

San José, 14 de noviembre de 2023  
DJ-C-531-2023

Señoras y Señores  
Consejo Superior  
Poder Judicial  
S.D.

**Estimadas señoras y estimados señores**

Mediante oficio número 4095-2023, de 15 de mayo de 2023, se pone en conocimiento de esta Dirección Jurídica el acuerdo tomado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en sesión N° 35-2023, de 16 de marzo de 2023, en la que se decidió consultar a esta oficina las implicaciones que tendría para ese Consejo la “*Política de interacción de la JUNFO para con el Poder Judicial*”, en virtud del concepto que la JUNAFO denomina *responsabilidad solidaria* del Poder Judicial y esa Junta Administradora, aún y cuando la JUNAFO tiene independencia para sus actuaciones. Seguidamente se rinde el criterio solicitado en los siguientes términos.

**Criterio.**

**1. Sobre el tipo de responsabilidad operante entre el Poder Judicial y la Junta Administrativa del Fondo de Pensiones y Jubilaciones en virtud de las actuaciones desarrolladas por la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

**1.1. Aspectos introductorios.**

En la denominada *Política de interacción de la JUNAFO para con el Poder Judicial*, la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (en lo sucesivo JUNAFO o Junta Administrativa) indica que la responsabilidad administrativa eventualmente derivada de sus actuaciones sería compartida en forma solidaria por el Poder Judicial.

De la responsabilidad administrativa de las actuaciones realizadas por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial	Se establece la existencia de una responsabilidad solidaria del Poder Judicial y la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial en las diversas conductas administrativas emanadas por esta última, como se indica en el
---	--

	dictamen emitido por la Procuraduría en oficio C-021-2021 del 29 de enero de 2021.
--	--

Frente a esa afirmación, las personas integrantes del Consejo Superior externan algunas dudas sobre la naturaleza jurídica de la JUNAFO y el tipo de responsabilidad mencionada. En particular, el Integrante Bonilla Garro manifestó: *“Me preocupa, en la parte donde la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, dice como es que va a ser la política de ellos para interactuar con el Consejo o con el Poder Judicial. Ellos toman por sí algunas interpretaciones en relación a la naturaleza jurídica de ellos, porque dicen que se estructuran como ellos quieren, porque tienen la autonomía presupuestaria; algo que es cierto, y dice que el Consejo conocerá y ratificará lo correspondiente a lo relacionado con las reglamentaciones y los nombramientos. Otro tema que me preocupa es la exigencia en el sentido que dice que tienen independencia pero que recordemos que el Poder Judicial tiene responsabilidad solidaria con la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, que está bien, pero creo que esto mejor debe revisarlo la Dirección Jurídica antes de tomar un acuerdo”*.

Por ello, ese órgano acordó *“Remitir a la Dirección Jurídica, con la finalidad de que remita a este Consejo Superior criterio en cuanto a las implicaciones que tendría para este Consejo Superior la “Política de interacción de la JUNAFO para con el Poder Judicial”, en cuanto al concepto que la JUNAFO denomina responsabilidad solidaria del Poder Judicial y esa Junta Administradora, aun y cuando la JUNAFO tiene independencia para sus actuaciones”*

Frente a ese requerimiento, esta Dirección Jurídica considera oportuno realizar algunas consideraciones sobre los temas relacionados con el punto medular de la consulta planteada, a fin de dimensionar apropiadamente los conceptos requeridos para definir los alcances y efectos de la responsabilidad operante entre la Junta Administrativa y el Poder Judicial.

En el siguiente apartado se estudia la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, y su lugar en el organigrama judicial. Posteriormente, se aborda el tema de la responsabilidad administrativa, con énfasis en aquella aplicable a la actividad de la JUNAFO y particularmente en su interacción con el Poder Judicial. Finalmente, se realizan algunas consideraciones sobre el manejo de las relaciones de empleo desarrolladas en el seno de la Junta Administradora.

Lo anterior sin perjuicio de que los órganos técnicos competentes deberían valorar si el documento en análisis, resulta efectivamente ser una política, conforme a los requerimientos propios de la naturaleza de dicha disposición de carácter general.

## **1.2. La naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

Señala el órgano consultante que la JUNAFO realiza algunas consideraciones propias sobre su naturaleza jurídica y, a partir de ellas, afirman que esa junta: a.) puede estructurarse como considere apropiado, por contar con autonomía presupuestaria; b.) el Consejo Superior debe conocer y ratificar las reglamentaciones y los nombramientos de la JUNAFO, y; c.) el Poder Judicial tiene responsabilidad solidaria con JUNAFO.

Esta Dirección Jurídica ha analizado el tema de la naturaleza jurídica de la JUNAFO en distintas ocasiones, apuntando en todas ellas que dicha junta es -en síntesis- un órgano desconcentrado del Poder Judicial, con personalidad jurídica instrumental para ejecutar sus atribuciones y representar al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (en adelante FJPPJ o simplemente el fondo)<sup>1</sup>. Ahora bien, dada la consulta formulada por el Consejo Superior, sin perjuicio de lo dicho por esta oficina asesora en anteriores pronunciamientos, a continuación, se analizará ampliamente el tema de la naturaleza jurídica de la JUNAFO, para contestar en forma concreta los cuestionamientos planteados por el órgano consultante.

La Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es el órgano judicial al que la ley le asigna la administración general del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Fue creado mediante *Ley N° 9544*, de 24 de abril de 2018, denominada *Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, contenido en la Ley N° 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas*, la cual modificó el título IX de la *Ley Orgánica del Poder Judicial (en lo sucesivo LOPJ o Ley N° 7333)*. De esa enmienda, por ahora, interesa en particular la reforma introducida al artículo 239 de la *LOPJ*. Actualmente, dicha norma dispone lo siguiente:

*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.*

---

<sup>1</sup> En igual sentido se pronunció esta Dirección Jurídica en criterios DJ-C-33-2020, de 24 de enero de 2020; DJ-C-235-2020, de 8 de mayo de 2020; DJ-AJ-1974-2020, de 26 de mayo de 2020; DJ-C-171-2021, de 5 de abril de 2021; DJ-C-214-2021, de 22 de abril de 2021; DJ-120-2022, de 29 de marzo de 2022; DJ-C-478-2022, de 28 de setiembre de 2022; DJ-C-116-2023, de 17 de marzo de 2023, y; DJ-AJ-C-172-2023, de 2 de mayo de 2023.

*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 reintegro 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 (Supén).*
- 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.*

*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.*

Como puede apreciarse, el numeral transcrito crea la JUNAFO, confiriéndole un sitio específico dentro del organigrama judicial. Asimismo, le asigna una competencia y atribuciones propias y específicas, otorgándole los atributos jurídicos necesarios para cumplir esas competencias. Además, le establece una fuente de financiamiento para la cobertura de sus gastos administrativos.

Según ese precepto, la JUNAFO es un órgano del Poder Judicial, con independencia<sup>2</sup> para ejecutar sus funciones (independencia funcional), adoptar decisiones técnicas vinculadas con la materia de su competencia (independencia técnica) y realizar por cuenta propia la gestión administrativa requerida para atender sus deberes (independencia administrativa).

Ello significa que la Junta Administrativa es parte integral del Poder Judicial y, a la vez, cuenta con independencia para realizar por sí misma las actuaciones requeridas en el

---

<sup>2</sup> Debe entenderse que, al hablar de independencia, dicho término no debe asimilarse a ningún tipo de autonomía, última que es una característica de determinados entes públicos, siendo la JUNAFO un órgano propio que integra al ente público mayor. En ese orden de ideas, se usa la palabra independencia tal y como lo indica la norma, para la gestión de recursos y la toma de decisiones en lo que corresponde al núcleo duro de las competencias del órgano.

cumplimiento de su competencia legal. El alcance de esa independencia es restringido y se encuentra circunscrito exclusivamente al ámbito de la competencia que le fue asignada por ley. Esa independencia incluye expresamente la posibilidad de administrarse, es decir, la facultad de autoadministrarse, entendida como la potestad de gestionar por cuenta propia los recursos asignados para el cumplimiento de los fines encomendados. Así, entonces, debe entenderse que la JUNAFO cuenta con independencia suficiente para realizar sus competencias y atribuciones legales, sin sujeción a los órganos jerárquicos del Poder Judicial en aquello que forme parte de sus competencias y atribuciones legales.

En ese sentido, debe anotarse que la *Ley N° 9544* le otorga potestad reglamentaria a la Junta, en tanto indica que ella podrá “[d]ictar las normas para el nombramiento, la suspensión, la remoción y la sanción de personal”. Dicha circunstancia, dada la máxima desconcentración y personería jurídica instrumental de la Junta, evidencia como se contempló que el órgano tendría relación de sujeción especial para con las personas que designe, según lo dispuesto en el artículo 239 in fine de la *LOPJ*.

En cuanto a las atribuciones de la JUNAFO, a esta le compete en forma exclusiva<sup>3</sup> la administración general del FJPPJ, de manera que le corresponde, entre otras cosas, recaudar las cotizaciones e invertir los fondos, resolver las solicitudes de beneficios, cobrar las cuentas por pagar, atender las solicitudes de reintegro laboral de sus beneficiarios, realizar los estudios actuariales requeridos por la normativa, regular y gestionar su personal, así como aprobar y liquidar su presupuesto de operación.

Además, cuenta con personalidad jurídica instrumental, la cual le es concedida para ejecutar las atribuciones asignadas, así como para representar al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial en sede judicial o extrajudicial y, especialmente, para administrar sus propios recursos, los cuales derivan del 0,005% deducido de los sueldos devengados por las personas servidoras judiciales y de las jubilaciones y pensiones canceladas por el fondo administrado. Esos recursos deben ser destinados a pagar los gastos administrativos generados por la administración del fondo, entre los que destacan las dietas de los miembros de la Junta y los salarios de los empleados directos de ese órgano. Agrega la norma de marras que los fondos ociosos originados en la comisión indicada deberán ser invertidos según lo previsto en

---

<sup>3</sup> Según se desprende del artículo 2 y de la norma transitoria I de la Ley N° 9544, cuyo contenido deroga las competencias del Consejo Superior del Poder Judicial sobre el FJPPJ: Artículo 2. Se derogan los incisos 12, 13, 14 y 15 del artículo 81 de la Ley N° 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas. Transitorio I. La Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial deberá estar integrada en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley. En tanto se integre la Junta Administradora, el Consejo Superior del Poder Judicial continuará ejerciendo las atribuciones a que se refieren los incisos 12, 13, 14 y 15 del artículo 81 de la Ley N° 7333, Ley orgánica del Poder Judicial, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas.

el numeral 237 de la misma *LOPJ*, que refiere a las reglas de inversión establecidas en la *Ley N° 7983 (Ley de Protección al Trabajador)* y la normativa emitida por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y la Superintendencia de Pensiones (Supen).

En virtud de las características hasta ahora apuntadas, se puede afirmar que la JUNAFO es un órgano administrativo judicial, al que se le ha asignado el ejercicio exclusivo de una competencia específica y perteneciente al Poder Judicial, otorgándole independencia para el cumplimiento de esa labor. Consecuentemente, la JUNAFO presenta la forma de un órgano con desconcentración máxima, según los términos señalados en el artículo 83 de la *Ley General de la Administración Pública* (en adelante *LGAP*)<sup>4</sup>.

La desconcentración aludida en la norma anterior se refiere a la asignación formal y permanente<sup>5</sup> de una competencia específica a un órgano perteneciente a la entidad detentadora de dicha competencia. En palabras de Roberto Dromi, *[h]ay desconcentración cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública*<sup>6</sup>.

Conviene agregar que la desconcentración es una técnica de distribución de competencias entre órganos de una misma institución, que opera como límite y herramienta de descongestión de la función jerárquica, mediante la que se traslada el ejercicio exclusivo de una competencia decisora a un órgano inferior, para que éste la ejerza en nombre propio y bajo su responsabilidad (aspecto este último que será analizado con mayor profundidad más adelante). Sobre el tema de la desconcentración de competencias en la administración pública se puede consultar el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-305-2009, de 28 de octubre de 2009.

