

Sala Primera de la Corte

Resolución N° 00747 - 2017

Fecha de la Resolución: 22 de Junio del 2017

Expediente: 12-006753-1027-CA

Redactado por: Iris Rocío Rojas Morales

Analizado por: SALA PRIMERA

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Acto administrativo

Subtemas (restrictores): Acto complejo

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Contencioso Administrativo

El canon 89 de la Ley 7531 determina la concurrencia requerida para la emisión del acto administrativo de otorgamiento del beneficio jubilatorio del régimen magisterial, por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y de la Dirección Nacional de Pensiones, última que tendrá a su cargo el dictado de la resolución final. No cabe considerar que una sola de ellas logre generar un derecho subjetivo a favor del interesado (principio de intangibilidad de los actos propios). No corresponde solo a la Junta resolver, pues se requiere la participación de la Dirección, incluso aún pronunciándose fuera del plazo mensual dispuesto en ese cardinal, lo cual no conlleva la pérdida de su competencia al ser irrenunciable, intransmisible e imprescriptible (ordinales 66, 127, 263.2 y 329 Ley General de la Administración Pública). Se trata de un acto administrativo complejo, que requiere la confluencia de voluntades para conformar la conducta administrativa (artículos 145 ibídem) (voto 747-F-2017).

... **Ver menos**

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Competencia

Subtemas (restrictores): En razón del tiempo

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Contencioso Administrativo

El numeral 63, párrafo primero, de la Ley General de la Administración Pública, contempla la limitación temporal de la competencia, cuando su existencia o ejercicio se sujete a condiciones o a términos extintivos. En su párrafo segundo, refiere: "No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario". En el caso concreto, el cardinal 89 de la Ley 7531 no solo carece de manifestación explícita que haga perecer la competencia de la Dirección Nacional de Pensiones; sino que también desprende su necesaria y decidida injerencia en la resolución final (voto 747-F-2017).

... **Ver menos**

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Pensión y jubilación

Subtemas (restrictores): Regímenes de pensiones

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Contencioso Administrativo

Los funcionarios del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica realizan actividades de trámite, resolución y ejecución de gestiones de ahorro, préstamo y afines, de los trabajadores universitarios afiliados, incluso, propias del derecho privado. No deben considerarse funcionarios públicos de ese centro universitario, en virtud de la ajenidad que presentan, en el desempeño funcional, en lo relacionado con la docencia y la gestión administrativa para que ésta se desarrolle. No hay base normativa para concebirlas cobijados por el régimen del Magisterio Nacional. Por ende, los salarios percibidos por el actor en sus labores para ese Fondo, no deben estimarse para el cálculo de su jubilación, contrario a los que devengó en su labor como docente (principio pro fondo magisterial) (voto 747-F-2017).

... **Ver menos**

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica

Subtemas (restringidores): Naturaleza jurídica

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: Contencioso Administrativo

No obstante configurarse el Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica como un sujeto de naturaleza pública, esa condición no cubre a sus empleados ni pueden ser considerados servidores públicos del centro universitario (fallos 2017-1999, 4708-99 y 4662-1999 Sala Constitucional) (voto 747-F-2017).

... [Ver más](#)

Texto de la Resolución

graphic

120067531027CA

Exp. 12-006753-1027-CA

Res. 000747-F-S1-2017

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas del veintidós de junio de dos mil diecisiete.

Proceso de conocimiento declarado de puro derecho, establecido en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda por **JORGE BUSTOS VARGAS**, contador público, vecino de Alajuela; contra el **ESTADO**, representado por la procuradora Marianella Barrantes Zamora, vecina de Heredia, y el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL**, representado por su presidenta Carla Navarrete Brenes, no indica calidades ni domicilio. Figura como apoderado especial judicial del actor, Eduardo Sancho González. Las personas físicas son mayores de edad, y con las salvedades hechas, casados, abogados y vecinos de San José.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, el actor estableció proceso de conocimiento, cuya pretensión se ajustó en audiencia preliminar, para que en sentencia se declare: "...a. Que la **resolución número DNP-1001-2012 de las 10:43 horas del 22 de marzo (sic) 2012, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones, del Departamento Declaración de Derechos del Núcleo de Magisterio Nacional, del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, así como también todos sus actos preparatorios, implícitos, antecedentes y consecuencias jurídicas son nulas** . b. Que la **resolución la resolución (sic) número 947-2012 de las 10:56 del 28 de agosto de 2012 del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones así como también sus actos preparatorios, implícitos, antecedentes y consecuencias jurídicas son nulas** . (En audiencia preliminar, se aclaró esta pretensión en el sentido que lo que solicita es la nulidad parcial de esta resolución, específicamente en el cálculo de salarios no reconocidos de la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Cota Rica). c. Que la **resolución 8846-2011 de las 9:00 horas del 17 de noviembre de 2011 dictada por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es un acto administrativo válido y conforme con el ordenamiento jurídico. Que producto de la anterior declaración se ejecute la resolución número 8846-2011 por haber adquirido firmeza según lo dispone el artículo 89 de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional vigente**. d. Que se condene a los demandados al pago de todos los montos mensuales por jubilación dejados de percibir por el suscrito, desde el momento mismo en que la resolución 8846-2011 de las 9:00 horas del 17 de noviembre de 2011 dictada por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adquirió firmeza, es decir, desde el 02 de enero de 2012. e. Que se condene al demandado al pago de los daños y perjuicios resultantes de las actuaciones anómalas descritas. (En audiencia preliminar, se aclaró esta pretensión en el sentido que los daños y perjuicios corresponden a las sumas de reajuste e intereses devengados por la pensión que fueron dejados de percibir). f. Que se condene al demandado al pago de ambas costas del proceso."

