



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

Voto N°346-2019

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José, adoptado en sesión treinta y dos de las once horas quince minutos del nueve de setiembre del dos mil diecinueve. –

Recurso de apelación interpuesto por **xxx** cédula de identidad **xxxx**, contra la resolución DNP-RE-M-2369-2018 de las 10:00 horas del 13 de julio del 2018 de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. -

Redacta el Juez Alfaro González;

RESULTANDO:

I.-Mediante resolución número 2826 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 057-2016 de las 14:00 horas del 19 de mayo de 2016, se recomendó otorgar a la gestionante revisión de pensión ordinaria conforme a la Ley número 7531, contemplando un tiempo de servicio de 274 cuotas al 30 de abril de 2010. Le consigna un promedio de los 32 mejores salarios de los últimos 60 meses, en la suma de ¢243.687,60 y un monto de pensión en la suma de ¢215.249,00. Con rige al 15 de febrero 2015. (Folio 149)

II.- En la prevención número DNP-DP-M-1879-2016 de fecha 26 de agosto de 2016 la Dirección Nacional de Pensiones solicitó aportar en el término perentorio de 10 días, el entero de gobierno ya que a la petente se le giró salario el mes de mayo 2010 y como consta en folio 111, se acogió a su derecho de pensión a partir del 01 de mayo 2010. Dicha prevención es recibida en el Departamento de Plataforma de Servicios de la Junta de Pensiones el día 01 de setiembre de 2016 (Folio 152).

III.-Con fecha 18 de mayo del año 2018, la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional le comunicó a la interesada telefónicamente que tenía una resolución del Ministerio de Trabajo pendiente de notificar, por lo cual se debía hacer presente a las oficinas centrales o alguna de las sucursales antes del 31 de mayo de 2018 (ver folio 153).

IV.- En oficio de la Junta de Pensiones número DPS-UED-PREVIOS-112-05-2018 de fecha 31 de mayo de 2018, se informa a la gestionante que su solicitud de revisión de fecha 15 de febrero de 2016 fue prevenida por el ente ministerial en fecha 01 de setiembre de 2016 y que en caso de tener documento idóneo lo aporte antes del 30 de junio de 2018, fecha en que su expediente será trasladado a la Dirección Nacional de Pensiones. (Folio 154)

V.-Mediante oficio número DPS-UED-191-07-2018 de fecha 11 de julio de 2018, la Junta de Pensiones remite el expediente a la Dirección Nacional de Pensiones e informa que, a la fecha se



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

cumplieron más de 10 días hábiles para presentar la documentación requerida y no fue cumplida la prevención DNP- DP-M-1879-2016 (Folio 156).

VI.-La Dirección Nacional de Pensiones mediante resolución número DNP-RE-M-2369-2018 de las 10:00 horas del 13 de julio del 2018, procede a rechazar y archivar la solicitud de revisión por no contarse con la documentación indispensable para valorar su pretensión, pese a haber sido prevenida y habiéndose vencido el plazo conferido el requerimiento no fue satisfecho. Esta resolución fue notificada el día 15 de enero de 2019 de según consta a folio 159.

VII.- La peticionaria presenta un recurso de revocatoria con apelación en subsidio en fecha 15 de enero de 2019 y adjunta el Acto de Apertura del procedimiento de cobro en sede administrativa número CA-N°AA-55-2019 y la certificación DRH-DR-UCA-0073-2019 de fecha 15 de enero de 2019 ambos documentos de la Unidad de Cobros Administrativos del Ministerio de Educación Pública; en el primero de ellos se indica que, se tiene por instaurado el procedimiento de cobro por sumas giradas de más y en el segundo, que la señora xxxx canceló la totalidad de la deuda por medio de depósito bancario N°69771880 de fecha 15 de enero de 2019 (ver folios 160 a 165).

