



GP-DAP-464-2020 – GP-DAP-AL-110-2020

29 de junio de 2020

Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente
GERENCIA DE PENSIONES- 9108

Asunto: Propuesta técnica-legal de modificación al artículo 46 del Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte para que la Gerencia de Pensiones solicite el criterio del Oficial de Simplificación de Trámites, con justificación ampliada y criterio técnico-legal en cuanto al cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N°8220 “Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos” y su Reglamento, y sobre la eventual necesidad de someterla a consulta pública.

Estimado Lic. Barrantes:

De forma respetuosa, con la ampliación requerida por usted en reunión celebrada el pasado 23 de junio, se remite, la propuesta de reforma al artículo 46 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte con la justificación técnica-legal que la motiva, y el expediente respectivo, con el fin de que la misma sea enviada al Oficial de Simplificación de Trámites para que emita su criterio, y una vez que se cuente con dicho criterio, sea presentada ante la Junta Directiva Institucional para su respectiva aprobación e implementación.

A criterio de esta Dirección y de la Dirección Actuarial y Económica de la Institución, en virtud de las sentencias de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia que se resumen y explican en este documento y de las cuales se transcriben los extractos más importantes, la Propuesta reúne los requisitos administrativos, técnicos y legales para tales efectos. Esa manifestación se realizó en oficio GP-DAP-367-2020/ PE-DAE-0498-2020 de 26 de mayo de 2020, firmado por el Máster Luis Guillermo López Vargas, Director de la Dirección Actuarial y Económica, y por los suscritos. Asimismo, la Dirección Jurídica rindió su aval legal en oficio GA-DJ-02730-2020 de 27 de mayo de 2020.



II. PROPUESTA TÉCNICA-LEGAL

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 46°</p> <p>Este Régimen brindará protección a los trabajadores cubiertos por los regímenes contributivos de pensiones regulados por leyes especiales, que se trasladen al mismo voluntariamente o mediante disposición legal. El Estado proporcionará los recursos financieros necesarios para garantizar dicho traslado, según los resultados de los estudios actuariales que para tal efecto prepare la Dirección Actuarial y de Planificación Económica.</p>	<p>Artículo 46°.- Los traslados de cuotas entre regímenes de pensiones del primer pilar y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte</p> <p>Las cuotas (Estado, patrono y trabajador) de aquellas personas que hubiesen cotizado a otros regímenes del primer pilar distintos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y que con estas, no cumplan los requisitos para obtener una pensión por el régimen al que estaban cotizando, podrán ser trasladadas al Régimen de IVM, siempre y cuando le permitan obtener una pensión del Régimen de IVM o mejorar su monto en este Régimen. Para ello, la Administración realizará el cálculo del monto asociado a las cuotas a trasladar, a valor presente, -esto es, el valor de las cuotas más los rendimientos que de manera sucesiva hubiesen generado esas aportaciones y sus respectivos intereses, para lo cual se utilizará la rentabilidad de las inversiones de la reserva del Régimen de IVM-, es decir, como si las aportaciones hubiesen ingresado, en su momento, a este último.</p> <p>No obstante, en caso de que el monto resultante sea mayor a los recursos que el otro fondo ofrece trasladar a la Caja, la diferencia deberá ser asumida por el afiliado, el cual la pagará según los términos que establezca la administración del Régimen de IVM. En caso de que el afiliado manifieste no estar de acuerdo con el pago de la diferencia, no será posible realizar el traslado de cotizaciones.</p> <p>En el caso de traslados de cuotas de otros regímenes del primer pilar, que se</p>



	<p>encuentren regulados por leyes especiales, se cumplirá lo establecido por la ley respectiva, y si corresponde a la Caja realizar los cálculos para el traslado de las cotizaciones al Régimen de IVM, se deberá seguir la misma metodología que se indica en el primer párrafo de este artículo.</p> <p>Para aquellos casos en los cuales el Régimen de IVM deba trasladar cuotas a otros regímenes del primer pilar, el cálculo de estas se realizará mediante la modalidad de liquidación actuarial.</p>
--	---

II. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA-LEGAL

El objetivo de la propuesta es incorporar al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte una norma específica que regule, de manera integral, los casos de personas que hayan realizado aportes a varios regímenes de pensiones del primer pilar y quieran:

1. Trasladar cuotas de otros regímenes al de IVM, ya sea para alcanzar la cantidad necesaria para obtener un derecho de pensión, o bien, para mejorar el monto de pensión, o
 2. Trasladar cuotas del Seguro de IVM a otros regímenes del primer pilar.
- A. La Junta Directiva Institucional, en el artículo 23° de la sesión N° 8947, celebrada el 14 de diciembre de 2017, determinó:

“ARTÍCULO 23°

*Por tanto, la Junta Directiva acoge la moción de la Directora Alfaro Murillo y en relación con el reclamo de los afiliados al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que se pensionaron con el citado Seguro y de personas que fueron afiliadas en algún momento de su vida laboral al Seguro de IVM y a la vez para otro régimen, en cuanto a que si cotizaron para dos regímenes (por ejemplo, Caja Costarricense de Seguro Social y Jupema/ Junta de Pensiones del Magisterio/ al pensionarse con uno de ellos el otro no traslada los fondos y el cotizante pierde los recursos invertidos para su pensión, la Junta Directiva **ACUERDA** pedir un informe a la Gerencia de Pensiones sobre cómo está funcionando el mecanismo para asegurar que los afiliados al seguro de IVM que han aportado durante todo el período para pensión o que tienen cuotas en algún momento de su vida laboral que reciban en el marco final de su pensión lo que les corresponde en ambos regímenes.*



ACUERDO FIRME”

- B. La Junta Directiva, en el artículo 10° de la sesión N° 8962, celebrada el 8 de marzo de 2018, determinó:

“ARTICULO 10°

“Por lo tanto, acogida la moción de la Directora Alfaro Murillo, la Junta Directiva ACUERDA solicitar al señor Gerente de Pensiones que prepare el borrador de la comunicación que esta Junta Directiva enviaría a la SUPEN (Superintendencia de Pensiones) y a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio (JUPEMA), en la que se manifieste el interés claro de esta Junta Directiva para solucionar, en el más corto plazo posible, la situación de las personas que están pensionadas o por pensionarse y que han cotizado para dos regímenes diferentes de pensiones y que requieren recibir los montos que corresponden a ambos regímenes y no sólo del régimen que eligieron para aplicar su pensión.

ACUERDO FIRME.”

- C. Mediante oficio GP-2259-2018 de 16 de abril de 2018, presentado el 18 de abril de 2018, la Gerencia de Pensiones atendió lo instruido por la Junta Directiva Institucional en el artículo 23° de la sesión N° 8947 y en el artículo 10° de la sesión N° 8962.

