

9 de abril de 2024

PJD-3-2024

Señora
Rocio Hernández Morelli
Líder de Supervisión
División de Supervisión Operativa Financiera

Estimada señora:

Me refiero a la solicitud planteada por el sistema de trámites para la atención de varias consultas derivadas del estudio de beneficios realizado en el Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial (FPJPJ), relacionadas con la fórmula de cálculo para determinar el monto de la pensión y la aplicación del tope de pensión dispuesto en el artículo 225 de la Ley N.º 9544 de 24 de abril de 2018.

Para atender esta consulta, la División de Asesoría Jurídica elaboró el siguiente criterio.

I. Antecedentes

Según se indica en el informe de consulta.

I. Antecedentes

El Consejo Superior en sesión N° 100-15, del 12 de noviembre de 2015, artículo LXXXVII, recibe el “Informe sobre la interpretación y aplicación del transitorio III de la Ley Marco de Pensiones, solicitado por la Auditoría Judicial mediante el Informe de Advertencia N° 834-76-SAFJ-17-UJ2015 de 8 de setiembre de 2015” por parte de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, en el cual analizan si la metodología para el otorgamiento y cálculo de las jubilaciones se apega a lo dispuesto en el transitorio III de la Ley Marco (N.º 7302). Según el informe, la Dirección de Gestión Humana utilizaba en el cálculo de los beneficios, la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Salario promedio} * \text{edad del servidor}}{60 - \text{años descuento}} = \text{monto de la jubilación} \quad (1)$$

Lo anterior, se realizaba con respaldo en el acuerdo tomado por el Consejo Superior en la sesión número 13-06, del 28 de febrero del 2006, artículo VIII, el cual indica lo siguiente: “(...) el porcentaje de la jubilación será el que resulte de dividir entre el número de años que se obtenga luego del descuento y según las demás reglas de la LOPJ actual.”

Sin embargo, la División Jurídica del Poder Judicial concluye que lo correcto es dividir entre sesenta cuando se opte por la jubilación antes de cumplir cincuenta y cinco años (según lo dispuesto en el numeral 225 de la LOPJ) y aplicar la fórmula entre sesenta

PJD-3-2024

Página 2

menos el descuento, solamente cuando la persona a jubilarse cuente con ese mínimo de edad y deba aplicarse el descuento 2x1 establecido en el Transitorio III de la Ley N.º 7302.

Finalmente, como medida precautoria y en resguardo de los intereses del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, el Consejo Superior acordó en la sesión precitada, lo siguiente: “(...) se suspende temporalmente, a partir de la fecha de este acuerdo, la interpretación que se ha venido aplicando al Transitorio III de la Ley 7302 (Ley Marco de Pensiones)”.

Sin embargo, en sesión N.º 106-15 del 03 de diciembre de 2015, artículo XXXIX, el Consejo Superior aclaró a la Dirección de Gestión Humana, que a las personas que les es aplicable el Transitorio III de la Ley N.º. 7302, deben tener al menos 55 años de edad y 30 años de servicio. Además, dispuso que la citada Dirección en los casos similares debía aplicar el criterio señalado anteriormente y remitir para aprobación de este Consejo los cálculos respectivos.

Conforme lo expuesto, el Fondo ha mantenido el método de cálculo utilizado por la Dirección de Gestión Humana, en el cual el divisor es igual a 60 menos el descuento, a pesar de que el artículo 225 de la ley N.º 7333 señala explícitamente que “el producto se dividirá entre sesenta”.

[...]

II. Supervisión

a. Revisión de los beneficios concedidos con fundamento en el Transitorio VI de la Ley 9544

En el 2023 se realizó un estudio al FJPPJ con el objetivo de revisar los beneficios otorgados bajo el Transitorio VI de la Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N.º. 9544).

