

**San José, 28 de setiembre de 2022  
Criterio DJ-C-478-2022**

**Señoras y señores  
Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones  
Poder Judicial**

**Estimadas señoras y estimados señores:**

Mediante oficio número TEJ 019-22 del 16 de agosto de 2022, se transcribe acuerdo adoptado por el Tribunal Electoral Judicial, en sesión número 06-2022, celebrada el 11 de agosto de 2022, artículo IV.

En esa sesión se revisó el oficio número 0257-DJA-2022, del 10 de agosto de 2022, remitido por la Dirección de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, en el que se solicita criterio del Tribunal Electoral Judicial para dimensionar adecuadamente el plazo de permanencia de las personas que resulten elegidas en el proceso electoral desarrollado para designar a los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Sobre esa gestión, el Tribunal Electoral Judicial acordó tomar nota de la petición planteada por la Dirección de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y solicitar a esta Dirección Jurídica la emisión de un criterio referido a la correcta interpretación de los plazos de permanencia de las personas escogidas en proceso electoral interno para ocupar los cargos de integrante de la mencionada junta.

Al respecto, se indica lo siguiente:

**1. Introducción.**

**1.1. Cuestiones previas.**

La Dirección de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial pide criterio al Tribunal Electoral Judicial, para definir la correcta interpretación de los plazos de permanencia aplicables al vigente proceso de elección de integrantes propietarios y suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Tomando en consideración (1) el contenido del artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, (2) lo dispuesto en el numeral 40 del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, (3) la vigencia quinquenal de los nombramientos originados en el anterior proceso de elección de integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y (4) el actual proceso de elección de integrantes propietarios y suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial; esa junta estima necesario discernir la correcta interpretación de los plazos de permanencia en los cargos de la junta administradora, por entender que puede darse alguno de los siguientes escenarios: a.) *Los plazos de nombramiento de nuevos integrantes rijan por un plazo de cinco años a partir de este proceso de elecciones. Lo que implicaría tener diferentes fechas de vencimiento de los integrantes en el cargo, y;* b.) *Interpretar que el plazo de nombramiento de los integrantes que sean elegidos en el presente proceso electoral, será por el remanente del plazo original de nombramiento de este quinquenio, es decir, hasta el año 2025. En similar situación a como ocurre con las sustituciones de los diputados en la Asamblea Legislativa.*

Añade, el primer escenario exige organizar procesos electorales con mayor frecuencia, generando la necesidad de incluir el costo de esos procesos en el presupuesto, así como la urgencia de adquirir o desarrollar un sistema de votaciones. En cuanto al segundo escenario, apunta, restringe la frecuencia de procesos electorales para escoger integrantes de la junta administradora, disminuyendo la complejidad de organizar esos procesos.

En vista de lo expuesto, el Tribunal Judicial Electoral acordó tomar nota de lo indicado por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y solicitar criterio a esta Dirección Jurídica, sobre la correcta interpretación de los plazos de permanencia en los cargos de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial de los representantes electos por el colectivo judicial.

## **1.2. Estructura del criterio.**

Para atender lo solicitado, esta Dirección propone revisar la normativa que regula la elección democrática y el plazo del nombramiento de los representantes de los trabajadores judiciales en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, para extraer de ella los principios y derechos relacionados con el tema sometido a revisión y las reglas aplicables al caso.

Posteriormente, estudiar los principios jurídicos y los derechos involucrados en el procedimiento de elección y vigencia del nombramiento de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial escogidos por el colectivo judicial.

Finalmente, confrontar los principios y las reglas jurídicas vinculadas con la duración del nombramiento de los delegados de los servidores judiciales en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, para definir el plazo de vigencia legalmente apropiado para esos cargos.

## **2. Normativa aplicable a la elección y vigencia de los nombramientos de los representantes de los trabajadores judiciales en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

### **2.1. Ley Orgánica del Poder Judicial.**

En primer lugar, se debe mencionar el artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esa norma crea la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, otorgándole el rango de órgano interno del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las competencias legalmente asignadas.

**Artículo 239.** Se crea la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial como un órgano del Poder Judicial, que contará con completa independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que le otorga la ley.

Le corresponde a la Junta:

- a) Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Poder Judicial.
- b) Estudiar, conocer y resolver las solicitudes de jubilación y pensión que se le presenten.
- c) Recaudar las cotizaciones que corresponden al Fondo y ejercer las acciones de cobro necesarias.
- d) Atender las solicitudes de reingreso a labores remunerativas de jubilados inválidos.
- e) Realizar los estudios actuariales con la periodicidad establecida en la normativa emitida al efecto por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y la Superintendencia de Pensiones (Supen).
- f) Invertir los recursos del Fondo, de conformidad con la ley y con la normativa que al efecto dicte el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia de Pensiones.
- g) Cumplir con la legislación y la normativa que dicten tanto el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero como la Superintendencia de Pensiones.
- h) Dictar las normas para el nombramiento, la suspensión, la remoción y la sanción del personal; así como aprobar el plan anual operativo, el presupuesto de operación, sus modificaciones y su liquidación anual.
- i) Todas las demás atribuciones que le asignen la ley y sus reglamentos.

Con base en el resultado de los estudios actuariales, y con autorización de la Superintendencia de Pensiones, la Junta Administrativa podrá modificar los parámetros iniciales establecidos en esta ley respecto de los requisitos de elegibilidad, el perfil de beneficios, así como los aportes y las cotizaciones de los servidores judiciales y de las jubilaciones y las pensiones previstos en la ley, siempre que esto sea necesario para garantizar el equilibrio actuarial del Régimen.

La Junta contará con personalidad jurídica instrumental para ejercer las atribuciones que la ley le asigna, así como para ejercer la representación judicial y extrajudicial del Fondo.