En dicho informe, la Gerencia de Pensiones manifestó:

“(…)

En atención a lo requerido, esta Gerencia procede a emitir las consideraciones en relación con la forma en que se ha venido abordando el traslado de cotizaciones entre Régimen de Reparto o Capitalización Colectiva de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

I. Antecedentes

(…)

De acuerdo con los dictámenes C-265-2004 del 10 de setiembre de 2004 y C-409-2008 del 13 de noviembre de 2008 de la Procuraduría General de la República, la Dirección Jurídica Institucional mediante el criterio DJ-0788-2017 del 03 de marzo de 2017 y DJ-6965-2017 del 16 de noviembre de 2017, se ha pronunciado indicando que no sería procedente importar cuotas adicionales e innecesarias desde JUPEMA, con la intención de mejorar un beneficio ya consolidado en la modalidad de pensión ordinaria, proporcional o anticipada, ya que las cuotas transferidas o por transferir, se deben emplear para el mismo fin que sustentó y motivó su aportación, mismo que es la financiación de una prestación económica en la que se



materializa el derecho fundamental a la jubilación, reconocida a favor de todo trabajador.

El traslado de cuotas según lo señalado por la Procuraduría y criterios legales, sus sustenta con el objetivo de garantizar el acceso a un beneficio de pensión, y así cumplir con lo dispuesto en el precepto constitucional del artículo 73. En cuanto a la reglamentación vigente, en la CCSS de acuerdo con el artículo 5° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte tal derecho se consolida a la edad de 65 años con 300 cuotas.

De lo anterior se derivan tres posibles escenarios en que los solicitantes de traslados de cuotas se pueden ubicar y en cada uno se indica el abordaje que la Gerencia de Pensiones está aplicando actualmente, según los criterios indicados:

1) Cuando la persona cumple con los requisitos para consolidar derecho de pensión de IVM sin ser necesario el traslado de cuotas desde JUPEMA.

Es decir, cuenta con las cotizaciones requeridas para recibir ya sea la pensión ordinaria con 65 años y 300 cuotas; la pensión proporcional de 65 años y 180 cuotas. O la anticipada que según la tabla que establece a partir de 59 años y 11 meses con 450 cuotas para mujeres y 61 años y 11 meses con 444 cuotas para hombres. Por lo que no es procedente importar más cuotas del régimen de JUPEMA con el único fin de mejorar el beneficio que pretende consolidar.

2) Cuando la persona necesita que se trasladen cuotas desde JUPEMA al IVM para completar la modalidad de pensión.

En este caso se permite el traslado o importación de cuotas únicamente en la cantidad necesaria para la consolidación del beneficio por vejez que establece el reglamento de IVM en cualquiera de sus modalidades (proporcional, anticipada u ordinaria), ya que recibir más cuotas de las necesarias configuraría una mejora en el beneficio lo cual es improcedente.

3) Cuando la persona cuenta con un beneficio de pensión según el reglamento de IVM, pero le quedan cuotas sobrantes en otro régimen de pensión de JUPEMA.

De la misma manera que el caso anterior, cuando ya la persona tiene consolidado un beneficio de pensión por vejez, no procedería importar cuotas adicionales desde JUPEMA para mejorar la prestación económica que ya recibe.

Tal proceder se da debido a la particularidad de que dentro del ordenamiento jurídico, no existe una norma específica que regule de manera integral los casos en donde los cotizantes tienen cuotas aportadas en dos regímenes, en este caso el Régimen de Reparto o Capitalización Colectiva de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional y en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Esta situación ha ocasionado que se presenten diversos planteamientos ante la



CCSS, SUPEN, JUPEMA y Defensoría de los Habitantes, de parte de los afiliados, quienes se han visto preocupados por la imposibilidad de aplicar a una jubilación en los regímenes referidos o en los términos que cada uno pretende, cuando han aportado para diversos fondos y solicitan obtener un beneficio producto del total de cotizaciones realizadas.

(...)

En ese sentido, se han venido llevando a cabo sesiones de trabajo con JUPEMA y SUPEN con el fin de determinar los pasos a seguir en la búsqueda de una solución general que inclusive permita que se aplique en otros regímenes de pensión, buscando así una congruencia en el actuar de la Seguridad Social.

(...)”

D. En **reunión celebrada el 28 de octubre de 2019 en la Gerencia de Pensiones, entre funcionarios de la Gerencia de Pensiones y de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional**, -cuya minuta se encuentre visible en los folios 123 al 126 del expediente de esta propuesta de reforma-, el Máster en Ciencias Actariales (M.A.S.) Ronald Cartín Carranza, según lo indicado textualmente en dicha minuta, explicó:

- 1) “Que actuarialmente un “traslado de cuotas” es diferente a una “liquidación actuarial de cuotas”. Si se está realizando un traslado de cuotas al IVM, la regla sencilla, es trasladar esas cuotas como si se hubiesen pagado en el momento correcto con la Caja, y asumir que desde ese momento esos dineros generaron intereses, asumiendo una tasa de rendimiento equivalente al obtenido por las reservas del IVM. Lo cual significa que esta tasa de interés representa los rendimientos que la Caja puede cobrar al otro régimen que traslada las cuotas.” (Folio 124 del expediente de esta propuesta de reforma.)
- 2) Con respecto a los conceptos de traslado y de liquidación actuarial de cuotas, aclaró que “Cuando un usuario solicita consolidar su derecho en un régimen diferente al de IVM, y para ello solicita que le devuelvan cuotas del IVM a su otro Régimen, lo que procede técnicamente es una “liquidación actuarial de sus cuotas en el IVM” y por ende la CCSS hará un cobro por la protección otorgada al cotizante. En cambio, cuando la CCSS recibe cuotas de otro régimen lo que corresponde es el traslado de cuotas que antes explicábamos y los montos se reciben al valor presente de dichas cuotas.”

En dicha reunión se tomaron los siguientes acuerdos:

“

1. El Lic. Barrantes instituye como primer acuerdo lo siguiente: se tiene la anuencia por parte de JUPEMA de trasladar las cuotas que la CCSS le solicite, para lo que corresponda.
2. La Dirección Actuarial revisaría la metodología existente con el fin de valorar lo correspondiente con la recepción de cuotas para el mejoramiento del beneficio.
3. El Lic. Diego Vargas facilitará las sentencias relacionadas con el traslado de cuotas con el fin de remitirlas a la Dirección Jurídica.
4. El Lic. Fabio Alpízar haría la solicitud formal a la Dirección Jurídica dirigida al



Lic. Gilberth Alfaro Morales sobre la revisión, sustento y revaloración del criterio planteado en el oficio DJ-6965-2017, así como de las sentencias relacionadas a esta materia.

5. Realimentar con los antecedentes y principales documentos de este tema al M.A.S Ronald Cartín, Asesor de la Presidencia, con el fin de informarlo más plenamente sobre el tema que se ha venido tratando.
6. Emitir esta minuta al Lic. Luis Guillermo López Vargas, como parte del seguimiento al oficio GP-5865-2019.
7. El Lic. Fabio Alpízar señala que se analizará con el Comité de Usuarios del SIP, la posibilidad de incorporar los requerimientos relacionados con la creación de los Web Services que se están trabajando conjuntamente con JUPEMA para la planificación del año 2020."

E. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, con respecto al tema de traslado de cotizaciones, recientemente, en sentencias N° 1538-2018 del 12 de setiembre de 2018, N° 1995-2019 del 31 de octubre de 2019 y 456-2020 del 27 de febrero de 2020, ha dispuesto lo siguiente:

1. El artículo 47 del Reglamento General del Magisterio Nacional establece: "**Artículo 47. (De la liquidación de cuotas a un Régimen del Primer Pilar)** La Junta determinará y procederá a realizar una única liquidación de los recursos efectivamente entregados al Fondo, siempre que se realice con ocasión de un requerimiento formal por parte de la Institución administradora del Régimen, a efecto de derivar un beneficio por cualquiera de los otros regímenes que componen el primer pilar de la seguridad social del país." La negativa de la CCSS de realizar el traslado de las cuotas del Régimen del Magisterio Nacional al Régimen de IVM, amparada en esa norma, es improcedente, ya que ese artículo se refiere al traslado para la consolidación del derecho, es decir, para que el interesado se haga acreedor del beneficio. No obstante, las solicitudes de traslado de cuotas que hicieron los actores en vía administrativa fueron para incrementar el monto de su pensión por vejez, es decir, lo que los actores querían era una revisión del cálculo del monto que perciben, no el otorgamiento del derecho.

2. En estos casos, **las normas aplicables conforme a las pretensiones, son los artículos 23 y 24 del Reglamento de Invalidez Vejez y Muerte.**

El artículo 23 dispone que: "La pensión por vejez o invalidez se calculará con base en el promedio de los últimos 240 (doscientos cuarenta) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por el asegurado, actualizados por inflación, tomando como base el índice de precios al consumidor. (...)" Así las cosas, conforme al párrafo transcrito, el cálculo del monto debe hacerse con base a los últimos 240 salarios devengados.



Por su parte, el ordinal 24 indica que: *"Tanto en el caso de vejez como de invalidez se incluye una cuantía adicional equivalente al 0.0833% sobre el salario promedio de referencia por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240 meses."* En este sentido, en uno de los casos particulares, señaló la Sala expresamente: *"(...) Entonces, lleva razón la juzgadora de instancia al concluir que a pesar de que si bien, las 129 cuotas cuyo traslado se administrativamente antes del otorgamiento del derecho, no consolidan el derecho a una pensión ordinaria, lo cierto es que sí podría aumentar el beneficio otorgado, ya que no es lo mismo sacar el cálculo con un total de 302 cuotas que con 431, que tendría la demandante cuando si se realizara el traslado, máxime tomando en consideración la cuantía adicional que se cancela por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240 meses, que en un caso sería de 62 y en el otro de 191. (...)"*

Los actores tienen derecho a que se tomen en cuenta los últimos 240 salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados, para el cálculo de la pensión por vejez, por lo tanto el traslado de cuotas aportadas al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte procede, y una vez aportadas las cuotas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la CCSS debe proceder al reajuste de pensión de los demandantes desde la fecha en que se acogieron a la jubilación.

3. El acuerdo tomado en una reunión efectuada el 7 de julio de 2014, entre funcionarios de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y de la Dirección Administración de Pensiones (Minuta) y el Dictamen de la Procuraduría General de la República, que ha utilizado la CCSS para denegar las solicitudes de traslado de cuotas, son instrumentos no vinculantes. La CCSS no cita ninguna norma que justifique su actuar, y con base en los instrumentos citados, no es posible denegar válidamente una pretensión.
4. Además, según la Sala Segunda, lo expuesto en el Dictamen N° C-409- 2008 no legitima el actuar de la CCSS al denegar los traslados de cuotas pretendidos, ya que en él la PGR:
 - a. En relación con el traslado de fondos aportados a regímenes distintos a aquél en que se consolida la pensión o jubilación, refiere al dictamen C-265-2004, que menciona: *"Sobre el punto, es criterio de esta Procuraduría que si un servidor ha hecho cotizaciones para un régimen de pensiones determinado, y se declara su derecho a obtener una pensión por un régimen distinto, el primero de ellos está obligado a traspasar los fondos con los que presuntamente iba a otorgar un beneficio que en definitiva no otorgó"*.



- b. Seguidamente indica que no es justo, lógico, ni conveniente, que un régimen de pensiones se quede con dineros que otro echará de menos para otorgar un beneficio que el primero no llegó a conferir.
- c. En cuanto a la transferencia de cuotas indica: "...se transferirán solo los montos correspondientes a las tasas de contribución exigidas por la Caja. Los montos serán determinados por la liquidación actuarial correspondiente".

A continuación, para ampliar lo explicado, se transcriben los fragmentos más importantes de las sentencias recientes de dicha Sala:

1) Sentencia 1538-2018 del 12 de setiembre de 2018:

"(...)

IV.- SOBRE EL TRASLADO DE CUOTAS DEL RÉGIMEN DEL MAGISTERIO NACIONAL A LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL: El actor planteó la demanda para que la Caja Costarricense de Seguro Social pida a la Jupema el traslado de dieciséis cuotas que aportó al régimen del Magisterio Nacional entre noviembre de 2013 y enero de 2015, ya que después de haber solicitado su jubilación por el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, continuó trabajando para el Instituto Nacional de Aprendizaje, y no fue sino hasta en el mes de febrero de 2015 en que pudo acogerse al beneficio. La demandada considera que al actor no le asiste el derecho, pues conforme al numeral 47 del Reglamento de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, las cuotas aportadas a ese fondo se trasladan en un solo acto y para acogerse a la jubilación por otro régimen, no para mejorar un beneficio jubilatorio ya otorgado. Revisado el expediente en este asunto, se tiene que el actor se acogió a la pensión por vejez del régimen del IVM a partir del 1 de febrero de 2015, y para su otorgamiento, fueron trasladadas y tomadas en cuenta ochenta cotizaciones al régimen del Magisterio Nacional (entre marzo de 2007 y octubre de 2013). Mientras la Caja Costarricense de Seguro Social tramitó la solicitud de pensión del actor y se consolidó el traslado de las cuotas del régimen del Magisterio Nacional al de IVM, don Julio Cesar continuó laborando para el INA y por ende cotizando para el régimen que por ley le correspondía hasta el día en que se jubiló (31 de enero de 2015). La demandada -CCSS- denegó en vía administrativa la solicitud de traslado de aquellas dieciséis cuotas, según se consignó en el oficio SACI-483-2015 del 22 de mayo de 2015, porque la Jupema solo puede hacer un único traslado de cuotas de su régimen a otro, conforme a lo establecido en el artículo 47 del Reglamento General del Magisterio Nacional. Por su parte la Jupema, ante la solicitud expresa del actor, mediante oficio número DFC-1671-10-2015 del ocho de octubre de 2015, le comunicó que sí es posible el traslado de las cuotas, siempre y cuando la CCSS haga el pedido. En otras palabras, para el traslado de cuotas pretendido, la entidad que las traslada está de acuerdo en hacerlo, pero la que las recibe se niega a solicitarlas, amparada en que la Jupema no puede hacer ese traslado. El artículo 47 del Reglamento General del Magisterio Nacional establece: "**Artículo 47. (De la liquidación de cuotas a un Régimen del Primer Pilar)** La Junta determinará y procederá a realizar una única liquidación de los recursos efectivamente entregados al Fondo, siempre que se realice con ocasión de un requerimiento formal por parte de la