2.- Las codemandadas contestaron negativamente. La apoderada del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, opuso la excepción de falta de derecho y legitimación pasiva. Por su parte, el Estado interpuso falta de competencia, rechazada interlocutoriamente y falta de derecho.

3.- Al ser las 8 horas 39 minutos del 21 de enero de 2014, se efectuó la audiencia preliminar, a la que asistieron los representantes del actor y del Estado, quien asumió la representación del Tribunal demandado. El Juez Tramitador declaró el asunto de puro derecho.

4.- El Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Sexta, integrada por la jueza Cynthia Abarca Gómez y los jueces Elías Baltodano Gómez y Francisco Jiménez Villegas, en sentencia no. 077-2014-VI de las 11 horas 30 minutos del 30 de mayo de 2014, resolvió: " Se rechaza la excepción de falta de legitimación pasiva formulada por el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Se acoge la excepción de falta de derecho formulada por el Estado únicamente en cuanto resultan improcedentes las pretensiones indemnizatorias consistentes en el pago de las pensiones que no recibió desde el 2 de enero de 2012, sus reajustes e intereses. En lo demás se rechaza. En consecuencia, se

declara parcialmente con lugar la demanda en los siguientes términos, entendiéndose denegada en lo no concedido en forma expresa: **1)** Por resultar sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico, se declara la nulidad absoluta de las resoluciones No. DNP-1001-2012, dictada por la DNP a las 10 horas 43 minutos del 22 de marzo de 2012 y la No. 947-12, dictada por el TASSRPJMN a las 10 horas 56 minutos del 28 de agosto del 2012. **2)** Por su conexidad con las conductas formales anuladas deberán invalidarse, también, el oficio DNP-MT-M-145-2012, de 27 de enero de 2012, dictado por el Coordinador del Núcleo Magisterio Nacional de la DNP; la recomendación técnica ORD-880-2012, de 12 de setiembre de 2012, dictada por el Departamento de Concesión de Derechos de la Dirección Ejecutiva de JUPEMA; la resolución No. 5186, adoptada por la Junta Directiva de JUPEMA en la sesión ordinaria No. 114-2012, celebrada a las 13 horas del 16 de octubre de 2012 y la resolución DNP-OA-3817-2012, de las 10 horas 43 minutos del 12 de diciembre de 2012, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones. **3)** Las nulidades que se declaran tienen efecto retroactivo a la fecha de los actos invalidados, salvo derechos adquiridos de buena fe. **4)** Se ordena al Estado ejecutar la resolución No. 8846, adoptada por la Junta Directiva de JUPEMA en la sesión ordinaria No. 127-2011, celebrada a las 9 horas del 17 de noviembre de 2011, debidamente refrendada por la Auditoría Interna de esa entidad, que acordó otorgar el beneficio de una pensión ordinaria al actor en los términos ahí expuesto. **5)** Se declara que la resolución No. 8846 citada constituye un acto válido, eficaz, firme y favorable al accionante y que para su eventual supresión deberá el Estado acudir a los mecanismos procesales que el ordenamiento establece para tales efectos. **6)** El monto de la pensión concedida en la resolución No. 8846, deberá el Estado ser actualizado con los reajustes que se hubieran concedido a partir del 2 de enero del 2012 y hasta el momento en que se pague, efectivamente, la pensión al accionante. **7)** Se impone al Estado y al Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional el pago de ambas costas del proceso.”

5.- Los representantes de la parte demandada formulan sendos recursos de casación indicando las razones en que se apoyan para refutar la tesis del Tribunal.