Se financiará con una comisión por gastos administrativos que surgirá de deducir un cinco por mil de los sueldos que devenguen los servidores judiciales, así como de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo. Con estos recursos se pagarán las dietas de los miembros de la

Junta Administrativa, los salarios de su personal y, en general, sus gastos administrativos. Los recursos ociosos serán invertidos de conformidad con lo previsto en el artículo 237 de esta ley.

La conformación de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se encuentra regulada en el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

**Artículo 240.** La Junta Administradora estará conformada por tres miembros que serán electos democráticamente por el colectivo judicial, así como por tres miembros designados por la Corte Plena, con perspectiva de género en ambos casos. Cada integrante titular tendrá un suplente para que lo sustituyan en sus ausencias, quien deberá cumplir con los mismos requisitos del titular.

Quienes integran la Junta durarán en sus cargos cinco años, luego de los cuales podrán ser reelectos, todo conforme con la reglamentación que al efecto habrá de dictarse por la Corte Plena, previa audiencia conferida a las organizaciones gremiales del Poder Judicial.

En la primera sesión ordinaria, la Junta designará a la persona que habrá de presidir las sesiones, esta designación se hará por un espacio temporal de un año, debiendo alternarse cada año entre los representantes del colectivo judicial y de la Corte Plena. Además, se designará a quien le sustituya en caso de ausencia. La persona que preside tendrá voto calificado en caso de empate.

Los miembros de la Junta Administradora no devengarán ninguna dieta pero sí contarán con los permisos necesarios para atender las sesiones. Para ser miembro de la Junta se deberá cumplir con los siguientes requisitos, los cuales deberán ser documentados y demostrados ante la Superintendencia de Pensiones (Supen):

- a) Contar con título universitario en carreras afines a la administración de un fondo de pensiones y estar incorporado al colegio profesional respectivo, cuando así corresponda.
- b) Ser de reconocida y probada honorabilidad.
- c) Contar con conocimientos y al menos cinco años de experiencia en actividades profesionales o gerenciales relevantes para la administración de un fondo de pensiones, de manera que todos los miembros de este órgano posean habilidades, competencias y conocimientos que les permitan realizar el análisis de los riesgos que afectan a la Junta y al Fondo.

No podrán ser miembros de la Junta:

- 1) Las personas contra quienes en los últimos diez años haya recaído sentencia judicial penal condenatoria por la comisión de un delito doloso.
- 2) Las personas que en los últimos diez años hayan sido inhabilitadas para ejercer un cargo de administración o dirección en la Administración Pública o en las entidades supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Seguros (Sugese), la Superintendencia de Valores (Sugeval) y la Superintendencia de Pensiones (Supén).

La Integración del órgano deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, asegurando que la diferencia entre el total de hombres y mujeres no sea superior a uno.

En aquello relacionado con la consulta planteada, la norma transcrita establece que la junta administradora estará conformada por seis miembros titulares, de los cuales, tres son designados por Corte Plena y los otros tres electos democráticamente por el colectivo judicial. Asimismo, indica, cada integrante titular tiene un suplente, encargado de sustituirle en caso de ausencia.

Además, señala, los integrantes de la junta administradora ocupan sus cargos durante un período de cinco años, al cabo de los cuales pueden ser reelectos, por

períodos similares, siguiendo la reglamentación emitida por Corte Plena para regular el tema.

Adicionalmente, de manera tácita, reconoce a favor de cualquier persona la posibilidad de proponer su nombre como candidato para integrar la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, previo cumplimiento de los requisitos descritos en la norma.

## **2.2. Principios, derechos y reglas asociadas a la elección de los representantes del colectivo judicial en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, derivadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial.**

Atendiendo el contenido de las normas expuestas, se extrae el siguiente listado de principios, derechos y reglas relacionadas con la elección de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, elegidos por el conglomerado judicial:

- a. **Órgano interno.** La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano interno del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa.
- b. **Sujeción al Derecho Público Administrativo.** Como órgano interno de un ente público, la actividad relacionada con la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se encuentra sujeta al Derecho Público Administrativo.
- c. **Principio de legalidad.** En su carácter de sujeto de derecho público, el funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se encuentra sometido al principio de legalidad.
- d. **Conformación. Procedimiento de designación de integrantes. Principio de participación ciudadana.** La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial está conformada por seis miembros titulares, los cuales son designados o electos mediante los siguientes procedimientos: a.1.) tres integrantes son designados por Corte Plena, conforme a la reglamentación emitida por ese órgano, y; a.2.) tres integrantes son electos democráticamente, mediante votación ejercida por los integrantes del colectivo judicial, siguiendo las disposiciones reglamentarias expedidas por Corte Plena para regular esas elecciones. En este último supuesto resulta aplicable el principio de participación, así como los derechos derivados de la participación en un proceso de elección democrática.
- e. **Suplencia de los integrantes.** Cada integrante titular de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial

tendrá un suplente, que será la persona encargada de sustituir al titular en caso de ausencia.

- f. Reglas aplicables a los suplentes de los miembros integrantes.** Los miembros suplentes deben cumplir los mismos requisitos que los integrantes titulares de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
- g. Principio de participación ciudadana en elección de integrantes titulares.** La faceta pasiva del proceso de elección democrática de los representantes del colectivo judicial en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, aquella referida a la posibilidad de (auto)proponer al electorado una candidatura para acceder a ese cargo, es abierta a la ciudadanía en general. Lo anterior implica que este aspecto del proceso electoral -también- se encuentra sometido a las reglas de la participación ciudadana en un proceso de elección democrática.
- h. Duración del cargo.** El cargo de miembro titular de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tiene un periodo de cinco años. Igual término aplica para el cargo de suplente de los integrantes titulares.
- i. Reelección.** Los integrantes titulares y sus suplentes pueden ser reelegidos en el cargo correspondiente, por un nuevo período de cinco años, siguiendo el procedimiento establecido en las regulaciones administrativas emitidas para normar esa reelección.
- j. Potestad Reglamentaria.** Se otorga a Corte Plena la potestad de reglamentar la designación, elección y reelección de los miembros titulares y suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. El ejercicio de esta competencia se encuentra sujeto a las reglas de la potestad reglamentaria.

