado al servicio activo no podrán pretender el reajuste de la pensión o jubilación o las diferencias salariales en este caso las anuales, únicamente, el reajuste del salario en el nuevo puesto a partir de la publicación de la sentencia. Por su parte, la Junta de Pensiones recomienda 13 aumentos anuales, con rige a partir de enero de 1999, porque considera 7 aumentos anuales del Ministerio de Educación Pública y 6 aumentos anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores.



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

a-) De los Aumentos Anuales.

En primera instancia se hace necesario referirse a naturaleza jurídica de la figura de las anualidades, emolumento que se encuentra plasmado en en la Ley número 2166 que data del 9 de octubre de 1957 y sus reformas, “Ley de Salarios de la Administración Pública”, específicamente en los numerales 4, 5 y 12 inciso d), que en lo que interesa disponen que:

Artículo 4: *“Créase la siguiente escala de sueldos con setenta y tres categorías y con las siguientes asignaciones; (...)*

La anterior escala regirá para todo el Sector Público y cuando las circunstancias lo demanden, después de un estudio técnico efectuado por la Dirección General de Servicio Civil, esa institución podrá variarla, mediante resolución. En ningún caso se rebajará la base del salario de los empleados que resulten afectados y se respetarán sus derechos adquiridos. La suma del salario de clase, más los sobresueldos, constituyen el nuevo salario base, el cual servirá para la correspondiente ubicación en la presente escala salarial. (Así reformado por Ley N° 6835 de 22 de diciembre de 1982, artículo 1°)”

Artículo 5: *“De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el artículo 4° anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría..*

Artículo 12: *“Los aumentos de sueldo a que hace referencia el artículo 5° se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:*

(...) d) A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5° anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial. ” Así adicionado por el artículo 2 de la ley N° 6835 de 22 de diciembre de 1982.

En abono a lo anterior, es válido exponer el criterio de la Procuraduría General de la República, plasmado en Dictamen número C-344-2009, de fecha 10 de diciembre del 2009, en lo referente al este extremo salarial en lo conducente expone que:

“(...) Éste órgano asesor ha definido a las anualidades como “un reconocimiento otorgado por la Administración, cuya finalidad es premiar la experiencia adquirida de sus funcionarios que han permanecido en forma continua prestando sus servicios a ésta. Básicamente, este incentivo es un premio por la antigüedad del funcionario que ha dedicado su esfuerzo, experiencia y conocimiento adquirido en el transcurso de los años para ponerlo al servicio de un solo patrono, en este caso del Estado y sus instituciones.” (Dictamen C-242-2005 del 1 de julio de 2005).



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

La Sala Segunda ha señalado que el fin perseguido por la Ley de Salarios de la Administración Pública de establecer un derecho por antigüedad, consiste en reconocer la experiencia adquirida durante el transcurso del tiempo, lo cual redundará en beneficio de la Administración (Sentencia N° 2007-587, de las 9:35 horas del 29 de agosto del 2007).

Siguiendo igual línea de razonamiento, el artículo 12 inciso d) de ese mismo cuerpo normativo prescribe que a los empleados públicos se les debe reconocer todo el tiempo que hayan laborado en otras entidades del Sector Público, sin importar, como más adelante se detallará, si la relación del trabajador con la entidad perteneciente al Sector Público se regía por la legislación laboral común, o por el derecho administrativo.

Con respecto al citado extremo salarial, el tratadista Guillermo Cabanellas define las anualidades de la siguiente manera:

La antigüedad laboral puede definirse como el conjunto de derechos y beneficios que el trabajador tiene en la medida de la prestación cronológica de sus servicios en relación con determinado patrono”. (Cabanellas, Guillermo, Contrato de Trabajo, Bibliografía OMEBA, Buenos Aires, 1964, Volumen III. Pág.56).

Vistos los argumentos jurídicos esbozados, a la luz del análisis de caso en examen, este Tribunal considera necesario referirse al sustento jurídico de la denegatoria de la Dirección Nacional de Pensiones, la cual mantiene la posición y sostiene que se debe mantener la denegatoria del reconocimiento de aumentos anuales y procede a denegar el derecho alegado por el señor xxxx, y en su considerando I que en lo conducente indica que: “...deniega el reconocimiento de aumentos anuales al señor xxxx, en estricto acatamiento del Voto 2008-15460 del 15 de octubre del 2008, donde se establece que las personas a quienes se les haya otorgado el beneficio jubilatorio y hayan reingresado al servicio activo no podrán pretender el reajuste de la pensión o jubilación o las diferencias salariales en este caso las anuales, únicamente, el reajuste del salario en el nuevo puesto a partir de la publicación de la sentencia...”.