Retomando el tema principal de este subapartado, se debe indicar que las consideraciones desarrolladas por esta Dirección Jurídica en torno a la naturaleza jurídica de la JUNAFO son compartidas tanto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como por la Procuraduría General de la República (en adelante PGR). En resolución número

---

<sup>4</sup> Ley General de la Administración Pública. **Artículo 83. 1.** Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento. **2.** La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: **a)** avocar competencia del inferior; y **b)** Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. **3.** desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior. **4.** La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa. **5.** Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida a su favor.

<sup>5</sup> Al menos mientras se mantenga vigente la normativa que da origen a la transferencia.

<sup>6</sup> Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Argentina. 12va edición, actualizada. 2009. Pág. 687.

11957-2021, de las diecisiete horas del 25 de mayo de 2021, la Sala Constitucional indicó que la Ley N° 9544 creó la JUNAFO como un órgano del Poder Judicial, con independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las atribuciones que le fueron conferidas en esa ley:

*XX. Redacta el Magistrado Castillo Víquez. Sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial en relación con la Personalidad Jurídica Instrumental de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.- En relación con lo que se viene analizando en los 3 considerandos anteriores, los accionantes también afirman que la creación de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, por lo que piden a la Sala que así se declare. En aras de analizar este alegato, debe partirse del contenido del artículo 239, el cual dispone:*

*(...)*

*Entonces, según se desprende del artículo 239 de la Ley 9544 citado, éste creó 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 (...). (El subrayado es agregado).*

Por su parte, en dictamen número C-021-2021, del 29 de enero de 2021, siguiendo una metodología similar a la utilizada en este criterio, luego de analizar las características de la JUNAFO, la PGR concluyó que dicha junta tiene la naturaleza de un órgano desconcentrado en grado máximo:

**A. LA NATURALEZA DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA COMO UN ÓRGANO DE DESCONCENTRACIÓN MÁXIMA DEL PODER JUDICIAL DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA INSTRUMENTAL.**

*Según se indicó al inicio, se plantea de forma muy general la duda acerca de la naturaleza jurídica de la Junta y los alcances de su grado de desconcentración en los ámbitos presupuestario y de personal. Siendo la SUPEN la que pide precisar, como parte de la consulta, si el recurso humano de la Junta se halla cubierto o no por el régimen jurídico aplicable a los funcionarios del Poder Judicial.*

*La amplitud e imprecisión de la consulta así formulada nos impide profundizar en los aspectos que se mencionan, relacionados con el tema presupuestario y de personal de la Junta, ante la posibilidad de que nos extralitemos indebidamente en aspectos no peticionados expresamente por la Administración consultante, dado el carácter vinculante de nuestros dictámenes; sin perjuicio de que cualquier precisión adicional que requieran acerca de su constitución y competencias, puedan formularla después a la Procuraduría en una gestión futura.*

*Dicho esto, tenemos que, en efecto, fue con la modificación hecha por la Ley n.º 9544 a la LOPJ, que se creó la aludida Junta, se establecieron sus funciones y fuente de financiamiento; determinando también su forma de integración y operación. Interesa, en particular, de esta reforma, el artículo 239 vigente que dispone:*

*“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 reintegro 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.” (El subrayado no es del original).*

*Tal como se puede observar del primer párrafo del precepto transcrito, la Junta al tiempo que se concibe como un órgano administrativo inserto en la estructura vertical del Poder Judicial, se le dota de “independencia” en el ejercicio de sus funciones, en la toma de decisiones técnicas y en su gestión administrativa, siendo la muestra más ilustrativa de este último rasgo la potestad contenida en la letra h), de poder dictar normas para nombrar, suspender, remover y sancionar a su personal – aspecto al que nos referiremos en el apartado siguiente – así como para aprobar su plan anual operativo.*

*La forma jurídica más adecuada para compaginar estas dos características dadas por el legislador a la Junta – como órgano con independencia plena o completa – es entendiendo, según se indica en los dos criterios precedentes de la asesora jurídica y de la SUPEN, que tiene la naturaleza de un órgano desconcentrado en grado máximo, en los términos del artículo 83 de la LGAP.*

*Como sabemos del tenor literal del apartado 3 de la citada disposición, por virtud del grado máximo de desconcentración, el órgano inferior que la ostenta queda exceptuado de órdenes, instrucciones o circulares del jerarca en el ámbito competencial o materias que en función de esta técnica organizativa, le corresponde resolver en definitiva a aquél con carácter exclusivo y excluyente, aun cuando siga perteneciendo a la misma estructura jerárquica del titular originario de dichas atribuciones (ver al respecto, entre muchos otros, nuestros pronunciamientos C-086-91, del 23 de mayo y C-104-91, del 19 de junio, ambos de 1991; C-004-1993, del 4 de enero de 1993; C-159-96, del 25 de setiembre y C-171-96, del 18 de octubre, ambos de 1996; C-033-2002, del 28 de enero de 2002; C-217-2007, del 3 de julio de 2007; C-203-2008, del 13 de junio de 2008; C-003-2009, del 19 de enero, OJ-004-2009, del 21 de enero, C-084-2009, del 20 de marzo, C-276-2009, del 13 de octubre todos del año 2009 y C-166-2016, del 5 de agosto de 2016).*

*En ese sentido, en el dictamen C-305-2009, del 28 de octubre, sostuvimos:*

*“2.- La competencia desconcentrada*

*La desconcentración es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad.*

*Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de competencia, sino de una competencia para resolver, para decidir en forma definitiva sobre una materia determinada por el ordenamiento. Esta atribución se funda en la necesidad de especializar ciertos órganos en materias específicas, de manera que se satisfagan en mejor forma los cometidos públicos. Desde esa perspectiva, desconcentrar es especializar funcionalmente determinados*

*órganos, sin que se desliguen orgánicamente tales competencias de la estructura originaria.*

*Normalmente se considera que la desconcentración es uno de los límites más importantes a la jerarquía. Esta es una técnica de descongestión de la jerarquía, ya que la transferencia de competencias decisorias implica un cambio en la titularidad de las competencias y no solo en su ejercicio, como si sucede en la delegación. Por medio de este mecanismo, el órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, no obstante lo cual mantiene su condición de órgano y por ende, parte de la organización que desconcentra.*

*Como indicamos en el dictamen N° C-159-96 de 25 de setiembre de 1996, con la desconcentración se quiebra el principio jerárquico por cuanto el jerarca deviene incompetente para emitir los actos relativos a la materia desconcentrada, así como existe la posibilidad de que se elimine el agotamiento de la vía administrativa. En último término, en el caso de desconcentración máxima el jerarca pierde el poder de mando e instrucción sobre el órgano desconcentrado. Así, el órgano desconcentrado puede ejercer en propio nombre, y no en el de otro ente u órgano al que pertenece, la correspondiente competencia desconcentrada. La desconcentración máxima se convierte, de esa forma, en el mayor límite a la relación de jerarquía, en cuanto impide al jerarca el ejercicio de los poderes de mando y de instrucción y alternativamente el de revisión o de avocación.*

*En palabras de la Sala Constitucional: “De manera que existe desconcentración administrativa cuando por norma legal se atribuye a un órgano inferior del ente una competencia exclusiva, con algún grado de autonomía, con lo que se produce la pérdida de la competencia por parte del superior jerárquico, de donde, su condición nunca puede ser igual a la del superior, aun cuando se trate del grado máximo de la desconcentración”. Sala Constitucional, resolución 9563-2006 antes citada.*

*De conformidad con lo expuesto, se justifica la configuración de la Junta como un órgano de desconcentración máxima, tomando en cuenta la especialidad técnica de la materia tan sensible sobre la que le corresponde resolver y que la letra a) del artículo 239 bajo estudio, resume en “Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Poder Judicial”, con todo lo que ello supone y que los demás incisos del mismo precepto terminan de desarrollar, tal como estudiar, conocer y resolver las solicitudes de jubilación y pensión de los afiliados al fondo y de reintegro, hacer estudios actuariales, decidir cómo se van a invertir los recursos del fondo de acuerdo con la normativa aplicable; que en su conjunto constituye la materia desconcentrada que se le arrebató, por así decirlo, al poder de decisión del superior jerarca.*

*En efecto, de forma correlativa a las competencias que se le atribuyen al órgano consultante por el referido artículo 239, el artículo 2 de la Ley n.º 9544 derogó las propias que tenía el Consejo Superior del Poder Judicial sobre el particular, en los incisos 12, 13, 14 y 15 del artículo 81 de la LOPJ, órgano al que se le confiaba la administración del Fondo de*

*Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, “de acuerdo con las políticas de inversión establecidas por la Corte Suprema de Justicia”, así como el otorgamiento de toda clase de jubilaciones y pensiones judiciales; reforzando de esta forma la noción de que el poder de decisión último en la administración del fondo le corresponde en este momento exclusivamente a la Junta.*

*Por otro lado, la “completa independencia” que pregona el artículo 239 de comentario se garantiza sustrayendo a la Junta del poder de mando o instrucción de la Corte o del Consejo Superior del Poder Judicial sobre la materia desconcentrada – lo que, según apuntamos antes, se corresponde con un grado de desconcentración máxima (artículo 83.3 LGAP); sin perjuicio de que la Corte Plena retenga ciertas potestades propias de su condición de superior jerarca dentro del Poder Judicial y que se expresan, por ejemplo, en la potestad de designar a la mitad de los miembros de la Junta, de acuerdo con el artículo 240 de la LOPJ.*

*Pero, en todo caso, el artículo 241 de la misma Ley confía la supervisión y regulación de la materia desconcentrada a favor de la Junta a la SUPEN y al Conassif, respectivamente, mientras que el artículo siguiente, sujeta a la aprobación de la Superintendencia la aprobación del Reglamento General del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial elaborado por la Junta; como claros ejemplos de que la competencia desconcentrada se guíe por criterios técnicos y objetivos, en aras de asegurar la seguridad, liquidez y sostenibilidad del fondo en beneficio de todos sus afiliados.*

### **1.3. La asignación de personalidad jurídica instrumental a la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

Comentario aparte merece la personalidad jurídica instrumental concedida a la JUNAFO. Dentro de una organización, la asignación de una competencia concreta a un órgano específico no conlleva implícita la concesión de personalidad jurídica (propia o instrumental), pues el órgano podría ejercer la competencia atribuida al amparo de la personalidad reconocida al ente, quien, en ese supuesto, es el centro de imputación de los derechos y las obligaciones generadas por la actividad del órgano.

La personalidad jurídica es la identidad jurídica reconocida a una persona o entidad. De ella deriva la aptitud legal -o capacidad legal- para adquirir derechos y obligaciones. En Derecho Público, el Estado goza de personalidad jurídica de pleno derecho (artículos 33 *Código Civil*) y, mediante ley ordinaria o convenio ajustado a la ley, se puede conceder personalidad jurídica a distintos organismos públicos (artículos 121.20 *Constitución Política* y 34 *Código Civil*).

La concesión de personalidad jurídica plena implica la creación de un ente con capacidad legal para detentar derechos y asumir responsabilidades. A partir de la atribución de una personalidad jurídica, la entidad beneficiaria se convierte en una persona jurídica, en un

sujeto de derecho con un ámbito de actuación propio y, al menos, con autonomía administrativa<sup>7</sup> (que es distinta y más amplia que la referida independencia otorgada a la JUNAFO). Esa circunstancia la coloca en una posición distinta a la del órgano carente de personalidad jurídica, ya que este último forma parte y actúa a través de la entidad que ostenta el atributo jurídico analizado.

La personalidad jurídica instrumental es una construcción jurídica que hace referencia a una personalidad restringida (o limitada), concedida a un órgano, mediante ley, para administrar fondos específicamente señalados y/o asignados por el legislador ordinario, con la intención de facilitar la ejecución de actos y contratos vinculados con la referida administración de fondos y los fines asignados al organismo. Este tipo de personalidad no tiene la facultad de crear una nueva entidad. Solo otorga al órgano la capacidad para actuar dentro de los límites legalmente establecidos en el cuerpo normativo que le da origen.

Analizando las distintas manifestaciones de la personalidad jurídica en la Administración Pública, la Sala Constitucional dice que el órgano desconcentrado es aquel subordinado que cuenta con una competencia “exclusiva y excluyente”, y que el órgano-persona es el que tiene una parte personificada y otra no, es decir, que cuenta con una personalidad limitada (personificación presupuestaria o personalidad jurídica instrumental) que le permite ser centro de imputación de derechos y obligaciones, debiendo entenderse que esta última posibilidad se limita a los asuntos directamente vinculados con su competencia.

