

16 de abril de 2018
PJD-2-2018

Señor
Johnny Monge Mata, Líder de Supervisión
División de Regímenes de Capitalización Individual
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

El pasado 28 de febrero, la División de Regímenes de Capitalización Individual solicitó a esta División de Asesoría Jurídica un criterio respecto de la aplicación del artículo 84 del *Reglamento de Inversiones de las entidades Reguladas* al Fondo de jubilaciones de los funcionarios y empleados del Instituto Costarricense de Turismo (en adelante Fondo del ICT). Para atender esta consulta se preparó el siguiente dictamen:

I. Consulta planteada

La División de Supervisión de Regímenes de Capitalización Individual consultó lo siguiente:

Con base en la información diaria de inversiones suministrada por Popular Pensiones, se detectó para el Fondo de los Empleados del ICT (Fondo 52), un exceso en los límites de inversión establecidos en el inciso a) del artículo 28 del Reglamento de Inversiones, para el periodo comprendido entre el 17 y 25 de enero de 2018.

En virtud de que la operadora no informó el exceso mencionado, mediante correo electrónico del 7 de febrero de 2018 se le requirió indicar el motivo por el cual no realizó la comunicación respectiva en los términos establecidos en el acuerdo SP-A-077 y además se le recordó que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 64 de la Ley 7983, es deber del supervisado comunicar inmediatamente a la Superintendencia cuando se sobrepase alguno de los límites de inversión vigentes. Mediante correo electrónico del 14 de febrero de 2018, la operadora manifestó lo siguiente:

‘En atención al correo recibido el día 07 de febrero del 2018, por parte de Erica Monge Camacho, respecto a un exceso en los límites de inversión establecidos en el artículo 28 inciso a) del “Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas”, correspondiente al Fondo Jubilaciones de los Funcionarios y Empleados del Instituto Costarricense de Turismo, entre los días 17 y 25 de enero de 2018, me permito indicar que, Popular Pensiones justifica el mismo en atención a la flexibilización del límite indicado en el artículo 84 del Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas, específicamente en el inciso c, el cual indica:

"Artículo 84. Flexibilización de límite

Se exceptúa del cumplimiento del límite establecido en el artículo 28, inciso a), a los siguientes regímenes:

- a) Fondo de capitalización laboral.*
- b) Régimen Voluntario de Pensión Complementaria.*

PJD-2-2018

Página 2

c) Fondos de reserva para el pago de pensiones creados por ley especial."

Nuestra interpretación se basa en los siguientes argumentos, para el caso de los fondos especiales:

- Los fondos especiales administrados por Popular Pensiones, corresponden a un beneficio por pensión, ya sea que, por derecho adquirido se realice el pago en un solo tracto o en varios, bajo las modalidades aceptadas por la Superintendencia de Pensiones.

- En la Real Academia Española la palabra reserva, corresponde a la "guarda o custodia que se hace de algo, o prevención de ello para que sirva a su tiempo", por lo cual, en el caso de fondos especiales que cuenten con registros individuales como es el caso del ICT, la misma se interpreta como el saldo reflejado en cada cuenta individual, en el caso de los fondos cerrados la misma se realiza mediante un estudio actuarial.

- Tanto en la normativa vigente como en la Ley 7983 de Protección al Trabajador, no se define conceptualmente a que corresponden los "Fondos de reserva para el pago de pensiones creados por ley especial", por lo cual dados los argumentos anteriores Popular Pensiones, ha interpretado que la flexibilización del artículo 84, aplica para todos los fondos especiales creados por leyes específicas, interpretación que se ha vendido aplicando desde el mes de enero 2016 (aunque no es si no hasta ahora que se presentan inversiones superiores al 15.00%), lo anterior independientemente de sus características de beneficio definido o contribución definida.

- Adicionalmente a finales del mes de diciembre 2017, se presentó una situación similar, sin embargo, en esta ocasión la Superintendencia de Pensiones dio la razón a Popular Pensiones de la flexibilización del límite artículo del 28 inciso a) del "Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas" del Fondo cerrado de capitalización colectiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, lo cual respalda nuestra interpretación'.

En atención a lo expuesto anteriormente, se solicita a la Superintendencia de Pensiones, valorar los argumentos expuesto y la actuación de Popular respecto a la aplicación del inciso c del artículo 84. para el Fondo Jubilaciones de los Funcionarios y Empleados del Instituto Costarricense de Turismo.