### **2.3. Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

Por otra parte, según se desprende de las normas analizadas, existe regulación administrativa emitida para reglamentar lo concerniente a la conformación de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y la duración de su nombramiento. Actualmente, se encuentra vigente el Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (circular N° 118-2018), emitido por Corte Plena.

Siempre vinculado con el objeto de este criterio, enfocado en definir el plazo del período de los representantes de los trabajadores electos para ejercer en el futuro el cargo de integrante titular o suplente de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, el reglamento citado regula (entre otras muchas cuestiones) aspectos conceptuales, así como los principios aplicables al proceso

electoral, la integración de la junta administradora, los procesos de selección de los integrantes titulares y suplentes, la duración de sus nombramientos (5 años), la reelección en el puesto y los requisitos legales para ocupar el cargo.

El artículo 1 del citado reglamento menciona su objeto y remarca que su emisión se da en el ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada a la Corte Plena en el numeral 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

**Artículo 1. Objeto.** El presente reglamento tiene por objeto regular el proceso para la elección de las personas integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Con la aprobación del presente Reglamento, la Corte Plena da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 240 párrafo 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según reforma introducida por la ley número 9544 de 28 de abril de 2018.

El ordinal 2 reitera el carácter jurídico de la junta administradora. Señala que es un órgano del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa, así como con personalidad jurídica instrumental, para el cumplimiento de sus fines legales.

**Artículo 2. La Junta Administradora.** La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, en adelante la Junta Administradora, es un órgano del Poder Judicial que posee personalidad jurídica instrumental para el cumplimiento de su cometido legal. Además, cuenta con completa independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que le otorga la ley.

El canon 3 define, entre otras cosas, lo que -institucionalmente- deberá entenderse como sistema de elección democrático, persona electora, colectivo judicial y Tribunal Electoral Judicial. Todos ellos importantes términos de referencia para interpretar la normativa analizada en este apartado.

**Artículo 3. Definiciones.** Para los efectos de este reglamento se definen los siguientes términos:  
**Sistema de elección democrático:** es un conjunto de reglas que determina como se lleva a cabo las elecciones, cuyo resultado se determina por la mayoría de los votos emitidos válidamente.

**Persona electora:** toda persona trabajadora activa (en propiedad o interina), que tenga nombramiento vigente registrado y aprobado tanto en la Dirección de Gestión Humana, así como en el Sistema de Proposición Electrónica de Nombramientos (denominada PIN), las personas jubiladas del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y las personas pensionadas de dicho Fondo que sean capaces y mayores de edad.

**Colectivo Judicial:** es el conjunto de las personas trabajadoras activas (en propiedad o interina), que tengan nombramiento vigente registrado y aprobado tanto en la Dirección de Gestión Humana, así como en el Sistema de Proposición Electrónica de Nombramientos (denominada PIN), y las personas jubiladas y pensionadas del Poder Judicial que sean mayores de edad, que deriven derechos o intereses legítimos de los fondos administrados por el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

**Clave electoral:** es la clave secreta personal que se utiliza para ingresar al sistema de votación. En caso de no contar con la clave, el Tribunal Electoral Judicial deberá definir el personal responsable de apoyar en este tema a la persona electora para que pueda ejercer su derecho al sufragio.

**Fraude electoral:** Consiste en una o más conductas engañosas o maquinaciones para lograr cambiar el resultado que hubieren tenido los comicios sin esas intervenciones ilícitas.

**Género y representación paritaria:** La Junta Administradora será integrada por igual número de representantes del género masculino y del femenino, de manera tal que, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no sea superior a uno.

Con el fin de garantizar la representación paritaria de género, se realizará primero la elección por parte del colectivo judicial; posteriormente, la Corte Plena hará la designación de sus representantes.

**Tribunal Electoral Judicial:** Órgano del Poder Judicial para organizar, dirigir y vigilar el proceso electoral.

La regla 4 enumera y describe los principios rectores del proceso electoral diseñado para escoger los representantes del colectivo judicial en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder judicial. Los principios incluidos en este canon constituyen referentes jurídicos importantes para determinar el régimen legal aplicable al plazo de vigencia del nombramiento de los futuros delegados del conglomerado judicial ante la referida junta administradora.

**Artículo 4. Principios del proceso electoral.** El proceso electoral para la escogencia de las personas integrantes de la Junta Administradora se regirá por los siguientes principios:

**Consumo responsable:** para hacer publicidad, siempre que sea posible, se evitará el uso del papel, utilizando los medios electrónicos u otros recursos; todo esto, para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

**Principio de transparencia:** garantizar que las personas tengan información accesible y veraz, sobre la forma en que se realice todo el proceso electoral y su resultado.

**Principio de publicidad:** garantizar la posibilidad de que las personas postulantes puedan difundir ampliamente su currículum y experiencia para que las personas votantes las conozcan. Además, las personas tendrán acceso al presente Reglamento que regula el proceso electoral, así como a toda la información que publique el Tribunal Electoral Judicial por medio de su página Web.

**Principio de participación:** que toda persona interesada en formar parte de la Junta Administradora y que cumpla con los requisitos, pueda postularse para la elección. Asimismo, en virtud de este principio se pretende que todas las personas del colectivo judicial participen en la votación.

**Principio democrático:** el voto de la mayoría legitima el nombramiento.

**Principio de independencia electoral:** los postulantes no podrán recibir apoyo de partidos políticos de representación cantonal, provincial o nacional, ni de los integrantes de la Junta Administradora o del personal de la misma.