*En primer término, aunque resulte obvio es necesario hacer un repaso somero por las figuras jurídico-administrativas. Lo elemental es la diferencia entre un órgano y ente. El primero carece de personalidad jurídica y forma parte de un ente; el segundo, tiene personalidad jurídica, y de conformidad con el artículo 1° de la Ley General de la Administración Pública, capacidad de derecho público y privado. Asimismo, tenemos la figura del órgano desconcentrado, que es aquel que tiene una competencia exclusiva y excluyente pese a que no está en la cúspide administrativa o, como bien establece la doctrina española, tiene el monopolio de la competencia. Finalmente, tenemos el órgano persona, que es una creación de la doctrina de la República Oriental del Uruguay, el cual se le conoce en nuestro medio como órgano con personificación presupuestaria o personalidad jurídica instrumental, que es aquel órgano que tiene una parte personificada y otra no, y en el que existe un órgano ejecutivo, el cual solo puede ser creado por Ley formal, toda vez que, pese a ser un órgano, y no un ente, la personalidad jurídica instrumental le permite tener, entre otras atribuciones: su propio representante judicial y extrajudicial, tener bienes, cuentas corrientes, demandar y ser demandado en juicio y, finalmente, tener su propio presupuesto separado del*

<sup>7</sup> La autonomía administrativa es la capacidad de ejecutar por cuenta propia las competencias asignadas a una entidad. El tratadista costarricense Ernesto Jinesta Lobo la define como “la facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismo, sin estar sujeto a otro ente” (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. 2007, pág. 43).

*presupuesto ordinario de la República; empero, en relación con esta última atribución, esta le fue suprimida mediante Ley n.º 9524 del 7 de marzo de 2018, Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, ya que todos estos presupuestos, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se deben incorporar al presupuesto ordinario de la República. Hay que tener presente, para evitar malas interpretaciones de la organización administrativa costarricense, que, en el caso del órgano desconcentrado -regulado en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública-, y el órgano con personalidad jurídica instrumental estamos en presencia de un fenómeno jurídico-administrativo de desconcentración, y no de descentralización administrativa, dicho de otra forma, el órgano sigue siendo parte del ente respectivo, pues no se llega a crear un ente, el cual formaría parte de lo que se conoce como la Administración Pública descentralizada, sea esta por región o por servicio (Sala Constitucional, número 2019-021271, de las doce horas y diez minutos del 30 de octubre de 2019).*

Además, la Sala Constitucional reconoce la regularidad de la personalidad jurídica instrumental, la cual describe como la atribución de mecanismos e instrumentos jurídicos indispensables para que el órgano pueda cumplir los objetivos y las competencias delegadas por ley. Sobre este tema se puede consultar entre muchas otras las siguientes resoluciones de ese tribunal: 4681-1997, de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del 14 de agosto de 1997; 2004-8474, de las quince horas y once minutos del 4 de agosto de 2004; 2005-3629, de las catorce horas y cincuenta y ocho minutos del 5 de abril de 2005; 2005-15716, de las catorce horas y cincuenta y cinco minutos del 16 de noviembre de 2005; 2006-9563, de las dieciséis horas y seis minutos del 5 de julio de 2006; 2007-12396, de las quince horas y cuatro minutos del 29 de agosto de 2007, y; 2019-21271, de las doce horas y diez minutos del 30 de octubre de 2019. Para una mejor comprensión del tema, se transcribe lo indicado por el tribunal constitucional en la última resolución mencionada:

*(...) Hay que tener muy claro que la Sala Constitucional ha validado la constitucionalidad de los órganos con personalidad jurídica instrumental, entre otras, en la sentencia n.º 2005-003629, por lo que resulta constitucionalmente legítimo crear órganos con personalidad jurídica instrumental en el Estado -persona jurídica mayor-, tal y como sucede con CONAVI, COSEVI, Consejo de Transporte Público, el Registro Nacional, el Tribunal Registral Administrativo, etc., como en los demás entes descentralizados -entes menores-, tal y como ocurre con los Concejos Municipales de Distrito. Sobre este extremo, expresó la Sala Constitucional en la supra citada sentencia lo siguiente:*

*“b- La personalidad jurídica instrumental. Ahora bien, la Sala ha sostenido el criterio de que no resulta inconstitucional la dotación de personalidad jurídica instrumental a un órgano desconcentrado, como un modelo de organización administrativa, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el aparato estatal. Ha sido considerada como una personificación presupuestaria, que le confiere la potestad a un órgano desconcentrado personalidad para administrar sus recursos con independencia del Ente público al que pertenece, aunque esté subordinado en todos los demás aspectos que son propios de la función desconcentrada. Se trata de una dotación de mecanismos e instrumentos jurídicos estrictamente necesarios para*

*que el órgano pueda cumplir los cometidos y funciones públicas delegadas en virtud de ley, todo lo cual, resulta no sólo adecuado sino necesario bajo la cobertura de dos principios fundamentales de la gestión pública, la eficiencia y adaptabilidad al cambio. De tal suerte, que esa capacidad instrumental está sujeta a los términos y condiciones previstos en la ley de su creación, y en cuanto resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función pública delegada; de manera que, si la ley omite la competencia, deben presumirse como propias y reservadas del superior. Así, podrá contratar personal, bienes y servicios que le fueren indispensables para el cumplimiento de la función pública que le fue delegada, únicamente en el entendido de que la ley le faculte expresamente para ello. Por otro lado, son vinculantes y aplicables a este tipo de órganos todas las normas y principios constitucionales de control y fiscalización de la Hacienda Pública, sea, los que rigen la contratación administrativa, y los del Derecho Presupuestario. En todo lo demás, están sometidos a los sistemas de control propio de la actividad de las instituciones públicas”.*

Analizando la figura del órgano persona, Ernesto Jinesta Lobo resalta la conveniencia de reconocer cierta subjetividad a algunos órganos administrativos, para sustentar el desarrollo de sus relaciones con otros sujetos de derecho, subjetividad que -señala- debe entenderse limitada a un sector de su actividad y al manejo de fondos.

*“En nuestro ordenamiento jurídico público contamos con este híbrido u “ornitorrinco jurídico”, puesto que, un centro de imputación normativa puede asumir la forma de ente (persona jurídico-pública) o de órgano, pero no las dos a la vez. Resulta totalmente contrario a la dogmática jurídica afirmar que un órgano tiene personalidad jurídica, puesto que, desde ese instante dejaría de ser tal para transformarse en un ente. No obstante lo anterior, debe reconocerse que la doctrina -fundamentalmente italiana y española- 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 jurídica instrumental, interorgánica o incompleta o bien legitimación separada. Tal subjetividad relativa de los órganos, según la doctrina, debe circunscribirse al ámbito de las relaciones orgánicas, siendo que dos reglas fundamentales son las siguientes: a.) el acto se imputa al órgano pero los efectos al ente del cual forma parte y b.) la subjetividad no puede abarcar la titularidad de relaciones u obligaciones ni legitima para el ejercicio de acciones de ninguna naturaleza tanto al ente de pertenencia, a otros órganos o a terceros.*

*Pese a la heterodoxia de la figura, la misma parece obedecer a principios importantes tales como los de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en la actuación administrativa, puesto que, muchas veces la organización administrativa del ente público mayor (Estado) es muy rígida y entabada. También median otras razones como la atribución de ciertas competencias exclusivas y técnicas a un órgano especializado que guarde cierta independencia e imparcialidad políticas respecto del resto de los órganos de la Administración Central.*

*Estos órganos-persona, regularmente, están adscritos a la Administración Central y asumen la veste del órgano desconcentrado en grado máximo. Se les otorga, por virtud de ley (artículo 121, inciso 20, C.P.), personalidad jurídica instrumental y no sustancial para un sector determinado de actividad y el manejo de fondos. Desde ese punto de vista, el órgano*

*persona, por razones de rapidez y celeridad administrativa puede contratar ágilmente recursos materiales y humanos para cumplir con sus competencias.”<sup>8</sup> (El subrayado es agregado).*

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha desarrollado el tema de la personalidad jurídica instrumental aparejado al fenómeno de las personalidades presupuestarias (o personificaciones presupuestarias), indicado que esas personalidades (propiamente los órganos detentadores) se ocupan de gestionar aspectos distintos a los fines y las competencias principales del ente, agregando que, en esos casos, se da una segregación de fondos para afectarlos a fines específicos, confiriendo su administración a un órgano dotado de personalidad limitada -porque permanece integrada al ente correspondiente-. Así lo ha expuesto -entre muchos otros- en los dictámenes número C-174-2001, de 19 de junio de 2001, C-305-2009, de 28 de octubre de 2009, C-109-2016, de 5 de mayo de 2016. Por su relación con el tema analizado, se transcribe las consideraciones realizadas por la PGR en el dictamen número 305-2009:

***1.- En cuanto a la personalidad jurídica instrumental***

*De lo dispuesto en la Ley de Biodiversidad se deduce que el SINAC es un órgano del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. En tanto órgano del Ministerio, el SINAC no constituye un ente descentralizado.*

*Ahora bien, el legislador le atribuyó “personería jurídica propia”. Ante lo cual es necesario aclarar que jurídicamente los términos “personería jurídica” y “personalidad jurídica” no son sinónimos. El primero se refiere a la representación de un determinado ente. La persona pública tiene personeros porque es un centro de imputación de derechos y obligaciones y como tal requiere representantes. La persona jurídica actúa a través de sus representantes, que son sus personeros. Ciertamente, en algunas ocasiones el legislador confunde “personalidad” y “personería” y en otras señala que determinados funcionarios serán los personeros de un órgano. No obstante, estas deficiencias técnicas en que incurre el legislador no pueden conducir a considerar que el órgano constituya persona jurídica y pueda, entonces, ser considerado un ente público descentralizado. En el caso del SINAC, la Ley no ha operado un proceso de descentralización administrativa ni ha creado una nueva persona jurídica. Es Sistema es un órgano desconcentrado de MINAET.*

*No obstante, tal como ha considerado la Procuraduría en pronunciamientos anteriores, puede considerarse que la Ley de Biodiversidad dota al SINAC de una personalidad jurídica instrumental, producto del hecho mismo de que la ley le autoriza para administrar fondos. Así se indicó en el dictamen N° C-286-2002 de 23 de octubre de 2002 al tratar la naturaleza jurídica del SINAC:*

---

<sup>8</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 2007. Págs. 174-175.

