



ASESORIA JURIDICA
Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

6 de abril de 2018
AJ-OF-128-2018

1

Señor
Wilberth Cordero Fernández
Jefe, Departamento de Gestión del Potencial Humano
Ministerio de Hacienda

Asunto: Incentivo de anualidades

Estimado señor:

Con la aprobación de la encargada de la Asesoría Jurídica, se atiende el oficio número DGPH-INC-137-2018 del 9 de marzo de 2018, recibido el día 13 de ese mismo mes, vía correo electrónico, para brindar respuesta con respecto al reconocimiento de tiempo laborado en la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), dentro del incentivo de anualidades.

Previo a evacuar la consulta, resulta conveniente indicar que, es política de esta Asesoría Jurídica, no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, se indica que la consulta planteada será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica y con ello evitar suplantar a la administración activa, a quien compete aplicar lo que en Derecho corresponde en el caso particular.

Si bien, dentro de las competencias de este Despacho, no se encuentra la de revisar los criterios jurídicos emitidos en ejercicio de las funciones por las diferentes instancias jurídicas de la Administración Activa, en todas las muy diversas denominaciones que puedan recibir en las respectivas estructuras administrativas, con respecto al oficio número DAF-AL-44-2018 del 25 de enero de 2018 emitido por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda, de su contenido se aprecia su conformidad con el bloque de legalidad que rige a la Administración Pública y de su lectura no se advierte algún aspecto oscuro, siendo que en términos generales,



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

6 de abril del 2018
AJ-OF-128-2018
Página 2/5

responde puntualmente a las interrogantes planteadas sobre el incentivo de anualidades, pese a lo anterior, se realizan una serie de aclaraciones a continuación. La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) es un ente público no estatal, según lo estipula el artículo 97 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, número 7531:

2

“Artículo 97: La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es un ente público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio”.

En virtud de lo anterior, se trae a colación el oficio el oficio número AJ-OF-081-2017 del 17 de julio de 2017 de esta Asesoría Jurídica, que estableció sobre los entes públicos no estatales, caso de JUPEMA, lo siguiente:

(...)

“Además es importante referirnos a lo indicado en el dictamen C-380-2004, del 21 de diciembre 2004; que manifiesta lo siguiente:

“(...) “En referencia a los fines del ente y los intereses bajo los que actúa, el ordenamiento diferencia entre entes públicos estatales y entes públicos no estatales. Conforme esa doctrina, el ente público no estatal tiene naturaleza pública en razón de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento. Es decir, es titular de potestades administrativas, en cuyo ejercicio puede emitir actos administrativos, sin que al efecto se diferencie de un ente público ‘estatal’. Y es que de existir diferencia, ésta radicaría en la titularidad de los fines, que han de ser de ‘interés general’, pero sin que sea necesario que coincidan en todo o en parte con los fines del Estado. Se considera que los fines son de un interés general menos intenso que el que satisface el Estado. Tal es el caso de los colegios profesionales o entidades representativas de sectores productivos.” (...)”
Dictamen C-397-2005 del 15 de noviembre de 2005. (...).”

(...)

De igual manera indicó:

“El ejercicio indirecto de funciones públicas no transforma al particular en ente público, ni a sus empleados en funcionarios públicos. Se trata, simplemente, de un ejercicio privado de funciones públicas, y como privada es la persona que las realiza, privado es también el personal que

de él depende para el desarrollo de la función que tiene a su cargo; privada es la relación jurídica que une al personal y al ente, y privados han de ser también los actos del mismo respecto de ese personal.” (TOMAS HUTCHINSON. Las corporaciones profesionales, Buenos Aires, Fundación de derecho administrativo, 1982, p. 92)”.

