



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

Voto N°303-2019

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, San José, adoptada en sesión veintinueve de las diez horas cincuenta y cinco minutos del diecinueve de agosto del dos mil diecinueve. -

Recurso de apelación interpuesto por **XXXX** cédula de identidad **XXXX**, contra la resolución DNP-F-RE-M-0011-2018 de las 10:25 horas del 07 de junio del 2018 de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. -

Redacta la Jueza Hazel Córdoba Soto; y,

RESULTANDO:

I.-Mediante resolución número 4561 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 099-2012 de las 09:00 horas del 06 de setiembre de 2012, se recomendó otorgar a la gestionante revisión de pensión ordinaria conforme a la Ley número 7531, contemplando un tiempo de servicio de 400 cuotas al 30 de noviembre de 2009. Le consigna un promedio de los 32 mejores salarios de los últimos 60 meses, en la suma de ¢294.207,39 y un monto de pensión en la suma de ¢235.366,00. Con rige al 07 de febrero de 2011. (Folio 129)

II.- En la prevención número DNP-MT-M-2842-2012 de fecha 02 de octubre de 2012 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 diciembre 2009 y la primera quincena de enero de 2010, y como consta en folio 78, se acogió a su derecho de pensión a partir del 01 de diciembre 2009. Dicha prevención es recibida en el Departamento de Plataforma de Servicios de la Junta de Pensiones el día 12 de diciembre de 2012 (Folio 134).

III.-Con fecha 17 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 presentarse a las oficinas centrales o alguna de las sucursales antes del 31 de mayo de 2018, para la notificación de la misma (ver folio 141).

IV.-La prevención número DNP-MT-M-2842-2012 de fecha 02 de octubre de 2012 es notificada formalmente en las oficinas de la Junta de Pensiones hasta el día 21 de mayo de 2018 según consta en folio 134.

V.- Mediante oficio número DPS-UED-147-06-2018 de fecha 05 de junio de 2018, la Junta de Pensiones le informa a la gestionante que en la fecha mencionada se cumplió con más de 10 días



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

hábiles para presentar la documentación requerida y al no haber cumplido con la prevención DNP-MT-M-2842-2012 su expediente será trasladado a la Dirección Nacional de Pensiones. (Folio 142).

VI.-La Dirección Nacional de Pensiones mediante resolución número DNP-F-RE-M-0011-2018 de las 10:25 horas del 07 de junio del 2018, procede a rechazar y archivar la solicitud de revisión de fecha 07 de febrero de 2012, por haberse vencido el plazo conferido para la presentación entero de gobierno, donde conste el pago de las sumas giradas de más, por concepto de salario. Esta resolución fue notificada el día 11 de marzo de 2019, según consta a folio 144.

VII.- La peticionaria presenta un recurso de revocatoria con apelación en subsidio en fecha 11 de marzo del 2019 y adjunta certificación DRH-DR-UCA-0600-2019 de fecha 11 de marzo de 2019 de la Unidad de Cobros Administrativos del Ministerio de Educación Pública, en la que se indica que la señora XXXX canceló la totalidad de la deuda informada en el acta de comparecencia N°1171-2018, pago que fue realizado mediante rebajos de su pensión (ver folio 149).

VIII.- La Junta de Pensiones mediante resolución N°1714, adoptada en Sesión Ordinaria 046-2019 de las 07:00 horas del 24 de abril de 2019 acoge el recurso de revocatoria, manteniendo lo resuelto en la resolución número 4561 en la que se recomendó aprobar la solicitud de revisión de jubilación ordinaria al amparo del artículo 41 de la Ley 7531, por un monto de €235.366,00, con rige a partir del 07 de febrero de 2011 (ver folio 155).

IX.- De conformidad con el artículo 89 de la Ley 7531, por resolución DNP-RE-M-1195-2019 de las 10:59 horas del 03 de mayo de 2019, la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deniega el recurso de revocatoria por falta de interés, pues no cumplió con la prevención solicitada emitida por esa Dirección, la cual era necesaria para continuar con el trámite planteado, por lo que mantiene incólume la resolución DNP-F-RE-M-0011-2018 de las 10:25 horas del 07 de junio del 2018 (folio 159).

X.- En escrito de instrucción de la apelación elaborado por la Junta de Pensiones de folio 163, el apoderado general judicial Diego Eduardo Vargas Sanabria, 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 REGIMEN 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 400 cuotas al 30 de noviembre del 2009; 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 con la prevención DNP-MT-M-2842-2012 del día 02 de octubre de 2012, mediante la cual se solicitó proceder a la devolución por entero de gobierno, las sumas recibidas de más, por concepto de salario, para el mes de diciembre 2009 y la primera quincena de enero de 2010, pues como consta en folio 78, la apelante se acogió a su derecho de pensión, a partir del 01 de diciembre 2009.