VIII.- La Junta de Pensiones mediante resolución N°770, adoptada en Sesión Ordinaria 020-2019 de las 09:00 horas del 20 de febrero de 2019, recomienda otorgar a la gestionante revisión de pensión ordinaria conforme a la Ley número 7531, contemplando un tiempo de servicio de 274 cuotas al 30 de abril de 2010. Le consigna un promedio de los 32 mejores salarios de los últimos 60 meses, en la suma de ¢240.433,77 y un monto de pensión en la suma de ¢212.375,00 incluido la postergación de su retiro. Con rige al 15 de febrero 2015. (Folio 178)

IX.- De conformidad con el artículo 89 de la Ley 7531, por resolución DNP-RE-M-557-2019 de las 14:09 horas del 28 de febrero de 2019, la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deniega el recurso de revocatoria por cuanto por parte de la gestionante se tuvo por demostrado la falta de interés ya que la información solicitada no fue aportada dentro del término otorgado, por lo que mantiene incólume la resolución DNP-RE-M-2369-2018 de las 10:00 horas del 13 de julio del 2018 (folio 183).

X.- En escrito de instrucción de la apelación elaborado por la Junta de Pensiones de folio 163, el apoderado general judicial sustituto Karl Schlager Peláez, considera que no lleva razón la Dirección Nacional de Pensiones al rechazar la solicitud de revisión y ordenar el archivo del expediente por considerar falta de interés del gestionante al no atender lo solicitado en el plazo indicado, pues a su criterio el plazo otorgado por la Dirección Nacional de Pensiones de 10 días para satisfacer la prevención es de tipo ordenatorio y no perentorio, por lo que no es posible asumir que transcurrido ese plazo se tiene por vencida la posibilidad de resolver o declarar falta de interés. Agrega además que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido que los plazos son ordenatorios cuando su incumplimiento no implica una sanción de nulidad y serán perentorios cuando por disposición de ley se establezca un lapso que no puede ser superado, lo cual no ocurre en el caso particular. Asimismo, agrega que el artículo 29 del Reglamento de la ley 8220, prohíbe solicitar documentos adicionales a los que se encuentran expresamente señalados en una ley, decreto o reglamento para un trámite determinado.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

XI.- Que en los autos se han acatado las prescripciones de Ley y no se observan vicios que puedan causar la nulidad de lo actuado.

CONSIDERANDO:

I.- Este Tribunal conoce del presente asunto como un órgano de instancia administrativa, de conformidad con la ley número 8777 del siete de octubre del dos mil nueve, y su reglamento Decreto número 35843- MTSS del día 28 de enero del 2010.

II.- El fondo de este asunto versa sobre la discrepancia entre la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, y la Dirección Nacional de Pensiones, pues mientras la primera recomienda la revisión de pensión al amparo de la Ley 7531 del 10 de julio de 1995, contabilizando 274 cuotas al 30 de abril de 2010; la segunda no solamente deniega, sino que procede a rechazar y archivar la solicitud de revisión gestionada.

III.- Revisados los autos se observa que la discrepancia en el otorgamiento de la presente revisión deviene en el archivo de la solicitud por parte de la Dirección Nacional de Pensiones, por considerar que la gestionante demostró falta de interés en el proceso, al no haber cumplido la prevención DNP-DP-M-1879-2016 de fecha 26 de agosto de 2016, mediante la cual se solicitó proceder a la devolución por entero de gobierno, en razón de las sumas recibidas de más, por concepto de salario, el mes de mayo de 2010 ya que como consta en folio 137, se acogió a su derecho de pensión a partir del 01 de mayo de 2010.

En cuanto al pago de lo adeudado

De un estudio del expediente se extrae que la Dirección Nacional de Pensiones ordena el archivo de la gestión indicando en su resolución que, pese a haber sido la gestionante prevenida, demostró falta de interés en la continuación del trámite de su solicitud pues no presentó dentro del plazo conferido el entero de gobierno, en el que conste el pago de lo adeudado a la Administración, y por tal razón de conformidad con el artículo 285 inciso 2 de la Ley General de Administración Pública se debe proceder al rechazo y archivo de la solicitud.

En este sentido, la Dirección Nacional de Pensiones mediante prevención número DNP-DP-M-1879-2016 de fecha 26 de agosto de 2016, solicitó a la gestionante proceder a la devolución por entero de gobierno, de las sumas recibidas de más, por concepto de salario del mes de mayo 2010. Asimismo, se observa que el día 18 de mayo de 2018 la Junta de Pensiones le comunica vía telefónica a la gestionante, que debe apersonarse a sus oficinas a fin de notificarle la citada prevención, otorgándole plazo hasta el día 31 de mayo de 2018 (ver folio 153).