**Principio de imparcialidad del Tribunal Electoral Judicial:** La imparcialidad es una condición esencial que debe revestir el Tribunal Electoral Judicial, el cual consiste en el deber que tienen, de ser ajenos o extraños a los intereses de las personas postulantes para la elección, sin favorecer a ninguna de ellas.

**Principio de accesibilidad:** el Tribunal Electoral Judicial velará para eliminar las barreras que impidan a una persona emitir su voto.

El precepto 5 recalca la integración de la junta administradora, así como los procesos de selección de los miembros titulares y suplentes, la duración de sus nombramientos, la reelección en esos puestos y la obligatoriedad para titulares y suplente de observar los requerimientos para optar por el cargo.

**Artículo 5. Integración de la Junta Administradora.** La Junta Administradora estará integrada por seis miembros titulares, además habrá seis miembros suplentes, quienes serán nombrados por períodos de cinco años, pudiendo ser reelectos. Los suplentes deberán cumplir los mismos requisitos que la ley establece para los integrantes titulares. Se requiere un suplente para cada integrante titular, para que le sustituya en sus ausencias.

Corresponde a la Corte Plena nombrar tres integrantes titulares de la Junta Administradora, así como a los tres integrantes suplentes. Por su parte, corresponderá al colectivo judicial elegir en forma democrática a los tres integrantes titulares, así como a los tres integrantes suplentes.

Para integrar la Junta Administradora se deberá cumplir la representación paritaria de ambos sexos; con ese fin, se realizará primero la elección por parte del colectivo judicial; posteriormente, la Corte Plena hará la designación de sus representantes.

El ordinal 6 menciona los requisitos del puesto, y el 7 las prohibiciones para ser miembro de la junta administradora. Ambas reglas replican lo establecido en el número 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Además, previa verificación de la concurrencia de los requisitos e inexistencia de las prohibiciones aludidas, permiten a la ciudadanía participar en el proceso de elección de los miembros de la junta, como posibles aspirantes y eventuales integrantes de la misma.

**Artículo 6. Requisitos para ser miembro de la Junta Administradora.** De conformidad con el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificado por la ley N° 9544, para ser miembro de la Junta Administradora, la persona deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Contar con título universitario en carreras afines a la administración de un fondo de pensiones y estar incorporado al colegio profesional respectivo, cuando así corresponda.
- b) Ser de reconocida y probada honorabilidad.
- c) Contar con conocimientos y al menos cinco (5) años de experiencia en actividades profesionales o gerenciales relevantes para la administración de un fondo de pensiones, de manera que todos los miembros de este órgano posean habilidades, competencias y conocimientos que les permitan realizar el análisis de riesgos que afectan a la Junta y al Fondo.

**Artículo 7.** Prohibiciones para ser miembro de la Junta Administradora. No podrán ser miembros de la Junta Administradora:

- a) Las personas contra quienes en los últimos diez años haya recaído sentencia judicial penal condenatoria por la comisión de un delito doloso.
- b) Las personas que en los últimos diez años hayan sido inhabilitadas para ejercer un cargo de administración o dirección en la Administración Pública o en las entidades supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Seguros, la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Pensiones.

Los numerales 8 a 12 desarrollan el procedimiento de selección de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial elegidos por Corte Plena.

Los artículos 13 a 24 regulan la estructura, la integración y el funcionamiento del Tribunal Electoral Judicial, así como el nombramiento y las funciones de los auxiliares de ese órgano, las personas fiscales.

Los canones 25 a 39 reglamentan la composición (y otras circunstancias) del electorado judicial, así como los pormenores del procedimiento electoral. Dentro de esas normas y para la elaboración de este criterio, destaca el inciso f del artículo 37, cuyo contenido, al reglar la etapa electoral, establece que la ausencia definitiva (por renuncia, despido o deceso) de un miembro titular de la junta administradora debe ser suplida por el miembro suplente que haya obtenido más votos durante la elección, mientras se hace un nuevo concurso.

**Artículo 37. Etapa electoral.** La etapa electoral comprende los siguientes pasos:

- a) Habrá un período para publicidad electoral durante el mes previo al día de las elecciones. Las personas candidatas tienen derecho a difundir toda clase de publicidad en igualdad de condiciones y oportunidades, siempre y cuando sea lícita y no sea contraria a la moral y a las buenas costumbres. Dentro de las instalaciones del Poder Judicial es prohibido celebrar manifestaciones, desfiles o marchas, así como el uso de altoparlantes, megáfonos o aparatos similares instalados como móvil o estacionarios.
- b) El día de las elecciones se podrá emitir el voto a partir de las siete y treinta horas hasta las veinte horas.
- c) A las veinte horas con un minuto se procederá al inicio del conteo electrónico de los votos, que será realizado en presencia de los integrantes del Tribunal Electoral Judicial, el cual hará una atenta invitación a las personas candidatas que quieran estar presentes. También asistirán en calidad de asesores la persona Directora Jurídica y Directora de Tecnología de la Información.
- d) El Tribunal Electoral Judicial declarará y comunicará -a través de su página Web- los resultados finales de las elecciones, a más tardar el día hábil siguiente. También deberá enviarse, a través de la Secretaría de la Corte, comunicación del resultado electoral a la Superintendencia de Pensiones y al Conassif.
- e) Las seis personas que obtengan mayor cantidad de votos serán las que resulten elegidas. Las tres con mayor cantidad de votos serán las personas integrantes titulares y las otras tres serán las personas integrantes suplentes.
- f) El Tribunal Electoral Judicial registrará y conservará el resultado de las elecciones, a fin de tener información sobre la cantidad de votos que obtuvo cada persona candidata, por si llegara a darse una eventual muerte, renuncia o despido de un titular, en cuyo caso, el respectivo miembro suplente que haya tenido más número de votos ocuparía el puesto del integrante titular ausente de la Junta Administradora y así sucesivamente si hubiere más vacantes, mientras se hace un nuevo concurso.