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, que haga constar 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 procede al rechazo y archivo de la solicitud.

En este sentido, la Dirección Nacional de Pensiones mediante prevención número DNP-MT-M-2842-2012 con fecha 02 de octubre de 2012, solicitó a la gestionante proceder a la devolución por entero de gobierno, las sumas recibidas de más, por concepto de salario el mes de diciembre 2009 y la primera quincena de enero de 2010. Asimismo, se observa que el día 17 de mayo de 2018 la Junta de Pensiones le comunica vía telefónica al 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 141). Posteriormente la Licenciada Gabriela Gómez Obregón, encargada de la Unidad de Expedientes y Digitalización de la Junta de Pensiones en documento DPS-UED-147-06-2018 de fecha 05 de junio de 2018 le comunica a la solicitante que en la fecha mencionada se cumplió con más de 10 días hábiles para presentar la documentación requerida ,y al no haber cumplido con dicha prevención, su expediente será trasladado a la Dirección Nacional de Pensiones.



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

De lo transcrito considera esta instancia en alzada, que si bien es cierto, la Dirección Nacional de Pensiones en prevención número DNP-MT-M-2842-2012 estableció el plazo de 10 días, este 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 XXXX, 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-0600-2019 de fecha 11 de marzo de 2018 de la Unidad de Cobros Administrativos del Ministerio de Educación Pública, aportada por la gestionante a folio 149 que su patrono (MEP), para el cobro en mención, ya le había abierto un procedimiento de recuperación de sumas giradas de más, y ese procedimiento finaliza con la comparecencia N°1171-2018, donde se procede a regular la situación por medio de un arreglo de pago, en el que se compromete a cancelar mediante el sistema de rebajo de nómina, dándose por satisfecha la suma adeudada.

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 XXXX, se apersonó al Ministerio de Educación Pública y procedió realizar el arreglo de pago mencionado anteriormente, 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” 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*



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

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



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

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 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 lo supratranscritos



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

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 arreglo de pago 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

Estudiados los autos se acredita que mediante el Voto N°782 de las nueve horas y veinte minutos del día veintinueve de octubre del dos mil nueve dictado por el Tribunal de Trabajo(ver folio 73-75), se confirma la resolución 2775 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, adoptada en Sesión Ordinaria 051-2009 de las trece horas treinta minutos del seis de mayo del 2009, en la cual se estableció un tiempo de servicio hasta el 31 de enero del 2009, de 33 años y 4 meses, de los cuales 30 años y 2 meses son de Educación y 3 años y 2 meses en Empresa Privada, que corresponden a un total de 400 cuotas.

Para la revisión de la jubilación que nos ocupa, la Junta de Pensiones confecciona un nuevo tiempo de servicio, y considera un total de 400 cuotas al 30 de noviembre de 2009 (folio 113-116). Para este Tribunal dicho cálculo si resulta correcto, pues en el tiempo de servicio confirmado por el Tribunal de Trabajo mediaba un error en el cálculo al tercer corte pues duplicó el año 1996. Por lo anterior es que esta instancia en alzada avala este nuevo tiempo servido de 30 años al 30 de noviembre de 2009 en educación y 3 años y 4 meses de Empresa Privada.

De conformidad con lo expuesto, se declara con lugar el recurso de apelación. Se revocan las resoluciones DNP-F-RE-M-0011-2018 de las 10:25 horas del 07 de junio del 2018 y la DNP-RE-M-1195-2019 de las 10:59 horas del 03 de mayo de 2019, ambas dictadas por la Dirección



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

Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar se CONFIRMA la resolución 4561, adoptada en Sesión Ordinaria 099-2012 de las 09:00 horas del 06 de setiembre de 2012 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Se indica 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-F-RE-M-0011-2018 de las 10:25 horas del 07 de junio del 2018 y DNP-RE-M-1195-2019 de las 10:59 horas del 03 de mayo de 2019, ambas dictadas por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su lugar CONFIRMA la resolución 4561, adoptada en Sesión Ordinaria 099-2012 de las 09:00 horas del 06 de setiembre de 2012 de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. 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 REGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL

NOTIFICADO

A las _____ horas,

fecha _____

Firma del interesado

Cédula _____

Nombre del Notificador

Handwritten signature