

PJD-22

16 de setiembre de 2008.

Señor
MSc. Javier Cascante E., *Superintendente*
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

En atención a la solicitud de de analizar la viabilidad legal del proyecto “Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)”, por desarrollarse en la Superintendencia de Pensiones, se rinde el siguiente criterio jurídico.

I. ANTECEDENTES

La Superintendencia de Pensiones como entidad responsable de regular, supervisar y fiscalizar el Sistema Nacional de Pensiones, se ha dado a la tarea de crear herramientas tecnológicas de avanzada, procurando con ello, el mejoramiento de la supervisión de la gestión de los fondos de pensiones administrados, tales como el establecimiento de procesos optimizados que vayan en beneficio de los afiliados.

En línea con este esquema de trabajo, la SUPEN se ve en la necesidad de implementar un nuevo proyecto de supervisión, denominado “Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)”.

Adicionalmente, dicho proyecto, tal y como lo señala el documento de visión del mismo, nace con la idea de abaratar los costos de operación del régimen complementario de pensiones y ahorro laboral, entre ellos: el costo de transacción por intermediación bursátil incurrido por los fondos, el costo de oportunidad de dichos recursos al mantenerse líquidos en espera de una oportunidad de inversión, así como, la multiplicidad de operaciones de bolsa, las cuales podrían incorporar volatilidad innecesaria al mercado.

“Valor del mes: Trabajo en Equipo”

II. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Potestades de la Superintendencia de Pensiones a partir de la Ley de Protección al Trabajador.

A partir de la Ley de Protección al Trabajador, las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización de todo el sistema de pensiones quedan en manos de la Superintendencia de Pensiones (en adelante SUPEN). Es mediante el uso de las atribuciones y facultades que le otorga la ley, que la SUPEN ejerce una serie de funciones, las cuales además de estar dirigidas al logro de los objetivos de regulación y supervisión del sector de pensiones, no solo procuran prevenir eventuales incumplimientos a las disposiciones legales y actuar con rapidez y eficiencia en salvaguarda de los intereses de los afiliados, sino además, contribuir al desarrollo del sector mediante la realización de estudios, actividades de difusión, creación de herramientas tecnológicas y otras iniciativas conducentes a elevar el nivel de profesionalismo en la actividad.

En ese sentido, la Ley de Protección al Trabajador establece como parte de su objeto, lo siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

(...)

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.

(...)”.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley N° 7523 (Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio), establece la regulación del régimen de pensiones. Dicho artículo en lo conducente señala:

“Artículo 33.- Regulación del régimen

El Régimen de Pensiones será regulado y fiscalizado por una Superintendencia de Pensiones, como órgano de máxima desconcentración, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, y adscrito al Banco Central de Costa Rica.

La Superintendencia de Pensiones autorizada, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley, así como aquellos que le sean encomendados en virtud de otras leyes, y la actividad de los operadores 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.

(...)”.

Para el ejercicio de las facultades mencionadas con anterioridad, la Superintendencia de Pensiones cuenta con las atribuciones que se mencionan en el artículo 38 de la Ley N° 7523. De interés para el asunto que nos ocupa vale la pena destacar lo siguiente:

*“Artículo 38.- Atribuciones de Superintendente de Pensiones
El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes 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.

(...)”.

Adicionalmente, el artículo 58 de la Ley N°7523 dispone:

“Artículo 58.- Labores de supervisión

En las labores de supervisión y vigilancia de la Superintendencia sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, podrá efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades reguladas cuando lo considere oportuno, a fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas; asimismo, deberá velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las entidades reguladas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley”.

De esta forma, la SUPEN pasa a ser la principal protagonista en materia de autorización y regulación de los regímenes que brindan protección antes las contingencias de 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.

2. Proyecto: “Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)”¹.

El proyecto por desarrollarse sobre el “*Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)*”, tiene como principal objetivo: analizar, diseñar, desarrollar e implementar una nueva aplicación informática que automatice el proceso de compensación de recursos entre Entidades Gestoras del Régimen de Capitalización Individual, utilizando la plataforma tecnológica de servicios denominada “Ventanilla Electrónica de Servicios” (VES).