Los preceptos 40 y 41 introducen un procedimiento de urgencia, diseñado para elegir integrantes titulares o suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, cuando se comprometa el funcionamiento de ese órgano, por incumplir el quorum estructural, debido a la ausencia definitiva de los representantes del colectivo judicial.

Según esa norma, previa solicitud de los integrantes de la junta administradora, el Tribunal Electoral Judicial puede convocar a una elección abreviada para designar temporalmente a(l) (los) representante(s) necesario(s) para garantizar la continuidad del órgano, y la(s) persona(s) designada(s) ocupará(n) el cargo mientras se realiza el procedimiento de designación definitivo, según lo establecido en el reglamento.

**Artículo 40: Del proceso abreviado de urgencia:**

En caso de que por algún motivo sobreviniente, estando ya en funcionamiento el órgano, no se pudiere llegar a completar el quorum estructural para asegurar la continuidad en el funcionamiento de la JUNAFO, en razón de presentarse vacancias de los representantes del colectivo judicial propietarios y suplentes, el Tribunal Electoral Judicial podrá convocar a solicitud de los restantes integrantes de la indicada Junta por motivos de urgencia, a una elección abreviada para la designación temporal de los representantes necesarios para que el órgano pueda continuar operando, respetando los principios de este Reglamento.

Para dicho fin, los gremios del Poder Judicial podrán proponer uno o varios candidatos, así como podrá invitarse a participantes en procesos anteriores servidores judiciales que no hayan sido electos y han cumplido la revisión respectiva por parte de la Superintendencia de Pensiones.

El indicado proceso abreviado se realizará por los medios físicos o electrónicos que sean posibles, a fin de garantizar eficiencia, una participación abierta y democrática y transparencia en el proceso. Las personas designadas ocuparán el respectivo cargo hasta tanto no se realice el procedimiento de designación definitivo mediante el procedimiento establecido en el presente reglamento.

La aplicación de esta disposición no releva la obligación de los participantes de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para su integración.

#### **2.4. Reglas infralegales aplicables a la elección de los representantes del colectivo judicial en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, derivadas del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

Conforme lo apuntado, del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se derivan obtienen las subsiguientes reglas de rango reglamentario:

- a. Ejercicio de la potestad reglamentaria.** El reglamento es una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria, reconocida en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esa potestad se ejerce dentro de sus propios límites.
- b. Órgano interno.** La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano interno del Poder Judicial, con personalidad jurídica e independencia funcional, técnica y administrativa.
- c. Sujeción al Derecho Público Administrativo. Principio de legalidad.** Su funcionamiento se rige por el derecho público, de manera que se encuentra sometido al principio de legalidad.
- d. Principio de participación ciudadana.** El proceso electoral para la escogencia de las personas integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se rige por el principio de participación ciudadana.
- e. Conformación. Procedimiento de designación de integrantes. Principio de participación ciudadana.** La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial está integrada por seis miembros titulares y seis suplentes. Tres miembros titulares y tres miembros suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial son designados por Corte Plena, mediante

el procedimiento previsto en el reglamento. Tres miembros titulares y tres miembros suplentes son elegidos democráticamente en votación realizada por el colectivo judicial, siguiendo el procedimiento establecido en el reglamento. Este procedimiento se encuentra sujeto al contenido de las reglas derivadas del principio de participación (reserva de ley), así como a las reglas de los procesos democráticos.

- f. Suplencia de los integrantes.** Los miembros suplentes sustituirán a los miembros titulares de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial durante las ausencias temporales de los últimos.
- g. Reglas aplicables a los integrantes titulares y suplentes.** Los miembros titulares y suplentes de la junta administradora se encuentran sujetos al mismo régimen de requisitos y prohibiciones para acceder al puesto.
- h. Principio de participación ciudadana.** La posibilidad de participar como candidato para acceder al puesto de integrante titular o suplente de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se dirige a la ciudadanía en general. Eso conlleva el sometimiento de esta faceta a las reglas de la participación ciudadana en un proceso de elección democrática.
- i. Duración del cargo.** El puesto de integrante titular o suplente de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tiene un periodo de cinco años.
- j. Reelección.** Los miembros titulares y suplentes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial pueden ser reelectos en sus puestos, por nuevos períodos de cinco años, siguiendo el procedimiento reglamentario.

### **3. Principios jurídicos y derechos involucrados en el procedimiento de elección y vigencia del nombramiento de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, elegidos en votación democrática por el colectivo judicial.**

En este apartado corresponde estudiar los principios y derechos implicados en la elección democrática y en la vigencia del nombramiento de los miembros de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Retomando lo expuesto en las consideraciones precedentes, encontramos que la naturaleza del órgano, el sometimiento al derecho público, el principio de legalidad, el principio de participación ciudadana, el derecho de participación, el principio de reserva de ley, el ejercicio de la potestad reglamentaria, los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria y el principio de jerarquía de las normas se erigen como factores determinantes del régimen jurídico aplicable a la elección de los representantes del

colectivo judicial ante la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Seguidamente, con la intención de contestar la consulta formulada a esta Dirección, se analiza los principios, las reglas y los derechos vinculados con la elección y la duración del cargo de los representantes del colectivo judicial ante la junta administradora, así como las relaciones surgidas entre esos institutos legales. Posteriormente se formularán las reglas y conclusiones aplicable al tema estudiado.

### **3.1. La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial como órgano interno del Poder Judicial.**

Conforme lo señalan los artículos 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2 del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano interno del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa y personalidad jurídica instrumental, para cumplir sus funciones y representar al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Como órgano interno del Poder Judicial, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano público. El órgano público es una parte de la estructura de un ente público. En doctrina, el órgano se define como *una unidad parcial de acción administrativa -siendo el ente público la unidad total- o un centro de imputación parcial de consecuencias jurídicas* (Ernesto Jinesta Lobo. Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. 2009. pág.139).