Para el caso en estudio, es necesario mencionar referirnos al tiempo de servicio laborado por el gestionante tanto en el Ministerio de Educación Pública así como el tiempo laborado para el Ministerio de Relaciones Exteriores, y determinar si le corresponde el reconocimiento de los aumentos anuales.

b-) Sobre el Tiempo de Servicio en Ministerio de Relaciones Exteriores.

III.- Pretende el señor xxxxx que se le reconozcan para efectos de aumentos anuales el tiempo de servicio en el que laboró en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con vista en la certificación emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, visible a folio 048, se desprende que el señor xxxx desempeñó el cargo de Vicecónsul de Costa Rica, en San Juan, Puerto Rico del 1 de mayo de 1987 hasta el 15 de mayo de 1990 y del 1 de agosto



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

de 1994 hasta el 22 de junio de 1998, desempeñó el cargo de Primer Secretario y Cónsul de la Embajada de Costa Rica en Paraguay.

El artículo 31 del Estatuto del Servicio Exterior de la República, señala:

“Artículo 31.-Los sueldos básicos de los funcionarios de carrera serán determinados en el Presupuesto General de la Republica, de acuerdo con las categorías establecidas en este Estatuto.”

Por ende, los salarios de los diplomáticos, serán determinados en el Presupuesto General de la República. Para la fijación del monto de dichos salarios, los legisladores toman en cuenta aspectos tales, como el país en donde serán nombrados, los costos de vida de dicho país, la peligrosidad, la distancia con el país de origen, etc.

En consecuencia, dicho salario, no se conforma por componentes salariales, según el Régimen Retributivo, es decir, por un salario base más pluses (entre ellos las anualidades), sino más bien, es considerado como un salario nominal, global o *único*, el cual es utilizado en algunas entidades de la Administración Pública o para ciertos puestos, pues ello permite que quienes estén nombrados como es el caso que nos ocupa, en el servicio exterior, puedan tener una retribución que les satisfaga sus necesidades en el país donde presten sus servicios, que se ajusta a la realidad económica de dicho país. De manera que fijar los salarios de estos funcionarios a partir de escalas salariales, limitaría su capacidad económica, pues estas escalas están ajustadas a la realidad económica de nuestro país y no de los países en los cuales desempeñaran sus funciones.

Sobre la diferencia entre esos dos sistemas remuneratorios la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto No. 996-07, explicó:

“ El salario base es un elemento del salario total de los trabajadores del Sector Público y está concebido fundamentalmente en función de políticas presupuestarias, manejadas a través de escalas salariales, con categorías de puestos establecidos, precisamente, en esa Ley de Salarios de la Administración Pública. Para cada categoría de puesto existe un salario-salario de clase-, al cual deben sumarse los aumentos decretados por el Poder ejecutivo, por concepto de elevación en el costo de la vida. Esos aumentos, tienen como objeto restablecer el valor adquisitivo de la remuneración de los trabajadores, a fin de mantenerlos, en la medida de las posibilidades macroeconómicas del país, equiparadas con la inflación así, por razones de equidad y justicia distributiva, procurar el bienestar y la existencia digna de los trabajadores. En este sentido, el salario busca ser elástico, ajustable al ritmo del costo de la vida. El salario total, por su parte, es un concepto que comprende no solo el salario base, sino que engloba el total de las remuneraciones que por otros conceptos percibe el trabajador (se aclara que esas otras remuneraciones adicionales y computables sobre el salario base o básico son los llamados “pluses salariales” como prohibición o la dedicación exclusiva, según el caso, anualidades, carrera profesional, etc.) (..) Debe acotarse que el salario único o total es otro esquema remuneratorio que se utiliza en la Administración Pública, sobre todo para puestos de alto nivel o gerenciales, en el cual no se reconoce el pago de pluses salariales.”



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

Este Tribunal Administrativo solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante oficio número No. TA-214-2012 del día 20 de agosto del 2012, certificar si al gestionante se le reconocieron el pago de anualidades, durante el periodo en que laboró para el mismo. Dicho oficio fue contestado por el Lic. Alexander Hidalgo Mesen Coordinador Subproceso de Gestión de Pagos PRH/SGH-0517-2012, el día 11 de octubre del 2012, y del cual se concluye que el señor xxxxxx, pese a que laboró para dicho Ministerio, ejerciendo las funciones de Vicecónsul de Costa Rica en San Juan, Puerto Rico (del 1 de mayo de 1987 hasta el 15 de mayo de 1990) y en el cargo de Primer Secretario y Cónsul de la Embajada de Costa Rica en Paraguay (del 1 de agosto de 1994 al 22 de junio de 1998), su nombramiento fue en el Servicio Exterior y su remuneración se estructura por un *salario único*, el cual no comprende pluses salariales como los reconocidos dentro del Régimen del Servicio Civil o el Servicio Interno.

