

17 de setiembre de 2013

PJD-18-2013

Rolando Alvarado, director

Proyecto Educación Financiera y Disciplina de Mercado

Estimado señor:

Mediante tarea asignada a esta División el pasado 23 de agosto, se solicitó lo siguiente:

Sobre el diseño del proyecto de Disciplina de Mercado aprobado en el Comité Ejecutivo de julio favor elaborar la viabilidad operativa y técnica e indicar su opinión concluyente.

En su caso, favor elaborar la viabilidad operativa y técnica e indicar su opinión concluyente desde la perspectiva de los encargados de la atención de consultas y denuncias. (El subrayado no es del original).

Con el fin de atender dicha solicitud, se emite el siguiente **criterio jurídico**:

I. Sobre el informe de diseño

El informe del diseño del proyecto de Educación Financiera y Disciplina de Mercado define como objetivo, alcance y productos a elaborar los siguientes:

1) Objetivo:

“Elaborar un Reglamento de Disciplina de Mercado, que regule la relación entre los afiliados, entidades y la SuPen, que establezca un marco para la atención de consultas y denuncias de los afiliados, establezca la regulación, definición y alcance de la publicidad, comunicación e información dirigida al afiliado y plantee la definición del papel de los promotores como asesores de los afiliados en materia de pensiones, según lo acordó el Comité Ejecutivo el 23/03/2013 y el objetivo del plan estratégico que busca “fortalecer la comunicación con los afiliados y la sociedad” y la meta ligada a este de “Mejorar la calidad, pertinencia

y oportunidad de la información proporcionada a los participantes del Sistema Nacional de Pensiones”. Lo anterior en un plazo de doce meses a partir de la aprobación del plan de calidad con 1345 horas y finalizaría al 30 de setiembre de 2014. Incorporar los conceptos de educación financiera que disponga el Conassif en el proyecto creado para tal fin”.

2) Alcance y productos:

1. *“Reglamento de Disciplina de Mercado, que incorpore los siguientes aspectos:*

- a. Que regule la relación entre los afiliados, entidades y Supen.*
- b. Que establezca un marco general para la atención de consultas y denuncias de los afiliados.*
- c. Que establezca la regulación, definición y alcance de la publicidad, comunicación e información dirigida al afiliado, y*
- d. Plantee la definición del papel de los promotores como asesores de los afiliados en materia de pensiones.*

2. *Acuerdos del Superintendente necesarios para tratar los temas operativos de la regulación indicada”.*

Con estos productos se espera:

1. *“Establecer los lineamientos y procedimientos que regulen la relación existentes entre los afiliados, entidades y la SuPen.*
2. *Incluir los lineamientos y procedimientos para la atención de consultas y denuncias de los afiliados, estableciendo para la SuPen un papel de “segundo piso”, recayendo la primera atención de las denuncias y consultas a las entidades y escalando a la superintendencia sólo en los casos necesarios.*
3. *Establecer los lineamientos para el manejo de la entidad en términos de publicidad, fijando las regulaciones y delimitando el término publicidad y fijando parámetros para la comunicación y la información a los afiliados.*
4. *Revisar y actualizar la forma de cálculo de la rentabilidad de los fondos obligatorios y voluntarios de pensión y de capitalización laboral e incorporar otras rentabilidades de mediano plazo.*

5. *Definir el papel de los promotores como asesores de los afiliados en materia de pensiones.*
6. *Alcanzar el objetivo definido en el plan estratégico de fortalecer la comunicación con los afiliados y la sociedad y la meta de Mejorar la calidad, pertinencia y oportunidad de la información proporcionada a los participantes del Sistema Nacional de Pensiones". (El subrayado no es del original).*

El proyecto parte de la idea que la *“regulación actual no se encuentra actualizada o podría presentar dificultades al momento de aplicar su normativa, debido a que han variado las condiciones en que se desempeñan las entidades por lo que se hace necesario elaborar nueva regulación que se adapte a las nuevas circunstancias. El procedimiento de atención de consultas es sujeto a mejora de forma tal que se agilice el tiempo de respuesta al afiliado. Actualmente no existe un sistema centralizado que permita dar un mejor seguimiento al trámite de consultas y denuncias, ni existe tampoco un mecanismo que le permita a los afiliados comparar el desempeño de las entidades en materia de atención al afiliado.*

Los cambios tecnológicos y la naturaleza propia de la industria crean nuevas oportunidades a nivel de publicidad, además, el manejo de información por parte de las entidades debe ser revisado para su mejor funcionamiento. Actualmente, se cae en el riesgo de no estar aprovechando nuevas ventajas tecnológicas en cuanto al manejo y distribución de información en beneficios del afiliado.

