361-2012

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las quince horas del cuatro de diciembre de dos mil diecisiete.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por D. M. C. R. y M. T. C. R., contra el Gerente General del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, por la supuesta ilegalidad de los siguientes actos administrativos:

a) Resolución del veintinueve de julio de dos mil once, mediante la cual se otorgó pensión de sobrevivencia a favor de F. S. R. de C., en un treinta por ciento (30%) y a M. R. C. C., en un setenta por ciento (70%), y fondo de retiro y seguro de vida a favor de F. S. R. de C., en un veinte por ciento (20%).

b) Resolución del veintiocho de marzo de dos mil doce, mediante la cual se modificó la anterior resolución, respecto al fondo de retiro y seguro de vida, otorgándose a M. R. C. C. un setenta por ciento (70%) de cada prestación..

c) Resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de revisión presentado contra la resolución anterior.

Han intervenido en el proceso: D. M. C. R. y M. T. C. R., por medio de su apoderado judicial, licenciado Rodolfo Alfredo García Flores, como parte actora; el Gerente General del Instituto -de Previsión Social de la Fuerza Armada, como autoridad demanda; el joven M. R. C. C., por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado Abraham Atilio Ábrego Hasbun, en calidad de tercero beneficiado con los actos impugnados; y, el licenciado Fabio Francisco Figueroa Almendarez y la licenciada Erika Lissette García, en calidad de agentes auxiliares y delegados del Fiscal General de la República.

LEÍDOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

El veintiocho de febrero de dos mil once falleció el señor R. A. C. R., y le sobrevivieron su madre, la señora F. S. R. de C., sus hijas, las señoras D. M. C. R. y M. T. C. R., y su hijo, el joven M. R. C. C.

El señor C. R. laboró como médico en el Hospital Militar y en razón de ello cotizó al Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, en adelante IPSFA, sin embargo, nunca suscribió plica militar en la que designara a los beneficiarios de la pensión, fondo de retiro y seguro de vida. Así, la distribución de dichas prestaciones debía realizarse en los porcentajes que establece la Ley del IPSFA.

Pues bien, la señora F. S. R. de C. y el joven M. R. C. C. tramitaron, por separado, el otorgamiento de las prestaciones respectivas. Así, la autoridad demandada, mediante la resolución del veintinueve de julio de dos mil once, otorgó pensión de sobrevivencia a favor de F. S. R. de C., en un 30 %, y a favor de M. R. C. C., en un 70%, y, por otra parte, fondo de retiro y seguro de vida a favor de F. S. R. de C., en un 20%.

Posteriormente, el veintiocho de marzo de dos mil doce, la autoridad demandada emitió una resolución administrativa mediante la cual modificó la anterior resolución respecto al fondo de retiro y seguro de vida, otorgando a M. R. C. C. un 70% de cada prestación.

Luego, el diez de julio de dos mil doce, el Jefe del Departamento de Servicio al Cliente del IPSFA informó al Gerente General de la institución que ese mismo día se presentaron las señoras M. T. C. y D. M. C. a exigir el pago del fondo de retiro y seguro de vida generados por el fallecimiento de su padre, el señor R. A. C. R. Además, la mencionada autoridad hizo constar que dicho señor no llenó plica militar por lo que, de conformidad a la Ley del IPSFA, las peticionarias debían llenar la solicitud de las referidas prestaciones dentro del año posterior al fallecimiento del señor C. R.

En virtud de ello, el Jefe del Departamento de Servicio al Cliente del IPSFA informó a las peticionarias que la respectiva solicitud debió ser presentada dentro del plazo señalado. Además, les extendió una certificación de las resoluciones emitidas en el procedimiento.

Finalmente, el veintisiete de julio de dos mil doce, las señoras M. T. C. R. y D. M. C. R. presentaron un recurso de revisión contra la resolución emitida el veintiocho de marzo de dos mil doce.

Al respecto, el Gerente General del IPSFA, por medio de la resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, declaró improcedente el recurso de revisión presentado.

II. La parte actora expuso que los actos impugnados son nulos de pleno derecho, por vulnerar sus derechos de propiedad e igualdad y el principio de legalidad.

A. Violación al principio de legalidad respecto la competencia de la Gerencia General del IPSFA.

Argumenta la parte actora que *“en el artículo 12 de la ley del IPSFA se dice que Concejo Directivo tiene las atribuciones y obligaciones consistentes en g) acordar la concesión de las prestaciones y beneficios que concede esta Ley y delegar en el Gerente las que estime convenientes; y j) conocer las peticiones y recursos de los afiliados y de su beneficiarios en los*

casos que corresponda (...) La condición que el legislador impone a cargo del Consejo Directivo para que el gerente ejerza, es que la atribución en cuestión la delegue (...) en la LIPSFA y su Reglamento nada se dice sobre la forma como el Consejo Directivo podrá delegar sus facultades en el gerente” (folio 3 vuelto).

En ese orden de ideas, las impetrantes sostienen que el Gerente General del IPSFA no cuenta con delegación administrativa a su favor para conceder o denegar el pago de las prestaciones respectivas a favor del joven M. R. C. C., potestad administrativa que corresponde al Consejo Directivo del IPSFA.

Así, consideran que la decisión impugnada *“la pronunció el gerente general del IPSFA sin contar con la correspondiente delegación — entiéndase con la facultad legal—, pues ésta es propia y exclusiva del Consejo Directivo, como se explicó, y sin que éste además se la delegara legalmente”* (folio 4 vuelto).

B. Violación al derecho de igualdad.

Sobre este punto, las demandantes sostienen que de conformidad al artículo 55 de la Ley del IPSFA, que regula la prestación relativa al seguro de vida, el 70% de la misma debió distribuirse por partes iguales entre todos los hijos del señor C. R., es decir, entre ellas y el joven M. R. C. C. Sin embargo, el IPSFA liquidó el referido beneficio sólo a favor de un hijo del causante, el mencionado joven C. C.