Posteriormente, la Jefa de la Plataforma de Servicios de la Junta de Pensiones mediante oficio DPS-UED-PREVIOS-112-05-2018 le informa a la petente que, su solicitud de revisión de fecha 15 de febrero de 2016 fue prevenida por la Dirección Nacional de Pensiones y se le indica que, requiere reintegrar por entero de gobierno las sumas giradas de más en el mes de mayo de 2010, ya que se acogió a su derecho en fecha 01 de mayo de 2010, continua indicando que, en caso de tener documento idóneo que cumpla con la prevención dicha se apersona antes del 30 de junio de 2018 a



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

las oficinas de la Junta de Pensiones. Esta comunicación fue remitida vía correo certificado (ver folios 154-155).

En fecha 11 de julio de 2018, en documento DPS-UED-191-07-2018 la Licenciada Gabriela Gómez Obregón, encargada de la Unidad de Expedientes y Digitalización de la Junta de Pensiones informa que, a la fecha se cumplieron más de 10 días hábiles para presentar la documentación requerida y no fue cumplida la prevención DNP- DP-M-1879-2016 por lo que, su expediente será trasladado a la Dirección Nacional de Pensiones.

De lo transcrito considera esta instancia en alzada que si bien es cierto, la Dirección Nacional de Pensiones en prevención número DNP-DP-M-1879-2016 estableció el plazo de 10 días, el ente ministerial realiza un análisis muy restrictivo al respecto, pues está claro que no se dio una coordinación interinstitucional, entre la Dirección Nacional de Pensiones, la Junta de Pensiones y el Ministerio de Educación, respecto a la prevención a la gestionante de devolver las sumas giradas de más, pues es hasta el año 2018 que se le previene a la señora xxx, aportar la documentación de marras.

Por consiguiente, no lleva razón la Dirección Nacional de Pensiones en el archivo de la gestión, por cuanto existían dos formas de cumplir con lo prevenido, la primera haciendo un pago inmediato a través de un entero de gobierno, y la otra, a través de un procedimiento de recuperación de sumas giradas de más, siendo este último el procedimiento seguido en el Ministerio de Educación Pública.

Se observa en certificación DRH-DR-UCA-0073-2019 de fecha 15 de enero de 2019 de la Unidad de Cobros Administrativos del Ministerio de Educación Pública, aportada por la gestionante a folio 165 que su patrono (MEP), para el cobro en mención, le abrió un procedimiento de cobro en sede administrativa con el número CA-NºAA-55-2019 y el citado procedimiento finaliza con la cancelación mediante el depósito bancario Nº69771880 de fecha 15 de enero de 2019, por la suma adeudada. Ver folios 163 a 166.

Esta instancia considera que, es injusto que la Dirección Nacional de Pensiones ordene el archivo del expediente, aun y cuando no se realizó una notificación de la prevención de pago con las formalidades de ley, pues lo que existió fue una comunicación telefónica. Por otra parte, queda plenamente demostrado que la señora xxx, se apersonó al Ministerio de Educación Pública y procedió realizar el depósito bancario mencionado, por lo que debe tomarse en cuenta la voluntad de la recurrente de saldar la deuda con la administración.

Este Tribunal determina que lo prevenido por la Dirección Nacional de Pensiones es una formalidad que la doctrina ha denominado insustanciales, que al cumplirse permiten que el acto subsanado pueda de alguna manera continuarse, y en el caso en cuestión se aportó la documentación pertinente para dar por satisfecho el requerimiento de la Dirección Nacional de Pensiones. Al respecto la doctrina ha indicado:

“La infracción de formalidades insustanciales, no provocan la invalidez del acto administrativo final pero si una responsabilidad personal del funcionario agente que la cometió. Las formalidades insustanciales, denominadas también “irregularidades”



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

*se pueden determinar al interpretar a contrario sensu el artículo 223 LGAP, esto es, tendrán esa naturaleza aquellas cuya inobservancia **no impida o cambie la decisión final** o no cause indefensión”. (Jinesta Lobo, Ernesto. Acto Administrativo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I (Parte General) Editorial jurídica Continental, San José, año 2009, página 540.) Resaltado no es del original.*

Ejemplos de formalidades insustanciales se consideran:

“Formalidades insustanciales son, por ejemplo, la observancia de los plazos para dictar resoluciones o impulsar el procedimiento administrativo, la intervención de órganos consultivos o de control cuando es lógicamente previsible que el acto pueda volver a repetirse con igual contenido si se subsana su omisión, la comunicación defectuosa por un vicio que no genere nulidad absoluta, etc.” (op.cit, página 540.)

