

PJD-014-2006

28 de agosto del 2006

Señor
Tomás Soley Pérez, *Director*
División de Planificación y Normativa
SUPEN

Estimado señor:

En atención a la consulta planteada por la División a su cargo, mediante la cual solicita un análisis de las potestades de regulación y supervisión de la Superintendencia de Pensiones sobre el producto de las rentas vitalicias, se emite el presente criterio jurídico.

Específicamente, se consulta sobre los siguientes aspectos:

- ¿Las potestades se restringen al ROP? o por el contrario podríamos también regular rentas vitalicias de carácter voluntario?
- ¿Los parámetros técnicos incluyen la definición de aspectos prudenciales en torno a inversiones, cálculo de reservas, valoración de reservas?
- ¿Cuáles son las facultades de supervisión hacia las aseguradoras?

Para tal efecto, damos respuesta a cada una de las preguntas formuladas, no sin antes realizar una serie de consideraciones generales sobre el particular.

I.- Sobre las potestades de supervisión y regulación de la Superintendencia de Pensiones.

A partir de la Ley de Protección al Trabajador, las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización de todo el sistema de pensiones costarricense quedan en manos de la SUPEN.

Por su parte, el Artículo 33 de la Ley N° 7523 Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio - artículo que fue expresamente reformado por el numeral 79 de la Ley de Protección al Trabajador- dispone lo siguiente:

"Artículo 33.- Regulación del Régimen.

(...) La Superintendencia de Pensiones autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley, así como aquellos que le sean

"Valor del mes: Trabajo en Equipo"

PJD-014

Página No.2

encomendados en virtud de otras leyes, y la actividad de las operadoras de pensiones, de los entes autorizados para administrar los fondos de capitalización laboral y de las personas físicas o jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en los actos o contratos relacionados con las disposiciones de esta ley. (...) (El resaltado no es del original)

Para el ejercicio de las facultades mencionadas anteriormente, la Superintendencia cuenta con las atribuciones que se mencionan en los Artículos 38 y 58 de la misma ley. De interés para el asunto que nos ocupa se destacan algunas de las atribuciones dadas por el artículo 38 citado:

“Artículo 38.—Atribuciones del Superintendente de Pensiones. El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones:

a) Proponer al Consejo Nacional los reglamentos necesarios para cumplir las competencias y funciones de la Superintendencia a su cargo; así como los informes y dictámenes que este requiera para ejercer sus atribuciones.

(...)

f) Adoptar todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo de las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización que le competen a la Superintendencia, según esta ley y las normas emitidas por el Consejo Nacional.

h) Proponer, al Consejo Nacional, la normativa reglamentaria sobre los parámetros de referencia para determinar las pensiones vitalicias y sus ajustes a lo largo del tiempo, de conformidad con la Ley de Protección al Trabajador.

(...)

t) Fiscalizar el otorgamiento de los beneficios por parte de los entes supervisados. (...)”

Por su parte, el artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores establece las funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, e indica en su inciso b), de interés para el asunto que nos ocupa:

“Artículo 171.-Funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Son funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero:

(...)

b) Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. No podrán fijarse requisitos que restrinjan indebidamente el acceso de los agentes económicos al mercado financiero, limiten la libre competencia ni incluyan condiciones discriminatorias.

(...)”

De esta forma, la SUPEN pasa a ser la principal protagonista en materia de autorización y regulación de los regímenes que brindan protección ante invalidez, vejez y muerte, en la supervisión de tales sistemas, de la recaudación y administración de los recursos, de la implementación de los sistemas de control necesarios para asegurar su correcta gestión y de la concesión de los beneficios a los trabajadores.

II.- Sobre la competencia administrativa de la Superintendencia de Pensiones

Sobre el tema de la competencia se debe indicar que, es un corolario del principio de legalidad, cuyo objeto es señalar los poderes y deberes con que cuenta la Administración Pública para actuar conforme el ordenamiento.