C. Violación al derecho de propiedad.

Las demandantes señalan que la resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, emitida por el Gerente General del IPSFA, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto en sede administrativa, vulnera su derecho de percibir y gozar de las prestaciones de fondo de retiro y seguro de vida *“por el solo hecho de ser hijas del afiliado”* (folio 6 frente).

Tal condición, indican las actoras, fue acreditada desde el inicio del procedimiento con la documentación pertinente (certificaciones de partidas de nacimiento).

En este orden de ideas, las actoras estiman que el argumento de la parte demandada relativo a que no se presentó una solicitud escrita, en el plazo que señala la Ley de IPSFA, para denegar tales prestaciones, no es válido: *“(...) El 125 LIPSFA que se invocó en la resolución impugnada, indica claramente que la persona que se considera con derecho a la prestación, deba solicitar esta con base en la documentación que demuestre su filiación. Con relación a la*

forma que debe reunir la solicitud, el legislador simplemente calló; de su texto es imposible colegir si ésta debe constar por escrito o si pueda ser verbal o simplemente inferirse de su comparecencia al IPSFA para presentarle a éste los atestados respectivos” (folio 6 frente).

III. Por medio del auto de las ocho horas con cuarenta y siete minutos del veintitrés de octubre de dos mil doce (folio 23), se admitió la demanda, se tuvo por parte a las señoras D. M. C. R. y M. T. C. R., por medio de su apoderado judicial, licenciado Rodolfo Alfredo García Flores, y se requirió del Gerente General del IPSFA, autoridad demandada, el informe que ordena el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en adelante LJCA, junto con el respectivo expediente administrativo.

En el primer informe, la autoridad demandada confirmó la existencia de los actos administrativos impugnados.

Luego de ello, por medio del auto de las nueve horas con veintitrés minutos del veintiocho de enero de dos mil trece (folio 31), se tuvo por recibido el expediente administrativo, se requirió de la autoridad demandada el informe justificativo de legalidad de sus actuaciones que ordena el artículo 24 de la LJCA, y se ordenó notificar al Fiscal General de la República la existencia del proceso.

Al rendir el segundo informe requerido, el Gerente General del IPSFA manifestó que los actos impugnados tienen sustento en los artículos 35, 47, 55 y 56 de la Ley del IPSFA, en razón que el señor R. A. C. R. no suscribió plica militar donde designara a los beneficiarios de las prestaciones que establece el ordenamiento jurídico aplicable al presente caso.

Por ello, las personas que se consideraban con derecho a las prestaciones económicas que otorga el IPSFA debían comprobar que cumplían los requisitos para ser beneficiarios, en el plazo de un año contado a partir de la fecha de fallecimiento del señor C. R.

En el caso en particular, manifestó la autoridad demandada, se presentaron a solicitar la pensión por sobrevivencia, fondo de retiro y seguro de vida, únicamente la señora F. S. R. C. y el joven M. R. C. C., por medio de su representante legal, la señora A. C. C. F., no así las demandantes.

La parte demandada agregó que de conformidad al artículo 125 de la Ley del IPSFA, los familiares de afiliados al sistema previsional que administra el IPSFA que se consideran con derecho a las prestaciones que contempla dicha ley, deben solicitar el otorgamiento de dichas prestaciones con la documentación correspondiente. Así, no es posible tramitar de oficio el

otorgamiento de las prestaciones a favor de las demandantes, debido a que éstas no realizaron la solicitud respectiva.

IV. Mediante el auto de las ocho horas con tres minutos del día dieciséis de septiembre de dos mil trece (folio 47), se ordenó abrir a prueba el proceso por el plazo que ordena el artículo 26 de la LJCA, asimismo, se dio intervención al licenciado Fabio Francisco Figueroa Almendarez, en calidad de agente auxiliar y delegado del Fiscal General de la República.

En esta etapa, la autoridad demandada ofreció como prueba la Ley y Reglamento General del IPSFA, el Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Servicio al Cliente, el Manual de Organización y Funcionamiento del Departamento de Prestaciones y las declaraciones juradas de las gestoras de servicio al cliente que atendieron a la madre del causante y al hijo de éste.

Por su parte, las demandantes solicitaron el señalamiento de un plazo para la producción de medios probatorios documentales y, por otra parte, ofrecieron como prueba su declaración. Al respecto, mediante los autos de las ocho horas con treinta y dos minutos del tres de noviembre de dos mil catorce y de las nueve horas con cuarenta minutos del tres de junio de dos mil dieciséis, se declararon sin lugar las peticiones probatorias de las actoras.

Posteriormente, se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la LJCA.

La parte actora ratificó lo expuesto en su demanda.

La autoridad demandada ratificó los argumentos vertidos en el informe justificativo de legalidad de la actuación administrativa impugnada.

Finalmente, el Fiscal General de la República, a través de su agente auxiliar y delegada, licenciada Elisa Edith Acevedo Aparicio, señaló que las resoluciones emitidas por el Gerente General del IPSFA *“no adolecen de vicios de ilegalidad, a contrario sensu, dicha instancia ha realizado un esbozo constitucional y legal para emitir su providencia”* [sic.] (Folio 250 vuelto).

V. Expuestas las posiciones jurídicas de las partes y de la representación fiscal, esta Sala emitirá la decisión que conforme a derecho corresponde.

A. La parte actora expuso que los actos impugnados son nulos de pleno derecho, por vulnerar sus derechos de propiedad e igualdad y el principio de legalidad.

