

23 de mayo de 2022

PJD-8-2022

Señora
Rocío Aguilar Montoya
Superintendente
Superintendencia de Pensiones

Estimada señora:

En atención a su solicitud, esta División de Asesoría Jurídica preparó el presente criterio legal, en el cual se analiza el alcance del inciso c) del artículo 37 de la Ley de Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N°.7523, según el cual, entre las atribuciones que le corresponden a la Superintendencia de Pensiones (Supen) con respecto al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), se encuentra la de definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar dicha entidad a la Superintendencia, sobre la situación financiera del régimen.

I. Antecedentes

Por medio del oficio SP-865-2010, de 28 de mayo 2010, la Superintendencia de Pensiones le formuló a la Procuraduría General de la República la siguiente consulta:

¿Tiene la Superintendencia de Pensiones potestades de supervisión y fiscalización respecto al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social?

El citado oficio se acompañó del criterio PJD-10-2010, de 30 de abril del mismo año, en el que la División de Asesoría Jurídica de la Supen concluyó lo siguiente

- *A partir de la Ley de Protección al Trabajador, la SUPEN es el ente supervisor en materia de autorización y regulación y supervisión de los todos los regímenes que brindan protección ante invalidez, vejez y muerte, 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.*
- *El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Superintendencia de Pensiones, pues forma parte de las "entidades supervisadas" a que hace referencia el artículo 2 inciso g) de la Ley de Protección al Trabajador, el cual se complementa con lo que establece el párrafo segundo del artículo 33 y el artículo 36 y 37 de la Ley 7523 de 7 de julio de 1995.*
- *Las potestades y facultades de la Superintendencia de Pensiones abarcan la supervisión de las concesiones de derechos (vejez, invalidez y muerte) que otorga el*

PJD-8-2022

Página 2

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Precisamente bajo esa visión sistémica es que le permite a la Superintendencia realizar recomendaciones tendientes a mejorar la situación del régimen y su equilibrio actuarial. Desde esta perspectiva debe ser viable revisar los diferentes subsistemas que conforman el régimen, no solo el sistema de calificación de la invalidez, de no ser así se estaría presentando una grave omisión que podría provocar irreparables consecuencias en caso de que los riesgos se materialicen, ya que dicho análisis sería parcial y una parte sustantiva de los riesgos que asume el Régimen.

- *Negar acceso a la información de los expedientes de concesión de derechos por vejez y muerte, impide la realización de informes integrales sobre la solvencia financiera del Régimen, para lo cual se requiere que la Superintendencia analice todos los riesgos, para referirse a la sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo, lo cual impediría cumplir a cabalidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 37 de la Ley 7523 citada.*

La consulta fue atendida por la Procuraduría General de la República con el criterio C-212-2010, en el que ese órgano concluyó lo siguiente:

1. *La autonomía de gobierno que la Constitución Política reconoce a la Caja Costarricense de Seguro Social, artículo 73, impide que cualquier organismo externo pueda intervenir en la administración y el gobierno de los seguros sociales y en particular, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.*
2. *El artículo 73 de la Constitución Política se constituye en límite para el legislador que no puede emitir ninguna disposición que violente dicha norma. En igual forma, la interpretación de toda norma jurídica de grado inferior y cualquier actuación administrativa se subordinan al especial grado de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.*
3. *De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Caja Costarricense de Seguro Social no solo no puede ser regulada sino que es a ese Ente a quien le corresponde regular con carácter exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, incluyendo las condiciones de ingreso del régimen, los beneficios otorgables y demás aspectos que fueren necesarios. Este límite se impone en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte a cargo de la CCSS*
4. *La Ley de Protección al Trabajador respeta esa autonomía de la CCSS, ya que excluye que dicho Ente sea regulado.*
5. *La competencia de la Superintendencia de Pensiones está referida a la supervisión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Le está prohibido extender la supervisión a algún otro régimen o seguro social a cargo de la Caja. Por lo que toda actividad de la CCSS que no forme parte del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte está excluida de la supervisión de la Superintendencia de Pensiones.*
6. *Se sigue de lo expuesto que la Superintendencia de Pensiones no puede ejercer una supervisión integral, comprensible de “todas las actuaciones que realiza la CCSS en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones”. El principio de legalidad le impide extender su competencia más allá de lo dispuesto por el legislador. La SUPEN debe*

PJD-8-2022

Página 3

limitarse a supervisar el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte sin ninguna pretensión de supervisar el resto de la Caja.

7. Del artículo 37 de la Ley 7523 se deriva que la Caja Costarricense de Seguro Social debe presentar a la SUPEN la información sobre la situación financiera del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que la Superintendencia le solicite.