De ahí que, el salario del gestionante como Vicecónsul o Primer Secretario y Cónsul (cargos que ocupó en el Servicio Exterior), no estaba conformado por un salario base más sobresueldos, sino que era fijado de acuerdo a los valores salariales del mercado, atendiendo además a las condiciones personalísimas en ese importante puesto, el cual se encuentra fuera de la escala salarial, por lo que este Tribunal se encuentra imposibilitado para reconocer los aumentos anuales correspondientes a dichos periodos.

De modo que no es procedente el reconocimiento de aumentos anuales por el periodo laborado por el gestionante en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

c-) Sobre el Tiempo de Servicio en el Ministerio de Educación Pública.

En el expediente se aprecia que el señor xxxxx según certificación N° 1733-86 P.SEP del Ministerio de Educación Pública visible a folio 004 cuenta con 17 anualidades reconocidas al momento de acogerse a su derecho jubilatorio, por este motivo la Junta de Pensiones al realizar el estudio del reconocimiento de anuales (folio 086) determina que el tiempo de servicio del gestionante es de 31 años, 5 meses y 23 días (que incluye 24 años , 6 meses y 18 días laborados en el Ministerio de Educación y 6 años, 11 meses y 5 días laborados en el estado).

Resulta lógico entender que el complemento salarial de las anualidades, es un beneficio del cual gozan todos los servidores públicos, al haber laborado un año **completo** al servicio del Estado. Así las cosas, revisado los autos, y visto los argumentos jurídicos desarrollados en acápites anteriores, es preciso sostener que el señor xxxxx cuenta con 24 anuales, lo anterior por cuanto, reunió un tiempo efectivamente laborado, de 24 años, 6 meses, 18 días, laborados en el Ministerio de Educación Pública, según consta en hoja de cálculo de tiempo de servicio que corre a folio 086 tiempo al cual no se le considera para efectos de anuales, los reconocimientos otorgados por las normativas 2248 y 7268, en cuanto la aplicación del artículo 32 ni Ley 6997, por tratarse de bonificaciones.



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

En virtud de lo anterior, este Tribunal concluye que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, se equivoca en otorgar 13 aumentos anuales, ya que reconoce 6 aumentos anuales del periodo laborado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo que como se explicó no le corresponden, sin realizar un análisis de que pese a que se laboró para el Estado, el gestionante estuvo nombrado en el Servicio Exterior, devengando un salario único el cual no incluye el pago de las anualidades. De manera, que al gestionante solo le corresponden 7 aumentos anuales, por el periodo laborado en el Ministerio de Educación, ya que al tener reconocidas en planillas 17 anuales corresponde acreditar 7 aumentos anuales para completar las 24 a las que tiene derecho en dicho Ministerio.

IV.- Estudiados los autos, considera este Tribunal, que nos son validos, los reparos opuestos por la Dirección Nacional de Pensiones, en el sentido de que el gestionante no tiene derecho al reconocimiento aumentos anuales, alegando que las personas a quienes se les haya otorgado el beneficio jubilatorio y hayan reingresado al servicio activo no podrán pretender el reajuste de la pensión o jubilación o las diferencias salariales en este caso las anuales, únicamente, el reajuste del salario en el nuevo puesto a partir de la publicación de la sentencia 2008-15460.

El Voto 2008-15460, del 15 de octubre del 2008, de la Sala Constitucional estableció que el tope de anualidades constituye un claro quebranto al principio de proporcionalidad, en el tanto contiene una limitación no solo injustificada, sino que se encuentra acorde con las circunstancias actuales- concretamente la edad de jubilación o retiro- de los servidores públicos y que la restricción –tope de treinta anualidades-supera la finalidad de la norma, al imponerle al servidor público que ha prestado sus servicios por más de ese límite, una detracción que repercute en su salario y eventual jubilación.

En cuanto a los efectos de la sentencia resulta medular en varios puntos:

“No tendrá efectos retroactivos por lo que se debe respetar las situaciones jurídicas consolidadas.

...a) La declaratoria de inconstitucionalidad regirá a partir de la publicación de la sentencia por lo que podrá ser aplicada a los funcionarios o servidores públicos que para ese momento, no han cumplido las 30 anualidades.

b) En el caso de los servidores públicos que se encuentran en el servicio activo y superen las treinta anualidades no podrán pretender las diferencias salariales y sus accesorios con efecto retroactivo, deberá el patrono acordar el reajuste de salario a partir de la publicación de la sentencia.

c) Las personas a quienes se les haya otorgado una pensión o jubilación no podrán pretender su reajuste y sus accesorios con fundamento en la eliminación del tope de las treinta anualidades, incluso si hubieren laborado más de treinta años;

d) Quienes estuvieren en la condición anterior y hayan reingresado al servicio activo tampoco podrán pretender el reajuste de la pensión o jubilación o las diferencias salariales, únicamente, el reajuste del salario en el nuevo puesto a partir de la publicación de la sentencia.