El artículo 2 de la LJCA establece que la competencia de esta Sala se circunscribe al *conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública.*

Consecuentemente, el artículo 7 del mismo cuerpo legal instituye que se admite la impugnación de actos administrativos cuando éstos sean nulos de pleno derecho y estén surtiendo efecto; pero ello, únicamente para el solo efecto de declarar su ilegalidad sin afectar los derechos adquiridos.

De las anteriores disposiciones normativas podemos concluir que es competencia de esta Sala conocer de las pretensiones deducidas por los justiciables cuyo fundamento jurídico sea la alegación relativa a la existencia del vicio de “nulidad de pleno derecho”.

Ahora bien, debe precisarse que *no toda ilegalidad o violación al ordenamiento jurídico conlleva una nulidad de pleno derecho*, pues dicha estimación rompería con la regla general de la anulabilidad de los actos administrativos. En este sentido, la nulidad de pleno derecho constituye una categoría excepcional cuyos efectos son los más gravosos para el ordenamiento jurídico.

Concretamente, la doctrina del derecho administrativo ha considerado que los actos administrativos incurren en nulidad de pleno derecho en los casos siguientes: (i) Cuando son dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, (ii) cuando son dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se omiten los elementos esenciales del procedimiento previsto, o los que garantizan el derecho a la defensa de los interesados, (iii) cuando su contenido es de imposible ejecución, ya sea porque existe una imposibilidad física de cumplimiento o porque la ejecución del acto exige actuaciones que resultan incompatibles entre sí, (iv) cuando se trata de actos constitutivos de infracción penal o de actos dictados como consecuencia de aquéllos y, (v) en cualquier otro supuesto que establezca expresamente la ley (David Blanquer, Derecho Administrativo. Volumen 1 °. Editorial Tirant Lo Blanch. S. L. Valencia. 2010. Página 468).

Estos supuestos han sido retomados por esta Sala, en diversas resoluciones, para realizar el análisis de la pretensión deducida bajo la forma de una nulidad de pleno derecho (resoluciones de las ocho horas diez minutos del día siete de febrero de dos mil diecisiete, de las catorce horas con treinta minutos del tres de enero de dos mil diecisiete, y de las trece horas con cincuenta y tres minutos del día treinta de noviembre de dos mil dieciséis; procesos contenciosos administrativos 632-2016, 127-2015 y 524-2016, respectivamente).

De ahí que, en cada caso, esta Sala ha de determinar si los vicios alegados por la parte que invoca una nulidad de pleno derecho, efectivamente se ajustan al grado de invalidez más nocivo de los actos administrativos.

B. Los concretos vicios de ilegalidad que forman parte del fundamento jurídico de la pretensión de nulidad de pleno derecho, son los siguientes.

1. Violación al principio de legalidad respecto la competencia de la Gerencia General del IPSFA.

Argumenta la parte actora que *“en el artículo 12 de la ley del IPSFA se dice que Consejo Directivo tiene las atribuciones y obligaciones consistentes en g) acordar la concesión de las prestaciones y beneficios que concede esta Ley y delegar en el Gerente las que estime convenientes; y j) conocer las peticiones y recursos de los afiliados y de su beneficiarios en los casos que corresponda (...) La condición que el legislador impone a cargo del Consejo Directivo para que el gerente ejerza, es que la atribución en cuestión la delegue (...) en la LIPSFA y su Reglamento nada se dice sobre la forma como el Consejo Directivo podrá delegar sus facultades en el gerente”* (folio 3 vuelto).

En ese orden de ideas, las impetrantes sostienen que el Gerente General del IPSFA no cuenta con delegación administrativa a su favor para conceder o denegar el pago de las prestaciones respectivas a favor del joven M. R. C. C., potestad administrativa que corresponde al Consejo Directivo del IPSFA.

Así, consideran que la decisión impugnada *“la pronunció el gerente general del IPSFA sin contar con la correspondiente delegación — entiéndase con la facultad legal—, pues ésta es propia y exclusiva del Consejo Directivo, como se explicó, y sin que éste además se la delegara legalmente”* (folio 4 vuelto).

2. Violación al derecho de igualdad.

Sobre este punto, las demandantes sostienen que de conformidad al artículo 55 de la Ley del IPSFA, que regula la prestación relativa al seguro de vida, el 70% de la misma debió distribuirse por partes iguales entre todos los hijos del señor C. R., es decir, entre ellas y el joven M. R. C. C. Sin embargo, el IPSFA liquidó el referido beneficio sólo a favor de un hijo del causante, el mencionado joven C. C.

3. Violación al derecho de propiedad.

Las demandantes señalan que la resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, emitida por el Gerente General del IPSFA, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto en sede administrativa, vulnera su derecho de percibir y gozar de las prestaciones de fondo de retiro y seguro de vida *“por el solo hecho de ser hijas del afiliado”*

(folio 6 frente).

Tal condición, indican las actoras, fue acreditada desde el inicio del procedimiento con la documentación pertinente (certificaciones de partidas de nacimiento).

En este orden de ideas, las actoras estiman que el argumento de la parte demandada relativo a que no se presentó una solicitud escrita, en el plazo que señala la Ley de IPSFA, para denegar tales prestaciones, no es válido: “(...) *El 125 LIPSFA que se invocó en la resolución impugnada, indica claramente que la persona que se considera con derecho a la prestación, deba solicitar esta con base en la documentación que demuestre su filiación. Con relación a la forma que debe reunir la solicitud, el legislador simplemente calló; de su texto es imposible colegir si ésta debe constar por escrito o si pueda ser verbal o simplemente inferirse de su comparecencia al IPSFA para presentarle a éste los atestados respectivos*” (folio 6 frente).

