

**PJD-002**  
**13 de enero de 2010**

Señor  
Javier Cascante E., Superintendente  
**Superintendencia General de Seguros**

Estimado señor:

En atención de su solicitud de referirse a la aplicación del artículo 37 del Reglamento General a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, en adelante el Reglamento, a los intermediarios agencias de seguros, la División Jurídica realizó el siguiente análisis.

### **I. Antecedentes**

Algunos intermediarios, constituidos como sociedades agencias de seguros, han solicitado a la Superintendencia la aplicación del artículo 37 citado, con el fin de no contar con la estructura de cumplimiento establecida en el Reglamento a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (Ley N° 8204), específicamente un Oficial y un Comité de Cumplimiento.

Entre las razones que se han señalado para solicitar la aplicación de ese numeral, se tienen las siguientes:

- La actividad de intermediación tiene como finalidad el acercamiento entre el asegurador y el cliente-consumidor, pero en ningún momento se realizan funciones de “administración”.
- La aplicación indiscriminada de la normativa por parte del CONASSIF y la SUGESE, marca un trato desproporcionado, no razonable, no racional, y no equitativo puesto que mientras la “administración” (en aquellas entidades que la realizan), implica administrar bienes ajenos, (DINERO), el intermediario de seguros conocido también como “mediador de seguros” solo tiene como misión de venta de seguros para una entidad aseguradora, (sin llegar a administrar bienes ajenos o riesgos en este caso), servicios que le son compensados por medio de una remuneración en forma de comisión y para la realización de esta labor se suscribe un contrato con la entidad o entidades aseguradoras para las cuales realiza la labor de venta.

- Aunque principios internacionales como los de IAIS, sobre el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo señalan el requerimiento tanto para aseguradores como para intermediarios, el mismo principio plantea diferencias en cuanto a sus alcances según se trate de una entidad aseguradora o de un intermediario.

Concluyen las agencias que *“Aunque un acto normativo haya sido aprobado conforme al procedimiento legal previsto (en este caso los reglamentos), puede contener disposiciones que contrasten con el parámetro del juicio de constitucionalidad”*.

## **II. Normativa aplicable**

La Ley N° 8204 dispone en su artículo 14 lo siguiente:

*“Se consideran entidades sujetas a las obligaciones de esta Ley, las que regulan, supervisan y fiscalizan los siguientes órganos, según corresponde:*

- a) La Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef).*
- b) La Superintendencia General de Valores (Sugeval).*
- c) La Superintendencia de Pensiones (Supen).*
- d) La Superintendencia General de Seguros.*

*Asimismo, las obligaciones de esta Ley son aplicables a todas las entidades o empresas integrantes de los grupos financieros supervisados por los órganos anteriores, incluidas las transacciones financieras que realicen los bancos o las entidades financieras domiciliadas en el extranjero, por medio de una entidad financiera domiciliada en Costa Rica. Para estos efectos, las entidades de los grupos financieros citados no requieren cumplir nuevamente con la inscripción señalada en el artículo 15 de esta Ley, pero se encuentran sujetas a la supervisión del órgano respectivo, en lo referente a la legitimación de capitales y las acciones que puedan servir para financiar actividades u organizaciones terroristas”*.

Por su parte, el Reglamento a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (Ley N° 8204), en adelante el Reglamento, en lo que aquí interesa, dispone:

*“Artículo 37.- Designación de responsables de Ejecución. Las instituciones supervisadas por la SUGEF, SUGEVAL y SUPEN, deberán nombrar un Oficial de Cumplimiento, con su respectivo suplente, y organizar un Comité de Cumplimiento para recomendar las medidas tendientes a la prevención y detección de actividades tipificadas en la Ley 8204. Para estos efectos, cada institución establecerá los procedimientos de nombramiento correspondientes.*

*El Oficial de Cumplimiento y su suplente serán funcionarios nombrados a tiempo completo y sus potestades y competencias serán definidas mediante normativa emitida por el CONASSIF. Dependerán y reportarán directamente al Gerente General quien a su vez remitirá este reporte al Presidente de la Junta Directiva o Consejo de Administración.*