6.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la magistrada Rojas Morales

CONSIDERANDO

I.- El señor Jorge Bustos Vargas demandó al Estado y al Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (TASSRPJMN, en adelante). Pidió se declare en sentencia la nulidad de las resoluciones: 1.- DNP-1001-2012 de las 10 horas 43 minutos del 22 de marzo de 2012, dictada por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP, en lo sucesivo), denegatoria de una solicitud de jubilación ordinaria del régimen del Magisterio Nacional. 2.- 947-12 de las 10 horas 56 minutos del 28 de agosto de 2012, emitida por el TASSRPJMN, la cual reconoció su derecho a jubilarse por ese régimen, pero no contempló los salarios percibidos como auditor interno de la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica en el monto para el beneficio solicitado. Además, reclamó la nulidad de todos los actos preparatorios, implícitos, antecedentes y consecuencias jurídicas de ambas resoluciones. Peticionó asimismo, se establezca la validez y conformidad con el ordenamiento jurídico, de la resolución 8864 de las 9 horas del 17 de noviembre de 2011, de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), adoptada en la sesión ordinaria 127-2011 de la indicada fecha, donde se acordó otorgarle el beneficio solicitado, tomándose en cuenta sus ingresos como auditor interno del susodicho Fondo. Gestionó se ejecute este pronunciamiento por haber adquirido firmeza según el canon 89 de la Ley 7531. Requirió el pago de las sumas mensuales que por concepto de jubilación dejó de percibir, a partir del 2 de enero de 2012; también de los daños y perjuicios y pidió la condenatoria a su contraparte a cancelar ambas costas del proceso. Acusó la ausencia de competencia de la DNP para emitir la resolución DNP-1001-2012, por el transcurso del plazo mensual dispuesto en el artículo 89 de la citada Ley para su dictado y objetó no habersele calificado como funcionario administrativo del susodicho centro universitario. Alegó infracción del principio de intangibilidad de los actos propios, en virtud de la firmeza adquirida por la resolución 8864 mencionada y reprochó incorrecta apreciación de la naturaleza jurídica del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica. Los codemandados se opusieron. El TASSRPJMN opuso las excepciones de falta de: derecho y legitimación pasiva. El Estado la de falta de competencia, rechazada interlocutoriamente, y falta de derecho. El Tribunal Contencioso Administrativo denegó la defensa de falta de legitimación pasiva. Acogió la de falta de derecho, en cuanto consideró improcedentes las pretensiones indemnizatorias relativas al pago de lo que no recibió el actor por jubilación desde el 2 de enero de 2012, reajustes e intereses. La rechazó en lo demás. Declaró parcialmente con lugar la demanda, denegándola en lo no concedido en forma expresa. Anuló las resoluciones DNP-1001-2012 y 947-12 ya referidas y los actos conexos consistentes en el oficio DNP-MT-M-145-2012 del 27 de enero de 2012, dictado por el Coordinador del Núcleo Magisterio Nacional de la DNP; la recomendación técnica ORD-880-2012 del 12 de setiembre de 2012 del Departamento de Concesión de Derechos de la Dirección Ejecutiva de la JUPEMA; la resolución 5186 adoptada por la JUPEMA en la sesión ordinaria 114-2012 de las 13 horas del 16 de octubre de 2012; la resolución DNP-OA-3817-2012 de las 10 horas 43 minutos del 12 de diciembre de 2012, emitida por la DNP. Dispuso, las nulidades tienen efecto retroactivo a la fecha de los actos invalidados, salvo derechos adquiridos de buena fe. Ordenó al Estado ejecutar la resolución 8846 adoptada por la Junta Directiva de la JUPEMA en la sesión ordinaria 127-2011 de las 9 horas del 17 de noviembre de 2011, refrendada por la auditoría interna de esa entidad, la cual acordó otorgar el beneficio de una prestación por vejez al actor en los términos allí expuestos. Declaró, ese pronunciamiento constituye un acto válido, eficaz, firme y favorable al demandante y para su eventual supresión deberá el Estado acudir a los mecanismos procesales establecidos por el ordenamiento jurídico para ese efecto. Estableció, el monto del beneficio concedido en la citada resolución, deberá el Estado actualizarlo con los reajustes concedidos a partir del 2 de enero de 2012 y hasta el momento de su cancelación. Impuso a los codemandados el pago de ambas costas del proceso, quienes impugnaron ante esta Sala.

Recurso del TASSRPJMN

II.- Plantea cuatro agravios. Previo a su detalle, censura, la resolución impugnada es contraria de derecho, pues según la normativa del régimen especial de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, impera la figura del acto administrativo complejo o compuesto. Esto es, explica, para que un beneficio de jubilación sea válido requiere aprobarse tanto por la JUPEMA como también por la DNP y la fiscalización del Ministerio de Hacienda. Objeta, no procede el beneficio que ordena el Tribunal, por cuanto los salarios percibidos en la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica no corresponden a

