

PJD-11-2007

27 de julio de 2007

Señor

Msc. Javier Cascante E. Superintendente

Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

En atención al oficio **DSCR-276-07** de fecha 06 de marzo del 2007, en el cual el señor Arístides Guerrero Rodríguez, Director de la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense del Seguro Social, hace del conocimiento de esta Superintendencia de Pensiones el “*Estudio del costo de consulta al SICERE por parte de usuarios externos a la Institución*”, nos permitimos remitirle el siguiente análisis jurídico sobre la procedencia del cobro requerido por el suministro de información a la Superintendencia.

A. Antecedentes

A partir de la información remitida por la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense del Seguro Social (SICERE), mediante el oficio DSCR-276-07, se desprenden los siguientes antecedentes para efectos de la atención de la consulta que aquí nos ocupa.

1.- Mediante oficio **DSCR 1428-2005**, el Director del SICERE, solicitó a la Dirección Financiera Contable de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la elaboración de un estudio, para determinar el costo por la remisión de información a Entes Externos por parte del SICERE.

2.- En oficio **DFC 2.902-06**, de fecha 14 de noviembre del 2006, el señor Lic. Iván Guardia Rodríguez, Director Financiero Contable de la CCSS, remite a la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación (en adelante SICERE) el Estudio sobre el costo de consulta al SICERE y remisión de información.

En dicho oficio se indica lo siguiente:

“Los datos considerados para determinar el costo total del estudio en mención, es el resultado de la definición de los gastos y producción promedio mensual obtenido durante un lapso de un semestre.

(...)

“Valor del mes: Trabajo en Equipo”

Como se puede apreciar en el cuadro el monto más elevado corresponde a la generación de información para el Ministerio de Hacienda, debido a que los proceso (sic) en la (sic) Departamento de Registro y Control de Aportaciones utilizan mayor cantidad de tiempo la captura y remisión de información."

En el estudio de costos se presenta el siguiente cuadro resumen del costo total estimado para los entes externos (se copia textualmente):

**CUADRO RESUMEN
RESUMEN COSTO TOTAL ESTIMADO PARA LOS ENTES
EXTERNOS POR BRINDARES INFORMACIÓN AL SICERE**

Detalle	Poder Judicial	Ministerio De Hacienda	SUPEN	Totales
Área Administración de Planillas	¢221.794,00	¢190.109,00	0	¢441.903,00
Área Trámite y control Seguro Voluntario	33.113,00	1.892,00	946	35.951,00
Dept. de Registro y Control de Aportaciones	50.236,00	335.814,00	37.819,00	423.869,00
Dirección de Cobros	153.484,00	153.484,00	47.262,00	354.231,00
Subtotal	¢458.657,00	681.300,00	86.027,00	1.22.953,00
Más				
25% de Gastos Administrativos	114.657,00	170.325,00	21.507,00	306.488,00
Monto mensual línea dedicada			221.330,00	221.330,00
COSTO TOTAL ESTIMADO POR ENTE EXTERNO	573.283,00	851.625,00	328.864,00	1753.330,00

3.- En oficio *DRCA-3173-06*, del 13 de diciembre de 2006, el Lic. Luis Rivera Cordero del Departamento Registro y Control de Aportaciones, comunica al director del SICERE que se procedió a revisar el documento “*Costos suministro de información al Poder Judicial, Ministerio de Hacienda y SUPEN*” y considera que lo estudiado es acorde con la operativa que se realiza.

PJD-11-2007

Página No.3

Se señala en dicho oficio lo siguiente:

“(...)

Cabe destacar en el estudio del documento referido en el numeral 7.5, en donde se menciona que la Caja paga ¢221.330.00 de una línea dedicada entre la Institución y la SUPEN, lo cual incide en el coste final de la gestión con esta entidad.”