Adicionalmente, con los últimos cambios en materia de libre transferencia de afiliados, el papel que desempeñaban los promotores de pensiones se modificó, surgiendo la oportunidad de redefinir esta figura en una nueva, dándole una connotación de asesor en materia de pensiones”.

3. Normativa aplicable

En la tarea asignada se solicita a esta División que elabore la viabilidad operativa y técnica e indique su opinión concluyente desde la perspectiva de encargada de la atención de consultas y denuncias. En este sentido, de interés para este dictamen resultan las siguientes normas:

El artículo 33 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N°7523, que establece las competencias que tiene la Superintendencia de Pensiones respecto al Sistema Nacional de Pensiones. Señala este artículo:

“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 las 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...”

El artículo 50 de la Ley 7983 y los artículos 36 y 38 de la Ley 7523, en donde expresamente se indica que la Superintendencia deberá recibir y resolver los reclamos y las denuncias planteados contra los entes regulados.

Las normas en comentario disponen en lo que interesa lo siguiente.

“Artículo 50. Solución de conflictos y atención al público.

(...)

Asimismo, la Superintendencia deberá recibir y tramitar en la vía que corresponda, los reclamos que los interesados planteen contra los entes regulados. (El resaltado no es del original)

“Artículo 36.- Supervisión de los otros regímenes de carácter público. En materia de supervisión y resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones creados por ley o convenciones colectivas, la Superintendencia tendrá las siguientes facultades.

(...)

f) Recibir y resolver las denuncias de los afiliados ...”

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

(...)

u) Recibir y resolver las denuncias de los afiliados por parte de los entes autorizados. (El resaltado no es del original)

4. Sobre la viabilidad operativa y jurídica del diseño

En relación con la atención de consultas y denuncias, el diseño del proyecto de Educación Financiera y Disciplina de Mercado señala que su objetivo es la elaboración de un reglamento que regule la relación entre los afiliados, entidades y la SuPen, y que establezca, entre otros, un marco para la atención de consultas y denuncias de los afiliados.

Con esto se pretende definir los lineamientos y procedimientos para la atención de consultas y denuncias de los afiliados, estableciendo para la SuPen un papel de “segundo piso”, recayendo la primera atención de las denuncias y consultas a las entidades y escalando a la superintendencia sólo en los casos necesarios.

Respecto a la elaboración de un reglamento que regule la relación entre los afiliados, entidades y la SuPen, y que establezca un marco para la atención de consultas y denuncias, considera esta Asesoría que no existe razón alguna para objetar su viabilidad desde un punto de vista operativo o jurídico.

De acuerdo con lo que establecen el artículo 50 de la Ley 7983 y los artículos 36 y 38 de la Ley 7523, corresponde a SuPen recibir y resolver las denuncias planteadas contra los entes regulados. Estas normas otorgan a SuPen una competencia clara, y corresponde a este órgano definir la forma en que deberá ser atendida.

El dictado de un reglamento que regule la materia no sólo encuentra fundamento en los artículos citados, sino también en los incisos a) y b) del artículo 38 de la Ley 7523, según los cuales:

“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.*

- b) Establecer la distribución interna de competencias y la organización correspondiente, para el cumplimiento óptimo de los fines de la legislación que regula la Superintendencia, según las normas generales de organización que dicte el Consejo Nacional”.*

En el mismo sentido, los incisos b) y j) del 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, N° 7732, otorgan al CONASSIF la competencia para:

“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.*

- j) Aprobar las normas generales de organización de las Superintendencias y las auditorías internas”.*

En relación con la viabilidad operativa y jurídica de establecer reglamentariamente un procedimiento por medio del cual la atención primaria de las denuncias y consultas recaiga en las entidades reguladas, de manera que éstas sólo sean tramitadas ante la SuPen cuando resulte

necesario (lo que implicaría para SuPen un papel de “segundo piso”), es importante de previo tener una noción clara sobre la forma en que se ejercen en la actualidad las competencias previstas en el artículo 50 de la Ley 7983 y en los artículos 36 y 38 de la Ley 7523.

Al respecto, es necesario señalar que en la actualidad, y según se encuentra previsto en el procedimiento interno *P CON 01 Atención de Consultas y Denuncias*, la Superintendencia de Pensiones recibe y resuelve las consultas y denuncias que los afiliados presentan ante este órgano por las siguientes vías: personalmente, por medio de correo electrónico, por medio de fax o por medio de la página Web.