labores docentes y esa Junta no tiene derecho de pertenencia en ese régimen. Por eso el beneficio de prestación por vejez que le corresponde fue de ¢375.384,00 y no el que se ordena ejecutar, el cual asciende a ¢2.543.072,00, provocando daños gravísimos en las arcas del Estado y quebranto a las Leyes 2248, 7268 y 7531 que rigen ese sistema de pensiones y jubilaciones. Como **primer** cargo, recrimina indebida aplicación del artículo 89 de la Ley 7531, que reforma integralmente la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Régimen del Magisterio Nacional y sus reformas (Ley 2248). Acusa, el Tribunal obvió, el acto administrativo mediante el cual se otorga el beneficio jubilatorio es complejo. Estima, para su validez requiere la concurrencia de dos voluntades: la de la JUPEMA y la de la DNP; además, la ulterior revisión de legalidad del TASSRPJMN, quien estableció, el actor no tenía derecho al beneficio que recomendó esa Junta. Sin embargo, objeta, en la sentencia impugnada se valoró la recomendación emitida por JUPEMA como un acto administrativo independiente, concluyendo que por el transcurso del plazo de un mes, establecido en la norma para que se emitiera el pronunciamiento de la DNP, la competencia había fenecido. Agrega, ignora también el Tribunal que al ordenar la ejecución de la resolución 8864 emitida por la JUPEMA, por demás ilegítima, impidió efectivizar la fiscalización prevista en el aludido precepto, asignada al Ministerio de Hacienda en tutela de los fondos públicos. Añade, si el Tribunal consideró que vencido el plazo del mes la DNP perdió competencia, debió estimar que según esa norma, existe un mecanismo de fiscalización ante la dilación, indicando que será el susodicho Ministerio quien fiscalizará los fondos. En un **segundo** agravio, reprocha quebranto de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica e igualdad, propios del Derecho Constitucional. Sostiene, el Tribunal fue omiso en el estudio de la jurisprudencia en cuanto a la interpretación del mandato 89 de la Ley 7531, toda vez que en reiteradas resoluciones, la Sala Constitucional ha señalado, el otorgamiento de un beneficio de dicho régimen, constituye un acto compuesto de conformidad con el artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública. Así las cosas, arguye, la sola recomendación de la JUPEMA no genera derecho subjetivo alguno, pues pese a transcurrir el período legal para que la DNP se pronunciara, era necesaria la emisión del acto final de esa Dirección y por ello es válido que, en el proceso de fiscalización que le corresponde al Ministerio de Hacienda, éste se niegue a ejecutar lo resuelto por la Junta. Alude a las resoluciones 2001-02476 de las 16 horas 8 minutos del 27 de marzo de 2001, 2001-01126 de las 17 horas 51 minutos del 7 de febrero de 2001, 2000-08624 de las 9 horas 56 minutos del 29 de setiembre de 2000, de la Sala Constitucional, que transcribe en lo de su interés. Explica, según esa línea jurisprudencial, considerando que el canon 89 de la Ley 7531 contempla la figura del acto complejo, lo resuelto por la JUPEMA no tiene eficacia, pues requiere ser aprobado por la DNP, aún fuera del plazo de un mes, lo cual no le extingue la competencia. Considera, al resolver fuera de tiempo se vulnera el principio de justicia pronta y cumplida y por eso se ha llegado a condenar al pago de los daños y perjuicios que la conducta tardía genera al pensionado. Pero no se ha interpretado en el sentido de pérdida de competencia y nulidad de los actos subsiguientes como erróneamente lo afirma el Tribunal. Manifiesta, ese yerro también se contrapone a los antecedentes reiterados del Tribunal de Trabajo, con cita de varias resoluciones en esa línea. Como **tercera** censura, reclama, la sentencia cuestionada obliga al Estado a reconocer un monto de pensión que no se ajusta a la normativa del régimen del Magisterio Nacional. Expresa indebida interpretación de los artículos 2, 34, 37, 43, 89 de la Ley 7531 e infracción de los numerales 1 y 4 de la Ley 2248; 1, inciso a), y 8 de la Ley 7268; 2, 34, 37 y 43 de la Ley 7531, según los cuales, son los funcionarios de las universidades estatales quienes podrán acogerse al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. No obstante, aclara, el actor es servidor del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica, como tal, no es funcionario de esa Universidad sino administrador de los recursos del Fondo, por lo que no resulta procedente tomar en cuenta los salarios que ha percibido en esa condición, para efectos del cálculo de su jubilación. Sí le corresponde valorar su salario como profesor en ese ente universitario, determinándose la suma de ¢375.384,00, no la que el Tribunal ordena ejecutar en ¢2.543.072,00. La normativa indicada, acota, establece que el citado régimen es exclusivo para funcionarios que laboran para el Magisterio Nacional. Se apoya en jurisprudencia de la Sala Segunda. La **cuarta** inconformidad radica en la condenatoria en costas. Estima, si en el fallo cuestionado se establece que la DNP dejó transcurrir el relacionado plazo, esa conducta omisiva solo se le debe imputar a ella, de modo que no cabe condenar al TSSRPJMN a las costas, además de haber tenido motivo suficiente para litigar. Por eso, sostiene, procede la exoneración al tenor del canon 193, inciso b), del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA).