4.- En el oficio **DSCR-276-2007**, del 06 de marzo del 2007, se indica que la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 41, de la Sesión 7778, celebrada el 07 de agosto del año en curso (*sic*), en apego a la directriz del Gobierno del 5 de agosto del año 2003, relacionada con la presunta fuga de información de Instituciones como el ICE, MOPT y CCSS, acordó lo siguiente:

“(...) cuando se presenten solicitudes tendientes a obtener de la Caja información sobre datos y hechos referentes a asegurados y patronos de que ésta tenga conocimiento en virtud de su especialidad orgánica, se actuará del siguiente modo:

a) Cuando la petición la formule un particular, esto es una persona funcionalmente ajena a la administración pública y a cualquiera de los órganos estatales, la información será proporcionada cuando exista autorización expresa de la Junta Directiva. Dicha autorización sólo se dará cuando sea evidente que la información solicitada será empleada en propósitos de indudable interés público, según la calificación que en cada caso hará la propia Junta Directiva.

b) Para atender los requerimientos de información que formulen los órganos estatales y los entes que integran la administración pública, se seguirá el procedimiento descrito en el párrafo precedente, pero entendiéndose que la autorización, pertinente podrá darla la Gerencia respectiva o la Presidencia Ejecutiva, tomando en consideración la finalidad que inspira cada petición.

Cuando no haya seguridad en cuanto al equilibrio ideal entre el interés perseguido y los riesgos de un eventual reclamo por conducta ilícita, la administración elevará la solicitud a la Junta Directiva para su resolución. Cuando la información haya sido autorizada, queda entendido que el órgano o ente solicitante correrá con el costo respectivo del servicio, a su precio real”

Finalmente, se indica en el mismo oficio que:

“Esta Dirección a efectos de proceder según lo acordado por la Junta Directiva en lo referente al cobro del servicio por el suministro a los entes externos (Poder Judicial, Ministerio de Hacienda y SUPEN), solicitó a la Dirección Financiero Contable un estudio

PJD-11-2007

Página No.4

de costos, mismo que se remitió a esta Dirección mediante oficio DFC 2.902-06 de fecha 14 de Noviembre del 2006, el cual se traslada a esa instancia para su conocimiento y de así requerirse, tratarlo en una futura reunión.”

B. Sobre el Estudio del costo de consulta al SICERE por parte de usuarios externos a la Institución.

En este aparte se analizarán los aspectos concernientes únicamente a la Superintendencia de Pensiones.

En el estudio citado, se determina que por la función principal que realiza el SICERE, las entidades tales como el Poder Judicial, el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) solicitan diaria o mensualmente diversos tipos de información a través de diferentes medios. Entre ellos destacan certificaciones, constancias, informes, consulta en línea, información en archivos electrónicos, entre otros, lo cual significa un costo adicional para la Unidad Financiero Contable de la CCSS.

Nuestro análisis versará considerando únicamente las unidades involucradas en cada uno de los procesos en los cuales se remite información a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Dichas unidades son el Área de Trámite y Control del Seguro Voluntario, el Registro y Control de Aportaciones y la Dirección de Cobros.

1. Área de Trámite y Control del Seguro Voluntario.

Con respecto al Área de trámite y control del seguro voluntario, se indica que se procesa una solicitud por mes. Dicha solicitud es remitida a esta área por la Dirección Administrativa de Planillas, como consecuencia de una petición que realiza un tercero, según se verá a continuación.

Se transcribe en lo que interesa:

“(...) en esta área se atienden las solicitudes remitidas por el Área Administración de Planillas, en aquellos casos donde alguna de las personas de la cual se requiere la información, se encuentra afiliada como asegurado voluntario o trabajador independiente.”

En el estudio se presenta el siguiente cuadro sobre el costo de este servicio:

Cuadro 2

**COSTO ESTIMADO PARA LOS ENTES EXTERNOS
POR BRINDARLES INFORMACIÓN DEL SICERE
AREA DE TRÁMITE Y CONTROL DEL SEGURO VOLUNTARIO**

DETALLE	PODER JUDICIAL	MINISTERIO HACIENDA	SUPEN	TOTALES (por mes)
Subtotal estimado	¢24.636	¢1.408	¢704	¢26.748
Más Deprec. equipo de Comunicac y Redes	¢12.900	¢737	¢369	¢14.005
COSTO ESTIMADO POR MES	¢37.536	¢2.145	¢1.072	¢40.753

Fuente: Anexo 6

2. Departamento de Registro y Control de Aportaciones.

En relación con el Departamento de registro y control de aportaciones se indica que la labor realizada en esta unidad tiene varias interfases, generándose varios archivos con la intervención de la Dirección de Tecnologías de Información de la CCSS. La información es accesada por la Superintendencia y por la Dirección de Cobros de la CCSS, que a su vez elabora informes para la SUPEN.

Sobre la labor que este departamento realiza, se indica lo siguiente:

“(...) este departamento, planifica mensualmente varias interfaces a través de los servicios de SICERE para la SUPEN y la Dirección de Cobros.