Por tener personalidad jurídica instrumental, la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial debe considerarse un órgano-persona. La personalidad jurídica convierte al órgano en un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones, apartándolo de la relación de sumisión orgánica que caracteriza a los órganos integrados al ente. La relación existente entre el ente y el órgano con personalidad jurídica instrumental es de dirección, basada en la confianza.

En razón de su personalidad jurídica, el órgano persona puede contar con patrimonio propio, lo que le atribuye autonomía patrimonial y autonomía de gestión, de manera que puede realizar los actos y contratos necesarios para gestionar su patrimonio y cumplir sus objetivos

Sobre el órgano-persona, Jinesta Lobo refiere que *la doctrina (...) ha señalado la necesidad de reconocerle cierta subjetividad a los órganos administrativos -titulares de competencias y portadores de un bloque de intereses- a fin de calificar de jurídicas las relaciones interorgánicas que se verifican entre los mismos, llamándola personalidad instrumental, interorgánica o incompleta, o bien legitimación separada* (Op. Cit., pág.

155), la cual *parece obedecer a principios importantes tales como los de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en la actuación administrativa* (op. Cit., pág. 155).

De la naturaleza jurídica de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se deriva directamente una consecuencia relevante para la solución de la pregunta formulada a esta Dirección, la cual se analiza en el siguiente apartado.

### **3.2. Sometimiento de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial al derecho público administrativo. El principio de legalidad.**

El funcionamiento del órgano público se encuentra sometido al derecho público administrativo. El derecho público es la rama jurídica que regula el ejercicio del poder público<sup>1</sup>. El derecho administrativo es *aquella parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos*. (Ramón Parada. Derecho Administrativo. I Parte General. 1992. pág. 8).

El sometimiento de un órgano público al derecho público conlleva la aplicación irrestricta del principio de legalidad, pues éste último es un efecto y una manifestación directa del sometimiento del poder público al derecho.

El principio de legalidad rige la actuación de la Administración Pública, sujetando su obrar a la existencia de una norma jurídica que autorice y delimite su proceder. En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de legalidad posee rango constitucional, pues se encuentra previsto en el artículo 11 de la Constitución Política<sup>2</sup>. Además, esta incorporado al bloque de legalidad, en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Eduardo Ortiz Ortiz llama Derecho Público al que regula la actividad del Estado mediante el conferimiento de privilegios especiales, principalmente de mando, o la imposición de sujeciones también especiales, en protección directa del interés público y eventualmente del interés particular.

<sup>2</sup> Constitución Política de Costa Rica. Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

<sup>3</sup> Ley General de la Administración Pública. Artículo 11. 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

Según la doctrina nacional, el principio de legalidad dispone que *todo acto o comportamiento de la Administración que incida sobre los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico* (Eduardo Ortiz Ortiz. Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. 2002. Pág. 73). En igual sentido, Jinesta Lobo señala que *[D]e acuerdo con este principio, toda actuación o conducta de la administración pública (actos administrativos, actuaciones materiales y servicios públicos) deben estar autorizada por el ordenamiento jurídico de forma expresa o razonablemente implícita* (Op. Cit, pág. 266).

En resolución número 2015-004576, de las once horas con treinta y nueve minutos del veintisiete de marzo de dos mil quince, la Sala Constitucional explica el concepto del principio de legalidad.

*Así las cosas, podemos afirmar que la Administración Pública en la sociedad democrática está sometida al principio de legalidad. Con base en él, aquella sólo puede realizar los actos que están previamente autorizados por el ordenamiento jurídico. En efecto, señala el artículo 11 LGAP, que la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*Por su parte, la Sala Constitucional de Costa Rica, en el voto N° 440-98, ha sostenido la tesis de que, en el Estado de Derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, "...toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto". (Véase el voto N° 440-98 de la Sala Constitucional).*

*En otra importante resolución, la N° 897-98, el Tribunal Constitucional de Costa Rica estableció lo siguiente: "Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídicos – reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el 'principio de juridicidad de la Administración'. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación".*

*En síntesis, el principio de legalidad constituye un presupuesto esencial del Estado de Derecho y, por ende, del sistema democrático. Ergo, ningún ente ni órgano, que conforma la Administración Pública, puede actuar si no existe una norma del ordenamiento jurídico que lo habilite.*

Para la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia el principio de legalidad significa *que los actos y comportamientos de la Administración deben de estar regulados por norma escrita, lo que implicaría desde luego, el sometimiento a la Constitución, a la ley y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico. Por tal razón las instituciones públicas sólo pueden actuar en la medida en que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido los que esta constitucionalmente y legalmente*

*autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, número 2021-028348, de las nueve horas y quince minutos del veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno).*

El principio de legalidad es la manifestación práctica del sometimiento de la actividad pública al ordenamiento jurídico. Sus efectos se proyectan en dos dimensiones. La primera, positiva, donde la norma funciona como autorización de la actuación administrativa. El comportamiento de la Administración Pública requiere norma habilitante. La segunda, negativa, en la que el principio opera como límite o restricción de la conducta pública. Lo que no está autorizado, está prohibido.