Institución administradora del Régimen, a efecto de derivar un beneficio por cualquiera de los otros regímenes que componen el primer pilar de la seguridad social del país.” El Juzgado consideró que la negativa de pedir el traslado de las cuotas del Régimen del Magisterio Nacional al del IVM amparada en esa norma es improcedente en este caso, ya que ese artículo se refiere al traslado para la consolidación del derecho, es decir, para que el interesado se haga acreedor del beneficio. Esta Sala considera que el criterio del Juzgado es correcto, el traslado que regula el artículo 47 transcrito es para obtener el beneficio por primera vez. La solicitud que hizo el actor en vía administrativa y el fundamento de esta demanda, es para incrementar el monto de su pensión por vejez, es decir, lo que el actor pretende es una revisión del cálculo del monto que percibe, no para el otorgamiento del derecho. En este caso, efectivamente la norma aplicable conforme a su pretensión es el 23 del Reglamento de Invalidez Vejez y Muerte que en su párrafo primero señala: “La pensión por vejez o invalidez se calculará con base en el promedio de los últimos 240 (doscientos cuarenta) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por el asegurado, actualizados por inflación, tomando como base el índice de precios al consumidor.” Así las cosas, conforme al párrafo transcrito, el cálculo del monto debe hacerse con base a los últimos 240 salarios devengados, los cuales incluyen los percibidos por el actor hasta el mes de enero de 2015, ya que a partir de febrero de ese año se acogió a la pensión, por lo que deben trasladarse al régimen del IVM las cuotas aportadas al régimen del Magisterio Nacional y hacer los cálculos correctos del monto de su jubilación.

(...)

2) Sentencia 1995-2019 del 31 de octubre de 2019:

“(…)

III.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO. - La actora, quien se encuentra pensionada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, solicita que se ordene el traslado de las cuotas que aportó al Régimen del Magisterio Nacional. A efecto de entender mejor el asunto, debe realizarse una síntesis de las acciones realizadas en sede administrativa y por qué se denegó en esa vía su solicitud. La actora realizó la primera solicitud de traslado el 7 de abril de 2014, petición que fue contestada por la accionada mediante oficio ACICP-673-2014 del 11 de agosto de 2014 (imágenes 22 y 23), en el que indicó: **“en reunión efectuada en fecha 07 de julio de 2014 con funcionarios de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y de la Dirección Administración de Pensiones, se tomó el acuerdo de tramitar traslado de fondos entre los regímenes de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) y el de Capitalización Colectiva (RCC), únicamente cuando se presenten alguna de las siguientes situaciones: 1. Cuando sumadas las cuotas de ambos regímenes de pensiones, cumpla con los requisitos reglamentarios establecidos para obtener una pensión de Vejez del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y haya una solicitud presentada. Luego de analizar su caso en particular, se determina que no se presenta ninguna de las situaciones antes indicadas con detalle, motivo por el cual no es viable efectuar el traslado de fondos entre regímenes de pensión según planteada (énfasis y subrayado son suplidos), como fundamento normativo cita: artículos 7 y 8 de la Ley n.º 7531 del 13 de julio de 1995 y sus reformas, párrafo 5º del artículo 3º de la Ley Constitutiva de la CCSS y artículo 46 del Reglamento de IVM. El 30 de agosto de 2014, la actora presentó escrito ante la Gerencia de Pensiones de la CCSS, en el que comunicó su intención de acogerse a la pensión anticipada, por lo que nuevamente solicitó continuar con la gestión de traslado de cuotas (imagen 26).**



Mediante resolución n.º 10504062-2014 del 24 de setiembre de 2014, la CCSS resolvió la solicitud de pensión presentada por la actora el 16 de setiembre de 2014 y le otorgó una pensión anticipada de conformidad con el numeral 5 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, con porcentaje de reducción, por lo que estableció el monto en un 70,83% de la pensión total resultante, por un monto de ₡128.316,00 (imágenes 27 a 29). Posteriormente, en oficio ACICP-1177-2014 del 9 de diciembre de 2014, la Gerencia de Pensiones dio respuesta a la gestión de traslado de cuotas presentada por la actora el 30 de agosto de 2014 y le indicó: *"no es viable el traslado de fondos del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, esto por cuanto no se cumplen los supuestos mencionados por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° 409 del 13 de noviembre de 2008 mismo que es vinculante para la administración pública, dado que con las cuotas que usted aportó al Seguro de Pensiones que administra esta Institución obtuvo su derecho a pensionarse a partir del 21 de setiembre de 2014 y los períodos cotizados para el Régimen de Capitalización Colectiva no constituyeron parte para consolidar ese derecho (...)"* (imágenes 30 y 31). La tesis de defensa de la demandada se fundamenta en el Dictamen n.º 409 del 13 de noviembre de 2008 de la Procuraduría General de la República, referente al traslado de cuotas entre regímenes del primer pilar de pensiones. Interpreta de dicho Dictamen que el traslado de cuotas es posible dentro de los regímenes de pensiones, cuando sea con el objeto de consolidar un derecho de pensión. Dado que el 21 de setiembre de 2014 la actora adquirió el derecho de pensión por vejez anticipada con monto reducido del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la demandada consideró que no es factible el traslado de las cuotas, porque que ya se consolidó un derecho. Nótese que la actora solicitó el traslado de sus cuotas de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en dos ocasiones (el 7 de abril de 2014 y el 30 de agosto siguiente), ambas datas de previo a la consolidación de su derecho de pensión (el cual fue otorgado a partir del 21 de setiembre de 2014). Explicó que el numeral 5º del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte establece como requisito para las mujeres, para optar por una pensión completa, tener una edad mínima de 59 años y 11 meses y haber aportado 450 cuotas al Seguro del IVM y para optar por una pensión anticipada, se requiere haber aportado un total de 300 cotizaciones mensuales, de nada serviría el traslado, porque a la fecha de la solicitud de la pensión, la demandante contaba con la edad de 60 años y con 302 cuotas aportada el Régimen del IVM y había aportado 129 al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, por lo que ni siquiera sumando las cuotas de ambos regímenes alcanzaba las 450 cuotas necesarias para una pensión completa, y no las necesitaba para la anticipada, pues ya contaba con las 300 necesarias. El juzgado rechazó esta tesis y declaró con lugar la demanda, porque la denegatoria del traslado de cuotas tiene su base en dos instrumentos no vinculantes, sea un Dictamen de la Procuraduría General de la República y un acuerdo tomado en una reunión efectuada el 7 de julio de 2014, entre funcionarios de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y de la Dirección Administración de Pensiones. No cita ninguna norma que justifique su actuar, por lo que con un dictamen de la PGR y un acuerdo tomado en una reunión, que no tienen como base una norma, no puede resolver y en este caso denegar válidamente una pretensión. Al respecto, es importante señalar que la Procuraduría General de la República en el dictamen número 409, del 13 de noviembre de 2008, en relación con el traslado de fondos aportados a regímenes distintos a aquél en que se consolida o causa la pensión o jubilación, refiere al dictamen C-265-2004, en cuanto allí se menciona: *"Sobre le punto, es criterio de esta Procuraduría que si un servidor ha hecho cotizaciones para un régimen de pensiones*