La competencia es la aptitud legal para actuar, concretizando los fines que justifican la creación del Ente. Es por ello que se considera que la competencia es un poder- deber, ya que debe ser ejercida por la Administración, sin posibilidad alguna de que la delegue -salvo autorización del ordenamiento. Las potestades administrativas tienen un carácter funcional: se otorgan no para satisfacer el interés del órgano público, sino el interés general o de la colectividad.

En ese sentido, la competencia responde al principio de imperatividad, por lo que es indisponible para el organismo público. Importa destacar que la atribución de competencias debe derivar de una norma jurídica. Como señalan Escusol y Rodríguez *“ningún órgano administrativo goza de la posibilidad de establecer por sí mismo su esfera de competencia”*¹

Por otra parte, si bien se afirma como un principio general de Derecho Administrativo que la competencia es expresa, el ordenamiento acepta la titularidad de potestades implícitas, consecuencia de la definición de los fines que corresponde concretizar al ente y de la propia competencia expresamente atribuida a éste. Se ha dicho que:

"En los supuestos en los que el ordenamiento atribuye a un ente u órgano la competencia sobre una materia o sector de la realidad de forma indeterminada, sin precisar las concretas potestades conferidas, debe entenderse, en principio -y salvo lo que pueda resultar de las atribuciones normativas en favor de otros entes u órganos-, que aquél asume la titularidad de todas las potestades públicas de actuación normativamente previstas en relación con tal materia." (ENCICLOPEDIA JURIDICA BASICA, II, Madrid: Editorial Civitas, 1ra. ed., 1995, p. 1210)".

En este mismo orden de ideas, la competencia de la Superintendencia de Pensiones está definida y establecida en el artículo 33 de la Ley 7523 (reformada) que de encargarse de los planes voluntarios de pensión complementaria y otros existentes en algunas entidades

¹ E, ESCUSOL BARRA-J. RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ: *Derecho procesal administrativo*, Editorial Tecnos, 1995, p. 73

públicas pasa a abarcar la autorización, regulación, supervisión y fiscalización de los planes, fondos, y regímenes contemplados en la Ley, la actividad de las operadoras de pensiones, de los entes autorizados para administrar los fondos de capitalización laboral y de las personas físicas o jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en los actos o contratos relacionados con las disposiciones de la ley en materia de pensiones, así como de la implementación de los sistemas de control necesarios para asegurar su correcta gestión y de la concesión de los beneficios a los trabajadores, entre los que se encuentran los planes de beneficio, tales y como las rentas vitalicias, de interés para el asunto que aquí nos ocupa.

III.- Sobre las potestades de supervisión y regulación de la Superintendencia de Pensiones en cuanto a las rentas vitalicias.

Entre las consultas planteadas, se pregunta si *¿Las potestades se restringen al ROP? o por el contrario podríamos también regular rentas vitalicias de carácter voluntario?* Al respecto se debe tener presente lo siguiente.

La Ley de Protección al Trabajador en el Título III sobre el Régimen de Pensiones Complementarias establece las disposiciones aplicables al régimen obligatorio de pensiones complementarias, para el régimen voluntario de pensiones complementarias y para el ahorro voluntario. Ahora bien, dentro de este Título encontramos en el Capítulo III lo relativo al tema de beneficios dentro de estos regímenes de capitalización individual, concretamente sobre los tipos y condiciones de prestaciones a disfrutar con los recursos acumulados en las cuentas individuales de cada uno de los afiliados.

Sobre las prestaciones a disfrutar los artículos 22 y 23 de la Ley disponen lo siguiente:

“Artículo 22.- Prestaciones. Los afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias podrán utilizar sus recursos para comprar una renta vitalicia o acogerse a una renta permanente.

Los afiliados podrán elegir una o ambas formas y modificar su elección solo para trasladarse de una renta permanente a una renta vitalicia.

El Consejo Nacional podrá autorizar otras modalidades de prestaciones, siempre y cuando se respete el principio de seguridad económica de los afiliados, y no contravengan los principios de la presente ley.

Artículo 23.- Renta Vitalicia. Autorízase a las operadoras para ofrecer a los afiliados, una o más pólizas colectivas de renta vitalicias por intermedio del Instituto Nacional de Seguros. Cuando se trate de trabajadores pertenecientes al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, la renta vitalicia podrá ser contratada con la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional. Para tal efecto, la

PJD-014

Página No.5

Superintendencia deberá proporcionar la información relativa a los trabajadores próximos a pensionarse.