C. Precisados los concretos vicios alegados por la parte actora en torno a los actos administrativos cuestionados, esta Sala advierte que los mismos no se ajustan a los vicios constitutivos de nulidad de pleno derecho señalados en el apartado A *supra*, ello, dado que las infracciones al ordenamiento jurídico denunciadas, de comprobarse, implicarían —por su naturaleza— la configuración del grado de invalidez de los actos administrativos denominado nulidad relativa, y en otras legislaciones *anulabilidad*.

De ahí que, esta Sala pasará a examinar si la parte demandante ha cumplido los presupuestos procesales que condicionan el válido ejercicio de la acción contencioso administrativa, concretamente, los presupuestos relativos al *agotamiento de la vía administrativa* y al *ejercicio oportuno de la acción*.

1. En cuanto al presupuesto del agotamiento de la vía administrativa, el artículo 7 letra a) de la LJCA dispone: «*Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente*».

Son tres formas por las que se puede satisfacer este requisito:

i) Cuando la ley lo dispone expresamente, lo cual significa que es potestad del legislador establecer que el procedimiento administrativo se agota con la emisión de determinado acto.

ii) Cuando el agotamiento tiene lugar por haberse utilizado los recursos administrativos pertinentes. En este supuesto, es necesario que el tribunal examine, a partir de los elementos fácticos y jurídicos ofrecidos por el actor y de la normativa aplicable, *no sólo que el administrado hubiera hecho uso de los recursos administrativos que para el caso prevé la ley de la materia,*

sino también, y sobre todo, que tales recursos hubieran sido utilizados en tiempo y forma.

iii) Cuando, para determinado acto, la ley de la materia no prevea recurso alguno.

Precisamente, si un recurso administrativo determinado en la ley no fue interpuesto contra el acto del cual se alega agravio, *o dicho recurso fue presentado fuera del plazo, debe estimarse que la demanda no cumple el requisito de agotamiento.*

Esto se debe a que, aún cuando los recursos administrativos han sido instituidos en beneficio del administrado y, por consiguiente, las reglas que regulan su funcionamiento han de ser interpretadas en forma tal que faciliten su aplicación, *éstos no pueden ser tenidos como una herramienta procesal a disposición del libre arbitrio de las partes.*

Fundamentalmente, es el principio de seguridad jurídica el que exige que los recursos sean utilizados con plena observancia de la normativa que los regula, esto es, interponiendo los recursos reglados en la ley y respetando los requisitos de forma y plazo.

En lo que importa al presente caso, *inicialmente* —es decir, por medio del primer acto cuestionado—, la autoridad demandada había otorgado prestaciones por el fallecimiento del señor R. A. C. D., en el sentido siguiente: *(i) pensión de sobrevivencia* en un treinta por ciento (30%) a favor de F. S. R. de C. —madre del afiliado—, y en un setenta por ciento (70%) a favor de M. R. C. C. —hijo del afiliado—, *(ii) fondo de retiro y seguro de vida* en un veinte por ciento (20%) a favor de F. S. R. de C.. *Posteriormente* —por medio del segundo acto cuestionado—, la misma autoridad modificó las prestaciones de *fondo de retiro y seguro de vida* estableciendo un setenta por ciento (70%) a favor de M. R. C. C. —hijo del afiliado—.

Debe precisarse que no consta en el expediente administrativo que las resoluciones descritas hayan sido notificadas a las demandantes. No obstante, se advierte que las actoras presentaron un escrito al IPSFA, con fecha once de julio de dos mil doce, por medio del cual solicitaron una certificación de las mismas resoluciones.

Ahora, a folios 79 y 80 del expediente administrativo consta el escrito, de fecha veinticinco de julio de dos mil doce, por medio del cual las demandantes interpusieron un recurso administrativo contra las resoluciones relacionadas *supra*. En tal escrito las impetrantes señalan que el Gerente de Prestaciones del IPSFA, por medio de una *nota* de fecha diecinueve de julio de dos mil doce, cuya copia está agregada a folio 74 del expediente administrativo, se entregaron las certificaciones solicitadas.

De lo anterior, se colige que las demandantes tuvieron conocimiento real y efectivo del

contenido de las resoluciones mediante las cuales se otorgaron beneficios previsionales a J. F. S. R. de C. y a M. R. C. C., al día veinticinco de julio de dos mil doce.

En consecuencia, las actoras estaban habilitadas para impugnar administrativamente las resoluciones relacionadas *supra*, mediante la interposición del recurso pertinente.

Pues bien, en el presente caso, la resolución de las diez horas con cuarenta y siete minutos del veintiocho de marzo de dos mil doce fue objeto de un recurso de “revisión”, según consta a folio 78 del expediente administrativo.

Sin embargo, se debe puntualizar que la Ley del IPSFA no regula tal medio impugnativo, por el contrario, regula el recurso de apelación, el cual es conocido y resuelto por el Consejo Directivo del IPSFA, ello, según el artículo 127 de la mencionada ley.

Ahora bien, examinado que ha sido el escrito del recurso interpuesto en sede administrativa por las demandantes, el cual consta a folios 79 y 80 del expediente administrativo, esta Sala advierte que *las peticionarias fueron categóricas en establecer su intención que el Consejo Directivo del IPSFA conociera del recurso interpuesto y anulara la decisión administrativa impugnada*. Así, en el escrito pertinente, manifestaron: “(...) *al Gerente General atentamente le pedimos que remita el expediente correspondiente y el presente medio impugnativo ante el Consejo Directivo dentro del término que la ley establece y a éste respetuosamente, le pedimos (...) admita el recurso de revisión y anule de pleno derecho la resolución*” (folio 80 del expediente administrativo).

La anterior circunstancia evidencia que el recurso interpuesto, en su fondo, fue el recurso de apelación regulado en el artículo 127 de la Ley del IPSFA.