determinado, y se declara su derecho a obtener una pensión por un régimen distinto, el primero de ellos está obligado a traspasar los fondos con los que presuntamente iba a otorgar un beneficio que en definitiva no otorgó". Seguidamente, se indica que no es justo, lógico, ni conveniente, que un régimen de pensiones se quede con dineros que otro echará de menos para otorgar un beneficio que el primero no llegó a conferir. En cuanto a la transferencia de cuotas indica: "...se transferirán solo los montos correspondientes a las tasas de contribución exigidas por la Caja. Los montos serán determinados por la liquidación actuarial correspondiente". De modo que, esta Sala no observa que lo expuesto en el citado dictamen legitime el actuar de la demandada al denegar el traslado de las cuotas pretendido por la parte actora. Por el contrario, dicho criterio es congruente con lo resuelto por el Juzgado. En este caso, del Estado de Cuenta de las Cotizaciones ingresadas del 15 de julio de 1992 al 20 de abril de 2014 al Régimen de Capitalización del Magisterio Nacional, visible a folios 104 a 106 del expediente electrónico, se colige que la última cotización es del año 2012, anterior a esa aparecen del año 2011, así como del 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999 y 1998. Ello porque la fecha de primer ingreso al Ministerio de Educación Pública, fue el 17 de agosto de 1998, como Profesora de Enseñanza Media, por lo que debía cotizar para el Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el último nombramiento que realizó fue hasta el 31 de enero de 2012 (véase oficio del MEP a imagen 109). En el Reporte de Estudio de Cuotas de la CCSS (imagen 128), se aprecia que la actora cotizó de manera independiente de setiembre de 2012 a julio de 2014, anteriormente lo hizo para el Ministerio de Cultura y Juventud de octubre de 2001 a junio de 2002 y de agosto a octubre de 2002. Todos sus salarios anteriores son del año 1995 para atrás, con lo que suma un total de 302 cuotas (imagen 134). El artículo 23 del Reglamento al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte dispone que el monto de la pensión por vejez se calculará con base en el promedio de los últimos 240 salarios o ingresos mensuales y el ordinal 24 indica que: "Tanto en el caso de vejez como de invalidez se incluye una cuantía adicional equivalente al 0.0833% sobre el salario promedio de referencia por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240 meses. Entonces, lleva razón la juzgadora de instancia al concluir que a pesar de que si bien, las 129 cuotas cuyo traslado se administrativamente antes del otorgamiento del derecho, no consolidan el derecho a una pensión ordinaria, lo cierto es que sí podría aumentar el beneficio otorgado, ya que no es lo mismo sacar el cálculo con un total de 302 cuotas que con 431, que tendría la demandante cuando si se realizara el traslado, máxime tomando en consideración la cuantía adicional que se cancela por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240 meses, que en un caso sería de 62 y en el otro de 191." Por otra parte, no consta prueba de las cuotas aportadas ni de los salarios que se tomaron en consideración para llegar a concluir que el salario promedio es de ₡198.283,36. No existe prueba alguna de los salarios utilizados para realizar el cálculo de la pensión, que como se dijo es el promedio de los últimos 240 meses, por lo que no puede indicarse ciertamente si los salarios reportados en las cuotas no traspasadas mejorarían el monto de la pensión en cuanto al promedio; no obstante, si se toma en consideración que la actora se acogió a la pensión en el año 2014 y los salarios cotizados para el Régimen Magisterio Nacional, correspondientes al trabajado desempeñado para el Ministerio de Educación Pública como Docente, es de los años 1998 a 2012, se aprecia que son los más recientes, y a partir de su salida del Ministerio de Educación Pública ella no volvió a laborar para un patrono, sino que los últimos dos años cotizó de manera independiente, lo hace concluir que muy probablemente sí afectaría el promedio mensual de su pensión, pues son los salarios de los años más recientes lo que aumentan ese promedio, por lo que la actora sí lleva razón al solicitar el traslado de



cuotas, habida cuenta que sin duda alguna, el monto de la pensión se vería incrementado. El recurso interpuesto por la accionada, no puede prosperar, toda vez que no se indica una norma que prohíba el traslado de las cuotas de un régimen a otro (en el mismo sentido puede consultarse el voto n.º 2018-001538 de las 9:25 horas del 12 de setiembre de 2018).

(...)” (El subrayado no pertenece al original.)

3) Sentencia 456-2020 del 27 de febrero de 2020

“(...)”

IV.- TRASLADO DE CUOTAS: En el caso bajo estudio, con la prueba incorporada en autos ha quedado acreditado que la actora solicitó en dos ocasiones, el traslado de cuotas del régimen del Magisterio Nacional al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. La primera vez fue en octubre del dos mil trece y la petición fue concedida según se desprende de la resolución emitida por la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social L.A.M.N.041-401080826-14 del tres de febrero del dos mil catorce, incorporada en imagen 2 del expediente administrativo incorporado el quince de noviembre del dos mil dieciocho a las catorce horas trece minutos dos segundos. La segunda vez que solicitó el traslado de cuotas fue el veintisiete de mayo del dos mil dieciséis, sin embargo, en esta oportunidad la petición le fue denegada por la Dirección de Pensiones Área Cuenta Individual y Control de Pagos de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante resolución T.C.M.N.027-CCSS-401080826 del cinco de setiembre del dos mil dieciséis, porque consideraron que el traslado de cuotas no era necesario en virtud de que la actora tenía cuatrocientas cuarenta y cuatro cotizaciones aportadas al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, cantidad suficiente para el otorgamiento de la pensión por vejez. Esa decisión fue confirmada por la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante resolución 11803 del veintidós de mayo del dos mil diecisiete, en la que se indica que no es procedente el traslado de cuotas porque la actora ya había solicitado traslado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, solamente se puede hacer traslado una vez, siempre que se realice para derivar un beneficio por cualquiera de los otros regímenes. Resoluciones incorporadas, la primera en imágenes 5 y 6 del expediente administrativo incorporado el quince de noviembre del dos mil dieciocho a las catorce horas doce minutos cincuenta segundos y la segunda en imágenes 12 a 14 del expediente administrativo incorporado el quince de noviembre del dos mil dieciocho a las catorce horas trece minutos dos segundos.