Estos procesos generan archivos que son depositados automáticamente en el servicio FTP de la Institución (administrado y controlado por la Dirección de Tecnologías de Información), desde el cual son accesados directamente por la SUPEN y otros que son accesados por la Dirección de Cobros la cual a su vez, emite informes a la SUPEN con base en la información indicada. Por otra parte, la SUPEN, cuenta con acceso a la aplicación SICERE desde la cual puede consultar información en cualquier momento.

La duración del proceso de los archivos para la SUPEN es de 15 minutos y la cantidad promedio de archivos generados es de 2.”

En el estudio, el costo total mensual aproximado del proceso de brindar información se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

**COSTO ESTIMADO PARA LOS ENTES EXTERNOS
POR BRINDARLES INFORMACIÓN DEL SICERE
DEPARTAMENTO DE REGISTRO Y CONTROL DE APORTACIONES**

DETALLE	PODER JUDICIAL	MINISTERIO DE HACIENDA	SUPEN	TOTALES (por mes)
COSTO ESTIMADO POR MES	¢50.236	¢335.814	¢37.819	¢423.869

Fuente: Anexo 9

3. Dirección de Cobros.

Con respecto a la Dirección de Cobros se menciona que el área de cómputo procesa la información que es remitida a su vez por el Área de registro y control de aportaciones. Dicha información es procesada para posteriormente elaborar un informe que es remitido a la SUPEN.

Se indica en el estudio lo siguiente:

*“(...) **“Patronos Morosos Régimen I.V.M.”** El encargado del Área de Cómputo, recibe, descomprime, transforma y revisa el archivo suministrado por el Departamento de Registro y Control de Aportaciones. El asistente de la dirección revisa y analiza la información, para posteriormente elaborar un informe en Excel y remitirlo a la SUPEN. Los funcionarios que participan en este proceso dedican (...) 10 minutos a la SUPEN (...) 4 horas a la SUPEN, durante el mes.*

La duración del proceso de los archivos es la siguiente:

(...)

SUPEN: 70 minutos

La cantidad promedio de archivos generados por el mes es la siguiente:

(...)

SUPEN: un informe por trimestre.”

El estudio de costos, presenta el total mensual aproximado del proceso de brindar la información en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

**COSTO ESTIMADO PARA LOS ENTES EXTERNOS
POR BRINDARLES INFORMACIÓN DEL SICERE
DIRECCIÓN DE COBROS**

DETALLE	MONTOS (por mes)
Costo para el Poder Judicial	¢153.484
Costo para el Minist. De Hacienda	¢153.484
Costo para el Minist. (sic) de SUPEN	¢47.262
COSTO TOTAL ESTIMADO POR MES	¢354.231

Fuente: Anexo 12

En el mismo estudio se indica que la Superintendencia de Pensiones tiene acceso a la información del SICERE por medio de una línea dedicada la cual es pagada por la CCSS, cuyo número es 195-9055 y el gasto mensual de la misma es de ¢221.330.00.

Nótese que son tres las unidades que remiten información a la SUPEN. Como se dirá más adelante, se trata de información requerida para el ejercicio de las funciones de supervisión que despliega esta Superintendencia de acuerdo con las atribuciones que por ley le corresponden.

C. Potestades de regulación y supervisión de la Superintendencia de Pensiones sobre el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS

En lo que respecta a la supervisión del Régimen de IVM el artículo 37 de la Ley No. 7523 (Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio) reformada por el artículo 79 de la Ley No. 7983 establece:

“Artículo 37.- Supervisión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Las atribuciones de la Superintendencia en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS serán las siguientes:

- a) Presentar, anualmente, a la Junta Directiva de la CCSS y el Comité de Vigilancia un informe de la situación del Régimen y las recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.*
- b) Supervisar que la inversión de los recursos y la valoración de la cartera de inversiones se realice de acuerdo a la ley.*
- c) Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar la CCSS a la Superintendencia sobre la situación financiera del régimen.*
- d) Supervisar el sistema de calificación de la invalidez”. (La negrita no es del original)*

Asimismo, cabe señalar que según el artículo 38 de la Ley anteriormente citada, entre las atribuciones del Superintendente de Pensiones, se encuentran las siguientes:

“Artículo 38.- Atribuciones del Superintendente de Pensiones

El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

n) Presentar, al Consejo Nacional, un informe trimestral sobre la evolución de los sistemas de pensiones y la situación de los entes supervisados.

