

DJ- 19-2004

24 de mayo del 2004

Señor

Dr. Edgar Robles C., *Intendente*
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

En atención a la consulta planteada, con respecto a la posibilidad de que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica sea administrado por una Operadora de Pensiones Complementarias, la División Jurídica rinde el presente criterio jurídico sobre el particular.

I. ANTECEDENTES

En su oportunidad, la Operadora de Pensiones Complementarias INS Bancrédito Pensiones OPC consultó a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), mediante el oficio OPC-0729-2002, sobre la posibilidad de trasladar a una Operadora de Pensiones Complementarias, la gestión administrativa del Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (en adelante denominado Fondo de Pensiones de los Bomberos).

Mediante oficio SP-217-2003 la Superintendencia remitió como respuesta a tal consulta, el criterio de la División Jurídica según el cual, básicamente con fundamento en los artículos 30 y 31 de la Ley de Protección al Trabajador, tal administración resultaba posible. No obstante, como consecuencia de una reunión celebrada con funcionarios del Instituto Nacional de Seguros (INS), se analizó nuevamente la situación y se aclaró mediante nuevo pronunciamiento, que ello efectivamente sería posible si el régimen en estudio fuese un régimen de pensiones complementario, toda vez que *“(...) de conformidad con el artículo 1 inciso d) de la misma Ley, uno de sus objetivos es autorizar, regular, y establecer el marco para supervisar el funcionamiento de los regímenes de pensiones complementarias, públicos y privados, que brinden protección para los casos de invalidez, vejez y muerte y las Operadoras de Pensiones Complementarias tienen como objeto, la administración de este tipo de fondos. Por consiguiente, se consideró importante retomar el tema, haciendo énfasis en cuál es la naturaleza jurídica del Fondo de Pensiones de Bomberos”*.

Dicho criterio, fue remitido al Coordinador de la Junta Administrativa del Fondo de Pensiones de los Bomberos mediante oficio SP-2401-2003, y en el mismo se concluyó en lo que interesa que:

“1.- El Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los miembros del benemérito Cuerpo de Bomberos es un régimen básico sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la CCSS, cuya gestión y administración está a cargo del Instituto Nacional de Seguros.

(...)

4.- Las Operadoras de Pensiones fueron creadas con la finalidad de administrar los Regímenes Pensiones (sic) Complementarias tanto el Obligatorio como el Voluntario y el Ahorro Laboral.

5.- Las Operadoras de Pensiones no están autorizadas para administrar los recursos de los regímenes básicos sustitutivos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social”.

Posteriormente, mediante el oficio DA-0785-2004, el Coordinador de la Junta Administradora del Fondo de Pensiones de Bomberos, comunica a la Superintendencia de Pensiones que a efecto de encontrar alternativas para “...tratar de desligar la gestión del Fondo de las operaciones normales del INS mediante la contratación de los servicios de administración a la Operadora de pensiones...”, transcribe para el análisis de la Superintendencia, el criterio emitido por la Dirección Jurídica del INS, respecto al tema, en el cual se indica, en lo que interesa:

“(...) Este régimen es sustitutivo (refiriéndose al Fondo de Pensiones de Bomberos) del de la Caja Costarricense del Seguros (sic) Social, el cual brinda amparo a los Bomberos capitalizando sus ahorros. (...)

Con la publicación de la Ley de Protección al Trabajador los legisladores buscaron brindar mayor auxilio a los trabajadores, fortaleciéndose el régimen de la CCSS. (...)

Al ser el Fondo de Bomberos un régimen sustitutivo al de la CCSS, por analogía, esta ley también viene a fortalecer el citado régimen, y la administración del INS se encuentra interesada en mejorar el régimen del Fondo de los Bomberos.

Como órganos de apoyo para llevar a cabo esa función, se crearon las Operadoras de Pensiones, a las que la normativa en cuestión se refiere en su artículo 30 como sigue:

‘Estas son personas jurídicas de Derecho Privado o de capital público constituidas para el efecto como sociedades anónimas...’

El mismo artículo menciona como propósito ‘proteger los ahorros de los trabajadores y la eficiencia del sistema’.

A su vez, el artículo 31, establece el objeto social de las operadoras, mismo que citamos en lo que nos interesa:

‘a) la administración de los planes

g) cualesquiera otras actividades análogas a las anteriores o conexas con ellas, autorizadas por la Superintendencia’. (...)

Analizando los artículos precedentes, podemos hacer notar que el Fondo de Pensiones de los Bomberos es un plan de pensiones que cumple con los requisitos para ser administrado por una operadora, ente experto en materia de inversión y creados con ese fin.

Este Fondo califica dentro del concepto de plan de pensiones, en este sentido, dispone el artículo dos inciso k, de la ley (sic) de Protección al Trabajador...

A su vez, dada (sic) sus características, sobre todo la referida a la inversión de fondos de trabajadores, resulta una actividad análoga a las autorizadas por la superintendencia (sic). (...)