De acuerdo con la revisión realizada, se determinaron 357 casos que fueron otorgados con base en este transitorio, de los cuales 82 casos se otorgaron incorrectamente, por lo siguiente:

Los jubilados contaban con al menos 30 años de servicio, pero menos de 60 años al momento del retiro, por lo que el beneficio se calculó en proporción a la edad del servidor conforme lo que se indica en el artículo 225, inciso a), de la ley N.º 7333. Sin embargo, dicha proporcionalidad se estimó con un denominador diferente a los 60 años, situación que difiere a lo establecido en el artículo precitado. En vista de lo anterior, se solicitó al Fondo el acta de aprobación de cada caso y se determinó que el monto de jubilación se calculó con base en la ecuación (1) precitada, siendo lo correcto, dividir el numerador entre los sesenta años.

Conforme lo anterior, se determinó que el FJPPJ realizó una interpretación y aplicación incorrecta de la ley N.º. 7333 (artículo 225) y el transitorio III de la ley N.º. 7302, en el

PJD-3-2024

Página 3

cálculo de las pensiones. Según la ley, un beneficio por vejez solo podría otorgarse de acuerdo con las siguientes alternativas, excluyentes entre sí:

- a) Pensión completa con 30 años de servicio y 60 años, de conformidad con la Ley 7333 y sin derecho a aplicar el Transitorio III de la Ley 7302.*
- b) Pensión completa con 30 años de servicio y edad entre 55 y 59 años, con derecho a aplicar el Transitorio III de la Ley 7302, según los años que pueda descontar.*
- c) Pensión proporcional, si cumple alguno de los requisitos establecidos en el artículo 225 de la Ley 7333: 60 años o 30 años de servicio.*

Es importante destacar que mediante los oficios SP-629-2016 y SP-1132-2016 se le había comunicado al Fondo que la aplicación de las precitadas leyes es excluyente (ver anexos 3 y 4); sin embargo, la JUNAFO mantuvo la aplicación incorrecta de la ley.

b. Revisión de los beneficios por sobrevivencia cuyo causante corresponde a un exmagistrado

También se revisaron los beneficios por sobrevivencia aprobados por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a los sobrevivientes de los exmagistrados, y se encontraron cinco casos que exceden el tope de la pensión según el artículo 225 de la ley N° 9544, que dice: “Ninguna jubilación podrá ser superior a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial”.

III. Petitoria

- 1. Con respecto los beneficios concedidos con fundamento en el Transitorio VI de la Ley 9544, se solicita indicar si procede la combinación del Transitorio III de la ley N.º 7302, con el artículo 225 (pensión proporcional) de la ley N.º 7333.*
- 2. En caso de que la combinación de leyes precitadas no proceda conforme a la ley, ¿tiene SUPEN la competencia legal para solicitar al Fondo un proceso de lesividad para los 82 casos que se aplicaron de forma combinada? y/o ¿qué tipo de sanción legal se le puede aplicar al Fondo?*
- 3. Con respecto al artículo 225 de la ley N.º 9544, se solicita un criterio legal, con respecto a si el término de jubilación incorpora los beneficios por sobrevivencia, con el propósito de determinar si le es aplicable el tope establecido en dicho artículo.*

IV. Normativa legal y análisis de fondo

- a) Sobre la concesión de beneficios durante la vigencia del transitorio VI Ley N.º 9544.***

El Transitorio III de la Ley Marco de Pensiones (Ley N.º 7302), el cual se encuentra vigente y les aplica a los funcionarios del Poder Judicial, dispone lo siguiente.