Todos los parámetros y las tablas de mortalidad por utilizar para el cálculo de las rentas vitalicias, deberán ajustarse a lo que determine reglamentariamente la Superintendencia de Pensiones. Los afiliados podrán optar por realizar dicha compra directa. (El resaltado no es del original)

Como se puede observar, la ley contempla dentro de los planes de retiro de beneficios para el régimen obligatorio de pensiones complementarias, la renta vitalicia, la renta permanente y cualquier otro autorizado por el CONASSIF.

Para el caso del régimen voluntario, el artículo 21 de la Ley de marras, señala que las prestaciones se disfrutarán de acuerdo con los contratos en tanto se cumplan las condiciones de tiempo y edad requeridos. No obstante, cualquier afiliado voluntariamente podría acceder a productos tales y como las rentas vitalicias.

Por lo anterior, vistas las facultades y competencias de la SUPEN, se considera que la competencia de supervisión respecto de estas entidades, específicamente en lo que a oferta de rentas vitalicias como producto de beneficios de planes de pensiones complementarias, deriva de la función implícita en la competencia de supervisar todo el Sistema Nacional de Pensiones. Asimismo, se hace necesario indicar que el disfrute de una renta vitalicia no es más que la fase de desacumulación o retiro de beneficios en los términos de la Ley de Protección al Trabajador, etapa que también corresponde supervisar y fiscalizar a la Superintendencia por tratarse de una de las etapas del proceso de pensiones.

En ese sentido, la potestad de supervisión, estaría referida a verificar el cumplimiento de la normativa que se emita al efecto sobre las rentas vitalicias, así como, velar por el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de rentas vitalicias, que sean ofrecidas por las entidades aseguradoras o las empresas que estén autorizadas a la comercialización de dicho producto, por lo menos, hasta la creación de un órgano supervisor para este tipo de entidades.

IV. Sobre la definición de parámetros técnicos que compete a la Superintendencia de Pensiones

Se consulta si *¿Los parámetros técnicos incluyen la definición de aspectos prudenciales en torno a inversiones, cálculo de reservas, valoración de reservas?*

Tal y como se expuso anteriormente, tanto en el párrafo segundo del artículo 23 supra citado como en el inciso h) del artículo 38 de la Ley 7523, se establece que todos los parámetros referencia y las tablas de mortalidad por utilizar para el cálculo de las rentas vitalicias, así

PJD-014

Página No.6

como sus mantenimiento a lo largo del tiempo, deberán ajustarse a lo que determine reglamentariamente la Superintendencia de Pensiones. Por consiguiente, ese sería el alcance de las potestades de regulación de la Superintendencia sobre el producto de las rentas vitalicias.

Tal potestad se encuentra expresamente sustentada además del artículo citado en los artículos 23 párrafo tercero de la Ley 7983, artículo 38 incisos f) y h) de la Ley 7523 (reformada), en concordancia con el artículo 171 inciso b) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, donde se establece la facultad de emitir la reglamentación necesaria para llevar a cabo las funciones de autorización, regulación y supervisión y fiscalización que le compete a la Superintendencia y, específicamente, la emisión de la normativa reglamentaria sobre los parámetros de referencia para determinar las pensiones vitalicias y sus ajustes a lo largo del tiempo.

Respecto de la función de regulación y supervisión en aspectos de normativa prudencial que le corresponde a los entes supervisores, la Procuraduría General de la República mediante el dictamen C-384-2003 indicó en lo que interesa lo siguiente:

“... La actividad financiera se encuentra sometida a una intensa ordenación administrativa, fundada sobre todo en la necesidad de proteger al inversionista y en mantener la solvencia, estabilidad y liquidez del sistema financiero nacional. El objeto de esa actividad es permitir al mercado la asignación del ahorro del público a las necesidades de financiación. En efecto, la actividad financiera es "la actividad profesional de mediación en la asignación del ahorro a la inversión" (F, ZUNZUNEGUI: Derecho Del Mercado Financiero, Marcial Pons, 2000, p. 174), ya sea en forma directa a través del mercado de valores, sea en forma indirecta mediante el crédito. Pero, además, debe considerarse la situación del régimen de pensiones, en cuanto que el ahorro que hoy se hace tiene como objeto sufragar necesidades al llegar a la vejez y al momento de acogerse a la pensión. En ese sentido, el régimen de pensiones también cumple el rol de "puente" entre el presente y el futuro, propio del sistema financiero.