Con base en lo antes expuesto, se han logrado determinar tres aspectos fundamentales para plantear a la SUPEN la necesidad de trasladar la administración de la inversión del capital del Fondo de Bomberos a la Operadora de Pensiones, a saber:

- a- Se fortalece el régimen de pensiones de Bomberos, objetivo de la Ley de Protección al Trabajador.*
- b- El plan de pensiones de Bomberos, según la legislación, posee los requisitos para ser administrado por una Operadora.*
- c- Las Operadoras de Pensiones son entes especializados en materia de inversión de fondos, la cual es ajena a la actividad del INS. (...)*

Así las cosas, sobre la base de dichos antecedentes se emite el siguiente criterio jurídico a efecto determinar si es posible trasladar la administración del Fondo de Pensiones de Bomberos a una Operadora de Pensiones Complementarias.

II. SOBRE LA NATURALEZA DEL FONDO DE PENSIONES DE BOMBEROS

La Ley No. 6170 del 29 de noviembre de 1977, Ley de Pensiones para los Miembros del Cuerpo de Bomberos, establece el Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, como sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS:

*“Artículo 1.- Los miembros permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, podrán acogerse a jubilación, cuando hayan cumplido cincuenta años de edad y veinte años de servicio activo, o cuando cumplan veinticinco años de servicio activo, aunque no lleguen a la edad indicada. **Esta jubilación estará a cargo del Instituto Nacional de Seguros.** Las cuotas obrero patronales y el monto de las pensiones las determinará el Instituto, según estudios actuariales que garanticen el funcionamiento del sistema”.*

“Artículo 2.- Autorízase a la Caja Costarricense de Seguro Social para traspasar las sumas acumuladas en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, correspondientes a los Seguros, el cual las destinará al fondo del Pensiones y Jubilaciones que por esta ley se crea”.

Dicho artículo 2° fue interpretado auténticamente por la Ley No. 6284 del 3 de noviembre del 1978, según la cual:

“Artículo 1. Interpretase el artículo 2 de la ley No. 6170 del 29 de noviembre de 1977 en el sentido de que la Caja Costarricense de Seguro Social deberá traspasar, inmediata e incondicionalmente, al Instituto Nacional de Seguros las sumas acumuladas en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, correspondientes a los beneficiarios de la presente ley, conforme se vayan pensionando y sin rebajo alguno.

El Instituto Nacional de Seguros destinará esas sumas al fondo del sistema de jubilaciones que por esta ley se crea”.

De acuerdo con lo anterior, **este régimen es básico**, es decir sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social y está a cargo directamente del Instituto Nacional de Seguros como administrador y gestor del mismo.

Por su parte, el “*Reglamento del Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los miembros del benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica*”, dispone en su artículo 2°:

“ El Fondo tiene como objetivo principal otorgar a sus miembros o a sus causahabientes beneficios en caso de jubilación por causa de vejez, ó invalidez total o permanente y muerte, o inhabilidad según el inciso b) del artículo 7 del Reglamento Interno del Fondo”.

Al cumplir con las prescripciones establecidas en el Reglamento, el servidor podrá acogerse al disfrute del beneficio. Entonces el Fondo adquiere, mediante el pago de una prima única, una renta vitalicia constante con la Dirección de Seguros Personales del Instituto de Seguros, entidad que girará la pensión o renta a los jubilados y pensionados.

Según dispone el artículo 37 del citado Reglamento el Fondo será administrado **como parte de las operaciones normales del Instituto** que sufragará todos gastos que demande su eficiente administración y dará las facilidades del caso para su correcta y eficaz aplicación. Corresponderá a las autoridades administrativas del Instituto disponer lo conducente a la distribución del trabajo, forma de operación y similares.

De acuerdo con las citas legales y reglamentarias expuestas, le corresponde al INS la gestión y administración del Régimen de Pensiones y Jubilaciones de los Miembros del Cuerpo de Bomberos, como régimen sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social.

III. SOBRE LA POSIBILIDAD DE DAR EN ADMINISTRACIÓN EL RÉGIMEN DE PENSIONES DE BOMBEROS A UNA OPERADORA DE PENSIONES

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, se señala como parte de los objetivos de la misma, los siguientes:

“(…) e) Establecer los mecanismos de supervisión para los entes participantes en la recaudación y administración de los diferentes programas de pensiones que constituyen el Sistema Nacional de Pensiones.(…)”

De acuerdo con lo anterior, resulta conveniente, para efectos de comprensión del presente criterio, definir cuáles son los diferentes programas que constituyen el Sistema Nacional de Pensiones costarricense.