Por su valor informativo, conviene transcribir las consideraciones sobre el contenido del principio de legalidad expuestas por la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo, en sentencia número 118-2020-VI, de las diez horas del veintidós de setiembre de dos mil dieciséis:

*Lógicamente que lo anterior implica una ordenación del aparato estatal, que reviste la mayor importancia en tanto en nuestro régimen político y administrativo, la gestión pública está por entero sometida al bloque de legalidad, en los términos que lo pregonan el numeral 11 de la Carta Fundamental y replica el 11 de la Ley General de la Administración Pública, que disponen en su literalidad, en lo que interesa a este asunto, respectivamente:*

*"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. ..."* (Constitución Política)

*"1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa." (Ley General de la Administración Pública). De las anteriores disposiciones normativas se ha desarrollado el principio de legalidad, tanto en su versión negativa -que es la tradicional-, por la cual, la actuación de la Administración se subordina en forma absoluta, a lo que le está expresamente permitido, normalmente en texto expreso, de manera que lo no autorizado –expresa o implícitamente por el ordenamiento jurídico– está prohibido, proyectándose así, "... como límite y restricción del comportamiento público, pues cualquier actuación suya, deberá ajustarse a la norma de grado superior, so pena de invalidez" (Sentencia número 63-2000, de las catorce horas cincuenta minutos del veintiocho de enero del año dos mil, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia; y en igual sentido, consultar, las sentencias número 0172-2000, del quince de marzo del mismo año y la número 55-2001, del diecisiete de enero del dos mil uno, ambas del citado Tribunal Casacional.); como en su versión positiva, que pregonan que el ordenamiento jurídico asigna competencias públicas que la Administración está obligada a ejercer, como lo indicó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia número 63-2000, supra citada.*

En relación con el tema desarrollado en este criterio, el principio de legalidad impone a todos los involucrados la obligación de actuar conforme lo establecido en las normas aplicables a la elección de los representantes del colectivo judicial ante la Junta

Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, impidiendo exceder o contrariar el contenido de la(s) norma(s) habilitante(s).

### **3.3. El principio y el derecho de participación ciudadana. El derecho de ciudadanía. El derecho de elegir y ser elegido. Derechos y libertades fundamentales. El principio de reserva de ley.**

Conforme a los artículos 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 4 del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, la participación ciudadana es un principio rector y un derecho del proceso electoral establecido para escoger los representantes del colectivo judicial en la junta administradora del fondo.

Según esas normas, toda persona interesada en formar parte de la Junta Administradora puede postularse para la elección, siempre que cumpla los requisitos previstos en el artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y desarrollados en el numeral 6 del citado reglamento.

La participación ciudadana (o gobierno participativo) es un pilar de la democracia. Se refiere a la intervención de la ciudadanía en la esfera pública. Conlleva el derecho efectivo de incidir en los procesos decisivos de interés público o general, mediante acciones previstas en el ordenamiento jurídico para que la ciudadanía participe en la formación de decisiones o en la elección de los representantes encargados de adoptar esas decisiones.

Sus manifestaciones son diversas. Las más conocidas son la participación electoral, la iniciativa en la formación de leyes, el referéndum, el plebiscito y la audiencia pública. En este caso, interesa la participación electoral en procesos democráticos, por ser el mecanismo dispuesto para seleccionar a los representantes del colectivo judicial en la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

El derecho de participar en forma activa o pasiva en procesos de elección -sectorial y abierta, en este caso- deriva del derecho de ciudadanía, que contempla el derecho a elegir y ser electo por medio de sufragio (en sentido amplio). El derecho de ciudadanía es un derecho humano de primer orden y, como tal, un derecho fundamental.

Por su naturaleza, los derechos fundamentales cuentan con un régimen especial de protección. Su instrumentalización es reserva de ley. La reserva de ley implica que determinadas materias solo pueden regularse por medio de ley formal. Por consiguiente, el contenido y alcance de los derechos fundamentales solo puede estructurarse mediante normas legales (o supraleales).

El principio de reserva de ley se encuentra previsto en los artículos 28 y 39 de la Constitución Política y 19 de la Ley General de la Administración Pública. Según la jurisprudencia de la Sala Constitucional, este principio contiene cuatro reglas aplicables a la materia de los derechos y libertades fundamentales: *a) En primer lugar, el principio mismo de ‘reserva de ley’, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permitan, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su ‘contenido esencial’; En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial; d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley (resolución número 3173-1993, de las catorce horas con cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres).*

Lo anterior implica que la ley formal es el medio idóneo para regular el alcance, el contenido, las limitaciones y las restricciones de los derechos y las libertades fundamentales. Además, que las normas infralegales pueden desarrollar el contenido de las leyes referidas a derechos y libertades fundamentales, pero tienen vedado ampliar o crear restricciones contra el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales. Lo cual significa que los reglamentos no pueden contravenir las leyes, ni disminuir en forma alguna el contenido legal de un derecho o libertad fundamental.

De las proposiciones expuestas se deriva dos conclusiones aplicables al presente caso. En primer lugar, la Ley Orgánica del Poder Judicial determina el contenido y el alcance del derecho a la participación ciudadana en los procesos de elección democrática de los representantes de los empleados judiciales en la junta administradora del fondo.

En segundo lugar, el Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial debe respetar el contenido esencial del derecho previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo que a su vez implica que el reglamento no puede imponer restricciones no previstas en la ley, ni ampliar aquellas contenidas en las normas legales.

### **3.4. La potestad reglamentaria. El ejercicio y los límites de la potestad reglamentaria. El principio de jerarquía de normas.**

En términos simples, la potestad reglamentaria es la capacidad de emitir un reglamento. Se denomina reglamento a *toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinada a la ley* (Fernando Garrido Falla, Alberto Palomar Olmedo y Herminio Losada González. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. 2005. Pág. 272).

Según Jinesta Lobo, el reglamento es *el producto del ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual radica en el poder que emana de la Constitución o la ley por cuya virtud las administraciones públicas pueden dictar normas con eficacia jurídica inferior a la ley* (Op. Cit., pág. 257).

Para Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (Curso de Derecho Administrativo I. 2008), la potestad reglamentaria es *el poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos, siendo la potestad más intensa y grave, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento, de modo que la Administración no es solo un sujeto de Derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aun el de los demás* (pág. 181).

La potestad reglamentaria deriva del principio constitucional de separación de funciones y de la misma Constitución Política (artículos 140.3, 140.18 y 121.22). Además, encuentra sustento normativo en el inciso d del numeral 6 de la Ley General de la Administración Pública, que establece la jerarquía de las normas del ordenamiento jurídico costarricense, tema que revisaremos más adelante.

