

9 de diciembre de 2013

PJD-13-2013

Señor
Edgar Robles Cordero
Superintendente
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

Mediante tarea que consta en el Sistema de Trámites de esta Superintendencia de Pensiones, se solicitó a la División Jurídica el análisis de los plazos de atención para cada tipo de trámite que se presente ante la Superintendencia de Pensiones, así como determinar si estos plazos pueden ser establecidos por reglamentos emitidos por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) o acuerdos del Superintendente.

En relación con esta consulta, se emite el siguiente criterio legal:

I. Normativa aplicable

La Constitución Política establece en su artículo 27 el derecho de petición, como garantía individual de los administrados, a saber:

“Artículo 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”

La Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley N°8220), dispone en sus numerales 1 y 4:

“Artículo 1.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por administrado a toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública.”

“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.

La oficina de información al ciudadano de las instituciones será la encargada de explicarle al usuario los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de solicitudes, permisos, licencias o autorizaciones. En caso de no contar con esa oficina, la institución deberá designar un departamento o una persona para este fin.” (El resaltado no pertenece al original).

Por su parte, la Ley de Regulación del Derecho a la Petición (Ley N°9097) faculta a todo administrado para que ejerza su derecho de petición, en los términos y con los efectos establecidos en la Constitución Política y en dicha Ley; al respecto, el numeral 1 señala:

“Artículo 1.- Titulares del derecho de petición

Todo ciudadano, independientemente de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse ningún perjuicio o sanción para el peticionario. Todo lo anterior se ajustará al precepto establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica”. (El resaltado no pertenece al original).

Finalmente, respecto al plazo para responder a una petición, de interés para este análisis resulta el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y los artículos 261 y 331 de la Ley General de Administración Pública.

El artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional dispone:

“Artículo 32

Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto.” (El resaltado no pertenece al original).

El artículo 261, inciso 1), de la Ley antes citada dispone:

“Artículo 261

1. El procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta ley”. (El resaltado no pertenece al original).

El artículo 331 establece que el plazo para atender las autorizaciones y/o aprobaciones es de un mes a partir de su correcta recepción (cumplimiento de requisitos). A saber:

“Artículo 331

1. El plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales. (...).”

II. Análisis de la consulta

Se solicitó a la División Jurídica referirse a lo siguiente: *“analizar los plazos de atención para la Superintendencia de Pensiones para cada tipo de trámite”*.

Para efecto de determinar cuáles son los trámites que se atienden en la SUPEN, se tuvo en cuenta el documento denominado *“Listado Oficial de la Cartera de Servicios de la SUPEN”*, el cual fue publicado en el Alcance N° 49 de La Gaceta N° 76 del jueves 19 de abril de 2012 y que se encuentra disponible en el siguiente link: http://www.supen.fi.cr/tramites_servicios/. Este documento fue publicado en acatamiento de lo dispuesto en el numeral 4, inciso b, de la Ley 8820, la cual resulta aplicable a este órgano.

De este listado oficial se extrae la siguiente clasificación de la cartera de servicios de SUPEN: autorización y aprobación de productos; consultas y denuncias; emisión de constancias y certificaciones; y atención al cliente.

Con excepción de la autorización y aprobación de productos, el cual por sus particularidades es un servicio que se estudiará en un apartado específico, los demás servicios que presta SUPEN se enmarcan en el derecho de petición consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política y, por tanto, los plazos para su atención dependerán de si el requerimiento planteado por el administrado es simple o complejo, según se analiza a continuación.

III. Derecho de petición

1. Trámites simples y complejos

El artículo 27 de la Constitución Política consagra el derecho de petición como garantía individual de los administrados. Este derecho surge del principio general de justicia pronta y cumplida (establecido también expresamente en el artículo 41 de la Constitución Política) y de él se derivan dos obligaciones jurídicas para la Administración: 1) la de aceptar y recibir la petición y 2) la de contestarla en tiempo y forma.

En ese sentido, en el voto 887 de las nueve horas y veinticuatro minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres, la Sala Constitucional indicó: *“El derecho establecido en el artículo 27 Constitucional hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés; esa*

garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta, pero esto último no significa una contestación favorable -en otras palabras es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide... ”. (El resaltado no pertenece al original).