PJD-3-2024

Página 4

TRANSITORIO III.- *Aquellas personas, cuya edad para pensionarse o jubilarse quede establecida a los sesenta años y que, a la entrada en vigor de esta Ley, sean o hayan sido servidores de los regímenes contemplados en esta norma, podrán descontar de la edad de retiro un año por cada dos años servidos y cotizados para la Administración Pública. En todo caso, para poder pensionarse o jubilarse, se requerirá tener un mínimo de cincuenta y cinco años de edad y los años servidos que determine su régimen. (El resaltado no es del original).*

Por otro lado, dentro de los principales cambios que Ley N.º 9544 incorporó en materia de requisitos y beneficios del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se encuentran: la edad de retiro pasa de 60 a 65 años, con posibilidad de un retiro anticipado a los 60 años para las mujeres y de 62 años los hombres. El salario de referencia pasa de los mejores 24 salarios a los últimos 240 salarios actualizados por inflación, además, se establece de un tope de pensión igual a 10 veces el salario base más bajo pagado por el Poder Judicial, actualmente, un monto mayor a ₡4,3 millones. La Ley N.º 9544 tiene un transitorio VI que indica lo siguiente:

Transitorio VI. *Los servidores judiciales que cumplan con los requisitos para adquirir el derecho a la pensión según lo establecía el texto del título IX de la Ley N.º 7333, de 5 de mayo de 1993, dentro de los dieciocho meses posteriores a la promulgación de la presente ley, podrán pensionarse al amparo de las disposiciones establecidas en el mencionado texto.*

El otorgamiento de los beneficios por vejez durante los dieciocho meses previstos en dicho transitorio VI se rigió por las siguientes disposiciones:

Artículo 224.- *Los servidores judiciales podrán acogerse a una jubilación igual al salario promedio de los últimos veinticuatro mejores salarios mensuales ordinarios, devengados al servicio del Poder Judicial, siempre que hayan cumplido sesenta años de edad y el número de años trabajados para la Administración Pública sea al menos de treinta.*

Artículo 225.- *Si no se cumpliera con la edad o el número de años de servicio citado, la jubilación se calculará en la siguiente forma:*

Si el retiro se produjere al cumplir treinta o más años de servicio, pero sin haber cumplido los sesenta años de edad, la jubilación se calculará en proporción a la edad del servidor. Para fijarla, se multiplicará el monto del salario promedio, según la regla del artículo 224, por la edad del servidor y el producto se dividirá entre sesenta; el resultado de esta operación constituirá el monto de la jubilación. (El resaltado no es del original).

Si el retiro se produjere al cumplir el servidor sesenta o más años de edad, pero antes de cumplir treinta años de servicio, la jubilación se acordará en proporción a los años laborados. Para fijarla, se multiplicará el monto del salario promedio indicado

PJD-3-2024

Página 5

en el artículo anterior por el número de años servidos y el producto se dividirá entre treinta; el resultado será el monto de la jubilación. (El resaltado no es del original).

Por su parte, los requisitos y la forma de cálculo de las prestaciones por vejez introducidas por la Ley N.º 9544 son las siguientes:

ARTÍCULO 224- *Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), siempre y cuando hayan cumplido sesenta y cinco años de edad y hayan trabajado al menos treinta y cinco años.*

ARTICULO 224 bis- *Los servidores con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación anticipada si no se cumpliera con la edad o el número de años de servicio, citado en el artículo anterior. Esta se calculará de la siguiente forma:*

a) Si el retiro se produjera al cumplir treinta y cinco o más años de servicio, pero sin haber cumplido los sesenta y cinco años de edad, la jubilación se calculará en proporción a la edad del servidor:

1) Las mujeres deben haber cumplido al menos sesenta años y los hombres al menos sesenta y dos años.

2) El cálculo se hará multiplicando la pensión obtenida según lo establecido en el artículo 224 para el cálculo de la jubilación ordinaria, por la edad del servidor y el producto se dividirá entre sesenta y cinco; el resultado de esta operación constituirá el monto de la jubilación anticipada.

b) Si el retiro se produjera al cumplir el servidor sesenta y cinco o más años de edad, pero antes de cumplir treinta y cinco años de servicio, la jubilación se acordará en proporción a los años laborados, siempre que el número de años servidos no sea inferior a veinte. Para fijarla, se multiplicará el monto de la jubilación ordinaria, indicado en el artículo 224 por el número de años servidos y el producto se dividirá entre treinta y cinco; el resultado será el monto de la jubilación anticipada.