Consulta:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del reglamento del Fondo del ICT: "El plan de jubilación se sustentará en el esquema financiero de la capitalización individual, el Fondo se constituye con la capitalización de los aportes y rendimientos que generan las inversiones del Fondo." Así mismo, respecto a las condiciones de retiro el artículo 7 del reglamento mencionado establece lo siguiente: "El Fondo proporcionará un beneficio único a el afiliado (a) al momento de su salida del Instituto, consistente en el retiro de la totalidad de los aportes y sus rendimientos acumulados en el Fondo."

En vista de lo anterior, se consulta si la excepción establecida en el inciso c) del artículo 84 del Reglamento de inversiones, aplica para el Fondo del ICT, el cual al ser un fondo de capitalización individual no cuenta con una reserva para el pago de pensiones.

II. Normativa aplicable

Para este criterio resultan relevantes las siguientes normas:

PJD-2-2018

Página 3

- 1) Los artículos 59 y 61 de la Ley de Protección al Trabajador, establecen la obligación de las entidades supervisadas de invertir los recursos administrados en estricto apego a esa ley y a las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). El texto de esos artículos es el siguiente:

ARTÍCULO 59.- Inversión de los recursos. Los recursos administrados por cualquiera de las entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones deberán invertirse de conformidad con esta ley y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las inversiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas y, supletoriamente, por lo establecido en este título.

Artículo 61.- Límites en materia de inversión. La Superintendencia establecerá reglamentariamente límites en materia de inversión de los recursos de los fondos, con el fin de promover una adecuada diversificación de riesgo y regular posibles conflictos de interés. [...]

- 2) El artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador, se refiere a los regímenes de pensiones complementarios especiales como sigue:

*ARTÍCULO 75.- Sistemas de pensiones vigentes
Las instituciones o empresas públicas estatales y las empresas privadas que, a la fecha de vigencia de esta ley, mantengan sistemas de pensiones que operen al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios a los ofrecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, continuarán realizando los aportes ordenados, pero quedarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, con base en el artículo 36 de la Ley No.7523, de 7 de julio de 1995, y los incisos b) y r) del artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, No. 7732, de 17 de diciembre de 1997.*

Todo trabajador afiliado a esos regímenes tendrá derecho únicamente a que se le acredite, en su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias, los recursos referidos en los incisos a), b) y d) del Artículo 13 de la presente Ley.

En el caso de los nuevos trabajadores afiliados a los sistemas referidos en este Artículo que, con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, dejen de pertenecer al régimen por un motivo diferente de los establecidos en el Artículo 20 de la presente Ley, los fondos acumulados deberán trasladarse a su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias.

Si se decide individualizar las cuentas, las juntas administrativas correspondientes y, supletoriamente, la institución respectiva deberán garantizar las pensiones en curso de pago, así como las de quienes adquieran el derecho a pensión dentro de los dieciocho meses siguientes al traslado respectivo, y los ajustes correspondientes por concepto de aumento del costo de vida; todo de conformidad con lo que establezca el respectivo reglamento del fondo.

PJD-2-2018

Página 4

Por acuerdo de Asamblea de los trabajadores, los activos acumulados y los futuros aportes al sistema podrán trasladarse para su administración a cuentas individuales en una operadora de pensiones, o bien, constituir una operadora de pensiones. [Lo resaltado no es del original].

- 3) El artículo 28, inciso a), del Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas (en adelante Reglamento de Inversiones) establece el límite máximo de inversión correspondiente a los títulos individuales de deuda emitidos por las entidades financieras supervisadas por SUGEF, como sigue:

Artículo 28.-De los límites por instrumento

El fondo administrado estará sujeto también a los siguientes límites máximos:

- a) *Títulos individuales de deuda emitidos por las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, cuyo plazo de vencimiento sea menor de 361 días, hasta un 15%.*

[...]

El artículo 84 del mismo Reglamento establece excepciones a este límite en los siguientes términos:

Artículo 84. Flexibilización de límite

Se exceptúa del cumplimiento del límite establecido en el artículo 28, inciso a), a los siguientes regímenes:

- a) *Fondo de capitalización laboral.*
b) *Régimen Voluntario de Pensión Complementaria*
c) ***Fondos de reserva para el pago de pensiones creados por ley especial.*** [El resaltado no es del original].