Evidentemente, el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente en sede administrativa, no debe ser un obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

En suma, a partir de lo expuesto en los apartados precedentes, puede estimarse agotada la vía administrativa.

2. Respecto al presupuesto relativo al ejercicio oportuno de la acción contencioso administrativa, debe precisarse que éste se encuentra íntimamente vinculado con el requisito del agotamiento de la vía administrativa, en cuanto a la particular importancia del plazo para la interposición de la demanda. Concretamente, *dicho plazo se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hizo saber al administrado el acto con el cual se agotó la vía administrativa*.

Así, de conformidad con los artículos 11 letra a) y 47 de la LJCA, el plazo para interponer la demanda en esta sede es de sesenta días hábiles contados desde el día siguiente al de la notificación del acto que causa agravio al administrado.

Consecuentemente, si la demanda se interpone fuera del plazo indicado, deberá declararse inadmisibles, con base en el artículo 15 inciso 2° de la precitada ley.

En el presente caso, el acto que resolvió el recurso administrativo interpuesto por las demandantes, es decir, la resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, fue notificada ese mismo día (folio 78 del expediente administrativo).

Por su parte, la demanda que informa el presente proceso fue interpuesta el día quince de octubre de dos mil doce, evidentemente, dentro de los sesenta días hábiles que ordena el artículo 11 letra a) de la LJCA. En consecuencia, debe estimarse cumplido el presupuesto del ejercicio oportuno de la acción contencioso administrativa.

3. El cumplimiento de los presupuestos señalados en los apartados precedentes permite a esta Sala conocer los vicios alegados por las demandantes, bajo el examen de la legalidad ordinaria de la actuación administrativa impugnada, es decir, con el fin de establecer si los actos cuestionados son ilegales o no (anulabilidad administrativa).

VI. Delimitado el objeto de controversia del presente proceso, esta Sala emitirá la decisión que conforme a derecho corresponde.

A. Violación al principio de legalidad respecto la competencia de la Gerencia General del IPSFA.

1. Argumentos de la parte actora.

Argumenta la parte actora que *“en el artículo 12 de la ley del IPSFA se dice que Consejo Directivo tiene las atribuciones y obligaciones consistentes en g) acordar la concesión de las prestaciones y beneficios que concede esta Ley y delegar en el Gerente las que estime convenientes; y j) conocer las peticiones y recursos de los afiliados y de sus beneficiarios en los casos que corresponda (...) La condición que el legislador impone a cargo del Consejo Directivo para que el gerente ejerza, es que la atribución en cuestión la delegue (...) en la LIPSFA y su Reglamento nada se dice sobre la forma como el Consejo Directivo podrá delegar sus facultades en el gerente”* (folio 3 vuelto).

En ese orden de ideas, las impetrantes sostienen que el Gerente General del IPSFA no cuenta con delegación administrativa a su favor para conceder o denegar el pago de las

prestaciones respectivas a favor del joven M. R. C. C., potestad administrativa que corresponde al Consejo Directivo del IPSFA.

Así, consideran que la decisión impugnada “*la pronunció el gerente general del IPSFA sin contar con la correspondiente delegación — entiéndase con la facultad legal—, pues ésta es propia y exclusiva del Consejo Directivo, como se explicó, y sin que éste además se la delegara legalmente*” (folio 4 vuelto).

2. Defensa de legalidad de la autoridad demandada.

Sobre este punto, la autoridad demandada omitió realizar pronunciamiento alguno.

3. Precisadas las posiciones jurídicas de las partes, esta Sala hace las siguientes consideraciones.

i. El órgano administrativo del IPSFA que posee la potestad administrativa relativa a la concesión de prestaciones previsionales y otros beneficios, es el Consejo Directivo de tal ente autónomo.

Justamente, el artículo 12 letra g) de la Ley del IPSFA establece que corresponde al mencionado ente administrativo “*Acordar la concesión de las prestaciones y beneficios que concede [la ley] (...)*”.

Por su parte, el Gerente General del IPSFA, quien tiene delimitada su competencia administrativa en el 45 de la ley relacionada *supra*, no posee la potestad administrativa analizada. Sin embargo, esta última autoridad puede acordar la concesión de las prestaciones y beneficios del sistema previsional del IPSFA de manera excepcional, concretamente, cuando haya sido delegada expresamente para ello. Así, el artículo 12 letra g) de la Ley del IPSFA permite al Consejo Directivo del IPSFA “*(...) delegar en el Gerente [la concesión de las prestaciones y beneficios] que estime conveniente*”.

Consecuentemente, el artículo 13 letra a) del Reglamento de la Ley del IPSFA señala que “*Son atribuciones y deberes de la Gerencia General (...) a) Asumir las funciones que expresamente le delegare el Consejo Directivo*” (el subrayado es propio).

ii. En lo que importa al presente caso, la parte actora ha alegado que el Gerente General del IPSFA no cuenta con delegación administrativa a su favor para emitir los actos cuestionados.

Al respecto, esta Sala ha examinado las actuaciones contenidas en el expediente administrativo y no advierte la existencia de acto de delegación alguno, a favor de la mencionada autoridad, que la habilite para conceder prestaciones previsionales y otros beneficios regulados en

la Ley del IPSFA.

Ahora, a pesar que el vicio relacionado ha sido ampliamente desarrollado en la demanda (folios 3 vuelto al 5 frente), el Gerente General demandado no ha presentado, en esta sede, acto administrativo de delegación —acuerdo del Consejo Directivo del IPSFA— que lo habilite para emitir las resoluciones del veintinueve de julio de dos mil once y del veintiocho de marzo de dos mil doce —primero y segundo actos impugnados—.