Ahora bien, de manera reiterada el Tribunal Constitucional ha reconocido que las gestiones que hacen los administrados ante los órganos públicos pueden estar dirigidas a hacer un planteamiento de fondo, o bien, simplemente a obtener información. Así, en el voto 440-94 de las once horas veinticuatro minutos del veintiuno de enero de mil novecientos noventa y cuatro la Sala Constitucional señaló: “...*En forma reiterada esta Sala ha indicado que el artículo 27 constitucional faculta a los ciudadanos para dirigirse, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, con el fin de exponer un asunto de su interés y que esa garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta. Las gestiones que los ciudadanos hacen ante los órganos públicos pueden estar dirigidas a hacer un planteamiento de fondo, o bien, a obtener información (petición pura). En el primer supuesto la petición deberá ajustarse a los requisitos establecidos por la ley y el interesado deberá atenerse a los plazos con que cuenta la administración para resolver aquellas pretensiones, lo que podrá hacer en el sentido que corresponda, es decir se garantiza el derecho a pedir mas no la obtención de lo pedido. En el segundo supuesto, el plazo para informar al ciudadano aquello que resulte de su interés, cuando no hubiere otro señalado, es el que establece el artículo 32 de la ley que rige esta jurisdicción...*” (El resaltado no pertenece al original).

En el mismo sentido, en el voto 6014 de las nueve horas cinco minutos del once de mayo de dos mil doce el Tribunal Constitucional aclara lo siguiente: “...*El derecho de petición, establecido en el artículo 27 Constitucional, hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier funcionario público o entidad oficial con el fin de exponer un asunto de su interés. Esta garantía se complementa con el derecho a obtener pronta respuesta, aunque esto último no significa que el administrado deba recibir una contestación favorable a sus intereses. Las peticiones puras y simples de información, donde el administrado únicamente lo que gestiona son datos de su interés que no conllevan un trámite complejo a fin de otorgar la respuesta, normalmente están regidas por lo que dispone el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en donde se estipula que la respuesta deberá darse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la petición...*” (El resaltado no pertenece al original).

En consecuencia, el derecho de petición puede implicar un requerimiento simple o un requerimiento complejo. El primero implica un requerimiento de información o datos de interés del solicitante; el segundo surge de un planteamiento de fondo, que implica para la Administración realizar un análisis legal o técnico de la situación.

En vista de lo anterior, a efecto de determinar el plazo de atención de una gestión, la SUPEN debe determinar, en un primer momento, si se encuentra ante un trámite **simple** o **complejo**.

2. Plazos de atención

En relación con los plazos de atención de las peticiones de los administrados, resulta relevante lo resuelto por la Sala en el voto N°934-93 de las catorce horas seis minutos del veintidós de febrero de mil novecientos noventa y tres, en el cual señala: “...*Es importante acotar que, en cuanto a la*

'información de interés público' que sí puede ser obtenida por cualquier persona, la Sala Constitucional ha diferenciado entre la petición pura y simple de información que exista o esté disponible en las oficinas públicas, y las peticiones y solicitudes que impliquen para la administración una actividad más compleja o que pretendan adquirir derecho, concesiones, o en general, algún tipo de pronunciamiento sobre algún punto específico. Para las primeras corre el plazo de diez días hábiles que establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; en tanto que, para las segundas, corren los plazos fijados por las leyes especiales o por el de los dos meses que establece la Ley General de la Administración Pública...¹'.

Según se desprende de la jurisprudencia citada, es claro que el plazo de atención para los *trámites o consultas simples es de diez días hábiles*, contados desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa. Tómese en consideración que, tal y como se señaló con anterioridad, una petición de este tipo implica que se realice un requerimiento de información o datos del interés del solicitante.

En relación con los *trámites o consultas complejas*, las cuales conllevan un planteamiento de fondo que debe ser analizado por la Administración, el plazo de atención que resulta aplicable es el que se determine en la ley especial que resulte aplicable. En ausencia de ley especial, como es el caso de los trámites que se presenten ante SUPEN, aplica el plazo de *dos meses* que se encuentra previsto en el artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública.

Es importante indicar que de conformidad con el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al momento de conocerse un recurso de amparo en el que se reclame una violación al derecho de petición, el tribunal puede apreciar las razones que se aduzcan para considerar insuficiente el plazo que resulte aplicable al trámite, teniendo en cuenta para ello las circunstancias y la índole del asunto. Esta es una disposición que conviene tener en cuenta, no obstante, no debe perderse de vista que su aplicación es por excepción, y estará sujeta a que la Administración demuestre que ha actuado de manera razonable, proporcional y manteniendo informado en todo momento al administrado acerca del estado en que se encuentra su solicitud.