Recurso del Estado

III.- Formula dos reproches. Mediante el **primer** agravio, reclama indebida aplicación y errónea interpretación de los artículos 63, 329 y 340 de la Ley General de la Administración Pública; 89 de la Ley 7531. Objeta el criterio del Tribunal respecto a que las entidades administrativas implicadas en este asunto, perdieron competencia en razón del tiempo. Estima, la última norma citada no dispone la extinción de la competencia de la DNP para resolver por acto final, por el transcurso del plazo mensual previsto al efecto. Señala, según el canon 63, inciso 2, de la Ley General de la Administración Pública, no se extinguen las competencias por transcurrir el tiempo para ejercerlas, salvo regla en contrario. Por eso, acota, la DNP la mantiene aunque emita su resolución fuera de plazo. En ese particular, agrega, no estaba imposibilitada para denegar el estudio o resolución de la JUPEMA. Incluso, expresa, ante el incumplimiento de fechas, el ordenamiento jurídico reputa válido el acto recaído fuera de plazo. A su juicio, el precepto 89 de la Ley 7531 no dispone la extinción de competencia por ese motivo, regla confirmada por los artículos 127, 340 y 329 *Ibidem*. Antes bien, opina, la norma 89 de cita obliga a que lo resuelto por la JUPEMA sea revisado por la DNP, a quien le corresponde emitir la resolución final, como encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para declarar el derecho al beneficio jubilatorio. En el caso concreto, informa, el actor no lo tiene, habida cuenta que incumple con los presupuestos objetivos según fue debidamente indicado en las resoluciones administrativas que el Tribunal anuló. Asimismo, reprocha, se violentaron los artículos 1 y 4 de la Ley 2248; 1, inciso a) y 8 de la Ley 7268; 2, 34, 37 y 43 de la Ley 7531, por cuanto, estima, no procedía el reconocimiento del beneficio al no contar el actor con la condición de funcionario de una universidad estatal. Aclara, los funcionarios de la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo no lo son de esas instituciones educativas. Los únicos salarios que procedía considerar, sostiene, son los de profesor de la Universidad de Costa Rica. Menciona en respaldo votos de la Sala Segunda. Añade, se está ante un acto administrativo complejo, con otro filtro de revisión a cargo del Ministerio de Hacienda al implicarse fondos públicos. Por eso, señala, no cabe considerar que hubo derechos subjetivos derivados de la resolución emitida por la JUPEMA, sin la concurrencia de la DNP. Ilustra con la cita de pronunciamientos de la Sala Constitucional. Como **segundo** cargo, alega, el fallo recurrido es contrario a derecho, de tal modo, deberá declararse sin lugar la demanda implicando la

improcedencia de condenar al Estado a pagar ambas costas del proceso al no ser parte vencida.