El Gerente General del IPSFA estaba obligado, en relación a la defensa de la legalidad de las resoluciones administrativas relacionadas *supra* y frente al fundamento jurídico de la pretensión, a presentar el acuerdo de delegación respectivo que lo facultaba para emitir tales decisiones.

Empero, dado que dicha autoridad no comprobó a esta Sala la existencia de tal delegación administrativa, debe soportar la consecuencia jurídica de tal omisión probatoria, es decir, que este Tribunal tenga por inexistente acto de delegación de competencia a su favor para emitir la actuación controvertida.

Así, verificada que ha sido la ausencia de acuerdo de delegación que facultase al Gerente General del IPSFA para la otorgar la pensión por sobrevivencia, el fondo de retiro y seguro de vida a favor de los sobrevivientes del señor R. A. C. R., se concluye que el primero y segundo de los actos administrativos impugnados —resoluciones del veintinueve de julio de dos mil once y del veintiocho de marzo de dos mil doce— son ilegales.

iii. Como consecuencia de la ilegalidad de los actos administrativos que fueron analizados en el apartado anterior, el acto administrativo que los confirmó, es decir, la resolución emitida por el mismo Gerente General del IPSFA, el cuatro de septiembre de dos mil doce —tercer acto administrativo impugnado—, también adolece de ilegalidad; ello, dado que por medio de éste último acto la autoridad demanda confirmó la concesión de pensión por sobrevivencia, fondo de retiro y seguro de vida a favor de los sobrevivientes del señor R. A. C. R., decisión que debía ser acordada por el Consejo Directivo del IPSFA.

B. Violación a los derechos de igualdad y propiedad.

1. Argumentos de la parte actora.

Sobre este punto, las demandantes sostienen que de conformidad al artículo 55 de la Ley del IPSFA, que regula la prestación relativa al seguro de vida, el 70% de la misma debió distribuirse por partes iguales entre todos los hijos del señor C. R., es decir, entre ellas y el joven

M. R. C. C. Sin embargo, el IPSFA liquidó el referido beneficio sólo a favor de un hijo del causante, el mencionado joven C. C.

Por otra parte, las demandantes señalan que la resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, emitida por el Gerente General del IPSFA, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto en sede administrativa, vulnera su derecho de percibir y gozar de las prestaciones de fondo de retiro y seguro de vida “*por el solo hecho de ser hijas del afiliado*” (folio 6 frente).

Tal condición, indican las actoras, fue acreditada desde el inicio del procedimiento con la documentación pertinente (certificaciones de partidas de nacimiento).

En este orden de ideas, las actoras estiman que el argumento de la parte demandada relativo a que no se presentó una solicitud escrita, en el plazo que señala la Ley de IPSFA, para denegar tales prestaciones, no es válido: “(...) *El 125 LIPSFA que se invocó en la resolución impugnada, indica claramente que la persona que se considera con derecho a la prestación, deba solicitar ésta con base en la documentación que demuestre su filiación. Con relación a la forma que debe reunir la solicitud, el legislador simplemente calló; de su texto es imposible colegir si ésta debe constar por escrito o si pueda ser verbal o simplemente inferirse de su comparecencia al IPSFA para presentarle a éste los atestados respectivos*” (folio 6 frente).

2. Defensa de legalidad de la autoridad demandada.

El Gerente General del IPSFA manifestó que los actos impugnados tienen sustento en los artículos 35, 47, 55 y 56 de la Ley del IPSFA, en razón que el señor R. A. C. R. no suscribió plica militar donde designara a los beneficiarios de las prestaciones que establece el ordenamiento jurídico aplicable al presente caso.

Por ello, las personas que se consideraban con derecho a las prestaciones económicas que otorga el IPSFA debían comprobar que cumplían los requisitos para ser beneficiarios, en el plazo de un año contado a partir de la fecha de fallecimiento del señor C. R.

En el caso en particular, manifestó la autoridad demandada, se presentaron a solicitar la pensión por sobrevivencia, fondo de retiro y seguro de vida, únicamente la señora F. S. R. de C. y el joven M. R. C. C., por medio de su representante legal, la señora A. C. C. F., no así las demandantes.

La parte demandada agregó que de conformidad al artículo 125 de la Ley del IPSFA, los familiares de afiliados al sistema previsional que administra el IPSFA que se consideran con

derecho a las prestaciones que contempla dicha ley, deben solicitar el otorgamiento de dichas prestaciones con la documentación correspondiente. Así, no es posible tramitar de oficio el otorgamiento de las prestaciones a favor de las demandantes, debido a que éstas no realizaron la solicitud respectiva.

3. Precisadas las posiciones jurídicas de las partes, esta Sala hace las siguientes consideraciones.

i. En virtud de los actos controvertidos, la autoridad demandada concedió a F. S. R. C. — madre del afiliado— y a M. R. C. C. — hijo del afiliado—, los beneficios previsionales relativos a *pensión de sobrevivencia, fondo de retiro y seguro de vida*.

La *pensión de sobrevivencia* constituye una asignación económica a que tienen derecho los familiares del causante, siempre y cuando cumplan las condiciones reguladas en el artículo 33 de la Ley del IPSFA. Estos beneficiarios pueden ser designados, voluntariamente, por el afiliado al IPSFA en la denominada plica militar —*documento en el que se designan los beneficiarios dentro del grupo de personas con derecho y se señalan los porcentajes que el afiliado estima convenientes. Artículo 34 de la Ley del IPSFA*—.

Por otra parte, el *fondo de retiro* es una asignación económica a favor del afiliado, en principio, sin embargo, si éste fallece dicha asignación debe hacerse a los beneficiarios designados en la plica militar —artículo 45 de la ley del IPSFA—.