- 4) Los artículos 13 y 14 del Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte contienen las normas para la transformación y traslado de los regímenes de pensiones complementarios especiales, y a tal efecto disponen:

Artículo 13. De la transformación

Los Regímenes de Pensiones Complementarias Especiales de capitalización colectiva pueden transformar su modelo de financiamiento a capitalización individual. Para ello deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) *Contar con el acuerdo de la Asamblea de Trabajadores.*
b) ***Constituir la Provisión para Pensiones en Curso de Pago en un 100%***, así como las de quienes adquieren el derecho a pensión dentro de los dieciocho meses siguientes al acuerdo de transformación del Fondo. Las condiciones en que fueron otorgadas las pensiones en curso de pago deberán ser respetadas.

PJD-2-2018

Página 5

c) *En aplicación del artículo 75 de la Ley 7983 se deberá formalizar la garantía supletoria, cuando corresponda, de la institución respectiva. [El subrayado no es original].*

Artículo 14. Del traslado de los recursos

Los Regímenes de Pensiones Complementarias Especiales de capitalización individual pueden trasladar para su administración, bajo la figura de un contrato colectivo, los activos acumulados y los futuros aportes a una Operadora de Pensiones Complementarias. En este caso, además de los requisitos establecidos en el Artículo 13, el Régimen debe firmar un contrato de administración con la Operadora elegida. Este contrato debe ser previamente aprobado por el Superintendente.

Las cuentas individuales estarán sujetas al régimen de administración, regulación e inversión establecido para las Operadoras de Pensiones.

La responsabilidad por la gestión seguirá siendo responsabilidad del Órgano de Dirección, así como la administración y cumplimiento de la normativa aplicable a la reserva para pensiones en curso de pago.

*La política de riesgos e inversiones será aprobada por el órgano de dirección del régimen a propuesta de los comités establecidos en la entidad autorizada. **Para todos los efectos, se considerará como obligaciones del órgano de dirección las contempladas para este en la normativa de inversiones vigente.** [El subrayado no es original].*

Transitorio III. Del plazo para constituir los activos de la provisión para pensiones en curso de pago

Los regímenes disponen de un plazo de 1 año para constituir el 100% de los activos que respaldan la provisión de las pensiones en curso de pago determinada actuarialmente.

- 5) El artículo 2 del Reglamento del fondo de jubilaciones de los funcionarios y empleados del Instituto Costarricense de Turismo establece como objetivo de dicho fondo el siguiente:

Artículo 2º-Objetivos. El Fondo de Jubilaciones, tiene como objetivo otorgar, bajo la modalidad de pensión complementaria, un beneficio único a sus afiliados (as) en caso de retiro del servicio por incapacidad permanente, pensión, fallecimiento o retiro anticipado, según lo establecido en Capítulos II y III de este Reglamento.

Los artículos 6, 7 y 11 del mismo reglamento se refieren al esquema financiero del plan de retiro, el tipo de beneficio que otorga el fondo a sus afiliados, y la forma en que se financia como sigue:

Artículo 6º-Esquema financiero del plan de retiro. El plan de jubilación se sustentará en el esquema financiero de la capitalización individual, el Fondo se constituye con la capitalización de los aportes y rendimientos que generan las inversiones del Fondo.

Artículo 7º-Retiro por jubilación. El Fondo proporcionará un beneficio único a el afiliado (a) al momento de su salida del Instituto, consistente en el retiro de la totalidad de los aportes y sus rendimientos acumulados en el Fondo.

PJD-2-2018

Página 6

La edad de retiro por vejez como afiliado (a) del Fondo, será la fijada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, rigiendo a partir del primer día natural del mes siguiente a la fecha en que cumpla la edad respectiva. No obstante lo anterior, cualquier afiliado (a) podrá permanecer en servicio activo y dentro del Fondo, después de la fecha establecida para su retiro. Financiamiento y gastos del fondo

Artículo 11.-Del financiamiento. El Fondo será financiado con los siguientes aportes:

- a. Aporte realizado por el Instituto mensualmente, correspondiente al 5% del total de la planilla, de conformidad con el artículo 44 de su Ley Orgánica.*
- b. Por los rendimientos que genera el activo neto actual del Fondo de Jubilación. El Instituto deberá girar o depositar directamente en la cuenta de la Operadora contratada para la administración de los fondos el aporte mensual al que se refiere el inciso a) de este artículo, dentro de los cinco días hábiles siguientes al mes que corresponda.*

III. Análisis de fondo

Se desprende de los artículos 2, 6 ,7 y 11 del Reglamento del fondo de jubilaciones de los funcionarios y empleados del Instituto Costarricense de Turismo, que el sistema de financiamiento del régimen es de capitalización individual.