El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra sujeto a límites denominados formales y sustanciales. Los límites formales son: a.) la competencia del órgano emisor, derivada de constitución Política o la ley autorizante; b.) la jerarquía normativa (como manifestación del principio de jerarquía de las normas), y; c.) el cumplimiento del procedimiento de emanación del reglamento. Los límites sustanciales son: a.) los principios generales del derecho; b.) las técnicas de control de la discrecionalidad; c.) la materia reglamentaria (organización administrativa y complemento de los dispuesto en la ley), d.) irretroactividad del reglamento, y; e.) inderogabilidad singular del reglamento.

En este caso, nos interesa el límite formal relacionados con la jerarquía de las normas. Señala Jinesta, *[L]a potestad reglamentaria debe respetar la pirámide del ordenamiento jurídico administrativo, razón por la cual, como se indicó supra, debe estar autorizada, de forma expresa o razonablemente implícita, por una norma de jerarquía superior* (Op. Cit., pág. 260).

El principio de jerarquía normativa es un principio rector y estructurante de todo el ordenamiento jurídico. Según este precepto, la norma de rango superior prevalece sobre

aquella(s) de rango inferior. Su esencia se localiza en el artículo 7 de la Constitución Política, y su contenido se positiviza en los numerales 6 y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

La jerarquización de normas jurídicas presupone la existencia de diversos tipos de regulaciones, todas ellas ordenadas en una escala jerárquica previamente definida, generalmente por el redactor de la Constitución Política, en forma expresa o implícita, y, posteriormente, desarrollada por el legislador ordinario, en ley(es) formal(es).

Este principio confiere coherencia y seguridad al ordenamiento jurídico, porque impone a la norma de rango inferior la obligación de ajustarse a la norma de rango superior y, en caso de antinomia, otorga prevalencia a la norma superior. Esas reglas proporcionan regularidad y previsibilidad a la actuación de la administración pública y, a la vez, someten esa actuación a su contenido, de manera que la actividad reglamentaria de la administración debe ajustarse al contenido de la ley y, en caso de contrariar, disminuir o exceder ese contenido, prevalecerá lo dispuesto en la ley.

Entonces, por aplicación del principio y regla de jerarquía normativa, el reglamento se encuentra sometido a la ley de manera tal que no puede ir más allá de lo que esta última le autoriza, ni puede pretender dejar sin efecto, desaplicar o contradecir el contenido de los preceptos legales.

Tal consideración resulta importante para contestar el cuestionamiento formulado por los personeros de la junta administradora del fondo, pues deberá entenderse que el Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial no puede modificar lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

#### **4. Conclusiones y Recomendaciones.**

El contenido de las consideraciones desarrolladas en los párrafos precedentes nos permite formular una serie de reglas y conclusiones aplicables a la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, al procedimiento de elección democrática de los representantes escogidos por el colectivo judicial y al período del tiempo aplicable a esa designación.

La Ley Orgánica del Poder Judicial indica que la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano interno del Poder Judicial. Esa condición le confiere la naturaleza de órgano público. Como órgano público se encuentra sujeto al régimen de derecho público y al principio de legalidad. Consecuentemente, todas sus actuaciones deben ajustarse al bloque de legalidad vigente, encontrándose autorizado todo aquello permitido por la normativa aplicable y prohibido lo que exceda o proscriba esa regulación.

Como manifestación de la sujeción de las actuaciones de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial al derecho público y al principio de legalidad, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, el principio y derecho de participación ciudadana rige el procedimiento de designación o elección democrática de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

El derecho de participación ciudadana es una manifestación del derecho de ciudadanía. El derecho de ciudadanía es un derecho humano fundamental. Todo derecho fundamental cuenta con un régimen de protección especial derivado del principio de reserva de ley, cuyo postulado principal indica que el contenido y alcance de los derechos fundamentales solo puede establecerse y regularse mediante leyes formales o normas superiores a estas.

En relación con el tema analizado, el contenido básico del derecho a participar - activa o pasivamente- en la elección democrática de los representantes del colectivo judicial se encuentra previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los postulados incluidos en esa ley constituyen el marco normativo elemental para la aplicación de normas y la toma de decisiones referidas al tema.

En lo atinente al núcleo de la petición que origina este criterio, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece expresamente que los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial durarán en su cargo cinco años, sin prever excepción alguna.

La materialización de la competencia para reglamentar aspectos relacionados con la designación o elección de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), debe respetar las reglas derivadas del principio de reserva de ley, así como los límites de la potestad reglamentaria y su vinculación con el principio de jerarquía de las normas.

El contenido esencial del derecho de participación ciudadana en los procesos de designación o elección de los integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial no puede ser eliminado, disminuido o contrariado por normas de rango inferior a la Ley Orgánica del Poder Judicial, según lo prescriben el principio de reserva de ley y el principio y regla de jerarquía de las normas, como límite de la potestad reglamentaria, de manera que el contenido del Reglamento de Integración de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial debe respetar y ajustarse a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Es entendido de que cuando una persona renuncia al cargo, su nombramiento feneció en su totalidad y por ende, al realizarse una nueva elección se entiende que se realiza un nombramiento con eficacia plena innovativa creando un derecho al cargo por período completo.

Consecuentemente, todo procedimiento administrativo desarrollado para designar o elegir de manera definitiva a las personas integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones en un nombramiento nuevo, debe respetar y aplicar el plazo legal de duración del cargo, fijado en cinco años, sin excepción alguna, pues la ley vigente no estableció plazos distintos para los supuestos de nuevas designaciones o elecciones cuando alguna persona integrante renuncie o se encuentre imposibilitada para ejercer el cargo de manera permanente.

Atentamente,

**Lic. Luis Salas Muñoz**  
**Asesor Jurídico**

**MSc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo**  
**Director Jurídico**