Además pretende como objetivos específicos, los siguientes:

- Desarrollar el modelo conceptual -transaccional que debe seguir este desarrollo, a efecto de optimizar el proceso de traslado de recursos e información que se producen entre las operadoras de pensiones.
- Establecer los requerimientos tecnológicos para los distintos participantes del proceso, a efecto de garantizar la conexión entre sus sistemas y el nuevo desarrollo de la SUPEN.
- Establecer las condiciones pertinentes a efecto de que se utilice la plataforma del SINPE para automatizar el proceso de movimientos de objetivos de efectivo y liquidación de operaciones.
- Desarrollar el nuevo servicio de compensación de recursos en la Ventanilla Electrónica de Servicios de la SUPEN, incluyendo las pantallas de entrada, reportes y procesos necesarios para verificar que este servicio registre y controle las operaciones de los usuarios.
- Identificar los puntos sensibles de la operativa del sistema, con el propósito de que la SUPEN pueda dictar la normativa y reglas de negocio necesarias para la óptima utilización de la plataforma tecnológica de estos servicios.

Dentro de las razones que justifican este proyecto se citan:

- Actualmente las operadoras de pensiones, dentro de la operativa de negocio deben trasladar recursos unas a otras, dos ejemplos de ello son: la libre transferencia de afiliados y la asignación de aportes regazados.
- Cada administradora de los recursos, debe liquidar el saldo que el Sistema Centralizado de Recaudación le reporta, como salida. Ello, exige a las distintas entidades, a recurrir al mercado financiero a efecto de obtener la liquidez necesaria, pagando costos por la cifra

¹ Los datos sobre el proyecto “Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)”, se tomaron del documento de visión de dicho proyecto.

total que correspondan a las salidas, así como lo correspondiente a los traslados de recursos entre entidades.

- Cada vez que las operadoras trasladan recursos lo hacen unilateralmente, es decir, cada una por separado traslada los recursos a las demás, sin considerar, si en ese mismo momento la entidad a la que le trasladará recursos estará haciendo la operación inversa.
- Se detectan al menos tres situaciones que implican costos y procesos para las operadoras de pensiones, a saber:
 - o El costo de transacción por intermediación bursátil incurrido por los fondos.
 - o El costo de oportunidad de dichos recursos al mantenerse líquidos en espera de una oportunidad de inversión.
 - o La multiplicidad de operaciones de bolsa podría incorporar volatilidad innecesaria al mercado.

En razón de lo anterior, es que se pretende el desarrollo del proyecto “Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC)”, cuya propuesta se desarrollará en el apartado siguiente.

3. Propuesta del proyecto.

El documento de visión del proyecto en consulta, pretende el desarrollo de una nueva aplicación informática que permita ofrecer una cámara de compensación previa al traslado de los recursos entre entidades, llamada Servicio Electrónico de Compensación de Recursos (SEC).

Dicha cámara lo que realizará es un proceso que genera los créditos o débitos respectivos a cada entidad gestora, tramitando los traslados de recursos, que determinen las entidades autorizadas, entre las cuentas de las administradoras, según corresponda.

La cámara de compensación que se pretende desarrollar, debe tomar en principio ser conceptualizada para interactuar por medio de la Ventanilla de Servicios de la Superintendencia de Pensiones (VES), y desde ese motor, que se permita al SICERE y al resto de participantes en el Sistema de Pensiones, ingresar los datos pertinentes sobre los recursos a trasladar, de manera que el sistema facilite la coordinación entre partes al trasladar los recursos. Este sistema pretende utilizar a su vez, los servicios de pago que ofrece el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE). De esta forma, la Superintendencia pone a disposición de los actores en el proceso de transferencia de recursos, por el ejercicio del derecho de libre transferencia de un afiliado, una herramienta tecnológica con el fin de optimizar el trámite y facilitar su vigilancia y ejecución, sin que por ello, asuma un rol de gestor activo, ya que no se trata de la recepción de solicitudes, emisión de órdenes de transferencia de recursos, administración de cuentas individuales, etc.

Bajo el esquema del sistema propuesto, se pretende correr un proceso de compensación multilateral mediante el cual cada operadora de pensiones complementarias, recibirá la información para dirigir los recursos, así como la alerta respectiva, a la entidad receptora para acredite los recursos correspondientes en las cuentas individuales.