ARTÍCULO 225- *Ninguna jubilación podrá ser superior a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial. El monto de las pensiones y las jubilaciones en curso de pago y las que se otorguen en el futuro se reajustará por variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).*

PJD-3-2024

Página 6

Para una mayor comprensión sobre los requisitos de pensión, así como la fórmula de cálculo de conformidad con las leyes 7333 y 9544, se presenta el siguiente cuadro:

Ley 7333 Transitorio III	Ley 7333 de 15 de julio de 1993, entro en vigor el 01 de enero de 1994	Ley 9544 de 22 de mayo de 2018 Transitorio VI	Ley 9544 de 22 de mayo de 2018
<p>Requisitos:</p> <p>Pensión completa 55 años y 30 años de servicio:</p> <p>Pensión proporcional a la edad y tiempo de servicio, sea para hombres y mujeres a los 55 años y 30 años de servicio.</p>	<p>Requisitos:</p> <p>60 años y 30 años de servicio.</p> <p>Pensión proporcional a la edad y tiempo de servicio, para hombres y mujeres.</p>	<p>Requisitos:</p> <p>60 años y 30 años de servicio.</p> <p>Pensión proporcional a la edad y tiempo de servicio, para hombres y mujeres.</p>	<p>Requisitos:</p> <p>65 años y 20 años de servicio.</p> <p>Pensión proporcional: Mujeres: 60 Hombres: 62</p>
<p>Cálculo de la pensión proporcional</p> <p>Por edad:</p> <p>salario promedio *la edad del servidor/60</p>	<p>Cálculo de la pensión proporcional:</p> <p>Por edad:</p> <p>salario promedio *la edad del servidor/60=monto de la jubilación</p> <p>Por tiempo de servicio:</p> <p>Salario promedio*años de servicio del trabajador/30=monto de la jubilación</p>	<p>Cálculo de la pensión proporcional</p> <p>Por edad:</p> <p>salario promedio *la edad del servidor/60=monto de la jubilación</p> <p>Por tiempo de servicio:</p> <p>Salario promedio*años de servicio del trabajador/30=monto de la jubilación</p>	<p>Cálculo de la pensión proporcional</p> <p>Por edad:</p> <p>Jubilación ordinaria*la edad del servidor/65 años</p> <p>Por tiempo de servicio:</p> <p>Jubilación ordinaria*años de servicio del servidor/35 años.</p>

En nuestra opinión no debería existir ninguna duda sobre la aplicación de la fórmula de cálculo, en el sentido de que lo correcto es dividir el numerador entre los sesenta años. Sin embargo, como se verá de seguido a lo interno del Poder Judicial existen dos posiciones acerca del momento en que se aplica el Transitorio III de la Ley 7302.

PJD-3-2024

Página 7

Según la información que se aporta con la consulta, la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial utiliza la siguiente fórmula cuando aplica lo dispuesto en el Transitorio III de la Ley 7302:

$$\frac{\text{Salario promedio} * \text{edad del servidor}}{60 - \text{años descuento}} = \text{monto de la jubilación}$$

Lo anterior, lo hace en apego del acuerdo tomado por el Consejo Superior en la sesión número 13-06, del 28 de febrero del 2006, artículo VIII, el cual indica que: “(...) el porcentaje de la jubilación será el que resulte de dividir entre el número de años que se obtenga luego del descuento y según las demás reglas de la LOPJ actual.”

Sin embargo, la Dirección Jurídica del Poder Judicial en “Informe sobre la interpretación y aplicación del transitorio III de la Ley Marco de pensiones, N.º 834-76 SAFJ-17-UJ2015 de 8 de setiembre de 2015” concluyó que lo correcto es dividir entre sesenta años cuando se opte por la jubilación antes de cumplir cincuenta y cinco años (según lo dispuesto en el numeral 225 de la LOPJ de la Ley 7333) y aplicar la fórmula entre sesenta años menos el descuento, solamente cuando la persona a jubilarse cuente con ese mínimo de edad y deba aplicarse el descuento 2x1 establecido en el Transitorio III de la Ley N.º 7302.