*"... el SINAC es un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía, que goza de una personalidad jurídica instrumental (personalidad que tiene alcances presupuestarios). En esa medida, debe ser considerado como una dependencia del Poder Ejecutivo..."*

*Criterio que posteriormente acogió la Sala Constitucional. En efecto, en la resolución N° 9563-2006 de 16:06 hrs. de 5 de julio de 2006 la Sala Constitucional resolvió que:*

*"Bajo esta ponderación, el Tribunal mantiene el criterio de que no resulta inconstitucional, otorgarle personalidad jurídica instrumental a un órgano desconcentrado de la administración según las consideraciones expuestas. De manera que, la creación de la CONAGEBIO bajo la condición de órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, no resulta inconstitucional. De igual modo, la Sala aplica las consideraciones expuestas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual según el artículo 22 cuestionado, fue constituido como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo con el fin de integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía. Si bien dicha disposición señala que este órgano tendrá personería jurídica propia, lo cierto es que ésta, no puede ser entendida como una personería plena, sino instrumental, pues precisamente el legislador lo creó como un órgano desconcentrado, a fin de atribuirle competencias exclusivas y técnicas, pero con un cierto grado de independencia e imparcialidad, que le permitiera a la administración, lograr un mayor nivel de eficacia, eficiencia, celeridad y agilidad en su actuar. Así las cosas, esta disposición tampoco resulta inconstitucional".*

*La personalidad jurídica instrumental es reafirmada por el Decreto Ejecutivo N° 34433 de 11 de marzo de 2008, Reglamento a la Ley de Biodiversidad. El artículo 7 de este Reglamento responde plenamente al concepto de personalidad jurídica instrumental, ya que indica que esta es para la administración de los propios recursos:*

*"Artículo 7°—Del SINAC. El SINAC, es un órgano con desconcentración máxima del MINAE, que posee personalidad jurídica instrumental para la administración de sus propios recursos. El ejercicio de su competencia estará regido por lo que establece el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública. Está bajo la rectoría del Ministro del Ambiente y Energía y tiene como competencias las asignadas en la misma Ley de Biodiversidad incluyendo las labores de protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, las asignadas a la Administración Forestal del Estado, según Ley Forestal, a la Dirección General de Vida Silvestre, Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales, así como las establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente".*

*Importa resaltar que la personalidad instrumental no se manifiesta ni lleva implícita una*

*descentralización de funciones. Por lo que el SINAC mantiene su condición de órgano de la Administración Central, dependiente del Ministerio del que forma parte, tal como indica el artículo 7 de mérito. Puesto que SINAC no es un ente jurídico, se sigue como lógica consecuencia que la personalidad no tiene como objeto permitirle el ejercicio de las competencias que hayan sido asignadas por el legislador. Desde luego que dichas competencias no han sido asignadas al SINAC como centro autónomo de derechos y deberes, sino que se le han atribuido en tanto es la estructura del Ministerio más habilitada técnicamente para el ejercicio de las funciones de que se trata. Para ejercer esas competencias desconcentradas, el SINAC no requiere personalidad jurídica. Por el contrario, el otorgamiento de una personalidad instrumental cobra sentido cuando al órgano se le permite administrar determinados recursos.*

*El efecto propio de la personalidad instrumental reside en la titularidad de un presupuesto propio, por ende, independiente del presupuesto del organismo del que forma parte y la posibilidad de contratar con base en ese presupuesto. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, cabe sostener que el alcance de la personalidad instrumental dispuesta en el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad corresponde exactamente al objeto de la personalidad instrumental. Lo anterior al disponer:*

*“Artículo 8º—De la personalidad jurídica instrumental. El SINAC gozará de personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para realizar los siguientes actos:*

*a) Administrar con independencia del presupuesto del MINAE, la totalidad de los fondos que generen sus actividades, así como las transferencias de los presupuestos de la República o de cualquier persona física o jurídica, incluyendo donaciones, recursos provenientes de cooperación técnica y financiera nacional e internacional, tarifas de ingreso a las áreas silvestres protegidas, pago por servicios ambientales, cánones establecidos por ley, así como los provenientes de la aplicación de medidas alternas en sede judicial administrativa y recursos de cualquier otra índole y por cualquier otro concepto permitido por la legislación nacional.*

*b) Concertar los convenios y contratos que sean necesarios para cumplir con sus competencias”.*

*Se sigue de lo transcrito que la titularidad de un presupuesto y la gestión de recursos financieros correspondientes derivan no de la competencia desconcentrada sino de la personalidad jurídica instrumental, de contenido presupuestario, atribuida por la Ley de Biodiversidad. E igual conclusión debe hacerse en relación con la materia de contratación. Sencillamente si del artículo 22 de la Ley de Biodiversidad no se derivare la atribución de la personalidad instrumental, el SINAC no podría tener un presupuesto propio ni contratar con base en él. La titularidad de la competencia funcional no abarca la actividad financiera instrumental referida al presupuesto propio y a la facultad de contratar.*

*Tanto en el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad como en el numeral 7 del Reglamento a*

*esta Ley se hace referencia al SINAC como órgano desconcentrado. Procede determinar cuál es la competencia desconcentrada en su favor, aspecto que cobra importancia respecto de la suscripción de convenios de cooperación, nacional o internacional.*

Conforme a lo expuesto, se infiere que la JUNAFO es un órgano-persona con personalidad jurídica instrumental, es decir un órgano administrativo judicial, desconcentrado en grado máximo, que cuenta con personalidad jurídica instrumental y presupuesto propio para el ejercicio de su competencia exclusiva, correspondiente a la administración del FJPPJ. Así lo entienden -también- la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República.

En la ya citada resolución número 2021-011957, refiriéndose específicamente a la JUNAFO, la Sala Constitucional dijo que esa junta es un órgano-persona en sentido estricto, describiéndola como una persona jurídica adscrita al Poder Judicial, con capacidad para administrar sus recursos de manera independiente respecto al presupuesto de esa institución, a la cual sigue perteneciendo, pues continúa subordinada a ésta en aquellos aspectos ajenos a la función encomendada por desconcentración y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental.

*Entonces, según se desprende del artículo 239 de la Ley 9544 citado, éste creó 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, siendo que esa 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. Debe indicarse que, sobre el tema, la Sala ha aceptado como constitucionalmente correcta la figura de la personería jurídica instrumental -órgano persona-, entendiéndose que no se trata de atribuir una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico, sino más bien de atribuir esa competencia a una persona jurídica nueva que se crea y que estará, según se desprende de sus funciones y conformación jurídica, adscrita a un órgano superior que, en el caso concreto sería el Poder Judicial. En ese sentido, la Sala ha entendido entonces que un órgano desconcentrado en el grado máximo con personalidad jurídica instrumental, en realidad se trata de un órgano persona en estricto sentido jurídico del concepto (ver en ese sentido sentencia No. 4681-97 de las 14 horas 42 minutos del 14 de agosto de 1997, 2004-08474 de las 15 horas 11 minutos del 4 de agosto del 2004 y 2005-015716 de las 14 horas 55 minutos del 16 de noviembre de 2005, entre otras). Igualmente, este Tribunal ha señalado que resulta válido, a la luz del Derecho de la Constitución, conferir a un órgano desconcentrado personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo, en forma más eficiente, la función pública que está llamado a desempeñar. Precisamente esa personificación presupuestaria le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece aún cuando continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los*

*derivados de su personalidad jurídica instrumental (ver en ese sentido sentencia No. 2001-11657 de las 14 horas 43 minutos del 14 de noviembre del 2001).*

En similar sentido se pronuncia la PGR, en el antes mencionado criterio C-021-2021, cuando señala que la personalidad jurídica instrumental conferida a la JUNAFO no le confiere la categoría de ente público descentralizado, ya que ella sigue formando parte del Poder Judicial, como órgano de esa institución; sino que le permite cumplir sus funciones con mayor eficiencia y celeridad, facilitándole la contratación de bienes y servicios indispensables para el cumplimiento de la función que le fue transferida (siempre que la ley la faculte para ello).

*Según lo hemos advertido también en otras oportunidades, el efecto propio de la personalidad jurídica instrumental reside en la titularidad de un presupuesto propio, por ende, independiente del presupuesto del organismo del que forma parte y la posibilidad de contratar con base en ese presupuesto: “Típicamente, la personalidad jurídica instrumental habilita al órgano inferior para administrar y ejecutar su presupuesto, con independencia de la gestión presupuestaria del Ente al que pertenece. Igualmente, la personalidad jurídica instrumental le permite celebrar contratos con cargo a su propio presupuesto. Pero, en modo alguno, esto conduce a considerar que el órgano con personalidad jurídica instrumental, constituya una suerte de ente autónomo.” (OJ-125-2008, del 14 de noviembre de 2008, el subrayado no es del original y en igual sentido, puede verse el dictamen C-305-2009, ya mencionado).*

*Esta última consideración es importante resaltarla, respecto a que el otorgamiento de personalidad jurídica instrumental a la Junta no debe confundirse en modo alguno con la creación de una nueva persona jurídica, ni lleva implícita una descentralización de funciones o considerarla parte de la Administración descentralizada; pues debe quedar claro que forma parte del Poder Judicial, en tanto órgano de dicho poder, según lo precisamos líneas atrás.*

*Ahora bien, la letra h) del artículo 239 alude al presupuesto de operación de la Junta y los dos párrafos finales establecen una fuente de financiamiento propia para sostener los gastos en que incurra en su labor, consistente en “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 lo cual, se le reconoce una facultad para administrar y manejar el presupuesto propio de que es titular de forma diferenciada del presupuesto nacional que nutre al Poder Judicial.*

*Por lo demás, la personalidad jurídica instrumental le permite a la Junta cumplir con las competencias que tiene encomendadas con mayor eficiencia y celeridad en la contratación de personal, bienes y servicios que le fueren indispensables para el cumplimiento de la función que le fue transferida, en el entendido de que la ley le faculte expresamente para ello (ver en esa línea, la sentencia de la Sala Constitucional n.º 2006-9563 de las 16:06 horas del 5 de julio del 2006).*

*Finalmente, la atribución de personalidad jurídica instrumental a la Junta le permite asumir*

*la representación del Fondo, como universalidad o patrimonio separado o autónomo que es del patrimonio de la propia Junta y del patrimonio del Poder Judicial, según lo establece el antepenúltimo párrafo del artículo 239 y el artículo 235 de la LOPJ.*

Según lo expuesto hasta este punto y en atención a las interrogantes referidas por el Consejo Superior, debe señalarse que la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es un órgano administrativo judicial con desconcentración máxima para el cumplimiento de su competencia, lo que le permite desplegar las actuaciones necesarias para ejecutar sus atribuciones con independencia funcional, técnica y administrativa, que, en última instancia, significa posibilidad de actuar en el ámbito de su competencia sin sujeción a los órganos jerárquicos del Poder Judicial. Además, cuenta con personalidad jurídica instrumental (o limitada) para el ejercicio de sus facultades y la administración de sus recursos.

Por consiguiente, posee facultades suficientes para definir la estructura administrativa requerida para el cumplimiento de su competencia, limitada por y subordinada a la jerarquía que posee la misma junta. Asimismo, por disposición legal, cuenta con facultades suficientes para establecer su plan anual operativo y su presupuesto de operación (sustentado en los fondos descritos en el último párrafo del artículo 239 de la LOPJ), cuya aprobación debe regirse por las disposiciones legales aplicables a la materia. Finalmente, cuenta con autorización para dictar normativa administrativa referida al nombramiento, suspensión, remoción y sanción de su personal, la cual deberá ajustarse a los lineamientos establecidos en la legislación aplicable al Poder Judicial, pues la JUNAFO sigue siendo parte de este Poder de la República.

Adicionalmente, debe destacarse, en reiteradas oportunidades, esta unidad asesora ha indicado tener clara la relación operante entre la JUNAFO y el Poder Judicial, la cual es interorgánica y no intersubjetiva, dado que esa junta es un órgano más de dicho Poder. Empero, las características otorgadas a la Junta, la desconcentración máxima y la personalidad jurídica instrumental, revisten a dicha relación interorgánica de rasgos propios, creando un vínculo *sui generis*, en el que las regulaciones le otorgan potestad normativa al órgano, así como la posibilidad de decisión en las materias propias de su competencia, de manera independiente de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, y, también, su propia relación de empleo y, por ende, su propia responsabilidad administrativa o deber de control interno.

**1.4. La responsabilidad administrativa en general. El régimen de responsabilidad aplicable a la relación existente entre la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y el Poder Judicial.**

El régimen de responsabilidad de la Administración Pública deriva de los artículos 9, 11, 18, 33, 41, 45, 49, 50, 74, 147 a 150, 154 y 188 de la *CP*. Según esas normas, el Estado costarricense es responsable y debe indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por su actividad o inactividad. Ese régimen se encuentra regulado en la *Ley General de la Administración Pública* (en adelante *LGAP*). El artículo 190 de la *LGAP* establece los parámetros generales del régimen bajo estudio.

*Artículo 190.-*

*1. La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.*

*2. La Administración será responsable de conformidad con este artículo, aún cuando no pueda serlo en virtud de las secciones siguientes de este Capítulo, pero la responsabilidad por acto lícito o funcionamiento normal, se dará únicamente según los términos de la Sección Tercera siguiente.*

El régimen de responsabilidad administrativa es objetivo, ya que la Administración Pública debe responder por los daños y perjuicios que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo que medie fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero. Eso significa que, tomando como punto de partida el antes mencionado deber administrativo de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por funcionamiento regular o irregular, la Administración Pública será responsable cuando su actividad o inactividad afecte la esfera patrimonial o extrapatrimonial del administrado, sin que medie consideración subjetiva alguna sobre la génesis del proceder administrativo, es decir, sin tomar en consideración la concurrencia de dolo o culpa en el actuar administrativo.