El procedimiento establece las siguientes definiciones:

“Consulta: Corresponde a las preguntas, dudas, solicitud de criterios técnicos, recibidos por la Superintendencia de parte de los afiliados, entidades o público en general.

Consulta simple: es aquella consulta que presenta un grado bajo de dificultad para ser respondida, por ser reiterada o que obedece a una situación coyuntural del mercado o de la entidad supervisada.

Consulta compleja: es aquella consulta con alto grado de dificultad para responder lo planteado, por ser un tema nuevo o que requiere la coordinación con otros procesos o entidades.

Denuncia: Comunicación que se recibe de un afiliado, una entidad supervisada o de un cotizante debidamente identificado, mediante la cual, pone en conocimiento del ente supervisor el eventual incumplimiento de la normativa aplicable, la insatisfacción con el servicio brindado por la entidad supervisada, o por el régimen al que pertenece, o la disconformidad con el beneficio que se le otorgó.

Denuncia simple: es aquella gestión que puede ser atendida con la información que se tiene disponible, por lo que el grado de dificultad para su atención es bajo o mediano.

Denuncia compleja: cuando la atención de la denuncia presenta un alto grado de dificultad e intervienen otras entidades en la solución de la gestión que se plantea”.

De acuerdo con la complejidad del trámite se establece su plazo de atención. Las consultas y denuncias simples tienen un plazo de atención de 10 días hábiles. Las complejas deben tramitarse en un plazo de 25 días hábiles.

Se desprende de las definiciones anteriores, que la complejidad de las gestiones se define, principalmente, por la necesidad que se tenga de acudir o no a las entidades reguladas, con el fin de obtener la información necesaria para dar respuesta a lo planteado por el afiliado, o para que se ejecute alguna actividad relacionada con su gestión. En estos casos, la SuPen formula un requerimiento a la entidad, y le otorga un plazo razonable para su ejecución.

Cuando se trata de consultas, al afiliado se le requiere únicamente su nombre, número de cédula e información de contacto. En el caso de las denuncias, se le requiere, además, que adjunte una copia de su cédula de identidad. **En ningún caso se le requiere que demuestre haber tramitado su gestión previamente ante la entidad regulada.**

En ese contexto, considera esta Asesoría que desde el punto de vista operativo es viable y deseable pensar en un escenario en donde el afiliado acuda en primera instancia a la entidad en la cual se encuentra afiliado o adscrito, pues de esta forma no sólo se daría una simplificación en el trámite, sino que es posible pensar en la reducción de los tiempos de atención. Lo anterior le permitiría al afiliado, además, tener un contacto directo con las entidades reguladas, dándole la posibilidad de valorar la atención recibida y dar seguimiento a sus gestiones.

En relación con la viabilidad jurídica, considera esta Asesoría que un procedimiento como el que se plantea es posible, en el tanto se brinde a los afiliados las garantías suficientes para que en caso

de no recibir respuesta en un plazo dado, o recibida ésta resulte negativa, o insuficiente, puedan acudir ante la SuPen.

En opinión de esta División Jurídica, un procedimiento que establezca que la participación de la SuPen tiene un carácter de “segundo piso”, no resulta contrario per se a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 7983, y en los artículos 36 y 38 de la Ley 7523, siempre que se defina reglamentariamente (tener en cuenta en este sentido lo dispuesto en el inciso a) del artículo 38 de la Ley 7523) y quede debidamente definido el plazo de atención por parte de la entidad regulada, y la posibilidad de que una vez transcurrido éste sin que haya habido respuesta, o existiendo ésta sea negativa, o insuficiente, el afiliado pueda acudir ante este órgano de supervisión.

5. Conclusión

A la luz de las consideraciones anteriores, y como encargada de la atención de consultas y denuncias, esta División considera que es viable desde el punto de vista operativo y jurídico establecer vía reglamento un marco general para la atención de consultas y denuncias de los afiliados, que incluya los lineamientos y procedimientos que permitan establecer para la SuPen un papel de “segundo piso”, recayendo la primera atención de las denuncias y consultas a las entidades y escalando a la superintendencia sólo en los casos necesarios.

En este sentido, considera esta Asesoría que debe quedar debidamente definida en la normativa reglamentaria que se emita, el plazo de atención en que la entidad deberá atender la gestión del afiliado, así como la posibilidad de que una vez transcurrido éste sin que haya habido respuesta, o existiendo ésta sea negativa, o insuficiente, el afiliado pueda acudir ante este órgano de supervisión.

Cordialmente,

Elaborado por: Ana Matilde Rojas Rivas 

Jorge Enrique Muñoz García 

Aprobado por: Nelly Vargas Hernández 

División Asesoría Jurídica