Para una mayor comprensión se adjunta el siguiente cuadro donde se muestran las dos posiciones descritas.

Fórmula de cálculo	
Dirección de Gestión Humana	División jurídica
<p><i>Salario promedio X edad del servidor (a la solicitud) /60 – descuento/ la edad del servidor</i></p> <p>Por ejemplo: Salario promedio*58/58</p>	<p><i>Salario promedio X edad del servidor/60</i></p> <p>Utilizando el mismo ejemplo: Salario promedio*58/60</p>

Ante la divergencia de criterios expuesta, es la opinión de esta División de Asesoría Jurídica que lo más recomendable es solicitarle a la Junta Administrativa del FPJ que plantee la consulta ante la Procuraduría General de la República y que sea esa instancia la que defina cuál es la fórmula de cálculo que se debe aplicar para determinar el monto de la jubilación.

PJD-3-2024

Página 8

Con respecto a los criterios, C-088-2005, del 01 de marzo de 2005 y, C-011-2016 del 19, de enero de 2016, de la Procuraduría General de la República, que fueron aportados por la Junta Administrativa para justificar la interpretación que ha venido aplicando al momento de otorgar los beneficios en este caso¹, considera esta asesoría que estos no son de recibo. El primero se refiere a la aplicación del Transitorio III de la Ley N.º 7302 al régimen de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial y, el segundo, es una consulta que realizó la Auditoría Judicial sobre la anulación de un acto declarativo de derechos, alegando que se encontraba viciado de nulidad, por haberse otorgado fuera de los alcances de la ley vigente al momento del hecho generador. Ninguno de los criterios se refiere a la fórmula de cálculo para determinar el monto de la pensión.

b) Sobre la aplicación del tope superior en la concesión de beneficios por sobrevivencia

De acuerdo con la consulta planteada, revisados los beneficios por sobrevivencia otorgados por la Junta Administrativa se encontraron cinco casos donde el monto de la jubilación excede el tope de la pensión dispuesto en el artículo 225 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La duda que se plantea es si el término “jubilados” a que se refiere esa norma, incorpora los beneficios por sobrevivencia, con el propósito de determinar si a estos les es aplicable el tope establecido en dicho artículo 225, el cual señala lo siguiente:

Artículo 225- Ninguna jubilación podrá ser superior a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial. El monto de las pensiones y las jubilaciones en curso de pago y las que se otorguen en el futuro se reajustará por variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (Lo resaltado no es del original).

Al respecto, considera esta Asesoría que la Ley Orgánica del Poder Judicial utiliza indistintamente los términos pensionado y jubilado, al momento de establecer los requisitos y beneficios.

No obstante, el *Reglamento general del régimen del Fondo de Jubilaciones y Pensiones* establece en el artículo 2º la definición de “jubilación” y “pensión”, y se indica que:

Jubilación: *Derecho de la persona servidora judicial de percibir una asignación, cumpliendo con los requisitos de Ley, calculada según los años de servicio y de edad al retirarse libremente de la función judicial.*

¹ El Fondo ha mantenido el método de cálculo utilizado por la Dirección de Gestión Humana, en el cual el divisor es igual a 60 menos el descuento, a pesar de que el artículo 225 de la ley N.º 7333 señala explícitamente que “el producto se dividirá entre sesenta”.

PJD-3-2024

Página 9

Pensión: Derecho que tienen las personas beneficiarias a percibir una asignación mensual cuando fallece la persona servidora o jubilada judicial y que se adquiere con el cumplimiento de los requisitos fijados por la ley para la obtención de tal beneficio.

De acuerdo con el ese Reglamento, la jubilación es el derecho del servidor que cumple con los requisitos para recibir el beneficio, es decir, el jubilado, y la pensión se refiere a la persona beneficiaria cuando el jubilado fallece, es decir, el sobreviviente.