El actual Sistema Nacional de Pensiones está conformado por distintos niveles de protección, a saber, un primer nivel en que se ubican el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y una serie de regímenes especiales e independientes, como el de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y los regímenes “públicos sustitutos” creados por leyes especiales, financiados con cargo al Presupuesto Nacional; un segundo nivel compuesto por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, administrado por Operadora de Pensiones Complementarias mediante la apertura de una cuenta individual a nombre de cada trabajador, y los Regímenes de Pensiones Complementarias creados por leyes especiales, convención colectiva u otra norma. El tercer ~~nivel, y último nivel~~ compuesto por los planes de pensión complementaria de carácter voluntario, que se incentivan mediante el otorgamiento de algunos beneficios fiscales~~s~~. Nuestro sistema de pensiones también contempla un y el cuarto y último nivel, constituido por el Régimen No Contributivo de Pensiones, administrado por la CCSS, cuya finalidad es otorgar pensiones a las personas de más bajos recursos que no tengan acceso a los otros regímenes.

Las Operadoras de Pensiones Complementarias, según la definición establecida en el artículo 2 inciso i) de la Ley de Protección al Trabajador, son:

*“Artículo 2 inciso i): Operadoras de pensiones. Entidades encargadas de administrar los aportes, constituir y administrar fondos de capitalización laboral y fondos de pensiones correspondientes **al Régimen Complementario de Pensiones** y los beneficios correspondientes, conforme a las normas de esta ley (...).”* (El resaltado no es del original)

Por lo tanto, el ámbito de competencia de las Operadoras se limita, por Ley, al Régimen de Pensiones Complementarias, es decir, a aquellos programas que tienen el objetivo de procurar prestaciones adicionales a las que ofrecen los regímenes básicos contributivos.

Así lo contempla también la Ley de Protección al Trabajador en su artículo 2 inciso c), al establecer lo que se entiende por Régimen de Pensiones Complementarias:

“Artículo 2 inciso c): Régimen de Pensiones Complementarias. Conjunto de regímenes de pensiones complementarias al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS o de los regímenes públicos sustitutos.”

En tal Régimen de Pensiones Complementarias están comprendidos el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y los planes de pensiones complementarios ocupacionales, que brindan a la población laboral que cubre, protección adicional a la de los regímenes básicos del primer nivel de protección del Sistema Nacional de Pensiones.

Así las cosas, tanto la naturaleza de las Operadoras de Pensiones, como su exclusividad y su objeto social, establecidos en los artículos 30 y 31 de la Ley de repetida cita, deben entenderse circunscritos a su ámbito de competencia, es decir al Régimen Complementario de Pensiones, no siendo legalmente posible la extensión de su competencia hacia otros niveles de protección del Sistema.

De conformidad con el Artículo 30 de la Ley de Protección al Trabajador, las Operadoras de Pensiones Complementarias y de fondos de capitalización laboral son personas jurídicas constituidas como sociedades anónimas sujetas a los requisitos, las normas y los controles previstos en dicha ley y sus reglamentos. Por ello, el objeto social que les define la Ley en el artículo 31 contempla únicamente actividades referidas al Régimen de Pensiones Complementarias.

El concepto de que las Operadoras de Pensiones únicamente pueden administrar aquellos recursos provenientes del régimen complementario, aparece también en el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador el cual permite dar en administración los activos acumulados y los futuros aportes al sistema, a otros entes supervisados por la Superintendencia de Pensiones que administran regímenes de pensiones al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas **y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios** a los ofrecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS. Ello puede realizarlo únicamente por Acuerdo de Asamblea de Trabajadores, después de individualizar las cuentas, pues es sabido que desde el punto de vista operativo, las Operadoras de Pensiones Complementarias tienen su estructura funcional basada en la gestión de regímenes que se financian con un esquema de capitalización individual, es decir, con cuentas individuales cuyo beneficio dependerá de la capacidad de ahorro de cada afiliado.

Como se explicó anteriormente, las Operadoras de Pensiones fueron creadas para la administración de recursos correspondientes a los Regímenes de Pensiones Complementarios. Por lo anterior, en el caso del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos al ser un régimen básico sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, cuya gestión y administración le corresponde al INS, no puede ser delegada su administración en una Operadora de Pensiones Complementarias.

IV. CONCLUSIONES

1. El Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica es un régimen de pensiones básico, sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social. Su administración y gestión está a cargo, por ley, del Instituto Nacional de Seguros.
2. El ámbito de competencia de las Operadoras de Pensiones Complementarias se limita, por Ley, precisamente al Régimen de Pensiones Complementarias, es decir, a aquellos programas que tienen el objetivo de procurar prestaciones adicionales a las que ofrecen los regímenes básicos contributivos.

3. Las Operadoras de Pensiones Complementarias fueron creadas para la administración de recursos correspondientes a los Regímenes de Pensiones Complementarios. Por lo anterior, el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos al ser un régimen básico sustitutivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, cuya gestión y administración le corresponde al INS, no puede ser delegada su administración en una Operadora de Pensiones Complementarias

Atentamente,



Licda. Silvia Canales C.
Abogada



Lic. Alvaro Jiménez S.
Director