IV. Sobre las autorizaciones y aprobaciones

En relación con las aprobaciones y autorizaciones, el artículo 331 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública indica que el plazo para dichos trámites es de **1 mes** a partir de que la Administración reciba la solicitud con los requisitos establecidos. El texto de este artículo es el siguiente:

“Artículo 331.

1. El plazo para que surja el silencio positivo será un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales.

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

¹ Ver en este sentido el artículo 261, inciso 1), de la Ley General de la Administración Pública.

Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado que: “...*entratándose de solicitudes para obtener autorizaciones, permisos y/o licencias, los artículos 330 y 331 de la ley General de la Administración Pública disponen que la Administración cuenta con el plazo de un mes, contado a partir del momento en que recibe la solicitud, para resolver lo que en derecho corresponda (...)* En el supuesto de que la solicitud no reúna todos los requisitos necesarios, lo propio es que la Administración haga la *prevención correspondiente, a fin de que los defectos sean subsanados...*” (El resaltado no pertenece al original).

En línea con lo anterior, la Ley N°8220, en su artículo 6, indica que la Administración Pública deberá prevenir por una única ocasión al interesado, para que aclare o subsane la información presentada.

“Artículo 6.- Plazo y calificación únicos.

La Administración tendrá el deber de resolver el trámite siempre dentro del plazo legal o reglamentario dado. La entidad, el órgano o el funcionario de la Administración deberá verificar la información presentada por el administrado y prevenirle, por una única vez y por escrito, que complete los requisitos omitidos en la solicitud o el trámite, o que aclare o subsane la información. La prevención debe ser realizada por la Administración como un todo, válida para los funcionarios, y no se podrán solicitar nuevos requisitos o señalar nuevos defectos que no fueron prevenidos oportunamente, aun cuando sea otro funcionario el que lo califique por segunda vez.

La prevención indicada suspende el plazo de resolución de la Administración y otorgará al interesado hasta diez días hábiles para completar o aclarar; transcurridos estos continuará el cómputo del plazo restante previsto para resolver.”

De esta forma, las solicitudes de autorización y aprobación que se planteen ante la SUPEN se encuentran sujetas a lo dispuesto en el artículo 331, inciso 1, de la Ley General de la Administración, de ahí que este órgano cuenta con un mes, contado a partir de recibida la solicitud con los requisitos correspondientes, para resolverlas. En aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8220, cuando corresponda este órgano deberá prevenir por una única ocasión al interesado para que aclare o subsane la información presentada (artículo 6 de la Ley N°8220). Vencido el plazo de un mes, surge el silencio positivo, lo que implica que no se pueda dictar un acto denegatorio, ni extinguir el acto en aquellos casos y en la forma que prevé la Ley.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que el plazo señalado en el artículo 331 de la Ley General de la Administración Pública, no puede ser variado para aumentarlo por una norma de menor jerarquía, lo anterior precisamente, por tratarse el derecho de petición de un derecho fundamental.

Al respecto ha indicado el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI mediante la sentencia 00245 de las dieciséis horas del 31 de octubre de 2012: “...*Sobre el principio de reserva de ley. Debe señalarse, que si el régimen jurídico de los derechos fundamentales está reservado a la ley. Ello implica que sólo el legislador está habilitado mediante una ley formal y material a establecer las regulaciones o restricciones que se impongan a los derechos fundamentales, siempre y cuando éstas sean razonables y proporcionadas al fin que pretenden alcanzar, y que además, no impliquen vaciar de contenido esencial de dichos derechos...*” (El resaltado no pertenece al original).

Así las cosas, no es posible aumentar el plazo de un mes establecido por la Ley y por la jurisprudencia, mediante una norma de menor jerarquía, como lo sería un reglamento emitido por el CONASSIF o un acuerdo del Superintendente². Si bien es cierto el artículo 4 de la Ley 8220 permite a la Administración definir mediante decreto ejecutivo o reglamento un trámite o requisito que puede exigirse al administrado, es criterio de esta Asesoría que dicha norma no puede interpretarse en el sentido de permitir a la Administración aumentar los plazos de atención dados por Ley, como es el caso de los que han sido objeto de este análisis. En este sentido, se reconsidera lo indicado en el dictamen PJD-06-2013 de 27 de febrero, en el tanto se indicó:

*“Dado que ya se tienen definidos procedimientos y plazos específicos, distintos a los contemplados en el decreto legislativo N° 9097, esta División de Asesoría Jurídica recomienda que esa lista oficial de servicios conste en un **acuerdo del Superintendente** (cuyo fundamento se encuentra en el artículo 38, inciso f), de la Ley N° 7523), el cual consideramos es un instrumento idóneo para definir procedimientos y plazos de atención distintos a los indicados en el decreto legislativo indicado; principalmente porque estos deben estar acordes con las particularidades que derivan de las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización que le competen a la Superintendencia de Pensiones”.*

V. Conclusiones

Del análisis anterior se concluye lo siguiente:

1. El derecho de petición, como garantía individual de los administrados, se encuentra consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política.