3

Por su parte, el oficio AJ-570-2015 del 11 de noviembre de 2015 de esta Asesoría Jurídica señala:

*“(…) Con respecto al pago de anualidades **de los entes públicos no estatales** -tal y como el caso que nos ocupa-, la Procuraduría General de la República, mediante diversos dictámenes como el C-264-2011 y el C-213-2008, para citar algunos, mantuvo históricamente la posición de que los entes públicos no estatales, de conformidad con la teoría del Estado como Patrono Único, no estaban obligados a cancelar las anualidades a las que se refiere la Ley de Salarios de la Administración Pública, precisamente porque no forman parte del “Estado”, además por el hecho de que ese tipo de entes se rigen, en términos generales, por el derecho laboral común, por lo que se supone que las condiciones salariales podrían ser acordadas libremente por las partes, sin sujeción a las normas que rigen el empleo público.*

No obstante, a raíz de reiterados fallos de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que sostenían la obligatoriedad de reconocer anualidades en estos entes de conformidad con la citada Ley, la Procuraduría cambió temporalmente su posición tradicional, y puso en armonía sus criterios con la visión de la Sala Segunda.

Sin embargo, a partir de una nueva jurisprudencia de la Sala Segunda, la Procuraduría vuelve a su posición histórica, en reciente Dictamen número C-471-2014 del 18 de Diciembre del 2014, reconsiderando la posición que había variado temporalmente, mantenido al respecto:

“... A. Este Órgano Asesor ha mantenido históricamente la tesis de que los entes públicos no estatales no están obligados a cancelar a sus empleados las anualidades a las que se refiere la Ley de Salarios de la Administración Pública.

B. A raíz de una serie reiterada de fallos de la Sala Segunda que establecieron la obligación de JUPEMA de cancelar anualidades a sus servidores, esta Procuraduría en sus dictámenes C-213-2008 del 20 de junio de 2008, C-264-2011 del 25 de octubre de 2011 y C-126-2012 del



ASESORIA JURIDICA

Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

6 de abril del 2018
AJ-OF-128-2018
Página 4/5

28 de mayo de 2012, decidió modificar su posición mientras esa doctrina jurisprudencial se mantuviera vigente.

C. A partir de la sentencia n.º 1101-2012 de las 9:55 horas del 5 de diciembre de 2012, la Sala Segunda cambió de criterio e indicó, en múltiples ocasiones, **que los entes públicos no estatales cuyo régimen de empleo no esté sometido al Derecho Público, no tienen la obligación de reconocer el pago de las anualidades previstas en la Ley de Salarios de la Administración Pública.**

D. En virtud de ese viraje jurisprudencial, se reconsidera de oficio el dictamen C-213-2008 del 20 de junio de 2008, solamente en tanto estableció la obligación del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes de cancelar a sus empleados las anualidades previstas en la Ley de Salarios de la Administración Pública. Se reconsidera, también de oficio, el dictamen C-264-2011 del 25 de octubre de 2011 y el C-126-2012 del 28 de mayo de 2012, en tanto establecieron la obligación de la JUPEMA de cancelar a sus empleados las anualidades a las que se refiere la Ley de Salarios de la Administración Pública...” (el resaltado no corresponde al original)

De esta forma, a partir de los dictámenes de cita, es que se concluye que solo aquellos entes públicos no estatales cuyo régimen de empleo se encuentre sometido a las reglas del derecho público, sí serán susceptibles del pago por concepto de anualidades al amparo de la Ley de Salarios de la Administración Pública”.

Dado lo señalado anteriormente, resulta evidente que quien ostenta la competencia para determinar si un funcionario que laboró en un ente público no estatal, se encontraba regido por las reglas del empleo público, es la Administración Activa de la institución que reconocerá las correspondientes anualidades, y la misma deberá utilizar los mecanismos probatorios que considere pertinentes para efectuar dicha comprobación.

Finalmente, con respecto a lo señalado en el oficio número DAF-AL-44-2018 del 25 de enero de 2018 emitido por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda con respecto al oficio AJ-354-2005 del 29 de abril de 2005 de esta Asesoría Jurídica, debe aclararse que según lo indicado supra y a la luz de la reconsideración que se determinó en la jurisprudencia, el criterio mencionado anteriormente resulta ineficaz en la actualidad, siendo que el mismo, respondió a una consulta en tiempo y espacio específicos.



ASESORIA JURIDICA
Contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica desde 1953

6 de abril del 2018
AJ-OF-128-2018
Página 5/5

En espera de haber aclarado su consulta en forma suficiente, atentamente,

5

Original firmado (Licda. Engie Vargas Calderón)

Licda. Engie Vargas Calderón
Asesoría Jurídica

EVC/AMRR