(...)

o) Dictar las resoluciones necesarias y evaluar la solidez financiera de los regímenes supervisados.

(...)

r) Exigir, a los entes supervisados, el suministro de información necesaria para los afiliados y dictar las normas específicas sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades supervisadas deben proporcionar a la Superintendencia, al afiliado y al público, información sobre su situación jurídica, económica y financiera, sobre las características y los costos de sus servicios, las operaciones activas y pasivas y cualquier otra información que considere de importancia; todo con el fin de que exista información suficiente y confiable sobre la situación de las entidades supervisadas.

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

En este orden de ideas, la supervisión implica ejercer la vigilancia sobre las actuaciones que realiza la CCSS en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones. El objetivo de la supervisión es promover sanas prácticas de gestión de parte de los administradores en los fondos que administran, basado en la transparencia y la información, que debe estar disponible en todo momento por los administradores respectivos, precisamente para el correcto funcionamiento tanto de los regímenes de pensiones básicos como de aquellos que brindan protección complementaria para los casos de invalidez, vejez y muerte.

Para llevar a cabo la supervisión y fiscalización que corresponden, la Ley 7523 le otorga tanto a la Superintendencia como al Superintendente de Pensiones facultades como las mencionadas en el artículo 37 y 38 incisos n), o), r) y t) de la Ley 7983.

Dicha potestad le permiten a la Superintendencia requerirle a la CCSS la remisión de información sobre los siguientes aspectos: el traslado de la recaudación de los aportes establecidos en la Ley de Protección al Trabajador, acceso al FTP donde están los archivos que SICERE envía a las operadoras de pensiones de la recaudación realizada, acceso a la información mensual sobre la libre transferencia, uso del Sicere Virtual, información del traslado anual del Fondo de Capitalización Laboral, el ahorro del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, corrección de errores en la imputación de aportes en la cuenta individual, acceso a la base de datos del Sicere donde se obtiene información sobre la facturación recaudación.

Además, se requiere la remisión de los estados financieros, otorgamiento y seguimiento de los préstamos, archivo del portafolio de inversiones, archivo de morosidad de cuotas, archivo de pensionados, flujo de caja, entre otros, lo cual le permite supervisar la recaudación de los aportes, la inversión de los recursos en inversiones y su valoración según lo establece la Ley, así como la concesión de los beneficios. Igualmente tiene la potestad de definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que se debe suministrar.

En relación con el tema de la información, la Procuraduría General de la República ha sostenido en el dictamen **C-384-2003** del 09 de diciembre del 2003 lo siguiente:

“... el esquema de regulación y supervisión de los mercados financieros descansa fundamentalmente en la información financiera que proveen los sujetos fiscalizados. En el caso del regulador, esa información le permite juzgar la situación financiera del participante y a partir de ahí tomar las medidas que correspondan para procurar asegurar la estabilidad financiera del mismo. De manera que los supervisados están en la obligación de remitir la información al regulador para que éste pueda no solo ejercer sus funciones de supervisor y regulador sino actuar en forma eficiente y oportuna ante posibles eventualidades”

que pongan en peligro la estabilidad financiera del gestor y administrador de los recursos y del fondo administrado...”

En esta misma línea, dada la importancia del sistema financiero para la estabilidad económica de un país, es que se somete a las entidades administradoras de recursos financieras y en el caso particular de la CCSS, como administradora de los seguros sociales, a un especial régimen de supervisión administrativa. Dicha supervisión debe versar sobre la solvencia, la actuación y el cumplimiento de la normativa, al tutelar la supervisión de los intereses del público.

En lo que respecta a la CCSS, la regulación y supervisión se orienta a la solvencia y rentabilidad del sistema y ante todo la protección de los derechos e intereses de los trabajadores afiliados a dicho régimen.

Respecto a la importancia de la supervisión la Procuraduría General de la República ha manifestado en el dictamen **C-223-2001**, del 10 de agosto del 2001 lo siguiente:

“...esta permite en primer lugar garantizar la solvencia financiera de la entidad o los fondos. En segundo término, porque su supervisión y fiscalización les imprime confianza, lo cual es más cierto, cuando los sujetos supervisados están interactuando en un mercado. Por último, ante una eventual crisis, con la intervención oportuna y prudente del órgano supervisor, se puede evitar la quiebra de la entidad supervisada o la extinción del fondo. Está de por demás afirmar, que todo lo anterior se traduce en un importante beneficio a favor de los trabajadores que han depositado la confianza, sus escasos recursos y sus esperanzas en la entidad fiscalizada o en el respectivo fondo...”