² En relación con el alcance de las normas reglamentarias, lo cual resulta también de aplicación a los acuerdos del Superintendente, la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo ha indicado, además, lo siguiente: “...el acto administrativo del reglamento es el producto del ejercicio de la potestad reglamentaria y los dicta el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados (...) De conformidad con la jerarquía normativa, el reglamento se encuentra supeditado a la ley, debiendo adecuarse a lo establecido en ella, no pudiendo transgredir su contenido, ni contemplar supuestos no regulados legalmente, limitándose a normar su aplicación. 'El objeto del reglamento es el permitido o habilitado expresamente por la ley (...) dentro del margen de los presupuestos y condiciones que ella fija² (...) Sobre la primacía de la ley o dependencia del reglamento respecto a ella, se ha dicho que existe la 'prohibición dirigida a los titulares de la potestad reglamentaria de dictar reglamento de contenido o sentido contrario a las leyes, prohibición sancionada con la invalidez de los reglamentos que desconozcan esta interdicción'² (...) Por su naturaleza, la vía reglamentaria, independientemente de que sea ejercida por la Administración Pública central o descentralizada (...) no pueden regular las materias reservadas a la ley, limitar, restringir o suprimir el ejercicio de libertades públicas o derechos fundamentales (ordinal 19 de la Ley General de la Administración Pública), crear delitos y penas, imponer multas, exacciones, multas, tasas y cargas similares (numeral 124 de la Ley General de la Administración Pública), incrementar las restricciones establecidas o crear las no establecidas por la ley, establecer caducidades o prescripciones para el ejercicio de derechos no contemplados en la ley, modificar o eliminar situaciones jurídicas consolidadas o derechos patrimoniales adquiridos válidamente al amparo de una normativa derogada, quebrantar la ley, crear obligaciones, deberes o requisitos nuevos o suprimir derechos contenidos en la ley, crear obligaciones, deberes o requisitos nuevos o suprimir derechos contenidos en la ley objeto de ejecución, utilizar potestades de imperio frente al administrado (artículo 103 de la Ley de la Administración Pública) (...) De esta forma, como límite negativo a la potestad reglamentaria tenemos que 'no puede violar la ley, prohibiendo lo que ésta permite o impone, o permitiendo lo que ésta prohíbe'²...” (El resaltado no pertenece al original).

2. La Superintendencia de Pensiones debe responder a las solicitudes que le presenten los administrados, según sean simples o complejas.
3. Los trámites simples son aquellos en que se requiere información o datos del interés del solicitante. Los trámites complejos conllevan un planteamiento de fondo, e implican para la Administración realizar un análisis legal o técnico de la situación.
4. El plazo de atención para los trámites **simples** se encuentra previsto en el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y es de **diez días hábiles contados desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa**.
5. El plazo para la atención de los trámites **complejos** se encuentra previsto en el artículo 261, inciso 1), de la Ley General de la Administración Pública, y es de **dos meses** a partir de que fue presentada la solicitud.
6. Las solicitudes de autorización y/o aprobación que se planteen ante la SUPEN se encuentra sujetas a lo dispuesto en el artículo 331 inciso 1 de la Ley General de la Administración, el cual establece un plazo de **un mes** para resolverlas; este plazo empieza a contar a partir de recibida la solicitud con los requisitos correspondientes. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 8220, y cuando así proceda, este órgano deberá prevenir por una única ocasión al interesado para que aclare o subsane la información presentada. Vencido el plazo de un mes surge el silencio positivo, lo que implica que no se pueda dictar un acto denegatorio, ni extinguir el acto en aquellos casos y en la forma que prevé la Ley.

VI. Recomendación

1. Revisar los plazos contenidos en la lista oficial de servicios, con el objetivo de definir su procedencia, lo anterior considerando criterios de razonabilidad, proporcionalidad, y los lineamientos contenidos en la legislación analizada en este dictamen.

Elaborado por Yorlenny Avendaño

Yorlenny A.V.

Revisado por Jenory Díaz



Aprobado por Nelly Vargas



División de Asesoría Jurídica