En su glosario¹, la Superintendencia de Pensiones define este tipo de régimen como un sistema de financiamiento en el cual las aportaciones periódicas del partícipe se consideran a título individual, con las cuales se constituye un fondo que pretende hacerle frente al posible pago de su pensión cuando alcance la edad de jubilación.

Como referencia, la Superintendencia de Pensiones de Chile lo define como un sistema en el cual “...cada afiliado posee una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna de las modalidades de pensión²”.

En el caso del Fondo de jubilaciones de los funcionarios y empleados del Instituto Costarricense de Turismo, las aportaciones que constituyen ese fondo, y con las cuales se financian los beneficios, son las siguientes:

1. El aporte realizado por el Instituto Costarricense de Turismo, según lo dispone su Ley Orgánica.
2. Los rendimientos generados por las inversiones que realice el gestor del fondo.

Como se puede observar, los beneficios que otorga el régimen provienen de una cuenta individual que se financia con aportaciones del patrocinador (ICT) y los rendimientos generados por las inversiones de dichas aportaciones.

¹ <https://www.supen.fi.cr/glosario>

² <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2818.html>

PJD-2-2018

Página 7

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley de Protección al Trabajador y los artículos 13 y 14 del Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, los regímenes de pensiones complementarias especiales de capitalización colectiva pueden transformar su modelo de financiamiento a capitalización individual. Para ello deben, entre otros, constituir una provisión para pensiones en curso de pago en un 100%.

Al respecto el glosario de términos de seguridad social de CIESS define una reserva técnica como *“las provisiones que el instituto determina a través de estudios y cálculos actuariales, para garantizar el otorgamiento de prestaciones diferidas que está obligado a proporcionar”*³.

Los recursos de este fondo de reserva estarían cubiertos por la flexibilización de límites previstos en el inciso c) del artículo 84 del Reglamento de Inversiones.

En lo que toca al Fondo del ICT, es importante aclarar que cuando se optó por individualizar las cuentas de sus afiliados, en este caso no fue necesario crear la reserva para pensiones en curso de pago a que se refiere el artículo 75 de la Ley Protección al Trabajador. Lo anterior, debido a que en ese momento en ese fondo no existían pasivos por concepto de pensiones, dado que únicamente se entregaban a sus afiliados los “ahorros” acumulados por extinción de la relación laboral. En vista de lo anterior, el Fondo del ICT no cuenta con una reserva para pensiones en curso de pago a la cual se le pueda aplicar la flexibilización de límites prevista en el inciso c) del artículo 84 del Reglamento de Inversiones.

Finalmente, resulta importante señalar que la naturaleza jurídica de un régimen de capitalización individual es drásticamente diferente a la de un fondo de reserva para el pago de pensiones como el citado en el inciso c) del artículo 84 del Reglamento de Inversiones, principalmente en el componente de su financiamiento y esquema de otorgamiento del beneficio, razón por la cual la flexibilización al límite de inversión señalado en el artículo 28 del citado reglamento no es de aplicación.

IV. Conclusiones

1. El Fondo del ICT es un fondo de pensiones de capitalización individual, encuentra su contenido financiero en las aportaciones de dicho Instituto y rendimientos generados por inversiones que componen los recursos contenidos en el saldo de la cuenta individual de cada afiliado.
2. El Fondo del ICT no tiene una de reserva para pensiones en curso de pago.


³ Tomado el 12/4/2018 de: <http://biblioteca.ciess.org/glosario/content/reserva-t%C3%A9cnica>


PJD-2-2018


Página 8

3. Dicho fondo está sujeto al cumplimiento del límite máximo de inversión correspondiente a los títulos individuales de deuda emitidos por las entidades financieras supervisadas por SUGEF señalado en el artículo 28 inciso a) del Reglamento de Inversiones.

Atentamente,

Elaborado por: 
Jorge Muñoz García
Abogado Encargado

Revisado por: 
Jenory Díaz Molina
Abogada Principal

Aprobado por: 
Nelly Vargas Hernández
Directora

División Asesoría Jurídica