El régimen de responsabilidad administrativa costarricense se encuentra constituido por dos variantes. La primera, denominada régimen de responsabilidad administrativa sin falta, que alude a la responsabilidad por conducta lícita o funcionamiento normal de la Administración Pública. La segunda, llamada régimen de responsabilidad con falta, atinente a la responsabilidad derivada de la conducta ilícita o el funcionamiento anormal de la Administración Pública. Ambas variables se rigen por criterios objetivos de imputación, referidos a la existencia de una lesión antijurídica (perpetrada por la Administración Pública, con o sin falta) y la ausencia de un deber de soportar esa falta. El autor Ernesto Jinesta Lobo explica lo anterior en forma clara cuando apunta que:

*En el Derecho Administrativo nos encontramos que la responsabilidad administrativa tiene dos vertientes claramente definidas que son: el sistema de responsabilidad sin falta o por sacrificio especial y el régimen de responsabilidad por falta de servicio, cada uno con contornos específicos. La responsabilidad administrativa, desde una perspectiva general o superior, se fundamenta en dos ideas rectoras o fundamentales que son la integridad patrimonial y el criterio técnico de la lesión antijurídica. Los dos regímenes de*

*responsabilidad administrativa indicados tienen igual sustento general e idénticas condiciones comunes como la existencia del daño y la relación de causalidad.*

*El régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio especial requiere, para que opere, la existencia de un daño anormal y especial o de un sacrificio especial que quebrante el principio de igualdad en el sostenimiento de cargas públicas. En este sistema el funcionamiento anormal o la falta de servicio son conceptos totalmente irrelevantes, puesto que, una vez comprobado el daño y la relación de causalidad, así como los conceptos jurídicos indeterminados antes indicados, la responsabilidad es automática.*

*El segundo régimen es el de la responsabilidad por funcionamiento anormal en el cual es necesario e indispensable comprobar la falta de servicio o el funcionamiento anormal. En este sistema el funcionamiento anormal o la falta de servicio no son indiferentes sino que son condición indispensable de la responsabilidad.<sup>9</sup>*

Lo expuesto permite inferir que la aplicación del régimen de responsabilidad administrativa requiere la concurrencia de tres elementos esenciales. En primer lugar, una conducta administrativa, actuación que puede ser activa u omisiva, formal o material, lícita o ilícita y normal o anormal. En segunda instancia, la generación de un daño, el cual debe ser efectivo, individualizable, antijurídico y susceptible de valoración económica, sin que exista obligación del administrado de soportar ese daño. Finalmente, se requiere la existencia de un nexo causal entre la actuación administrativa y el daño alegado, lo que implica la existencia de una relación directa de causa y efecto entre la actuación administrativa y el daño invocado, sin la presencia de una causal de exclusión de responsabilidad (fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero).

Asimismo, la responsabilidad administrativa es indirecta. La Administración Pública responde por hechos de terceros, los funcionarios públicos. No responde por hechos propios, pues las administraciones públicas son personas jurídicas y, como tales, no pueden actuar por sí mismas, sino que requieren la intervención de los funcionarios públicos, quienes, finalmente, son los que consuman las actuaciones públicas. Consecuentemente, es la conducta del funcionario público la que puede provocar el daño que originaría responsabilidad administrativa. Para una mejor comprensión del tema, en oposición a lo anterior, puede apuntarse que el régimen de responsabilidad civil es directo, ya que se basa en hechos propios, y excepcionalmente en hechos de terceros.

Es por ello que se dice, la responsabilidad administrativa presenta una estructura trilateral o tripartita, en la que intervienen: a.) la Administración Pública, como entidad actuante; b.) el o los funcionarios públicos que materializan la actuación administrativa, como

---

<sup>9</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Responsabilidad Administrativa. Editorial Biblioteca Jurídica Diké. 2005. Pág. 73.

agentes de la Administración pública, y; c.) el administrado, quien será la víctima o el damnificado de la conducta administrativa lesiva y antijurídica, y por ello tendrá derecho al resarcimiento.

Debido a la gran cantidad de competencias que posee y la interrelación existente entre ellas, la Administración Pública se compone de múltiples entidades y órganos con capacidad jurídica, cuya actividad puede coincidir en diversas ocasiones, incluso junto a la participación de uno o varios sujetos de derecho privado, lo cual, en caso de existir algún daño, podría generar responsabilidades concurrentes o conexas, que se caracterizan por ser autónomas e interconectadas entre sí, por coincidir en objeto y acreedor.

Esas responsabilidades pueden ser subsidiarias o solidarias. Son subsidiarias cuando la conducta revisada pueda ser atribuida en forma concreta a una entidad -plena o limitada- y, consecuentemente, ésta es declarada responsable principal, de manera que la(s) otra(s) entidad(es) que intervinieron en la constitución del proceder administrativo fungiría(n) como responsable(s) subsidiaria(s), respondiendo únicamente cuando la parte obligada principal no pueda cumplir su deber y la exigencia se traslade a la(s) parte(s) obligada(s) en forma subsidiaria.

Por otra parte, son solidarias cuando el contenido de la conducta revisada comprende la actividad o inactividad de dos o más entidades -plenas o limitadas-, las cuales resultan declaradas responsables en forma conjunta, quedando compelidas a resarcir la totalidad de la obligación indemnizatoria, de manera que cada una de ellas aparece como obligada principal. En este último supuesto, se puede exigir el cumplimiento de la obligación resarcitoria a una, a varias o a todas las partes declaradas responsables.

En vista de la consulta planteada por el Consejo Superior, en este criterio interesa determinar el tipo de responsabilidad administrativa atribuible al ente principal, Poder Judicial, involucrado en el supuesto fáctico en el que interviene un órgano con personalidad jurídica instrumental, JUNAFO. En ese sentido, debemos iniciar señalando que el ordenamiento jurídico no presenta una norma que regule en forma específica el tema de la concurrencia de responsabilidad entre varios organismos públicos, lo cual adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que, cuando el autor de la conducta sometida a revisión judicial es un órgano administrativo con personalidad jurídica instrumental, el ordinal 12.2 del *Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA)* exige demandar en forma conjunta a ese órgano y al Estado o al Ente Público al que pertenece el órgano. En virtud de ello y por aplicación del principio de autointegración del ordenamiento jurídico administrativo, previsto en el artículo 9 de la *Ley General de la Administración Pública (LGAP)*, se impone buscar la solución jurídica

del asunto en las otras fuentes del derecho administrativo, comenzando por la jurisprudencia, como indica la norma citada.

Como encargada de conocer los recursos de casación en materia contenciosa administrativa cuando intervienen los Poderes de la República y sus órganos, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha analizado el tema de la responsabilidad endosable a la Administración Pública cuando actúa un órgano con personalidad jurídica instrumental. El desarrollo del tema no ha sido pacífico, pues ha fluctuado de una posición a otra. Seguidamente, se reseña las posturas sostenidas por la jurisprudencia de la Sala Primera, enfatizando la aplicada actualmente.

Siempre haciendo referencia a procesos judiciales entablados para revisar una actuación pública en la que participaron directa o indirectamente un órgano con personalidad jurídica instrumental y el Estado o el ente público al que pertenece ese órgano, la Sala Primera, en un inicio, se inclinó por atribuir la responsabilidad administrativa al Estado o al ente público, tomando en consideración, por un lado, la pertenencia del órgano a la Administración Pública (unidad de la Administración Pública) y, por otro lado, el derecho del afectado a recibir un resarcimiento pleno, el cual quedaba garantizado al imponerse la obligación indemnizatoria al Estado.

En un segundo momento, el órgano jurisdiccional optó por revisar los alcances de la actuación cuestionada y, a partir de ello, determinar el contenido de la conducta y su fundamento legal, de manera que resultaba responsable quien hubiera actuado en (u omitido el) ejercicio de una competencia propia. A modo de ejemplo, revisada la actuación, si se determinaba que ella presentaba un contenido único, atribuible a un órgano con personalidad jurídica instrumental, en ejecución de una competencia propia, entonces, ese órgano resultaba responsable, con exclusión de los otros sujetos. Bajo este razonamiento, podía presentarse casos de responsabilidad exclusiva o solidaria, esta última cuando varios organismos participaban en la configuración de la actuación administrativa.

Finalmente, a partir del año 2016, reiterando, para aquellos casos en los que interviene directa o indirectamente un órgano con personalidad jurídica instrumental y el Estado o el ente público al que pertenece ese órgano, la Sala Primera ha indicado que, cuando resulte responsable un órgano administrativo con personalidad jurídica instrumental, lo correcto es condenar subsidiariamente al Estado o al ente al cual se encuentre adscrito ese órgano. Lo anterior, tomando en consideración que los órganos con personalidad jurídica limitada siguen formando parte de una entidad mayor (Estado o ente descentralizado) y surgen únicamente para facilitar la funcionalidad administrativa, sin dejar de pertenecer a esa unidad mayor, de ahí que se estima oportuno también exigir responsabilidad a esa entidad mayor. Además, por

el derecho de los ciudadanos a recibir un resarcimiento pleno, derivado del artículo 41 de la *Constitución Política*<sup>10</sup>.

Debe indicarse que la última posición expuesta no descarta la posibilidad de declarar responsabilidades solidarias, cuando la actuación administrativa revisada contemple actividades u omisiones de deberes legales de dos o más entidades y/u órganos con personalidad jurídica limitada. Es ese sentido, puede consultarse la resolución de la Sala Primera número 000764-2023, de las trece horas y treinta y seis minutos del 29 de mayo de 2023.

Las consideraciones realizadas en torno al tema de la responsabilidad atribuible al Estado o ente al que pertenece un órgano con personalidad jurídica instrumental cuando se revisa la conducta de este último han sido ampliamente expuestas por la Sala Primera en resoluciones número 000293-2016, de las nueve horas y cuarenta minutos del 7 de abril de 2016, y 000840-2016, de las nueve horas y cincuenta minutos del 11 de agosto de 2016. Además, en cuanto al fondo del tema, dichas consideraciones fueron reiteradas en resoluciones número 001766-2021, de las catorce horas y treinta minutos del 12 de octubre de 2021, 000779-2022, de las quince horas del 31 de marzo de 2022. A mayor abundamiento, seguidamente se transcribe el contenido de la resolución 000840-2016, de las nueve horas y cincuenta minutos del 11 de agosto de 2016, en la que se explica con claridad lo indicado en los párrafos anteriores.

**IV.-** Previo al conocimiento de los reparos, esta Cámara debe realizar algunas aclaraciones. No se puede ocultar que durante los últimos años, las discusiones en torno a la responsabilidad de los Órganos Personales junto a la del Estado como ente mayor (o a las de los entes a los cuales pertenecen aquellos Órganos), no ha sido un tema pacífico o de fácil solución. La jurisprudencia en este sentido ha sido oscilante o cambiante, otorgando varias soluciones al problema. Así, en ciertas ocasiones, esta Sala se decantó por achacar la responsabilidad en forma exclusiva al Estado (sobre todo en asuntos de la Junta Administrativa del Registro Nacional). Posteriormente, se inclinó por imponerla al órgano con personería instrumental, en el caso de que el menoscabo se originara, merced al ejercicio u omisión de alguna de sus competencias. Hasta la fecha, ese último criterio no había sido modificado, y respondía a un asunto donde la misma Junta Administrativa del Registro aparecía como codemandada junto al Estado. Conviene aquí recordar lo que en ese momento se resolvió sobre el asunto. En ese precedente (fallo de esta Sala no. 000515-F-S1-2014 de las 8 horas 55 minutos del 10 de abril de 2014), primeramente se definió que le corresponde al juzgador analizar la conducta objeto del proceso, y a partir de ello, determinar si la actuación cuestionada, por un lado, tiene un único contenido, y si además, implica el ejercicio de la competencia para la cual se le otorgó personalidad jurídica instrumental al órgano persona; pues en esos casos, se podría afirmar que por la conducta del órgano con personalidad jurídica instrumental, no existe responsabilidad solidaria ni subsidiaria del Estado o del ente del cual forma parte. En tal cometido, se citaron múltiples antecedentes de