En principio, y por tratarse de un reglamento vigente, este debe ser aplicado por la Junta Administradora.

No obstante, la legalidad de dicho Reglamento, y en particular de esta diferenciación, debería ser consultada, al igual que como se propuso en el apartado anterior, a la Procuraduría General de la República, dado que, tal y como se indicó, no encuentra fundamento en ninguna de las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por su parte, esta diferenciación está ocasionando un efecto que resulta perjudicial para el fondo, dado que ha permitido que en el caso de las pensiones por sobrevivencia no se aplique un monto máximo de pensión, lo cual resulta fundamental para generar su equilibrio y sostenimiento.

Por otro lado, la Junta Administrativa del Fondo podría estar incurriendo en fraude de ley al no aplicar el tope a los jubilados que superen el tope previsto en el artículo 225 de cita.

V. Sobre las preguntas planteadas

1. Con respecto los beneficios concedidos con fundamento en el transitorio VI de la ley 9544, se solicita indicar si procede la combinación del transitorio III de la ley N.º 7302, con el artículo 225 (pensión proporcional) de la ley N.º 7333.

No es procedente hacer combinación de fórmulas de cálculo para la determinación del monto de pensión, la ley es clara e indica expresamente cómo se debe calcular la pensión. Los beneficios concedidos bajo las disposiciones del Transitorio VI deben calcularse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley 7333.

Se evidencia la existencia de una divergencia de criterios entre la división jurídica del Poder Judicial y la Corte Plena para la determinación del monto de la pensión. Debido a lo anterior, es criterio de esta División de Asesoría Jurídica que es conveniente hacer la consulta a la Procuraduría General de la República y que sea esa instancia la que determine cuál es la fórmula de cálculo que corresponde aplicar.

PJD-3-2024

Página 10

2. En caso de que la combinación de leyes precitadas no proceda conforme a la ley, ¿tiene Supen la competencia legal para solicitar al Fondo un proceso de lesividad para los 82 casos que se aplicaron de forma combinada? y/o ¿qué tipo de sanción legal se le puede aplicar al Fondo?

Es la Junta Administrativa del Fondo la instancia competente para determinar si hubo un error en la aplicación de la fórmula de cálculo para determinar el monto de la pensión y establecer si debe declarar la nulidad evidente y manifiesta del acto o por el contrario iniciar el procedimiento para declarar lesivo el acto.

La Superintendencia como órgano supervisor puede solicitarle a la Junta Administrativa que haga la revisión y determine a las acciones administrativas y judiciales que correspondan.

El marco sancionatorio es muy limitado y la conducta descrita no está tipificada de forma tal que no es posible sancionar.

3. Con respecto al artículo 225 de la ley N. ° 9544, se solicita un criterio legal, con respecto a si el término de jubilación incorpora los beneficios por sobrevivencia, con el propósito de determinar si le es aplicable el tope establecido en dicho artículo.

El tope de pensión debe de aplicarse a todos los beneficiarios del Fondo, sean estos pensionados o jubilados, ya que su objetivo es establecer un monto máximo de pensión, en aras de generar el equilibrio y sostenimiento del fondo y en apego a esa norma ninguna jubilación o pensión debería superar esa suma.

La ley se refiere a jubilados como todos los beneficiarios del fondo, es en el reglamento donde se hace la distinción de jubilados y pensionados para otros efectos, sin embargo, de ninguna forma puede entenderse que es para la aplicación del tope de pensión.

La Junta Administrativa del Fondo podría estar incurriendo en fraude de ley al no aplicar el tope a los pensionados/jubilados que superen esa suma.

Atentamente,

Elaborado por: Ana Matilde Rojas Rivas Revisado por: Jenory Díaz Molina
Abogada Coordinadora

Aprobado por Nelly Vargas Hernández, directora

División Asesoría Jurídica