IV.- Señala la Ley 7531: "*Artículo 89.- Decisión final. La resolución de la Junta de Pensiones y Jubilaciones referida en el artículo 88, junto con el expediente, serán elevados ante la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la resolución final, con el refrendo del Auditor Interno. Para resolver, dicha Institución tendrá un plazo máximo de un mes calendario contado a partir del momento en que la Dirección Nacional de Pensiones reciba la resolución y el expediente completo. En caso de que la resolución no se emita en el plazo citado se ejecutará lo resuelto por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. El Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, queda autorizado para requerir toda la información que considere necesaria para aclarar lo que la Dirección Nacional de Pensiones o la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional ordenen ejecutar en cuanto a los pagos, y podrá negarse a tal ejecución mientras no se satisfaga debidamente la información requerida que permita autorizar el pago*". La norma determina la concurrencia requerida para la emisión del acto administrativo de otorgamiento del beneficio del régimen magisterial, por parte de la JUPEMA y de la DNP. Esta última tendrá a su cargo el dictado de la resolución final. Incluso, resalta la función fiscalizadora que compete al Ministerio de Hacienda respecto a los pronunciamientos de ambas entidades. En este sentido, no cabe considerar que una sola de ellas logre generar un derecho subjetivo a favor del interesado. En síntesis, no corresponde solo a la JUPEMA resolver, pues se requiere la participación de la DNP, incluso, aún pronunciándose fuera del plazo mensual dispuesto en el aludido canon. Se trata, por ende, de un acto administrativo complejo, que requiere la confluencia de voluntades para conformar la conducta administrativa. Tómese en cuenta, en modo alguno el precepto extingue expresamente la competencia. Sobre el particular, el numeral 63, párrafo primero, de la Ley General de la Administración Pública, contempla la limitación temporal de la competencia, cuando su existencia o ejercicio se sujete a condiciones o a términos extintivos. No obstante, el párrafo segundo refiere: "*No se extinguirán las competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario*". Se resalta, el artículo 89 de la Ley 7531 no solo carece de manifestación explícita que haga perecer la competencia de la DNP; también desprende su necesaria y decidida injerencia en la resolución final. Tampoco de su tenor literal o del contexto que puede derivarse de su contenido se determina el fenecimiento del sistema de control previsto por el mismo numeral. Es claro, el establecimiento del plazo mensual lo es en tutela del interés del administrado de obtener un pronunciamiento célere respecto a sus requerimientos, como también para la agilidad del propio sistema. Sin embargo, no es dable soslayar el régimen implementado en la misma Ley, dirigido a cimentar puntos de control respecto de las decisiones a adoptarse en la materia. Desde esta perspectiva, la concurrencia de la DNP en la decisión del otorgamiento del beneficio de jubilación no es superflua. Se dirige a verificar una revisión de la propuesta que define la JUPEMA y que además le resulta vinculante según lo dispone el artículo 90 de la misma Ley 7531 al requerir: "*Cuando la Dirección Nacional de Pensiones niegue la aprobación final de una pretensión, sea de pensión por vejez, invalidez o supervivencia que le haya sido presentada por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, devolverá los autos con las razones de su denegatoria, las cuales serán vinculantes para la Junta, y remitirá copia de la denegatoria al Ministerio de Hacienda*." De igual manera, considérese el trámite de revocatoria previsto en el numeral 91 *Ibid.*: "*Contra el acto final, cabrá recurso de revocatoria dentro de los cinco días siguientes a la debida notificación del acto impugnado. El recurso de revocatoria deberá interponerse ante la misma Junta y resolverse dentro de los quince días siguientes a su interposición. El acuerdo de la Junta que resuelva la revocatoria deberá ser elevado, junto con el expediente y el recurso, ante la Dirección Nacional de Pensiones para la aprobación final. Esta Dirección deberá resolver dentro de los quince días siguientes al recibo*." Es indiscutible no solo la relevancia del sistema de control administrativo, que a la vez busca resguardar el interés del administrado, sino también la necesaria participación de la DNP. Este sistema se completa con la intervención del TASSRPJMN, órgano competente para resolver impugnaciones, según lo prevé el mandato 92 de la normativa en comentario. Lo anterior implica, la interpretación de las disposiciones referidas debe involucrar siempre la participación y el criterio de la DNP. Con ello, no cabe entender que por el solo transcurso del plazo mensual fenezca su competencia para pronunciarse, la cual, de conformidad con el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública es irrenunciable, intransmisible e imprescriptible. De este modo, para el surgimiento de un derecho subjetivo al beneficio jubilatorio del régimen magisterial, se requería de la confluencia de ambas voluntades. Al no concurrir la DNP con la resolución de la JUPEMA, no surgió a la vida jurídica el derecho subjetivo y, en consecuencia, tampoco se generó un quebranto al principio de la intangibilidad de los actos propios. En el caso concreto, el derecho subjetivo al beneficio surgió con la resolución 947-12, emitida por el TASSRPJMN a las 10 horas 56 minutos del 28 de agosto del 2012, en donde quedaron definidas las condiciones del otorgamiento del beneficio al señor Bustos Vargas. Entonces, el hecho de que la DNP se pronunciara extemporáneamente, no implica la ausencia de consecuencias para tal conducta, en tanto la misma Ley General de la Administración Pública dispone de la normativa atinente a la determinación de responsabilidades en esos supuestos, como resulta de la doctrina contenida en los artículos 127, 263, inciso 2), y 329. Por paridad de razón, aplica en la solución de la litis, lo dispuesto en el artículo 145 *Ibid.*, al estipular en el párrafo cuarto: "*Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse*". En este particular, las objeciones de los recurrentes contra la decisión del Tribunal de ordenar ejecutar lo resuelto en el pronunciamiento 8846 de las 9 horas del 17 de noviembre de 2011 de la JUPEMA, adoptada en la sesión ordinaria 127-2011 de la misma fecha, contraviene el marco normativo supra analizado, al igual que el razonamiento del fallo impugnado, al considerar que la DNP perdió competencia desde que traspasó el plazo mensual al resolver por acto final. Por eso se deberán acoger los recursos. Asimismo, llevan razón los impugnantes cuando citan las sentencias de la Sala Constitucional sobre esta temática, a las que se agregan los fallos 2001-08166 de las 14 horas 54 minutos del 14 de agosto y 2001-08256 de las 8 horas 44 minutos del 17 de agosto, ambas de 2001; esta última cita: "*(en igual sentido, ver sentencias número 2001-7934, 2001-7935, 2001-7936, 2001-7951)*". En ellas de la misma manera se destaca, según la interpretación de la normativa ya analizada, la naturaleza compleja del acto aprobatorio de la solicitud de jubilación y el criterio de que el incumplimiento del plazo para que la DNP emita la resolución final no conlleva pérdida de competencia, sin cuyo pronunciamiento no se genera derecho subjetivo alguno para el administrado. Estos aspectos también los ignoró el Tribunal.