Ahora bien, el artículo 47 del Reglamento General del Magisterio Nacional establece:

“Artículo 47.: (De la liquidación de cuotas a un Régimen del Primer Pilar) La Junta efectivamente entregados al Fondo, siempre que se realice con ocasión de un requerimiento formal por parte de la Institución administradora del Régimen, a efecto de derivar un beneficio por cualquiera de los otros regímenes que componen el primer pilar de la seguridad social del país.” (sic).

La negativa de acceder al traslado de las cuotas del Régimen del Magisterio Nacional al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de



Seguro Social, amparada en esta norma es improcedente, porque el artículo se refiere al traslado para la consolidación del derecho, es decir, para que la interesada se haga acreedora del beneficio (pensión), por primera vez y en este caso la promovente ya disfruta de la pensión por vejez del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, según así lo indica la misma en la demanda y lo ha podido verificar esta autoridad con la información tomada del sistema de trámites en línea de Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, al cuál tiene acceso esta autoridad. Por lo que el traslado de cuotas solicitado es para incrementar el monto de su pensión por vejez, es decir, lo que la actora pretende es una revisión del cálculo del monto que percibe. Por lo tanto, la norma aplicable en el subjúdice, es el numeral 23 del Reglamento de Invalidez Vejez y Muerte que en su párrafo primero señala:

“La pensión por vejez o invalidez se calculará con base en el promedio de los últimos 240 (doscientos cuarenta) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por el asegurado, actualizados por inflación, tomando como base el índice de precios al consumidor.” (sic).

En virtud de lo expuesto y siendo que la actora tiene derecho a que se tomen en cuenta los últimos doscientos cuarenta salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados, para el cálculo de la pensión por vejez, se declara **con lugar** la demanda de **FLORY EMILIA SOLANO RODRÍGUEZ** contra **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL** representada por el Licenciado Michael Montoya Jiménez, por lo tanto, debe la demandada solicitar el traslado de cuotas aportadas al régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social y que son treinta y ocho, según así se desprende del estado de cotizaciones emitido por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional incorporado en imagen 14 del expediente administrativo incorporado el quince de noviembre del dos mil dieciocho a las catorce horas doce minutos cuarenta y seis segundos; así como imagen 1 del expediente administrativo incorporado el quince de noviembre del dos mil dieciocho a las catorce horas doce minutos cincuenta segundos.

Una vez aportadas las cuotas al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, debe la demandada (Caja Costarricense de Seguro Social), proceder al reajuste de pensión de la demandante desde la fecha en que se acogió a la jubilación, cálculos que se realizarán en sede administrativa.”

(...)

- F. En el artículo 8° de la sesión N° 9093, celebrada el 23 de abril del 2020, la Junta Directiva dispuso:

“(...)

ACUERDO SEGUNDO: *Instruir a la Gerencia de Pensiones para que brinde un informe de avance de las negociaciones con JUPEMA, en el plazo de 8 días, en la sesión del 30 de abril de 2020.”*

- G. Mediante oficio GP-3986-2020 de 29 de abril de 2020, la Gerencia de Pensiones, en atención a lo instruido por la Junta Directiva en el Acuerdo Segundo del artículo 8°



de la sesión N° 9093, celebrada el 23 de abril de 2020, informó a la Junta Directiva sobre el avance, a este momento, de las negociaciones para incluir en el Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte una disposición que regule claramente el tema de los traslados de cotizaciones con otros regímenes de pensiones del primer pilar –entre ellos el Régimen de Capitalización Colectiva administrado por la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional-.

- H. Como se indicó al inicio de este documento, a criterio de esta Dirección y de la Dirección Actuarial y Económica de la Institución, esta Propuesta reúne los requisitos administrativos, técnicos y legales para su aprobación e implementación. Esa manifestación se realizó en oficio GP-DAP-367-2020/ PE-DAE-0498-2020 de 26 de mayo de 2020, firmado por el Máster Luis Guillermo López Vargas, Director de la Dirección Actuarial y Económica, y los suscritos.
- I. La Dirección Jurídica, en oficio GA-DJ-02730-2020 de 27 de mayo de 2020, ante la solicitud de criterio planteada de parte de la Dirección Actuarial y Económica y de esta Dirección mediante oficio GP-DAP-367-2020-PE-DAE-0498-2020, manifestó:

“(…)

Revisada la propuesta de reglamento, se constata el cumplimiento de las observaciones plasmadas por esta Dirección en el oficio DJ-02255-2020, del 22 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario señalar que desde el punto de vista legal se observa que se encuentra ajustada a derecho, por lo que se considera que no existe obstáculo legal para su presentación ante Junta Directiva. Lo anterior, en el entendido que corresponde a la Administración Activa la determinación de la procedencia de la reforma propuesta desde el punto de vista técnico financiero.

..., asimismo, debe constar el visto bueno del programa de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria.

“(…)”

Nótese que este documento **equivale** a la matriz de tres columnas (Situación actual, situación propuesta y justificación técnica-legal) que usualmente se presenta. La única diferencia es que la justificación técnica-legal se plasmó en el cuadro inferior del documento.

III. Criterio técnico-legal en cuanto a si la propuesta de reforma reglamentaria contiene o no, trámites y requisitos dirigidos a las personas usuarias externas y si se cumple lo dispuesto en la Ley “Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos”, N° 8220, y su Reglamento.

La Propuesta que se presenta, como se indicó en la justificación técnica-legal, tiene como objetivo incorporar al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte



una norma específica que regule, de manera integral, los casos de personas que hayan realizado aportes a varios regímenes de pensiones del primer pilar y quieran:

3. Trasladar cuotas de otros regímenes al de IVM, ya sea para alcanzar la cantidad necesaria para obtener un derecho de pensión, o bien, para mejorar el monto de pensión, o
4. Trasladar cuotas del Seguro de IVM a otros regímenes del primer pilar.

Por lo tanto, muestra los requisitos y trámites que deberá cumplir el interesado en caso de que desee concretar cualquiera de las dos situaciones expuestas.

La Ley N° 8220, “Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos”, ordena simplificar los trámites y requisitos establecidos por la Administración Pública frente a los ciudadanos, evitando duplicidades y garantizando en forma expedita el derecho de petición y el libre acceso a los departamentos públicos, -según indica su Reglamento, *“contribuyendo de forma innegable en el proceso de reforzamiento del principio de seguridad jurídica del sistema democrático costarricense”*-.

Asimismo, de conformidad con el Reglamento a la Ley N° 8220, la simplificación de los trámites administrativos y la mejora regulatoria tienen por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en la tramitación, reduciendo los gastos operativos.