Por último, con respecto a los argumentos esbozados en el escrito de instrucción de apelación de la Junta de Pensiones, este Tribunal reconoce que lleva razón el representante legal de la Junta, pues nos encontramos ante un plazo ordenatorio, en virtud de que se le está ordenando la presentación de algún documento que acreditara que no posee deudas con el Estado. Sin embargo para el cumplimiento del mismo, se tenía que realizar la cancelación mediante entero de gobierno o con un procedimiento de cobro en el MEP (su patrono), el cual como consta en autos se llevó a cabo, por lo que el plazo otorgado por la Dirección Nacional de Pensiones de 10 días no debe ser perentorio, pues lo que hubo en el presente caso fue una falta de coordinación entre las instituciones involucradas tanto al informar a la pensionada como al remitir la documentación pertinente y sería injusto castigar a la administrada con la obligatoriedad de presentar una nueva gestión si se demostró que hubo interés de su parte en hacer la devolución de las sumas giradas por error. Considera este Tribunal que la gestionante ya sufrió un castigo al tener un atraso en la emisión del acto final de su revisión de pensión, por el tiempo que se tardó en la devolución de los dineros que no le correspondían.

Al respecto sobre este tema la Jurisprudencia ha señalado Voto 13038-03 Sala Constitucional:

*“En este sentido, es bien sabido que los plazos establecidos en el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública son **ordenatorios** (véase la resolución N° 3512-96 de las dieciséis horas treinta y seis minutos del diez de julio de mil novecientos noventa y seis), de tal modo que si es indispensable hacer arduas averiguaciones que hagan exceder esos términos para resolver adecuadamente una pretensión de esta naturaleza, la Administración puede hacerlo. Sin embargo, se entiende que, en estos casos, ésta dispone de plazo un plazo razonable para resolver, en atención al problema que se somete al conocimiento. Ha dicho la Sala: “Estos principios rectores de los procedimientos administrativos, le imponen a los entes públicos la obligación imperativa de substanciarlos dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, es decir, sin retardos graves e injustificados para evitar la frustración, la eventual extinción o la lesión grave de las situaciones jurídicas sustanciales invocadas por los administrados por el transcurso de un tiempo excesivo e*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

irrazonable.” (sentencia N° 2002-09041 de las quince horas dos minutos del diecisiete de setiembre de dos mil dos).

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado en reiteradas ocasiones que en efecto los plazos ordenatorios no generan nulidad de lo actuado a diferencia de los perentorios al señalar:

“Esto por cuanto la doctrina, que comparte esta Sala, al distinguir entre plazos ordenatorios y perentorios, ha dicho que, es perentorio cuando el cumplimiento del acto fuera del plazo, se sanciona con nulidad o inadmisibilidad. Mientras que el plazo ordenatorio implica que el acto cumplido luego de vencido el plazo, pese lo irregular de la situación, es un acto válido que lo único que podría acarrear es una sanción disciplinaria al funcionario responsable. Lo anterior se extrae de lo establecido el canon 329 de la Ley General de la Administración Pública, el cual estipula que, salvo disposición en contrario, el acto final recaído una vez que haya fenecido el plazo, será válido para todo efecto legal. Así lo ha sostenido esta Cámara entre otros, en el voto n° 951-F-2009 de las 14 horas treinta y cinco minutos del 10 de setiembre de 2009.” (Resolución 001386-F-S1-2011 de las nueve horas cinco minutos del diez de noviembre de dos mil once.)

De igual manera para poder resolver la presente gestión, es necesario acudir a lo dispuesto en:

“Artículo 225.-

1. El órgano deberá conducir el procedimiento con la intención de lograr un máximo de celeridad y eficiencia, dentro del respeto al ordenamiento y a los derechos e intereses del administrado.”

“Artículo 269.-

1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.