*La designación del Comité y del Oficial de Cumplimiento y su suplente no exime a la entidad ni a los demás funcionarios y empleados de la obligación de prevenir, detectar y reportar internamente cualquier actividad sospechosa, inusual o ilícita de las tipificadas en la Ley 8204.*

*Cuando la institución supervisada considere que por sus características especiales este artículo no le es aplicable, deberá presentar los justificantes ante la Superintendencia correspondiente, a efecto de que esta emita la autorización del caso para el no cumplimiento de lo aquí exigido, quien tendrá la obligación de responder dicha solicitud de manera expresa”.*

Las responsabilidades y conformación tanto del Oficial de Cumplimiento como del Comité, según se detalla más adelante, se encuentran reguladas en la Normativa para el cumplimiento de la Ley N°8204, en adelante la Normativa, emitida por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).

### **III. Riesgo de legitimación de capitales en la actividad aseguradora**

En primer lugar, es de rigor establecer que el modelo preventivo contra legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, adoptado por Costa Rica, no está limitado a las actividades de *administración* de recursos de terceros, pues el criterio para el sometimiento al modelo contemplado en la Ley N° 8204 no tiene que ver con las actividades a realizar que pueden ser de diversa índole, siendo la *administración* de recursos una más de las diversas actividades que desarrollan los supervisados y que pueden ser utilizadas para legitimar capitales o allegar recursos destinados a actividades terroristas.

La Ley N° 8204 es el instrumento legal que establece un modelo preventivo contra la legitimación de capitales o el financiamiento del terrorismo, algunas de sus normas están dirigidas a evitar la integración de capitales al mercado financiero (los sujetos a la regulación del CONASSIF) y otras a distintos sectores como el traspaso de bienes inmuebles, joyas, casinos, apuestas y servicios profesionales, entre otros.

En el ámbito del sector financiero no existe duda de que los sujetos supervisados por la SUGESE, aseguradoras e intermediarios, se encuentran obligados a aplicar el modelo preventivo, que descansa fundamentalmente en la implementación del *conocimiento del cliente* como base para evitar la integración en el sector financiero de capitales provenientes o destinados a cometer delitos. Tal sujeción se fundamenta en que el sector asegurador y sus canales de distribución, ya sea que actúen como agentes o como corredores, forma parte del sector financiero y se encuentra expuesto al riesgo de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. Se debe tener presente que los intermediarios son el primer contacto - y muchas veces el único - con el cliente de la compañía aseguradora, de allí la importancia que tiene la integración de los intermediarios en el modelo de prevención.

Este reconocimiento de exposición a esos riesgos del sector asegurado, es señalado también por los órganos de supervisión, precisamente la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS) en los *Principios básicos de seguros y su metodología* dispone expresamente:

*“PBS 28 Combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. (CLD/CFT)*

*La autoridad supervisora requiere que los aseguradores y los intermediarios, como mínimo aquellos aseguradores e intermediarios que ofrecen productos de seguros de vida u otras inversiones relacionadas con los seguros, tomen medidas efectivas para detener, detectar y reportar lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo consistentes con las recomendaciones de la Fuerza de Trabajo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF)... 28.2. Las aseguradoras y los intermediarios, en particular aquellas aseguradoras e intermediarios ofreciendo seguros de vida u otras inversiones relacionadas con los seguros de vida pueden verse involucrados, de forma consciente o inconsciente, en lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Esto los expone a riesgos legales, operativos y de reputación. Las autoridades supervisoras, conjuntamente con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, y en cooperación con otros supervisores, deben supervisar adecuadamente a las aseguradoras e intermediarios para prevenir y combatir el CLD/CFT y contener dichas actividades”<sup>1</sup>.*

En este mismo sentido se han pronunciado otros organismos, así por ejemplo, el Joint Forum ha señalado:

*“The IAIS is committed to preventing the misuse of insurance companies for Money laundering purposes by giving guidance to insurance supervisory authorities as well as, as appropriate, to the insurance industry and by strengthening cooperation between its members as well as with the industry.*

*At present the above-mentioned guidance is given through the Anti-Money Laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors & Insurance Entities (January 2002). The ‘Guidance Notes’ address the use of insurance entities to launder the proceeds of crime and stress the importance of ‘knowing your customer’ principles, and the need for co-operation with law enforcement authorities in this area.*

*Insurance entities that are through the nature of their business vulnerable to ML should be constantly vigilant in deterring criminals from making use of them for the purpose of money laundering. The duty of vigilance is to avoid assisting the process of laundering and to react to possible attempts of insurance entities being used for that purpose. The duty of vigilance consists mainly of the following elements:*

- (a) Underwriting checks;*
- (b) Verification of identity;*

---

<sup>1</sup> Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, Principios básicos de seguros y su metodología, Octubre 2003, Pág. 49.

- (c) Recognition and reporting of suspicious customers/transactions;
- (d) Keeping of records;
- (e) Training”<sup>2</sup>.

De manera que este primer argumento debe descartarse, por ser a todas luces improcedente, tanto por razones jurídicas, en tanto es la misma Ley N°8204 la que somete al sector asegurador incluidos sus intermediarios a esas obligaciones, con independencia de que administren recursos de terceros o no; como técnicas, ya que de hecho existe riesgo de legitimación en la actividad aseguradora, que en sentido estricto no administra recursos de terceros.

A esto se debe agregar que el Grupo de Acción Financiera para el Caribe (GAFIC) en el último Informe de Evaluación Mutua a Costa Rica (2007) expresamente señaló:

*“219. El Instituto Nacional de Seguros es la entidad gubernamental que monopoliza la actividad de seguros en Costa Rica y delega la comercialización de los mismos en intermediarios. Existen en Costa Rica los Agentes Independientes de Seguros, que se trata de personas individuales, actualmente son 139; las Comercializadoras de Seguros que son empresas que actualmente son 67; y, los Intermediarios de Seguros son bancos autorizados para comercializar seguros, actualmente son tres. Estas entidades como anteriormente indicado, se carecen de controles contra el lavado de dinero.”* (Pág. 67 y 66, lo subrayado no es del original).

Por otra parte, respecto al cumplimiento de Costa Rica de las recomendaciones 5 a 8 del GAFI, señaló la Evaluación lo siguiente:

*“Debe regularse que la actividad de seguros estén (sic) obligados a cumplir con las medidas contra la legitimación de capitales, ya que actualmente el Instituto Nacional de Seguros (INS), no está obligado a cumplir con las regulaciones contra la legitimación de capitales, como tampoco las comercializadoras de seguros, que son las entidades que colocan los mismos”* (Pág.80).

De conformidad con lo anterior, la inclusión del sector asegurador, incluidos los intermediarios, es necesaria para el cumplimiento del país de las recomendaciones del GAFI en esta materia.

#### **IV. Estructura de cumplimiento diferenciada**

En este punto de la exposición es claro que la actividad aseguradora como tal, se encuentra expuesta a los riesgos citados y sujeta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 8204, su Reglamento y la Normativa. En criterio de algunas sociedades agencia de seguro, existe una tendencia del

---

<sup>2</sup> The Joint Forum, Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism, Junio, 2003, Pág. 7.

CONASSIF a disponer de manera indistinta la aplicación de la normativa aún cuando existen diferencias sustanciales entre las actividades desarrolladas.