<sup>10</sup> Constitución Política. Artículo 41. Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

esta misma Cámara, donde se ha afirmado que corresponde luego al juez o jueza, con arreglo a las normas sustantivas, determinar si el acto, conducta o indolencia cuestionados se desarrolló o no bajo esa personalidad, estableciendo de este modo, si es el órgano el que debe responder con su propio peculio, o si es el ente o el Estado a quien debe atribuirse el deber de reparar (así por ejemplo las sentencias no. 001202-A-S1-09 de las 11 horas 10 minutos del 19 de noviembre de 2009; 001360-F-S1-2010 de las 10 horas 25 minutos del 11 de noviembre de 2010; y, 001170-F-S1-2012 de las 9 horas 15 minutos del 17 de setiembre de 2012). En el criterio hasta ahora vigente, el cual se analiza en este apartado, en segundo lugar, se definió que, a fin de determinar aquella responsabilidad del órgano persona, deberá analizarse además, si el acto es dictado por un órgano con personalidad jurídica instrumental agotando además la vía administrativa (supuesto a); si el jerarca impropio adscrito ya sea al mismo ente u órgano (supuesto b), o a otro ente (supuesto c), lo confirma; pues en esas tres posibilidades, siempre deberá responder el órgano persona, debido a que la actuación original y causante del daño, fue dictada dentro de sus competencias y para su reparación, dispone de un presupuesto independiente. Se aclaró, pero si el acto es dictado por un órgano con personalidad jurídica instrumental y el jerarca impropio adscrito al mismo ente u órgano, o a otro, lo modifica o revoca complemente, responderá solo el ente u órgano al cual pertenece el jerarca impropio. Esas eran las posibilidades que debían ser valoradas en los casos de actuaciones de órganos con personalidad jurídica instrumental, en las que se les endilgue responsabilidad por conductas de su competencia, con la advertencia, que en lo compatible, lo dicho aplicaba para cualquier actuación material u omisión de algún órgano con personalidad jurídica de la Administración. Lo anterior, puesto que se trata de la misma situación, con la salvedad que en la mayor de las veces, su tutela judicial se traduce en la reparación de los daños y perjuicios causados por el propio órgano, sin que necesariamente un superior confirme o revoque el acto (habrá que determinarlo en cada caso). Luego de aclarado lo anterior, como tercer punto, esta Sala analizó el fondo del asunto concreto, definiéndose la discusión de la siguiente forma: *“Primero, se reitera, cuando un órgano dispone de personalidad jurídica instrumental y se determina que la conducta administrativa objeto de impugnación proviene del ejercicio de aquella competencia sobre la cual se le otorgó personalidad propia (aunque sea instrumental), resulta impropio extender la imputación de responsabilidad al ente público u órgano al cual forma parte. Este es el caso de la Junta, puesto que al tener un patrimonio independiente, ha de responder por los daños y perjuicios que le cause a los administrados en el ejercicio de las competencias para la cual se le otorgó personalidad jurídica, en virtud de que para ello dispone de un patrimonio propio y en teoría, suficiente, para hacerle frente a sus responsabilidades. En este sentido, como se indicó, la responsabilidad del denominado “órgano con personalidad instrumental”, dadas sus particularidades, debe ser asimilada a la de un ente descentralizado, pues fue dotado de un patrimonio independiente y sobre el cual debe recaer la obligación de indemnizar, máxime si es en ejercicio de sus funciones que se produce el menoscabo patrimonial que se reclame. Ello dice, que la Junta dispone de personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le señale su Ley de Creación (numerales 1 y 3 Ley 5695), y ella, como cabeza del Registro Nacional, se encuentra en la capacidad de responder por los daños que se le cause a los administrados en la tramitación de documentos en el Registro. En segundo lugar, tal y como lo expone la representación del Estado, todo lo dicho se ratifica con la simple lectura del ordinal 22 *ibidem*, donde el legislador de forma diáfana dispuso... el deber de reparación patrimonial que existe a cargo de la Junta, por cualquier lesión que se le cause a los usuarios y terceros en virtud de la tramitación de documentos en el Registro Nacional. Esto tiene sentido, si se considera que para ello, se le dotó de personalidad jurídica suficiente para ser centro último y único de imputación de los efectos de sus actuaciones u omisiones (numeral 3 de la Ley 5695)... En el presente asunto, fue en la tramitación de un documento, que de oficio el Registro anotó la medida de advertencia y realizó el procedimiento de investigación, por lo que al tenor del cardinal 22 *ibidem*, era la Junta la legitimada pasiva para responder por los eventuales daños y*

*perjuicios, en caso de demostrarse su existencia. Por estas dos razones, esta Cámara concluye que la Junta, en su carácter de órgano persona, es la encargada de indemnizar a los administrados por aquellos daños y perjuicios que el Registro les ocasione con su actuación, y no el Estado como se ha venido sosteniendo. Ergo, lleva razón el casacionista en su reparo, puesto que la Junta, no solo dispone de patrimonio para hacerle frente a las eventuales responsabilidades por sus omisiones, sino que también, existe norma expresa que le atribuye aquella responsabilidad de forma exclusiva...".* Se aclaró por este órgano decisor, aunque en el proceso figuren como codemandados tanto el órgano persona como el Estado, ello obedece a un supuesto distinto, al que aquí se ha discutido, sea el de la llamada "legitimatio ad procesum", sobre todo en la estructura del proceso contencioso actual. Pero, ello no significa que actúan con la misma representación judicial y menos aún, son responsables solidarios o subsidiarios por la conducta cuestionada, pues para ello, se insistió, había que determinar si fue en el ejercicio de sus competencias, que el Órgano ocasionó los daños y perjuicios reclamados, pues de ser así, solo este es responsable patrimonialmente frente al usuario y los administrados. Corolario de todo lo anterior, se decidió (incluso de oficio por tratarse de un elemento sustancial o material de la pretensión) que, en adelante, el Estado o el ente al cual se encuentren adscritos los Órganos Personas, no tenían legitimación pasiva en dichas causas bajo esos mismos lineamientos, pues el único responsable sería el Órgano Persona que dentro de sus competencias cometió la falta.

V.- Siguiendo la línea reciente de esta Sala (sentencia no. 000293-F-S1-2016 de las 9 horas 40 minutos del 7 de abril de 2016), ha de indicarse, luego de un nuevo estudio del tema de la responsabilidad de los órganos con personalidad jurídica instrumental ha estimado, en tales supuestos, lo procedente es condenar subsidiariamente ya sea al Estado o al ente al cual se encuentran adscritos, por las razones que de seguido se expondrán. Recuérdese, la asignación de personería jurídica instrumental a ciertos órganos tuvo su génesis en la necesidad de paliar en alguna medida las deficiencias operativas del Gobierno Central, así como de los entes descentralizados. Es indudable, su objeto es que administren su propio presupuesto, realicen sus propias contrataciones, y en gran medida para simplificar el sistema de nombramiento de sus funcionarios. De ahí, que les proporcionara flexibilidad y los dotara de instrumentos de gestión óptimos, si se les compara con los de la Administración Pública tradicional. Así, los órganos con personalidad jurídica instrumental se crean para facilitar su operación, evitar controles y simplificar requisitos. Pero no puede dejarse de lado, continúan estando adscritos a un Ministerio o ente mayor con sujeción a directrices e instrucciones. Consecuentemente, es claro, en el caso de los adscritos a algún Ministerio, son parte integral de un todo más amplio, a saber, la Administración Central o Aparato Estatal que continúa siendo uno solo (unidad del Estado, Administración como ente mayor). Por su lado, los adscritos a un ente descentralizado continúan formando parte de este. Por consiguiente, en aspectos de responsabilidad, no es apropiado ni jurídicamente viable, exonerar por completo al Estado o al ente descentralizado, porque como se dijo, fue quien dio vida a tales órganos con el fin de facilitar su funcionamiento, pero no por ello dejan de ser parte de ese todo más amplio que constituye la Administración Central o ente descentralizado. Asimismo, no es factible dejar de lado el derecho de los ciudadanos a recibir un resarcimiento pleno (artículo 41 de la Constitución Política), al punto que tenga que verse afectado por el hecho que el órgano no cuente con contenido presupuestario, o porque dejó de existir. De dicha manera, es evidente, el administrado tendrá un mayor ámbito de protección y garantía, frente a sus reclamos por los detrimentos soportados. Lo anterior va de la mano con lo estipulado en los cardinales 9 de la Carta Magna, el cual establece que el Gobierno de la República es responsable, y 161 inciso 1) apartado b) del CPCA, fuente de la responsabilidad subsidiaria comentada.

VI.- Siguiendo con el mismo punto, una cosa era que el proceso se integrara con todas las partes a quienes podría afectar el fallo, sea con el órgano administrativo con personalidad jurídica instrumental, autor de la conducta administrativa objeto del proceso, como con el Estado o el ente al cual se encuentre adscrito, esto es lo que se conoce como

legitimación ad procesum y responde a la teoría el ordinal 106 del CPC que ordena el litis consorcio necesario. Pero otra cosa distinta, según lo venía expresando este Órgano Decisor, era que en un nuevo estadio dentro del mismo proceso, el Juez determinara que la conducta cuestionada, tenía un contenido único, y sí conllevaba el ejercicio de la competencia concedida al crear el órgano con personalidad jurídica instrumental. De ser así, se disponía, no le cabía responsabilidad de ningún tipo al Estado o al ente del cual era parte. De ahí que se expresara, la responsabilidad de tal tipo de órganos se asimilaba a la de un ente descentralizado, pues, contaba con patrimonio propio y sobre todo cuando el deber de resarcir se originaba en el ejercicio de sus funciones. Ese es el criterio que se ha variado en la actualidad con la nueva conformación de esta Sala. Se repite, luego de un estudio pormenorizado y profundo del tema, se ha estimado, aunque se establezca que la conducta, acto u omisión se desarrolló en cumplimiento de la competencia del órgano, el Estado o ente a que se encuentre adscrito también habrá de responder, porque como se dijo se trata hasta cierto modo de una ficción, mediante la cual se dotó de personalidad jurídica instrumental a un órgano para facilitar la funcionalidad administrativa (del Estado o ente descentralizado), pero no por ello deja de ser parte de esa unidad mayor, por lo que estos, según corresponda, también han de responder. Así, cuando por alguna circunstancia el órgano no pueda hacer frente a la obligación de resarcir, por ser parte integrante de una entidad más amplia y para no hacer nugatorio el derecho a un resarcimiento pleno, entonces, el Estado o el ente descentralizado al que se encuentre adscrito, según sea el caso, habrá de responder de manera subsidiaria. En consecuencia, le harán frente únicamente en el tanto el órgano con personalidad jurídica instrumental se encontrara imposibilitado de hacerlo. Ahora bien, para entender lo que más adelante se resolverá, también debe aclararse que es en ejercicio de esa subsidiaridad, que no puede dejarse de lado el criterio de las competencias del Órgano Persona, pues antes de definirse cualquier responsabilidad, como se ha indicado, es indispensable que el Juzgador determine si el daño fue provocado por aquél Órgano dentro de sus competencias o responde a actuaciones propias del Estado. Solamente definida la responsabilidad del órgano persona se puede hablar de responsabilidad subsidiaria del Estado o del ente al cual se encuentre adscrito, porque sino lo que existiría sería solamente una incertidumbre. Otra aclaración al respecto, es que este tema surgió a raíz de la aplicación del ordinal 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo, pero como se sabe, la responsabilidad objetiva del Estado responde a un principio constitucional de responsabilidad de los Poderes de la República y de tutela judicial contenciosa, contenidos en los preceptos 9 y 49 de la Carta Magna respectivamente, por lo que bien puede ser aplicado el criterio a los asuntos vigentes de la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Por consiguiente, si del mérito de los autos se desprende que concurre una responsabilidad del órgano con personalidad jurídica instrumental, entonces habrá de declararse en sentencia, la responsabilidad subsidiaria del Estado o ente mayor, por lo que en tal hipótesis, no solo les cabría la legitimación ad procesum, si no igualmente la legitimación ad causam pasiva. Se acota, estos últimos responderán únicamente **en el tanto el órgano persona no pueda hacer efectivo el resarcimiento a que fuera condenado**. Porque así resulta procedente teniendo en cuenta que el Estado es uno solo, al igual que el ente descentralizado al que se encuentre adscrito el Órgano, de ser el caso.