Finalmente, el beneficio relativo al *seguro de vida* es otra asignación económica que es entregada y distribuida en las personas que el afiliado ha designado en la respectiva plica militar —artículo 55 de la ley del IPSFA—.

Como se advierte, el presupuesto común para que los beneficiarios del causante puedan acceder a los beneficios previsionales señalados en el apartado anterior, es que éstos —los beneficiarios— hayan sido incluidos en la plica militar respectiva.

Ahora bien, si el afiliado no hubiese llenado la plica militar —tal como ocurre en el presente caso—, la distribución de los beneficios debe realizarse de conformidad al artículo 35 de la Ley del IPSFA. Esta solución ha sido instituida para los beneficios previsionales relativos a *pensión de sobrevivencia, fondo de retiro y seguro de vida* —artículos 35, 47 y 55 de la ley del IPSFA—.

Así, el artículo 35 letra d) de la Ley del IPSFA señala: “*A falta de Plica, o cuando ésta resultare inaplicable, la Pensión de Sobrevivientes se distribuirá de la forma siguiente: d)*

Cuando concurrieren los hijos y los padres del causante, corresponderá el 70% a los hijos y el 30 % a los padres". Por su parte, el artículo 47 inciso 2° de la misma normativa establece: *"Cuando no hubiere Plica o ésta fuera inaplicable, se estará a lo dispuesto en el Art. 35 de esta misma ley, salvo en el caso del literal fi en el que el beneficio será del 100%"*.

ii. En cuanto al *fondo de retiro*, el artículo 51 inciso 2° de la Ley del IPSFA señala: *"Cuando no hubiere plica, el Instituto pagará el Fondo de Retiro o devolverá las cotizaciones, en su caso, a los beneficiarios que se presenten al cobro y comprueben sus derechos dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha del fallecimiento del afiliado o de su declaratoria de muerte presunta"* (el subrayado es propio).

En el mismo sentido, respecto del beneficio del *seguro de vida*, el artículo 56 inciso 2° de la Ley del IPSFA establece: *"En el caso de que no exista plica militar, las personas con derecho deberán comprobarlo ante el Instituto dentro del plazo de una año contado a partir de la fecha del fallecimiento o de la declaratoria de muerte presunta del asegurado, los que no lo hicieron perderán la calidad de beneficiarios y el Instituto liquidará la totalidad del seguro a favor de los que hubieren demostrado su derecho"* (el subrayado es propio).

Como se advierte, las anteriores disposiciones normativas señalan que las personas que se consideran con el derecho de acceder a los beneficios previsionales causados por la muerte de un afiliado al IPSFA—cuando no existe plica militar—, deben presentarse al IPSFA dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha del fallecimiento del afiliado, a comprobar su derecho.

iii. En lo que importa al presente caso, la autoridad demandada omitió pronunciarse sobre el otorgamiento de prestaciones previsionales por el fallecimiento del señor R. A. C. R., a favor de las demandantes, bajo el argumento que estas últimas no presentaron una solicitud escrita para acceder a tales beneficios.

Ahora bien, las actoras han argumentado que su condición de hijas del causante fue acreditada desde el inicio del procedimiento con la presentación de las certificaciones de sus partidas de nacimiento.

Pues bien, a folio 8 del expediente administrativo figura una certificación de la partida de defunción del señor R. A. C. R., en la que consta que dicha persona falleció el veintiocho de febrero de dos mil once. Consecuentemente, el plazo para solicitar los beneficios previsionales pertinentes, por parte de las demandantes, vencía el veintiocho de febrero de dos mil doce.

Ahora, a folios 24 y 25 del expediente administrativo constan las certificaciones de las

partidas de nacimiento de las demandantes, a las cuales se les estampó un sello institucional que se lee «*INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA FUERZA ARMADA. GESTOR 05 SERVICIO AL CLIENTE*», mismo que es acompañado de la fecha *diecisiete de mayo de dos mil once*.

Al respecto, esta Sala advierte que los instrumentos en cuestión —certificaciones de partidas de nacimiento relacionadas— fueron incorporados al expediente administrativo el *diecisiete de mayo de dos mil once*, es decir, dentro del plazo que señalan los artículos 51 inciso 2° y 56 inciso 2° de la Ley del IPSFA.

Debe precisarse que, si bien no existe una petición escrita por parte de las actoras para acceder a los beneficios previsionales analizados en el presente caso, la incorporación material de las certificaciones de sus partidas de nacimiento es un hecho relevante a partir del cual la autoridad demandada tuvo conocimiento de la existencia de personas diferentes a F. S. R. C. —madre del afiliado— y a M. R. C. C. —hijo del afiliado—, con la calidad de hijas del causante, respecto de las que podría existir la posibilidad de algún derecho con relación a los beneficios previsionales generados por el fallecimiento del señor R. A. C. R..

En este orden de ideas, esta Sala considera que la falta de petición escrita de las actoras, en el presente caso, no constituía razón de derecho para otorgar las prestaciones previsionales respectivas únicamente a la señora F. S. R. de C. y al joven M. R. C. F.

Evidentemente, las autoridades del IPSFA debían agotar los mecanismos pertinentes a fin de ubicar a las demandantes, analizar su situación, la posibilidad de que encajaran en los supuestos de personas beneficiadas y, en caso de concurrir los requisitos legales, hacer las prevenciones correspondientes.

Debe precisarse que tal actividad era materialmente posible puesto que a folio 2 del expediente administrativo consta una copia simple del Documento Único de Identidad de la demandante, señora D. M. C. R. —que fue confrontada con su original, según la razón pertinente, en fecha siete de marzo de dos mil once—, en la cual consta la residencia de la misma, lugar que, además, fue señalado para recibir notificaciones por ambas demandantes en el escrito de fecha once de julio de dos mil doce, que consta a folio 77 del expediente administrativo.