2. Las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.”

La Procuraduría General de la República ha sostenido en cuanto a la aplicación del principio de eficiencia en la Administración Pública:

“Es claro que con el informalismo del procedimiento se pretende que no existan – precisamente- rigurosidades formales que tiendan a entorpecer, suspender o



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

paralizar el procedimiento. Para cumplir con este propósito, se imponen reglas de celeridad y simplicidad, las cuales tienden a evitar los trámites lentos, costosos y complejos que impidan el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, por lo que el trámite del expediente debe hacerse de manera rápida y simple, respetando siempre la juridicidad y la defensa del administrado. Tales afirmaciones reciben apoyo en los supratranscritos artículos 225 párrafo 1° y 269 de la Ley General de la Administración Pública, y en la opinión de la doctrina que ha señalado que "el principio de eficiencia en la actuación administrativa tiene como objeto inmediato hacer más eficiente la actuación administrativa y la participación de los administrados." (Dictamen N° C-062-2000 del 31 de marzo del 2000).

De acuerdo a lo anterior, al haber satisfecho la gestionante la prevención realizada por la Dirección Nacional de Pensiones, puede considerarse que se subsana la omisión del tiempo de respuesta, pues no puede atribuírsele el incumplimiento de la presentación del entero de gobierno en el plazo de 10 días, si debía esperar que su patrono realizara el procedimiento de cobro administrativo y remitiera el detalle de lo acordado tanto a la Junta como a la Dirección.

Una vez analizado el tema de los plazos en la Administración Pública, es menester indicar que el procedimiento a seguir al aceptar que la petente tiene derecho a que se dé trámite a su solicitud de revisión, es la devolución del expediente a la Dirección Nacional de Pensiones, en vista de la denegatoria que hizo en una primera instancia, con la finalidad de que se gestione su solicitud de revisión, tal y como lo hizo la Junta de Pensiones. Sin embargo al tenor de los artículos 225 párrafo primero y 269 de la Ley General de la Administración Pública la actuación administrativa debe realizarse con apego a las normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia, con el fin de agilizar la culminación del procedimiento, por lo que en el caso del administrado en aras de evitarle, la presentación de un nuevo trámite de revisión, no se hará la devolución del mismo, sino que este Tribunal conocerá el fondo de esta revisión de pensión de acuerdo a la normativa invocada y el análisis jurisprudencial de la misma.

En cuanto al tiempo de servicio

Este Tribunal observa, que la Junta de Pensiones en el conocimiento del Recurso de Revocatoria modificó el promedio y monto de pensión recomendado para la revisión del beneficio jubilatorio.

En términos generales esta revisión radica en que el tiempo dispuesto en la última revisión era de 267 cuotas a julio de 2009, con este trámite lo que se realiza es actualizar el tiempo de servicio y los salarios al cese de funciones que fue el 30 de abril de 2010. Revisados los cálculos que realizó la Junta, se encuentran ajustados a derechos salvo en cuanto a que realiza un redondeo en el tercer corte porque equipara la fracción de días como una cuota, lo cual es incorrecto. Sin embargo, sobre el tiempo de servicio o del promedio salarial se hace innecesario ampliar el desarrollo, en virtud de que por el monto de pensión que arrojan los cálculos, esa suma debe ser ajustada al mínimo vigente, de acuerdo a la fecha del rige según ordena el artículo 44 de la ley 7531.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

De conformidad con lo expuesto, se declara con lugar el recurso de apelación. Se revocan las resoluciones DNP-RE-M-2369-2018 de las 10:00 horas del 13 de julio del 2018 y DNP-RE-M-557-2019 de las 14:09 horas del 28 de febrero de 2019, ambas dictadas por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar este Tribunal se confirma la resolución de la Junta de Pensiones número 770, adoptada en Sesión Ordinaria 020-2019 de las 09:00 horas del 20 de febrero de 2019. Para evitar dilaciones, se aclara que los actos de ejecución de esta resolución no requieren de aprobación por parte de la Dirección Nacional de Pensiones.

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso de apelación. Se revocan las resoluciones DNP-RE-M-2369-2018 de las 10:00 horas del 13 de julio del 2018 y DNP-RE-M-557-2019 de las 14:09 horas del 28 de febrero de 2019 ambas dictadas por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar se confirma la resolución de la Junta de Pensiones número 770, adoptada en Sesión Ordinaria 020-2019 de las 09:00 horas del 20 de febrero de 2019. Se da por agotada la Vía Administrativa. Notifíquese.

Luis Fernando Alfaro González

Hazel Córdoba Soto

Carla Navarrete Brenes



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

NOTIFICADO

A las _____ horas,

fecha _____

Firma del interesado

Cédula _____

Nombre del Notificador

[Handwritten signature]