Ahora bien, de todo lo expuesto sobre el tema de la responsabilidad atribuible al Estado o al ente mayor al que pertenece un órgano con personería jurídica, cuando se revisa una actuación del último, se infiere que el tipo de responsabilidad atribuible al Poder Judicial por las actuaciones de la JUNAFO dependerá del contenido de la conducta activa u omisiva revisada, ya que si esa fuera atribuible en forma exclusiva a la JUNAFO, en el ejercicio de sus competencias legales, el Poder Judicial respondería de manera subsidiaria, no solidaria, como

indica la JUNAFO. Esa responsabilidad sería solidaria si el Poder Judicial concurrió en la integración de la actuación administrativa, actuando o soslayando alguna competencia propia, distinta a la que le corresponde realizar a la JUNAFO.

Lo anterior, tomando en consideración que la determinación final será conforme a los argumentos de la parte actora y su teoría del caso, la prueba evacuada y lo que al final se resuelva mediante sentencia firme.

Respondiendo la consulta planteada por el Consejo Superior, en cuanto a la posible afectación que percibiría ese órgano y sus integrantes por el calificativo que se asigne a la responsabilidad operante entre el Poder Judicial y la JUNAFO debe indicarse, en concordancia con lo anterior y conforme al artículo 201 de la *LGAP*<sup>11</sup>, en esos casos, ese Consejo y sus Integrantes podrían resultar solidariamente responsables cuando, en virtud del contenido de la conducta revisada, el Poder Judicial sea declarado responsable (principal o) solidario, ese Consejo haya sido el órgano que participó en la configuración de la conducta u omisión dañina y se demuestre la existencia de dolo o culpa grave en sus conductas y en el entendido de que la aplicación de la solidaridad o subsidiariedad será según las circunstancias propias del caso.

## **2. Sobre el manejo de las relaciones de empleo desarrolladas en el seno de la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.**

En la *Política de interacción de la JUNAFO para con el Poder Judicial* se dice que las relaciones de empleo existentes entre ese órgano y su personal se regirán por las políticas y normativas establecidas en el Poder Judicial, y que el Consejo Superior conocerá y ratificará las actuaciones desplegadas por la JUNAFO, según la reglamentación existente.

<p>¿Cómo serán las relaciones de empleo entre la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y su personal?</p>	<p>De conformidad con el inciso h del Artículo 239 de la Ley 9544, esta Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial nombrará, suspenderá, removerá y sancionará a su personal con base en las políticas y normativas establecidas en el Poder Judicial.</p> <p>El Consejo Superior conocerá y ratificará lo concerniente a estas acciones según la reglamentación existente.</p>
---	--

<sup>11</sup> Ley General de la Administración Pública. Artículo 201. La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por la ley.

Sobre este tema, esta Dirección Jurídica considera pertinente reiterar las consideraciones realizadas en el criterio número DJ-AJ-C-172-2023. En aquella oportunidad se dijo que, en virtud de la naturaleza jurídica, competencia y atribuciones de la JUNAFO, mediante la técnica de la desconcentración de competencias, el legislador trasladó hacia esa junta la competencia de administrar su propio recurso humano, de manera que ese órgano cuenta con potestades suficientes para crear plazas, definir sus funciones, determinar el perfil competencial de ese personal, nombrarlo, suspenderlo, removerlo, sancionarlo y pagar sus salarios (con los recursos legalmente asignados para sufragar sus gastos administrativos - párrafo final del artículo 239 de la *LOPJ*-), según la legislación vigente y los reglamentos administrativos aprobados para esos efectos.

En igual sentido se pronunció la PGR, en el criterio número C-021-2021, de 29 de enero de 2021, cuando analizó las potestades de la JUNAFO en el manejo del recurso humano a su cargo, indicando que, según el contenido del numeral 239 de la *LOPJ*, ese órgano cuenta con poderes que inciden directamente en la gestión de los recursos humanos a su cargo.

En el epígrafe anterior mencionamos que la letra h) del artículo 239 de la *LOPJ* le confirió la competencia a la Junta para, en lo que aquí interesa: *“Dictar las normas para el nombramiento, la suspensión, la remoción y la sanción del personal”*; mientras que, su párrafo *in fine*, destina parte de lo que se recaude por la comisión de gastos administrativos al pago de las dietas de los miembros de la Junta Administrativa y *“los salarios de su personal”*.

Veamos estos dos puntos. Ya en otras ocasiones hemos apuntado que en tanto no se haya desconcentrado la competencia relativa al manejo de personal, esa competencia sigue a cargo del órgano que desconcentra (dictamen C-034-2003, del 11 de febrero). Obsérvese, en primer lugar, que el precepto habla solo de *“[d]ictar las normas”* para el nombramiento, suspensión, remoción y sanción del personal; lo que se explica en que, dada la especialidad y el conocimiento técnico de la materia desconcentrada – de nuevo, la administración del fondo – sea pertinente que la Junta intervenga definiendo el perfil profesional de sus colaboradores en tanto se trata de una actividad que aun cuando se desarrolla en el seno del Poder Judicial, se diferencia de la función sustantiva o típica de dicho poder, como lo es la labor jurisdiccional. En el otro ámbito que se consulta, la potestad disciplinaria, puede que sea preciso definir el procedimiento a seguir, así como advertir de algunas faltas particulares que, con ocasión de esa labor tan delicada y técnica en la gestión del fondo, sea oportuno regular, respetando eso sí, los límites que imponen los principios de reserva legal y tipicidad a la colaboración reglamentaria también en la esfera del Derecho Administrativo Sancionador.

Si a lo expuesto añadimos la circunstancia de que las remuneraciones del personal de la junta se deben cancelar con su propio presupuesto y no con el del Poder Judicial, podemos inferir que el órgano consultante cuenta con la potestad de crear nuevas plazas y de definir sus funciones. En definitiva, la Ley concede a la Junta poderes que inciden directamente en la gestión de los recursos humanos a su cargo.

Se advierte, aquellas plazas que se encuentran destacadas en la organización administrativa de la JUNAFO, pero que pertenecen administrativa y presupuestariamente al Poder Judicial, serán las que mantendrán sus vicisitudes laborales sujetas a la revisión y aprobación de los órganos administrativos del Poder Judicial, según las competencias asignadas a estos últimos.

Respecto a la frase “[e]l Consejo Superior conocerá y ratificará lo concerniente a estas acciones según la reglamentación existente”, debe indicarse que no se advierte jurídicamente procedente que el Consejo Superior emita normas reglamentarias referidas a las relaciones de empleo de la JUNAFO -dado que como vimos, es competencia de esa Junta normar las mismas-, así como tampoco se entendería conforme a derecho que este órgano emita normas reglamentarias que obliguen o vinculen al Consejo Superior en dicha materia.

Finalmente, debe señalarse el tipo de responsabilidad aplicable en materia laboral, por diferenciarse de los parámetros expuestos en el apartado anterior. Según la jurisprudencia de la Sala Segunda, los procesos judiciales de índole laboral que incluyen la participación de órganos administrativos con personalidad jurídica instrumental, por discutirse derechos laborales de las personas trabajadoras de esos órganos, deben ser formulados contra el órgano con personalidad jurídica instrumental y, además, contra el ente al que éste pertenece. Asimismo, cuando la acción es resuelta a favor de las personas trabajadoras, la Sala Segunda ha declarado responsables en forma solidaria al órgano con personalidad limitada y al ente correspondiente, de conformidad con los principios y las reglas propias de la materia laboral.

Seguidamente se transcribe un extracto de la resolución de la Sala Segunda número 00847-2023, de las nueve horas y treinta minutos del 21 de abril de 2023, en la que se explica claramente la posición de ese órgano jurisdiccional y se cita otra jurisprudencia que reitera la posición antes expuesta:

IV.- DEL RECHAZO DE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA Y LA CONDENA SOLIDARIA AL ESTADO: Los agravios de la representación estatal contra la denegatoria de la defensa de falta de legitimación pasiva y la condena solidaria impuesta a su representado, no son atendibles, por cuanto de conformidad con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo n.º 8488 del 22 de noviembre de 2005 que creó la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, no es acertado que solo deba imponérsele la condena a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), por ostentar personalidad jurídica instrumental para asumir las consecuencias de los litigios en que esté inmersa (incluido este). El artículo 13 de esa ley establece: “Créase la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, denominada para los efectos de esta Ley la Comisión, como órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio. Su domicilio estará en la capital de la República, donde tendrá su sede principal; podrá establecer sedes regionales en todo el territorio nacional.” Esa norma

determina que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias es “un órgano de desconcentración máxima” adscrito a la Presidencia de la República, que goza de personalidad jurídica instrumental y presupuestaria -que le permite el manejo, la administración e inversión de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones- es decir, una personalidad de efectos limitados (no plena) que a lo sumo le permite cierto grado de independencia funcional -en cuanto a su especialidad técnica y presupuestaria- para administrar y ejecutar con estricto apego a las atribuciones legales que le son propias, el fondo o recursos económico que por ley tiene asignado, porque esa personalidad instrumental deriva de la titularidad del patrimonio propio y del presupuesto separado del Estado Central en la Ley de Presupuesto de la República, porque sin ella no tendría capacidad jurídica para el manejo y administración de los fondos públicos que tiene asignados para llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamada a desempeñar, y por las cuales debe responder. Ello le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto de la dependencia pública a la cual pertenece aun cuando continúa subordinada a esta en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental, por lo tanto no es posible concluir en armonía con la naturaleza jurídica de ese órgano, que sea una persona jurídica capaz de figurar como centro de imputación dentro de un proceso judicial ajeno a las funciones que se le asignó legalmente, porque si bien cuenta con aquella personalidad jurídica instrumental y presupuestaria, es para todo lo que gire en torno a su funcionamiento administrativo y la consecución de sus fines, no así en lo que se refiere a un proceso judicial laboral, razón por la que no cuenta con personería suficiente para la defensa de esos intereses y al ser un órgano adscrito a la Presidencia de la República que debe ser representada por el Estado por carecer a su vez de personería jurídica, esta también debe ser representada por ese ente mayor. Tal razonamiento, es el que mantiene esta Sala desde la resolución n.º 593-09 de las 10:12 horas del 1º de julio de 2009, cuando al resolver un conflicto de competencia manifestó que el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), según indica el artículo 3 de su ley de creación, cuenta “únicamente con una personalidad jurídica instrumental, no suficiente para actuar en un juicio”. De ahí que se cumpla el presupuesto de fondo de la legitimación pasiva respecto del Estado para ser demandado y condenado, razón por la cual no se puede resolver como pretende la representación estatal, acogiendo la excepción de falta de legitimación pasiva respecto de la entidad a la cual se encuentra adscrita la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y solo condenar por las pretensiones de la demanda a la citada Comisión (como consecuencia legal y pecuniaria de sus actuaciones). El reparo de que no existe responsabilidad solidaria entre el Estado y el órgano con personalidad jurídica instrumental, no es atendible, por cuanto si bien es cierto, según el derecho común “La solidaridad entre deudores solo resulta de pacto expreso o de disposición de un testamento o de la ley.” (artículo 638 del Código Civil). Ese principio no es aplicable en los mismos términos en materia laboral, la cual se basa en principios distintos a los del derecho común, los cuales buscan la protección del trabajador mediante la creación de condiciones de dignidad en el trabajo, facilitando medios céleres y sin formalismos para hacer efectivos sus derechos. En consecuencia, al aplicar el instituto de la solidaridad en materia laboral, han de tomarse en cuenta sus principios y particularidades, teniendo presente que cualquier interpretación debe hacerse a favor de la persona trabajadora (artículo 17 del Código de Trabajo). Ya esta Sala, ante esta misma tesis sostenida por la Procuraduría General de la República, en un asunto similar al que ahora nos ocupa, señaló “Este Código -de Trabajo- no contiene un tratamiento del instituto -solidaridad-, pero sí algunas normas sobre ciertas situaciones, que han de tenerse como guías para interpretar otras, en función, lógicamente, del principio protector a que se hizo referencia. Por ejemplo, el artículo 3º, regula el caso de los llamados “intermediarios”, diciendo que intermediario “es toda persona que contrata los servicios de otra u otras para que ejecuten algún trabajo en beneficio de su patrono”, agregando que este último “quedará obligado solidariamente por la gestión