Al respecto hay que reiterar que en esta materia, el criterio fundamental no son las actividades que se realizan y por esa razón, la Normativa establece, en lo que aquí interesa, que la entidad debe tener un Oficial y un Comité de Cumplimiento cuyas funciones son genéricas y no supeditadas a la actividad bancaria, bursátil, aseguradora o de pensiones. Lo anterior se evidencia, con la simple lectura de los numerales 10 a 17 de la Normativa, que contemplan la designación de un Oficial de Cumplimiento competente y con conocimiento del negocio de que se trate, que se constituye en enlace con las autoridades administrativas y judiciales y que contará con el apoyo de un Comité. Por su parte, el Comité está conformado por representantes de la alta dirección y el área operativa que se reúne periódicamente para revisar los temas relacionados con la prevención en contra de la legitimación de capitales o el financiamiento del terrorismo.

La entidad supervisada es la que determina, según su actividad, cuáles son sus señales de alerta, sus procedimientos de trabajo, sus programas de capacitación, existiendo amplio margen de actuación para el Oficial y el Comité, tal y como lo han asumido los demás sectores actualmente regulados. Cabe destacar que tal estructura no es exclusiva del sector financiero, también se ha adoptada en otras actividades no financieras a nivel internacional. En consecuencia, contrario a lo que señala la Agencia, la estructura de cumplimiento vigente es amplia y permite su aplicación a todos los sectores, sin irrespectar el parámetro constitucional de razonabilidad.

Ahora bien, el Reglamento ha previsto en el artículo 37 de reiterada cita, la posibilidad de que en casos excepcionales y debidamente justificados, la entidad solicite ante el supervisor correspondiente, no cumplir con la estructura básica ahí consignada sino con una estructura diferente. Así por ejemplo, algunas entidades con poco personal, señalan no poder designar un Oficial de Cumplimiento a tiempo completo o un Comité con la integración señalada en la Normativa porque su organigrama es reducido, como podría ser el caso de las agencias de seguros.

Cabe aclarar que los anteriores, no son los únicos elementos a valorar por parte del supervisor, existen otros elementos relevantes a considerar, por ejemplo, que la entidad a pesar de su tamaño tenga un importante volumen de transacciones sujetas a reporte, se encuentre siendo investigada por autoridades judiciales, tenga incumplimientos en otros aspectos de la Normativa, que no reporte adecuadamente operaciones sospechosas, etc., situaciones todas que podrían hacer a la entidad muy sensible al riesgo.

La solicitud, sin embargo, debe ser suficientemente razonada, por cuanto las obligaciones no pueden dejar de cumplirse, es decir, siempre debe existir un enlace con las autoridades y un grupo de apoyo a esas labores. Esto es así, por cuanto aplicar el artículo 37 conlleva un riesgo que la entidad debe ser capaz de

administrar, ya que, una entidad que tiene un Oficial de Cumplimiento titular y suplente a tiempo completo y un Comité conformado por la alta dirección tiene mejores herramientas para la prevención, que una que no lo tiene y más bien recarga en otros funcionarios esas labores.

## V. Conclusiones

1. El modelo preventivo contra legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, adoptado por Costa Rica en la Ley N° 8204, no está limitado a las actividades de *administración* de recursos de terceros, siendo la *administración* de recursos una más de las diversas actividades que desarrollan los supervisados y que pueden ser utilizadas para legitimar capitales o allegar recursos destinados a actividades terroristas.
2. El sector asegurador incluidos sus canales de distribución, ya sea que actúen como agentes o como corredores, se encuentran sometidos al cumplimiento de la Ley N° 8204 por forma parte del sector financiero, y se encuentra expuesto al riesgo de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.
3. El Reglamento ha previsto en el artículo 37 la posibilidad de que en casos excepcionales y debidamente justificados la entidad solicite ante el supervisor correspondiente no cumplir con la estructura básica ahí consignada sino con una estructura diferente.
4. Esa autorización no implica que las obligaciones establecidas en la legislación vigente para la estructura de cumplimiento pueden incumplirse, es decir, siempre debe existir un enlace con las autoridades administrativas y un grupo de apoyo a esas labores.

Cordialmente,

DIVISIÓN ASESORÍA JURÍDICA



Jenory Díaz M.  
*Abogada Encargada*



Silvia Canales C.  
*Directora*