En *iter* lógico del presente análisis, la autoridad demandada contaba con elementos de hecho trascendentales que exigían la actividad administrativa más favorable a la tutela de los fines del sistema de previsión social instituidos en la LIPSFA. Concretamente, la autoridad

demandada (a) tenía conocimiento de la existencia de dos personas diferentes a F. S. R. C. — madre del afiliado— y a M. R. C. C. —hijo del afiliado—, que podían acceder a los beneficios previsionales respectivos, (b) conocía la filiación entre tales personas con el causante y, además, (c) tenía conocimiento, al menos, de la residencia de una de esas personas.

Los anteriores elementos demandaban del IPSFA la actividad administrativa más favorable a los derechos de las eventuales beneficiarias, tomando en cuenta que «(...) *la seguridad social, de acuerdo con el art. 50 inc. 1° de la Cn., tiene su fundamento en la necesidad de brindar a las personas un mínimo de seguridad económica que les permita enfrentar las contingencias que se les presenten en la vida, tales como la invalidez, la vejez e, incluso, la muerte de un familiar asegurado a una de las instituciones del sistema de previsión social (...)* Partiendo de la afirmación de que el Estado se ha comprometido a apoyar el desarrollo de la personalidad humana frente a esas contingencias que se presentan en la vida y de que, para ello, ha creado un régimen jurídico y un sistema coordinado de mecanismos y entidades para brindar tal servicio, se ha establecido que ese deber o compromiso adquirido frente a los destinatarios se convierte en un derecho fundamental a la seguridad social» (sentencia de las once horas con veintitrés minutos del día dos de octubre de dos mil quince. Amparo 8-2012).

Por otra parte, debe destacarse que las peticiones de la señora F. S. R. C. y del joven M. R. C. F. para acceder a los beneficios previsionales, fueron plasmadas en formularios que el mismo IPSFA elabora y proporciona, los cuales constan a folios 9 y 20 del expediente administrativo.

Evidentemente, la solicitud para acceder a los beneficios previsionales que regula la LIPSFA se realiza a través de tales formularios. En este sentido, las autoridades administrativas del IPSFA debían procurar la entrega y complementación de los mismos a las demandantes o hacer constar el rechazo categórico de las mismas de seguir el trámite respectivo.

Dado que la autoridad demandada no realizó la gestión administrativa necesaria para ubicar a las demandantes y prevenirles que manifestaran su voluntad de acceder a los beneficios previsionales analizados y las demás prevenciones que procedieran, tal autoridad vulneró su derecho de igualdad y propiedad.

En consecuencia, los actos administrativos impugnados resultan ilegales.

VII. Determinada la ilegalidad de los actos administrativos controvertidos por la ausencia de delegación administrativa a favor del Gerente General del IPSFA —por parte del

Consejo Directivo de la misma institución— para emitirlos, así como por la violación a los derechos de igualdad y propiedad, corresponde efectuar un pronunciamiento sobre la medida para el restablecimiento del derecho violado.

En este sentido, la autoridad competente del IPSFA deberá evaluar la documentación de las demandantes que consta en el expediente administrativo, verificar el cumplimiento de los presupuestos legales que condicionan los beneficios previsionales pretendidos por las mismas, realizar las prevenciones pertinentes, en su caso y, finalmente, pronunciarse sobre la procedencia del otorgamiento del fondo de retiro voluntario y seguro de vida a favor de las actoras; todo ello, dentro del plazo que ordena el artículo 34 de la LJCA.

VIII. POR TANTO, con fundamento en lo expuesto, disposiciones normativas citadas y los artículos 216, 217 y 218 del Código Procesal Civil y Mercantil, 31, 32, 33, y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre de la República esta Sala **FALLA**:

1. Declarar ilegales los siguientes actos administrativos emitidos por el Gerente General del Instituto de Previsión de la Fuerza Armada:

a) Resolución del veintinueve de julio de dos mil once, mediante la cual se otorgó pensión de sobrevivencia a favor de F. S. R. C., en un treinta por ciento (30%) y a M. R. C. C., en un setenta por ciento (70%), y fondo de retiro y seguro de vida a favor de F. S. R. C., en un veinte por ciento (20%).

b) Resolución del veintiocho de marzo de dos mil doce, mediante la cual se modificó la anterior resolución, respecto al fondo de retiro y seguro de vida, otorgándose a M. R. C. C. un setenta por ciento (70%) de cada prestación.

c) Resolución del cuatro de septiembre de dos mil doce, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de revisión presentado contra la resolución anterior.

2. Como medida para el restablecimiento de los derechos vulnerados, la autoridad competente del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada deberá evaluar la documentación de las demandantes que consta en el expediente administrativo, verificar el cumplimiento de los presupuestos legales que condicionan los beneficios previsionales pretendidos por las mismas, realizar las prevenciones pertinentes, en su caso y, finalmente, pronunciarse sobre la procedencia del otorgamiento del fondo de retiro voluntario y seguro de vida a favor de las actoras; todo ello, dentro del plazo que ordena el artículo 34 de la LJCA.

3. Condenar a la autoridad demandada al pago de las costas conforme al derecho

común.

4. En el acto de notificación, entregar certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y a la representación fiscal.

5. Devolver el expediente administrativo a su oficina de origen.

Notifíquese.-

DAFNE S.-----DUEÑAS-----P. VELASQUEZ C.----- S. L. RIV. MARQUEZ-----
PRONUNCIADA POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y EL SEÑOR MAGISTRADO QUE
LA SUSCRIBEN.-----M. B. A.----- SRIA.-----RUBRICADAS.