de aquel para los efectos legales que se deriven del presente Código, de sus Reglamentos y de las disposiciones de previsión social”. No regula el Código fenómenos societarios como el de los grupos de interés económico o consorciales, en los cuales vamos a encontrar empresas controladas o simplemente instrumentales, creadas con el fin de hacer posible o facilitar la actividad de las controlantes, pues cuando se promulgó el Código estas figuras no eran conocidas. Por idénticas razones, el legislador contempló al Estado como empleador (artículo 2° ídem), pero aparte de la regla general del intermediario, no pudo ocuparse de figuras jurídicas de desconcentración que se han venido creando para facilitar o hacer más eficaz las funciones estatales, a través de organismos con competencias particulares y personerías instrumentales o simplemente presupuestarias, los cuales, difíciles de precisar, indudablemente siguen siendo parte del Estado, en el tanto ejecutan funciones propias de este último. Como se señala en el voto salvado que se cita en el recurso, correspondiente a la sentencia de esta misma Sala número 2013-1099, si estos órganos tienen patrimonio propio y pueden ser demandados pero solo conjuntamente con el Estado (artículo 12.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo), es porque a este le puede caber alguna responsabilidad por las actuaciones del órgano creado como instrumento. Para establecer el tipo de responsabilidad (solidaria o subsidiaria), no puede recurrirse de una vez a la regla del derecho común, pues en la escala de fuentes del Derecho de Trabajo (artículo 15 del Código de Trabajo), el derecho común se ubica en el último peldaño, de manera que a él debe recurrirse solo que la solución no se pueda encontrar en las fuentes privilegiadas por la norma. Según ese artículo, los casos no contemplados en ese Código deben resolverse en primer lugar con fundamento en los principios generales del Derecho de Trabajo y la equidad. Dijimos que el Código no se ocupa expresamente de la figura jurídica comentada, pero si el Código contiene la regla de la solidaridad en el caso de los intermediarios, es claro que la filosofía del Código es la tutela efectiva de los trabajadores frente al empleador, cualquiera que sea la forma de organización, siempre y cuando sea el verdadero beneficiario de los servicios. En otras palabras, el Código, en materia de responsabilidad frente a los trabajadores se inclina por la solidaridad considerando quien es en la realidad el que se beneficia de la fuerza de trabajo, lo cual no es extraño, pues la legislación laboral en desarrollo del principio protector se basa para hacer justicia y equidad en la primacía de la realidad. De otro lado, al interpretar los institutos jurídicos en la legislación laboral, cuando se estuviere en frente de dualismos, debe escogerse aquel elemento que más favorezca al trabajador (artículo 17 ídem). Así las cosas, considerando que en la realidad quien se benefició de la fuerza de trabajo del actor fue el Estado y que el Consejo demandado solo es un instrumento de aquel, debe resolverse la cuestión a favor de la solidaridad, pues esta es más favorable. De lo contrario, se obligaría al trabajador a agotar procedimientos y solo en el supuesto de que sus esfuerzos sean negativos podría dirigirse contra el beneficiario de su trabajo. El hecho de que los demandados sean el Estado y un órgano dependiente de él, no enervan la aplicación de los principios propios del Derecho de Trabajo para la solución del caso, cuando se trata de hacer efectivas prestaciones reguladas en este Derecho y sus leyes conexas” (voto n°1135 de las 9:35 horas del 19 de noviembre de 2014). En este mismo sentido, en un asunto relacionado con una entidad de similar naturaleza a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), también se denegó la petición del Estado para que la condena se impusiera directamente en su patrimonio indicando que: “El representante del ente estatal solicita que ante la independencia patrimonial de ese Consejo Técnico se disponga que el monto de la condena debe ser cargado al presupuesto de dicho órgano y no al general del Estado. Si bien es cierto que fue la conducta administrativa del Consejo Técnico de Aviación Civil, en el ejercicio de las potestades legalmente conferidas para el cumplimiento de la función pública desconcentrada, la que dio lugar al presente proceso y a la condenatoria impuesta, pues las condiciones de la contratación estuvieron a su cargo exclusivo, así como el pago y la remoción dispuesta, esta sala considera que no es dable acoger la petición del representante del Estado. Aunque está claro que no se pide una condena directa contra el Consejo Técnico de Aviación Civil, por carecer este de legitimación pasiva,

se estima que la condenatoria dispuesta responde a la forma de organización del Estado y al modo en que descentralizó la actividad pública encargada a dicho órgano, sin que corresponda a los tribunales jurisdiccionales interferir sobre tal cuestión ni resolver los eventuales problemas que puedan suscitarse en cuanto al manejo presupuestario, dado el modo elegido para llevar a cabo dicha función. Aunado a lo anterior, no se ha demostrado que el Consejo cuente con una partida presupuestaria reservada para hacer frente a obligaciones derivadas de una condena judicial en materia laboral, de forma tal que no se vea perjudicado el derecho declarado a favor del accionante” (voto n.º 390, de las 9:30 horas del 27 de abril de 2012). Vistos los votos anteriormente citados, la Sala no advierte ningún elemento que le haga posible variar el criterio que hasta ahora ha sostenido sobre este tema, razón por la cual decide mantener lo resultado al respecto por las instancias precedentes.

### **3. Conclusiones.**

#### **3.1 Sobre las implicaciones para el Consejo Superior de la responsabilidad aplicable a la relación existente entre el Poder Judicial (como ente mayor) y la JUNAFO (como órgano con personalidad jurídica instrumental).**

De conformidad con lo expuesto y en atención a la consulta planteadas por el Consejo Superior, se concluye lo siguiente:

- 3.1.1** Tomando en cuenta la naturaleza jurídica, competencia y atribuciones de la JUNAFO, así como la jurisprudencia desarrollada por la Sala Primera sobre el tema sometido a revisión, las actuaciones realizadas por aquel órgano podrán generar responsabilidad subsidiaria o solidaria para el Poder Judicial, dependiendo de las circunstancias propias de cada caso y conforme los argumentos de la parte actora y su teoría del caso, la prueba evacuada y lo que al final se resuelva mediante sentencia firme.
- 3.1.2** Será subsidiaria cuando la actuación dañina sea atribuible exclusivamente al núcleo duro de las competencias legales de la JUNAFO, en el ejercicio de su competencia, y, en ese caso, no se generará responsabilidad directa para los integrantes del Consejo Superior.
- 3.1.3** Será solidaria cuando algún órgano del Poder Judicial concorra con la JUNAFO en la ejecución u omisión de la actuación dañina y ese caso, podrá existir responsabilidad solidaria para los Integrantes del Consejo Superior, cuando ese órgano haya participado en la adopción o ejecución de la conducta sancionada, siempre que ocurra dicho supuesto y se demuestre la existencia de dolo o culpa grave.

#### **3.2. Sobre la gestión de las relaciones de empleo desarrolladas en el seno de la JUNAFO.**

Según lo apuntado en este documento, se concluye lo siguiente:

- 3.2.1** Conforme al artículo 239 de la LOPJ, la JUNAFO tiene competencia para administrar su propio recurso humano, de manera que ese órgano podrá crear plazas, definir sus funciones, determinar el perfil competencial de ese personal, nombrarlo, suspenderlo, removerlo, sancionarlo y pagar sus salarios, acorde con la normativa vigente aplicable a ese órgano y las regulaciones administrativas aprobadas para esos efectos.
- 3.2.2** Consecuentemente, corresponde a la JUNAFO la gestión de las plazas o puestos que le pertenezcan según las disposiciones administrativas y presupuestarias correspondientes. Dicha administración estará sujeta a los lineamientos establecidos en el artículo 239 de la LOPJ, así como al contenido de las regulaciones administrativas aprobadas para regular el funcionamiento de la Junta Administradora.
- 3.2.3** Las plazas o puestos pertenecientes al Poder Judicial, según las disposiciones administrativas y presupuestarias aplicables, destacadas en la JUNAFO, en virtud de las relaciones o convenios de cooperación vigentes entre el Poder Judicial y esa junta, se mantendrán bajo la tutela de los órganos administrativos del Poder Judicial, conforme a las competencias asignadas a estos últimos.
- 3.2.4** No se advierte jurídicamente procedente que el Consejo Superior emita normas reglamentarias o actos administrativos relacionados con las relaciones de empleo de la JUNAFO –dado que como vimos es competencia de esta normar las mismas-, y por ende no es procedente la adopción de actos administrativos que crean o extingan relaciones jurídicas con las personas servidoras de dicho órgano, así como tampoco se entendería conforme a derecho que este órgano emita normas reglamentarias que obliguen o vinculen al Consejo Superior en dicha materia.
- 3.2.5** Esta unidad asesora en reiterados pronunciamientos ha indicado que entre la JUNAFO y el Poder Judicial opera una relación interorgánica y no intersubjetiva, dado que es un órgano más de dicho Poder. Empero, las características propias de la desconcentración máxima y la personalidad

jurídica instrumental revisten a dicha relación interorgánica de determinadas características y crean una vinculación *sui generis*.

**3.2.6** En orden a lo anterior, es recomendable que la JUNAFO determine en cuanto a su relación de empleo los alcances de la aplicación de la *Ley Marco de Empleo Público* en lo que corresponde a su relación con la rectoría de MIDEPLAN y la adopción de salarios globales definitivos.

**3.2.7** La jurisprudencia de la Sala Segunda admite la procedencia de los reclamos laborales de las personas que trabajan en los órganos con personalidad jurídica instrumental contra el órgano con personalidad jurídica instrumental y, además, contra el ente al que éste pertenece. Asimismo, cuando la acción resulta favorable para las personas trabajadoras, esa Sala ha declarado responsables en forma solidaria al órgano con personalidad limitada y al ente correspondiente, de conformidad con los principios y las reglas propias de la materia laboral.

### 3.3. Cuadro con observaciones sobre los temas desarrollados en este criterio.

Materia de aplicación	Política de interacción de la JUNAFO para con el Poder Judicial	Observaciones Dirección Jurídica
¿Cómo serán las relaciones de empleo entre la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y su personal?	De conformidad con el inciso h del Artículo 239 de la Ley 9544, esta Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial nombrará, suspenderá, removerá y sancionará a su personal con base en las políticas y normativas establecidas en el Poder Judicial. El Consejo Superior conocerá y ratificará lo concerniente a estas acciones según la reglamentación existente.	<b>Corresponde a la JUNAFO, en forma exclusiva, la gestión de las plazas o puestos que le pertenezcan según las disposiciones administrativas y presupuestarias vigentes. Dicha administración se encuentra sujeta a los lineamientos establecidos en el artículo 239 de la LOPJ, así como al contenido de las regulaciones administrativas aprobadas para regular el funcionamiento de la Junta Administradora. El Consejo Superior conocerá y ratificará lo concerniente a esas acciones, exclusivamente cuando se refieran a plazas y puestos pertenecientes al Poder Judicial y bajo la competencia del Consejo Superior, según las</b>

		<p>disposiciones administrativas y presupuestarias correspondientes. Lo anterior en el entendido de que el apoyo del Poder Judicial a la JUNAFO debe entenderse transitorio y accesorio, toda vez que el financiamiento administrativo de la misma y por ende de sus salarios, debe realizarse en aplicación del artículo 239 de la <b>LOPJ</b>.</p>
<p>De la responsabilidad administrativa de las actuaciones realizadas por la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial</p>	<p>Se establece la existencia de una responsabilidad solidaria del Poder Judicial y la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial en las diversas conductas administrativas emanadas por esta última, como se indica en el dictamen emitido por la Procuraduría en oficio C-021-2021 del 29 de enero de 2021.</p>	<p><b>Cuando la actuación sometida a revisión corresponda a una conducta atribuible en forma exclusiva a la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, y ella haya sido realizada en ejercicio de la competencia legalmente asignada a esa junta, operará responsabilidad subsidiaria del Poder Judicial.</b></p> <p>Cuando la actuación sometida a revisión corresponda a una conducta atribuible en forma conjunta a la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial y a ese Poder de la República, podría operar responsabilidad solidaria del Poder Judicial. Lo anterior, tomando en consideración que la determinación final será conforme los argumentos de la parte actora y su teoría del caso, la prueba evacuada y lo que la final se resuelva mediante sentencia firme.</p> <p>En materia laboral, en todos los casos en los que se discuta el reconocimiento de derechos laborales de las personas trabajadoras de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, cuando la acción sea declarada con lugar a favor de las personas trabajadoras, operará</p>

		<b>responsabilidad solidaria para el Poder Judicial.</b>
--	--	--

Atentamente,

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

*Ref. 477-2023.-*

*MSc. Rodrigo Campos Hidalgo*  
*Director Jurídico*