V.- En el fallo en examen, el órgano sentenciador decretó la nulidad, a su juicio por falta de competencia de la DNP, de la resolución DNP-1001-2012, mediante la cual se denegó el otorgamiento de una jubilación ordinaria al accionante. Como corolario, anuló los actos administrativos conexos, entre ellos, la resolución 947-12 del TASSRPJMN, conociendo del recurso de apelación

interpuesto por el actor contra la denegatoria del beneficio requerido. Conforme quedó expuesto, para esta Sala la DNP tenía competencia para emitir la resolución DNP-1001-2012. En este predicado, era impugnado ante el TASSRPJMN, según lo prevé el artículo 92 de la Ley 2248, quien resolvió la apelación en el pronunciamiento 947-12, también atacado en la demanda. Los cuestionamientos han radicado, básicamente, en la negativa de ese Tribunal administrativo de reconocer, para definir el monto de la prestación por vejez, los salarios percibidos por el demandante como funcionario de la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica. Estima la Sala, los funcionarios de ese Fondo realizan actividades que se centran en el trámite, resolución y ejecución de gestiones de ahorro, préstamo y afines, de los trabajadores universitarios afiliados, incluso, propias del derecho privado. No deben considerarse funcionarios de ese centro universitario, en virtud de la ajenidad que presentan, en el desempeño funcional, en lo relacionado con la docencia y la gestión administrativa para que ésta se desarrolle. De todos modos, no hay base normativa para concebirlos cobijados por el régimen del Magisterio Nacional. Por lo expuesto, los salarios percibidos por el actor en sus labores para ese Fondo, no deben estimarse para el cálculo de su jubilación, por quedar excluidas de la "ratio legis" a valorarse para esa finalidad. Considérese, la Ley 2248 y sus reformas dispone en el artículo 1: "*Campo de aplicación. Esta Ley regula lo relativo a las pensiones y jubilaciones correspondientes a los funcionarios del Magisterio Nacional. (...)*". El canon 8 señala: "*Profesionalidad. Por desempeño en el Magisterio Nacional debe entenderse específicamente:* a) *Quienes sirvan en cargos docentes, tal y como lo define el artículo 54 de la Ley de carrera docente, en instituciones educativas, públicas o privadas, de Enseñanza Preescolar, Educación General Básica, Educación Diversificada y en las universidades estatales.* b) *El personal administrativo del MEP y de los centros educativos mencionados en el inciso anterior.* c) *Los funcionarios del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). No se entenderá como actividad docente la participación ocasional en charlas, coloquios, conferencias o cursos de capacitación, aunque hayan sido desarrollados o patrocinados por instituciones públicas, educativas o no. (Así reformado por el artículo 1° de la ley 8721 del 18 de marzo de 2009)*". Por su parte, el TASSRPJMN, en la citada resolución 947-12, razonó sobre la naturaleza jurídica del Fondo, a fin de definir su vinculación con la Universidad de Costa Rica, estimando como antecedente la sentencia 04708-99 de las 8 horas 57 minutos del 18 de junio de 1999 de la Sala Constitucional, donde esa Cámara señaló que, no obstante configurarse el Fondo como un sujeto de naturaleza pública, esa condición no cobija a sus empleados ni pueden ser considerados servidores del centro universitario. En igual sentido se establece, por parte del mismo Colegio Constitucional, en los fallos 02017-99 de las 17 horas 15 minutos del 16 de marzo de 1999 y 1999-04662 de las 8 horas 57 minutos del 17 de junio de 1999, en donde resolvió: "*La Junta es de naturaleza pública y sus miembros son funcionarios nombrados por el Consejo Universitario, de acuerdo con el artículo 30, f), iv) del Estatuto Universitario, tal como se desprende claramente de la Ley No. 4273, que le otorga personalidad Jurídica, establece sus competencias, su integración y representación, aparte de la contribución obligatoria de la Universidad y de los trabajadores con la que se sostiene el fondo. Pero los empleados de la Junta no son, ni tienen por qué ser funcionarios públicos, ya que son encargados de gestiones sometidas al derecho común y no son empleados de la Universidad de Costa Rica, por lo que no están sometidos al régimen estatutario propio de esa entidad, ni cobijados por la Convención Colectiva.*"