III. VIABILIDAD LEGAL DEL PROYECTO.

De acuerdo con lo señalado en el primer punto del análisis legal, han quedado claramente establecidas las atribuciones que le brinda la diversa normativa citada, a la Superintendencia de Pensiones sobre lo que respecta al tema de la supervisión, vigilancia y fiscalización de los diversos regímenes de pensiones, que conforman el Sistema Nacional de Pensiones.

En ese sentido, el marco jurídico que regula la SUPEN permite establecer una serie de medidas preventivas o lineamientos prudenciales, así como el desarrollo de tecnología de avanzada que permita y brinde el mejor desarrollo de la industria de las pensiones, con el fin de optimizar procesos y su supervisión, con el fin último de salvaguardar los derechos e intereses de los afiliados.

Como parte de los parámetros fijados por las especificaciones técnicas del documento de visión, el proyecto pretende contar con:

- Infraestructura tecnológica de la SUPEN (debe realizarse un análisis de la infraestructura tecnológica actual de la SUPEN, para verificar si tiene la capacidad de soportar el flujo de información de este nuevo sistema, así como el establecimiento de mecanismos contingentes en caso de fallas o posibles caídas de servidores).
- Requerimientos tecnológicos de los participantes (condiciones mínimas para llevar a cabo el proyecto, que se cuente con una plataforma lo suficientemente flexible para que garantice que todos los participantes puedan conectarse y trabajar dentro de la plataforma, aspectos relativos a la forma de interconexión de SINPE, SICERE y SUPEN)
- Requerimientos normativos (establecer puntos de control que seguirá la plataforma de compensación del VES, criterios de regulación en cuanto a la utilización, descripción y estructura del sistema).
- Desarrollo del sistema (desarrollar e implementar el nuevo servicio en el VES: siguiendo los estándares de diseño e infraestructura de software de la SUPEN, desarrollar procesos automatizados “web services”, por medio de los cuales interactúen las bases de datos de los participantes, a efecto de poder llevar a cabo el proceso de compensación de la libre transferencia, debe contar con el proceso de bitácoras, validación y alertas que

garanticen la correcta trazabilidad en las operaciones que soporte la aplicación, deberán desarrollarse pantallas y reportes para validar la ejecución del proceso de compensación, deberá cumplirse con los requisitos documentados en el documento de visión, deberá contarse con un manual técnico de operación, así como con los respectivos manuales de usuario).

- Capacitaciones (internas y externas).

Tal y como se mencionó líneas atrás, uno de los puntos primordiales del proyecto sobre el Servicio Electrónico de Compensación de Recursos, es disminuir los costos del régimen complementario de pensiones y ahorro laboral, ya que las diversas administradoras de los recursos de los afiliados, verán disminuida la necesidad de realizar la liquidación bruta e individual de recursos. Lo anterior, en tanto evita la liquidación de inversiones de los recursos a trasladar y reinversión de los montos recibidos, logrando con ello un beneficio a los afiliados de dichas entidades, si se cumplen a cabalidad los requerimientos técnicos señalados en el párrafo anterior.

Aunado a lo anterior, tal como se ha analizado, la SUPEN tiene potestades no solo de supervisor y regulador, sino además de fiscalizador de todos los regímenes del Sistema Nacional de Pensiones. Bajo ese marco de competencias que le confiere la normativa, puede desarrollar e implementar una herramienta tecnológica que brinde servicio, asistencia y beneficio para el Sistema Nacional de Pensiones, la cual debe evidentemente debe ser fiscalizado por la SUPEN.

Siguiendo la misma línea, el Sistema Electrónico de Compensación de Recursos, puede permitir no solo mejoras en el procedimiento aplicable a los traslados de los recursos a las cuentas individuales, la disminución de costos en que se incurre por dichos traslados a las diversas entidades, sino además, mejoras en las condiciones en que los afiliados realizan sus trámites de traslado y al mismo tiempo una herramienta tecnológica de avanzada para las labores de supervisión y fiscalización que le compete ejercer a la Superintendencia de Pensiones.

Atentamente,

DIVISION ASESORÍA JURIDICA



Yorlenny Avendaño V.
Abogada encargada



Silvia Canales C.
Directora