La Ley N° 8220, en su artículo 4, dispone:

“Artículo 4.- Publicidad de los trámites y sujeción a la ley

Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá:

- a) Constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento.*
- b) Estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución. Asimismo, en un diario de circulación nacional deberá publicarse un aviso referido a dicha publicación.*

Sin perjuicio de lo anterior, dichos trámites o requisitos podrán ser divulgados en medios electrónicos.

(...)



Por su parte, el Reglamento a dicha Ley define “requisito” de la siguiente manera:

“22) Requisito: *Cualidad, circunstancia, condición u obligación que debe cumplir el administrado y que resulta indispensable para resolver un acto administrativo o la conservación del mismo y de sus efectos jurídicos. Puede estar asociado a un trámite o ser un requisito operativo.*

23) Requisito operativo: *Es aquel requisito que sin estar asociado a un trámite resulta indispensable para poder ejercer una actividad o mantener una condición jurídica otorgada previamente por la Administración.”*

“27) Trámite: *cualquier gestión que realice el administrado ante la administración, en razón de una norma que lo establezca a fin obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio.*

28) Trámite innecesario: *cualquier gestión que deba realizar el administrado, ante la administración, que no tenga como fin obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio. “*

La Propuesta reglamentaria de marras no exige trámites innecesarios a los interesados. Los que establece son estrictamente para que estos puedan concretar alguna de las dos situaciones expuestas supra:

1. Trasladar cuotas de otros regímenes al de IVM, ya sea para alcanzar la cantidad necesaria para obtener un derecho de pensión, o bien, para mejorar el monto de pensión, o
2. Trasladar cuotas del Seguro de IVM a otros regímenes del primer pilar

En razón de lo explicado, a criterio de esta Dirección, la Propuesta se ajusta a lo establecido por la Ley 8220, “Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos” y su Reglamento. La publicación en el Diario Oficial La Gaceta que exige el artículo 4 inciso b) de la Ley de marras, se hará una vez que la Junta Directiva Institucional la haya aprobado.

A continuación, como se manifestó al inicio de este documento, la Propuesta debe ser analizada por el Oficial de Simplificación de Trámites de la Institución. Al respecto, la Dirección Jurídica, en criterio GA-DJ-02730-2020 de 27 de mayo de 2010, en el que le otorgó el aval jurídico a la Propuesta, manifestó también que “...*asimismo, debe constar el visto bueno del programa de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria.*”



IV. Criterio técnico-legal en cuanto a si la propuesta de reforma reglamentaria planteada debe someterse o no a consulta pública

La Ley General de la Administración Pública, dentro del Título Noveno denominado “De los procedimientos especiales”, en los artículos 362 a 363, contempla el procedimiento intitulado “De elaboración de las Disposiciones de Carácter General”.

El artículo 361 dispone:

“Artículo 361.-

- 1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas.*
- 2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.*
- 3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale.”*

Conceder audiencia implica, la obligación, para la Administración, de brindar a ciertas entidades, la oportunidad de exponer su parecer, antes de que las normas sean aprobadas de forma definitiva.

Al respecto, en criterio **ALGP-512-2015 de 17 de noviembre de 2015** de la Asesoría Legal de la Gerencia de Pensiones, , se señaló:

“(…)

Asimismo respecto al cumplimiento del procedimiento “De elaboración de las Disposiciones de Carácter General” establecido en los artículos 361 a 363 de la Ley General de la Administración Pública, la Procuraduría General de la República en Dictamen C-077-2015 señala:

“(…) II. EN CUANTO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

El reglamento es una norma jurídica emitida por una autoridad administrativa –en el ejercicio de la potestad reglamentaria-, que se caracteriza por su subordinación a la ley. Normalmente, se le conceptúa como norma complementaria y de ejecución de la Ley. Estos rasgos se presentan con más nitidez cuando se está en presencia de los reglamentos de ejecución de Ley, cuya emisión corresponde al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, en lo relativo al procedimiento de emisión de disposiciones generales, dentro de las que se incluyen los reglamentos, el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), dispone:



“Artículo 361.-

- 1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas.*
- 2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.*
- 3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale.”*

Conforme se puede apreciar, la norma transcrita establece que, de previo a la emisión de disposiciones generales –dentro de las que se incluyen los reglamentos-, debe conferirse audiencia a las entidades descentralizadas y a las representativas de intereses de carácter general o corporativo que puedan verse afectadas. Además, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto de disposición general o de reglamento puede ser sometido a audiencia pública.

Ahora bien, el cumplimiento de la audiencia que contempla la norma en comentario no es una mera formalidad, sino que constituye un requisito esencial, cuyo incumplimiento vicia el acto con nulidad absoluta, salvo la concurrencia de los supuestos de excepción que la misma norma establece, a saber, razones de interés público o de urgencia. Al respecto, la Sala Primera ha señalado:

“III ° La Ley General de la Administración Pública ideó un procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, que son actos administrativos de alcance normativo. En la especialidad que adoptó el legislador, está la respuesta a las interrogantes que plantea el subjúdice, en cuanto al valor que dentro de ese proceso especial tiene el trámite de audiencia. Una simple lectura del articulado que regula ese procedimiento especial descubre que éste se ideó con el objeto, precisamente, de consagrar el trámite de audiencia, en algunos casos, a entidades del propio conglomerado estatal (Artículo 361, párrafo 1), en otros, a entidades -no hace distinción entre públicas y privadas- representativas de intereses de carácter general o corporativo, afectadas por la disposición (Artículo 361, párrafo 2). De ahí resulta indiscutible el valor y trascendencia de la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, siendo esta una formalidad sustancial, insoslayable, a no ser por la concurrencia de los supuestos de excepción que la misma norma dispone. Esta obligación, en el indicado procedimiento especial, constituye el desarrollo legislativo de normas que, con carácter de principio general, informan el procedimiento administrativo. Los artículos 217, 218 y 220, en relación con el 239 y siguientes, de la Ley General de la Administración Pública disponen sobre la necesaria intervención del administrado en el procedimiento. No existiendo en la adopción de actos reglamentarios, sujetos individualizados a quienes se les pueda considerar interesados directos, el legislador dispuso que en tales casos el traslado, la audiencia,



debía hacerse a entidades representativas de intereses corporativos o generales.

IV ° Es necesario, además, para agotar el análisis de la naturaleza del procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general, acudir a otras normas y principios generales que regulan el procedimiento administrativo, interpretación que es posible de conformidad con el artículo 229, párrafo 1, de la Ley General de la Administración Pública, que reza así: "El presente Libro regirá los procedimientos de toda Administración, salvo disposición que se le oponga." Así, es necesario traer a colación el texto del artículo 223, el cual señala: "1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión."