D. Análisis de la procedencia del cobro que pretende la CCSS

En dictamen **PJD-044-2005** esta División Jurídica analizó el tema del acceso por parte de la SUPEN a la información contenida en la base de datos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (IVM), en dicho análisis se indica que en lo que interesa lo siguiente:

“...Para ejercer las funciones de supervisión y fiscalización que corresponden, la Ley 7523 le otorga tanto a la SUPEN como al Superintendente de Pensiones facultades tales como las indicadas en el artículo 37 y 38 inciso n), o), r) t) de la Ley N° 7523, dentro de las cuales destacan el: “Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar la CCSS a la Superintendencia sobre la situación financiera del régimen”, así como el: “Exigir, a los entes

supervisados, el suministro de la información necesaria para los afiliados y dictar normas específicas sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades supervisadas deben proporcionar a la Superintendencia, al afiliado y al público, información sobre su situación jurídica, económica y financiera, sobre las características y los costos de sus servicios, las operaciones activas y pasivas y cualquier otra información que considere de importancia; todo con el fin de que exista información suficiente y confiable sobre la situación de las entidades supervisadas .

Es por lo anterior que la información que se le solicita a la CCSS debe brindarse a esta Superintendencia de Pensiones atendiendo las atribuciones que le brinda la ley de supervisión sobre el Régimen antes mencionado.”

En dicho dictamen se concluye:

“La función de supervisión que ostenta la Superintendencia de Pensiones de conformidad con la Ley N° 7983 y la Ley N° 7523, sobre el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, promueve las sanas prácticas de gestión de parte de los administradores en los fondos que administran, basado en principios de transparencia necesarios para la información que debe ser suministrada por los administradores respectivos, la cual debe estar disponible en todo momento, precisamente para el correcto funcionamiento tanto de los regímenes de pensiones básicos como de aquellos que brinden protección complementaria para los casos de invalidez vejez y muerte. Es por lo anterior, que tal y como lo hemos señalado nosotros y la propia Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social, la información solicitada debe ser facilitada a la Superintendencia de Pensiones, en razón de las facultades y competencias que le ha otorgado la ley. “

Por lo expuesto y el análisis jurídico efectuado, se determina que el cobro que pretende efectuar la Dirección del SICERE por remitir información a la Superintendencia de Pensiones es improcedente, toda vez que, la misma es precisamente la que se utiliza para ejercer las funciones de supervisión como se indicó y realizar los análisis correspondientes dentro de su marco de competencia.

La CCSS está obligada a remitir la información y no se encontró fundamento legal que autorice a la CCSS cobrar por la información que éste órgano supervisor le requiera.

La no remisión de información en el contenido, forma y periodicidad indicado por la Superintendencia, podría eventualmente tipificarse como *incumplimiento de deberes*. Igualmente, el cobro de la información, podría ser calificado como *exacción ilegal*, en el

PJD-11-2007

Página No.12

sentido de que, la CCSS estaría cobrando por una información que está en la obligación de remitir, ambas conductas tipificadas en nuestro Código Penal, específicamente en los artículos 332 y 349. Por consiguiente, la CCSS no solo está en la obligación de remitir la información requerida por este ente supervisor, si no que por la no remisión y cobro de la misma podría eventualmente incurrir en incumplimientos de tipo penal.

E.- Conclusiones

- El cobro efectuado por la Dirección del SICERE por remitir información a la Superintendencia de Pensiones es improcedente, toda vez que, la información que se solicita a esa Institución es precisamente la que se utiliza para ejercer las funciones de supervisión.
- La CCSS está obligada a remitir la información que solicite la SUPEN para el ejercicio de sus funciones y no se encontró fundamento legal que autorice a la CCSS cobrar por ello.
- La no remisión de información según el contenido, forma y periodicidad indicado por la Superintendencia, podrían eventualmente ser calificadas como *incumplimiento de deberes* y el cobro por la misma, podría tipificar como *exacción ilegal* (artículos 332 y 349 del Código Penal).

Cordialmente,

DIVISION JURIDICA



Ana Matilde Rojas R.
Abogada encargada



Silvia Canales C.
Directora