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

En razón de lo anterior, la Dirección Nacional de Pensiones, no debió haber denegado el reconocimiento de las anualidades del periodo laborado por el gestionante en el Ministerio de Educación Pública, pues en este caso el gestionante no superaba las 30 anualidades, de manera que el voto citado por la Dirección Nacional de Pensiones, no tiene relación alguna con el caso en estudio y en el momento que se pensionó el señor xxxxx tenía un tiempo de servicio de 24 años, 6 meses, 18 días, y solo se le reconocían 17 anualidades por dicho periodo, teniendo derecho al reconocimiento de 7 aumentos anuales para completar las 24 anualidades.

d-) Sobre el Rige de anualidades.

En virtud de que en el expediente consta la solicitud de reconocimiento de anuales, efectuada por el señor **xxxxxx**, el día 21 de octubre del 2011 (visible a folio 081), este Tribunal, considera que para efectos del rige, será de conformidad con dicha solicitud, siendo así entonces que el reconocimiento de 7 aumentos anuales rige a partir el día **21 de octubre del 2010**, sea un año hacia atrás, de la solicitud de cita, lo anterior con estricto apego a lo estipulado por el artículo 40 de la ley 7531 integrado con el 870 inciso 1 del Código Civil, donde ordenan que la prescripción del derecho a cobrar una prestación ya declarada, así como las diferencias que se produzcan en la cuantía será de un año para atrás de la solicitud y para el caso que nos lleva, la solicitud que toma en consideración este Tribunal para el reconocimiento de la anualidad fue efectuada por el gestionante, el 21 de octubre del 2011. De manera que es incorrecto el rige asignado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, la cual recomienda el pago de anualidades a partir de enero de 1999.

Señalan las normas citadas:

Ley 7531, artículo 40

“Prescripción de los derechos

...No obstante lo indicado en los párrafos anteriores, la prescripción del derecho a cobrar una prestación ya declarada, así como las diferencias que se produzcan en la cuantía, se regirán por lo establecido en el inciso 1 del artículo 870 del Código Civil”

Código Civil, artículo 870 inciso 1

“Prescriben por un año:

1.- Las acciones a que se refiere el inciso primero del artículo anterior, cuando el pago se haya estipulado por períodos de tiempo menor que un semestre...”



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

Cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 142 inciso 2 de la Ley General de Administración Pública y con el deber de la Administración de motivar sus actos contenidos en los artículos 128, 132 y 133 de la Ley General de la Administración Pública, procede este Tribunal a confirmar lo resuelto por la Dirección Nacional de Pensiones en cuanto al rige del reconocimiento de la anualidad.

Debe considerarse además, que para proceder al reconocimiento de la anualidad, fue necesario que el pensionado presentara el reclamo correspondiente, de manera que no se trata de un derecho declarable de oficio. De tal manera, el asunto nos remite a lo dispuesto en los artículos 40 de la Ley 7531 y 870 del Código Civil.

Así las cosas, se procede a declarar parcialmente con lugar el recurso de apelación, se revoca la resolución de la DNP-AN-1418-2012, del 11 de mayo del 2012, de la Dirección Nacional de Pensiones. Se declara con lugar en cuanto al reconocimiento de 7 aumentos anuales del periodo laborado en el Ministerio de Educación Pública, con rige a partir del 21 de octubre del 2010 y sin lugar en cuanto al reconocimiento de 6 aumentos anuales del periodo laborado para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se indica que los actos de ejecución de esta resolución no requieren de aprobación por parte de la Dirección Nacional de Pensiones, se advierte que debe darse cumplimiento estricto a lo aquí resuelto

POR TANTO:

Se declara parcialmente con lugar el recurso de apelación, se revoca la resolución de la DNP-AN-1418-2012, del 11 de mayo del 2012, de la Dirección Nacional de Pensiones. Se declara con lugar en cuanto al reconocimiento de 7 aumentos anuales del periodo laborado en el Ministerio de Educación Pública, con rige a partir del 21 de octubre del 2010 y sin lugar en cuanto al reconocimiento de 6 aumentos anuales del periodo laborado para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se da por agotada la Vía Administrativa. NOTIFIQUESE

Luis Alfaro González

Hazel Córdoba Soto

Carla Navarrete Brenes