No cabe duda que conferir la audiencia es una formalidad sustancial, porque de tal actuación puede surgir una modificación del acto final. Precisamente, la audiencia tiene por objeto brindar la oportunidad a la entidad de influir en la voluntad de la Administración, antes que ésta actúe conforme con sus potestades reglamentarias. No cumplir con el trámite de audiencia es incurrir en falta de una formalidad sustancial, por ende, determinante de la nulidad de todo lo actuado por la Administración en relación con el dictado de la disposición reglamentaria dicha. En estos casos, la nulidad del procedimiento equivale a la nulidad del acto reglamentario, pues el procedimiento es un presupuesto formal del acto. Por el mismo motivo es posible anular el acto por violaciones que se hayan cometido, no en sus elementos en sentido estricto, pero sí en el procedimiento preparatorio." Sala Primera, Sentencia n.º 10, de las 14:20 horas del 22 de enero de 1992. Lo subrayado no es del original.

Y en otro voto posterior la misma Sala Primera, en lo que interesa, indicó:

"VII.- El artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, dentro del diseño del procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, establece la obligación de conceder audiencia, a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas, así como a las entidades representativas de intereses generales o corporativos, para exponer su parecer, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia, las cuales necesariamente deben ser consignadas en el anteproyecto. Incluso, a criterio del Poder Ejecutivo o del Ministerio respectivo, los anteproyectos pueden ser sometidos a la información pública. La idea que subyace en esta normativa, tiene tres objetivos: a.- promover la mejor realización de los intereses públicos, b.- que se ejerza la actividad administrativa en forma legal, acertada, oportuna y eficaz, y c.- se posibilite el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, basado en el concepto de que la soberanía reside en la Nación (artículo 2 de la Constitución Política). En lo que aquí interesa, la audiencia a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectadas, no es discrecional, sino obligatoria y por lo tanto, unida necesariamente a la validez de la disposición general que se



emita (como culminación del procedimiento), y en consecuencia, su ausencia (podría) causar invalidez. Debe recordarse, que el procedimiento es el cauce formal legitimante de la actuación de la Administración, por ser una doble garantía: para el interés público y los derechos e intereses privados de los administrados. Sin embargo, también ha de tenerse en cuenta, el carácter antiformalista del procedimiento administrativo, que se manifiesta en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, cuando establece que sólo “causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento”, entendiéndose como tales, aquellas “cuya realización correcta hubiere impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión”, todo lo anterior, basado en la idea de que no “hay nulidad por la nulidad misma”. (...).” Sala Primera, sentencia n.º 749-F-04, de las 9:30 horas del 10 de setiembre del 2004. Lo subrayado no es del original.

Como bien apunta la Sala Primera en las sentencias transcritas, la audiencia a las entidades descentralizadas y a las representativas de intereses de carácter general o corporativo, de previo a la emisión de una norma de carácter general, dentro de las que se incluyen los reglamentos, tiene por objeto:

- Promover la mejor realización de los intereses públicos, brindando oportunidad a las entidades interesadas de influir en la voluntad de la Administración, antes de que actúe conforme con sus potestades reglamentarias;*
- Ejercer la actividad administrativa en forma acertada, oportuna y eficaz;*
- y*
- Posibilitar el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, basado en el concepto de que la soberanía reside en la Nación (artículo 2 de la Constitución Política).*

De ahí que, repito, la audiencia que debe conferir la Administración de previo a la emisión de una norma de carácter general constituye una formalidad sustancial, insoslayable, salvo la existencia de los supuestos de excepción que la misma Ley indica (...).”

Conforme con lo anterior, en primera instancia se determina que se encuentra establecido en la Ley General de la Administración Pública, un procedimiento para la emisión de disposiciones generales como lo sería un reglamento, el cual la administración debe observar dado que no es solo una formalidad sino que es un requisito esencial, o sea tiene carácter “*ad solemnitatem*”, por lo que su inobservancia provoca la nulidad absoluta.

(...)”



Una vez expuesto lo anterior, con fundamento en el **artículo 361 punto 2 de la LGPA**, que establece que **se concederá audiencia (la oportunidad de exponer su parecer) a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición, es criterio de esta Dirección que la propuesta de reforma debe ser sometida a consulta pública.** Esto, en virtud de que la norma propuesta, eventualmente podría afectar intereses corporativos, ya que entre otras cosas, dispone que:

1. Para trasladar las cuotas de aquellas personas que hubiesen cotizado a otros regímenes del primer pilar distintos al Régimen de IVM, a este último, -en los casos en que la misma los permitiría-, la Administración realizará el cálculo del monto asociado a las cuotas a trasladar, a valor presente, -esto es, el valor de las cuotas más los rendimientos que de manera sucesiva hubiesen generado esas aportaciones y sus respectivos intereses, para lo cual se utilizará la rentabilidad de las inversiones de la reserva del Régimen de IVM-, es decir, como si las aportaciones hubiesen ingresado, en su momento, a este último.
2. No obstante, en caso de que el monto resultante sea mayor a los recursos que el otro fondo ofrece trasladar a la Caja, la diferencia deberá ser asumida por el afiliado, el cual la pagará según los términos que establezca la administración del Régimen de IVM. **(Esto involucra al usuario dentro del esquema de gestión.)**
3. En caso de que el afiliado manifieste no estar de acuerdo con el pago de la diferencia, no será posible realizar el traslado de cotizaciones.

“Los **intereses corporativos**, como **una especie de los colectivos**, son aquellos intereses de un grupo organizado y personificado -personalidad jurídica propia-. (...) Este interés, en cuanto colectivo, es individual y **formado por la suma de los intereses personales de los miembros del grupo** -asociados o agremiados al ente- **en el disfrute colectivo del bien o servicio que lo caracteriza**, por lo que tanto el ente como sus asociados o agremiados pueden ejercer, a nombre y por cuenta propia, las acciones en defensa del interés colectivo a cargo del primero.” (Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III.)

Por lo explicado, se reitera que a criterio de esta Dirección, **la propuesta de reforma debe ser sometida a consulta pública.**

El Expediente de la Propuesta de Reforma digitalizado fue remitido a la Gerencia de Pensiones el pasado 22 de junio de 2020 junto con el oficio **GP-DAP-AL-437-2020 – GP-DAP-AL-104-2020.**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
GERENCIA DE PENSIONES
DIRECCION ADMINISTRACION DE PENSIONES
Teléfono: 2284-9200 Ext. 91081117
Correo electrónico: dir.adm.pensiones@ccss.sa.cr

En la disposición de ampliar detalles, suscriben atentamente,

DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES

<p>Licda. Alejandra Salazar Ureña Coordinadora Asesoría Legal</p>	<p>Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, MBA, Director</p>
--	---

- 📁 Licda. María Damaris Jaen Rodríguez, Jefe, Área Cuenta Individual y Control de Pagos.
- 📁 Ing. Luis Gerardo Ramírez Salas, Jefe, Subárea Administración Cuenta Individual.
- 📁 Licda. Cindy Ramírez Ramírez, Encargada de Seguimientos DAP. REF/ DAP-302-2020.
- 📁 Archivo.