Dada la importancia del sistema financiero para la estabilidad económica de un país, se someta a las entidades financieras a un especial régimen de supervisión administrativa, más intenso que el que soporta la mayoría de los sectores económicos. Se debe supervisar la solvencia, la actuación y el cumplimiento de la normativa de las entidades reguladas y fiscalizadas. Lo que se justifica porque la actividad financiera implica intermediación y por ende, captación, directa o indirecta, de recursos financieros del público. Un público que muchas veces carece de información o de conocimientos para apreciar y evaluar el desempeño de esas entidades, a fin de determinar si la colocación que hace de sus ahorros es la más beneficiosa y conocer el estado financiero de la empresa.

En lo que se refiere a las pensiones, que también tienen una fuerte incidencia en el sistema financiero y económico del país, la regulación y supervisión se orientan a la solvencia y rentabilidad del sistema y ante todo la protección de los derechos e intereses de los trabajadores, cuyos fondos administran las entidades reguladas (...)

Las normas que se emiten son de Derecho Público. Dichas disposiciones afectan a los contratos en la medida necesaria para proteger el sistema financiero. Son normas de orden público económico, que tienen la particularidad de integrarse al estatuto profesional de las entidades reguladas y fiscalizadas, todo con el fin de proteger el buen funcionamiento del mercado financiero (Cf. F, ZUNZUNEGUI, op. cit. p. 326 y 329). A este efecto, debe tomarse en cuenta que las normas prudenciales se dirigen a disminuir el riesgo. En ese sentido, tienen como objeto reducir la probabilidad de que ocurran situaciones de dificultad patrimonial que afecten el buen funcionamiento del sistema financiero y la estabilidad económica del país.

Pero, además, estas normas tienden a la organización del sector financiero para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento establece. De esa forma, las normas no se dirigen a la generalidad de los habitantes del país; antes bien, se dirigen a quienes pertenecen al sistema financiero o bien, a quienes establecen una relación estrecha con los agentes de ese sistema, participando al logro de los fines de éste. Estas normas son parte de un ordenamiento sectorial, que la Sala Constitucional, siguiendo el criterio de la Procuraduría General de la República, ha considerado reglamentos de organización, enfatizando en la necesidad de asegurar la disciplina del sector financiero y con ello la tutela del sistema, de sus fines y particularmente de la confianza del público(...)"

Los seguros de rentas vitalicias tienen por objeto brindar el pago de una renta mensual hasta el momento del fallecimiento del titular, así como pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios, de conformidad con lo que se establezca en la legislación. Por ello resulta conveniente que existan disposiciones regulatorias específicas para la adecuada constitución e incremento de las reservas técnicas, así como una adecuada supervisión de las reservas correspondientes a este tipo de planes, en cumplimiento del interés general que protege la Ley.

Ahora bien, para definir qué se debe entender por parámetros técnicos a considerarse para realizar el cálculo una renta vitalicia y sus ajustes a lo largo de tiempo, se realizó una investigación a nivel de algunos países de América Latina en los cuales se ha analizado y regulado el tema de las rentas vitalicias.

Destacan un escrito elaborado por el profesor Edwards G. Gonzalo, profesor de la Universidad Católica de Chile, denominado “*Introducción al Análisis de Rentas Vitalicias*” (1997) y el documento “*Criterios Generales de Solvencia, Rentas Vitalicias*”, planteado por la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL), en el año 2002.

Dichos documentos se anexan al presente dictamen y contienen aspectos técnicos que se utilizan para el cálculo de las rentas vitalicias y su respectiva supervisión.