VI.- De lo acotado debe resaltarse, el aludido Fondo existe con el propósito de atender la promoción socio-económica de los trabajadores de la Universidad de Costa Rica, según se desprende del artículo 2, incisos d) y e) de la Ley 4273. Pero ello en modo alguno determina que forme parte de esa Universidad ni que sea un órgano suyo. Antes bien, tiene su propia personalidad jurídica, con destino hacia a actividades ajenas al giro normal universitario, tanto en la perspectiva administrativa cuanto en la docente. En síntesis, sus funcionarios no pueden incluirse en el régimen magisterial. En punto al actor, considérense las diversas disposiciones de la Ley 2248, con la finalidad de delimitar las condiciones a observarse para ser beneficiario del Magisterio Nacional. Además de los numerales 1 y 8 ya citados, el canon 37 exige que la cuantía de los beneficios que se otorguen bajo el régimen transitorio de reparto tendrán como salario de referencia "*...el promedio de los mejores treinta y dos salarios devengados durante los últimos sesenta meses al servicio de la educación. Al resultado se le aplicará una tasa de remplazo del (80%); todo lo anterior de conformidad con los artículos 34 y 35*". El canon 34 alude a las personas cubiertas y especifica son quienes se han desempeñado en el Magisterio Nacional. La disposición 35 remite al artículo 8 ya referido, para efectos de delimitar lo que ha de concebirse por desempeño magisterial. Según el inciso b) de este precepto, forma parte del Magisterio "*...el personal administrativo del MEP y de los centros educativos mencionados en el inciso anterior*", inclusivo de las universidades estatales. En este predicado, la generación salarial del demandante, cuya fuente han sido sus servicios para la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo de la Universidad de Costa Rica, no debe computarse para el establecimiento de su jubilación, contrario a los que devengó en virtud de su labor docente, los cuáles sí lo engrosarán. En esta virtud, el TASSRPJMN concluyó de manera atinada: "*... la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, considera dentro del promedio de los 32 mejores salarios devengados durante los últimos 5 años, los salarios devengados en la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo (ver folios 95 y 96, en donde consta que en la Universidad de Costa Rica percibía un salario promedio de c/350,000.00 (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL COLONES), mientras que en la Junta Administradora del Fondo de Ahorro y Préstamo percibía un salario promedio de c/3,000,000.00 (TRES MILLONES DE COLONES), los cuales sumados a los de la Universidad de Costa Rica generan el monto de Pensión de c/2,543,072.00 siendo esto incorrecto, pues al no considerarse el tiempo de servicio de dicha institución como tiempo laborado para el sector educación, tampoco podrían tomarse los mismos para calcular el salario promedio del apelante, por ende, lo que corresponde es ajustar el monto de la pensión del gestionante única y exclusivamente con los salarios percibidos en la Universidad de Costa Rica*"; criterio, además, consecuente con lo expresado supra por parte de la Sala Constitucional. Vale destacar, esta tesis también resulta acorde con los postulados que rigen la materia de seguridad social y administración de los recursos destinados a solventar pensiones y jubilaciones, como lo son el principio pro fondo magisterial, de interpretación restrictiva, precisamente para su tutela. En mérito de la interpretación normativa expuesta, llevan razón los impugnantes, pues la resolución 947-12 del TASSRPJMN se encuentra ajustada a derecho, por lo que, contrario a lo expresado en la sentencia recurrida, no cabe su nulidad, ni la de los actos conexos a ella. Mucho menos es dable ordenar la ejecución del pronunciamiento 8846 de la JUPEMA, adoptado en la sesión ordinaria 127-2011 de las 9 horas del 17 de noviembre de 2011, que el Tribunal declaró válido, eficaz, firme y favorable al accionante.

VII.- En otro orden de ideas, ambos recurrentes objetan la condenatoria al pago de ambas costas. En virtud de que en este

fallo se revierte el criterio sustentado en la sentencia cuestionada, no procedería esa imposición, con lo cual el agravio pierde interés.

VIII.- Procede acoger los recursos y, de conformidad con el canon 150, inciso 2), del CPCA, anular el fallo impugnado. Fallando por el fondo, se admitirá la excepción de falta de derecho respecto a todo aquello acogido por el Tribunal, para declarar sin lugar la demanda en todos sus extremos, debiendo condenarse a la parte actora al pago de ambas costas del proceso, en orden a lo establecido el numeral 193 *ibid.*, al ser parte vencida y no vislumbrarse motivo alguno de exoneración.

POR TANTO

Se declaran con lugar los recursos. Se anula la sentencia impugnada. Resolviendo por el fondo, se admite la excepción de falta de derecho en todo aquello acogido por el órgano de instancia precedente, declarándose sin lugar la demanda en todos sus extremos. Son ambas costas a cargo de la parte actora.

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Carmenmaría Escoto Fernández

Rocío Rojas Morales
FCR

William Molinari Vilchez

Teléfonos: (506) 2295-3658 o 2295-3659, correo electrónico sala_primera@poder-judicial.go.cr

Clasificación elaborada por SALA PRIMERA del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 26-09-2019 08:10:37.