Adicionalmente, se revisaron varios escritos²³⁴⁵ todos relacionados con el tema de las rentas vitalicias de los cuales se puede concluir que los principales aspectos técnicos a considerar para el cálculo de estas rentas, y que desde el punto de vista prudencial podrían regularse, serían al menos los siguientes:

- ✓ Tablas Demográficas, tablas de mortalidad y morbilidad.
- ✓ Fórmulas de cálculo de pensiones de las rentas vitalicias.
- ✓ Tasa de Reserva, Tasa de Venta, Tasa de Inversión.
- ✓ Reserva Técnica base y Reserva Financiera

V. Facultades de supervisión hacia las aseguradoras que comercialicen rentas vitalicias

En relación con las rentas vitalicias, al ser un producto de beneficios de planes de pensiones complementarias, que podrá ser contratado según lo designa la legislación vigente, por intermedio del Instituto Nacional de Seguros y cuando se trate de trabajadores pertenecientes al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, podrá ser contratada con la Sociedad de Vida del Magisterio Nacional, surge la duda del consultante acerca de las potestades que ejercería la Superintendencia de Pensiones sobre dichas entidades.

Como se indicó anteriormente, según lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 7523, las competencias y facultades de la Superintendencia se circunscriben a autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos y regímenes contemplados en dicha Ley, pero también abarca a aquellas personas físicas o jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en los actos o contratos relacionados con las disposiciones de la ley, tales y como la comercialización de productos de beneficios como las rentas vitalicias.

Tratándose de las entidades aseguradoras, la supervisión que ejercería la Superintendencia deriva de una potestad implícita de sus funciones como entidad supervisora de todo el Sistema Nacional de Pensiones. En este sentido, la supervisión estaría circunscrita a la

² Población y Salud en Mesoamérica. Revista Electrónica, Volumen 1, número 2, artículo 4. Enero-junio 2004. Publicado 1 de enero, 2004. <http://ccp.ucr.ac.cr/revista>.

³ Asociación Internacional de la Seguridad Social. Las rentas vitalicias en los sistemas de pensiones. Seminario de Actuarios y Estadísticos. Montevideo, 21-22 de noviembre del 2001.

⁴ <http://www.safp.cl/>. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensión. Santiago - Chile

⁵ EDWARDS G. (GONZALO) Introducción al Análisis de Rentas Vitalicias. Trabajo Docente N° 58. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile, 1997.

PJD-014

Página No.9

verificación del cumplimiento por parte de la entidad aseguradora y de las empresas que se autorizadas a comercializar rentas vitalicias, de las disposiciones contenidas en el reglamento que al efecto se emita, así como, velar por el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de rentas vitalicias, hasta tanto una Ley especial no disponga lo contrario.

VI.- CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto, se concluye:

1. La Superintendencia tiene amplias facultades de supervisión y regulación sobre todo el Sistema Nacional de Pensiones.
2. Por disposición legal, la Superintendencia de Pensiones es la responsable de establecer reglamentariamente las *tablas de mortalidad* que se utilizarían en el cálculo de la renta vitalicia, así como todos *los parámetros* por utilizar para el cálculo de las rentas vitalicias como producto de beneficios en planes de pensiones complementarias. Ello, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 7983, los artículos 33, 38 incisos f) y h) de la Ley 7523 en concordancia con el artículo 171 inciso b) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores.
3. La reglamentación sobre rentas vitalicias que se emita podría contemplar como aspectos prudenciales, los siguientes parámetros técnicos: Tablas Demográficas, tablas de mortalidad y morbilidad, aspectos generales para las fórmulas de cálculo de pensiones de las rentas vitalicias, Tasa de Reserva, Tasa de Venta, Tasa de Inversión; y Reserva Técnica base y Reserva Financiera.
4. La potestad de supervisión que ejercería la Superintendencia de Pensiones sobre las entidades aseguradoras y sobre las empresas que estén autorizadas a la comercialización de rentas vitalicias estaría circunscrita a verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el reglamento que se dicte al efecto, así como, velar por el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de rentas vitalicias, hasta tanto una Ley especial no disponga lo contrario.

Atentamente,

DIVISIÓN JURÍDICA



Ana Matilde Rojas R.
Abogada encargada



Silvia Canales C.
Directora