8. En relación con esa información financiera, la SUPEN puede establecer qué informes o documentos requiere, cómo los quiere y la periodicidad del suministro. La condición es que se trate de información financiera y que esta concierna el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

9. Esa información financiera permite a la Superintendencia evaluar la solidez financiera del Régimen y su equilibrio actuarial, a efecto de informar a la CCSS y al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

10. El inciso b) del artículo 37 de la citada Ley permite a la Superintendencia y por ende, al Superintendente fiscalizar la inversión de los recursos del Régimen y la valoración de la cartera de inversiones.

11. Por lo que la Superintendencia de Pensiones debe supervisar que las inversiones que realice la CCSS con fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte respeten lo dispuesto en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas y, en lo que resulten aplicables, las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador.

12. En razón de la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social y por cuanto el artículo 36 no resulta aplicable a dicho Ente, la Superintendencia de Pensiones no está facultada para dictar políticas respecto de la composición y valoración de la cartera de inversiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

13. Si bien corresponde a la SUPEN supervisar el sistema de calificación de la invalidez en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, el legislador no le ha atribuido velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios concretos que otorgue.

14. Las acciones directas de supervisión, verificación, inspección o vigilancia que el artículo 58 de la Ley de Régimen Privado de Pensiones Complementarias autoriza a la SUPEN están referidas a las entidades reguladas. Por consiguiente, dicho numeral no resulta aplicable a la Caja Costarricense de Seguro Social.

15. El derecho de autodeterminación informativa protege de manera especial los datos sensibles, entre los cuales se encuentran los relativos a la salud de la persona.

16. Dicho derecho fundamental impide que personas no autorizadas puedan tener acceso a los expedientes donde conste información sobre el estado de salud de una paciente. Derecho que a nivel legal reafirma el artículo 2 de la Ley sobre Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados, N. 8239 de 2 de abril de 2002.

17. Entre los terceros autorizados para tener acceso a la información sobre la salud de los beneficiarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte no se encuentra la Superintendencia de Pensiones. Por consiguiente, ese acceso solo puede ser posible si la persona a quien corresponden esos datos autoriza expresamente tal acceso. De lo contrario, le resulta prohibido a la CCSS permitir tal acceso.

PJD-8-2022

Página 4

18. Salvo disposición expresa del legislador, el control de la Caja Costarricense de Seguro Social como ente público se regula por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General de Control Interno. Normas a las cuales se subordinan los reglamentos emitidos por las autoridades administrativas, incluido el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero o la Superintendencia de Pensiones.

Con respecto al inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523, la Procuraduría sostuvo que:

La competencia de la Superintendencia de Pensiones respecto del citado Régimen está regulada en el artículo 37 de la Ley 7523 de repetida cita.

[...]

Del texto de este artículo se deriva claramente que la Superintendencia tiene y puede ejercer las facultades allí indicadas.

[...]

*Del artículo 37 de la Ley 7523 se deriva que la Caja Costarricense de Seguro Social debe presentar a la SUPEN la información que esta le solicite. Es de advertir que el legislador fue preciso: **se trata de la información sobre situación financiera del Régimen**. En relación con esa información financiera, la SUPEN puede establecer cuál información requiere, cómo la quiere y la periodicidad del suministro. **La condición es que se trate de información financiera y que esta concierna el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**. No estableció el legislador que la SUPEN pudiera definir las condiciones respecto del suministro de información de los servicios en materia de pensiones, como sí lo establece el inciso d) del artículo 36 para los regímenes de carácter público.*

[...]

*De modo que si el Superintendente puede fiscalizar la inversión de los recursos del Régimen y la valoración de la cartera de inversiones, es por el inciso b) del artículo 37. En igual forma, **solicita información de carácter financiero por el inciso c) del artículo 37 y no por el inciso v) del 38**. Lo anterior no excluye que SUPEN divulgue en el público la información que le ha suministrado la CCSS sobre la situación financiera del Régimen. **Una información financiera que, por demás, sirve a la Superintendencia para evaluar la solidez financiera del Régimen, su equilibrio actuarial (inciso a) del artículo 37)**. Se entiende, por demás, que el informe que al respecto presente a la CCSS es de interés público. El carácter público de esa información es evidente, según resulta del artículo 39 de la Ley Constitutiva de la CCSS. Por lo que SUPEN no solo puede informar de esa situación al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero sino al público en general.*

*Por otra parte, puesto que las acciones que puede adoptar el Superintendente para sus funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización deben ser “según esta ley” (inciso f) artículo 38 de la Ley 7523, **se sigue que en tratándose del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte esas acciones deben conformarse con lo dispuesto en el artículo 37 de esa Ley. De no ser así, no podría considerarse que son “según la ley”**.*

PJD-8-2022

Página 5

La Ley 7523 establece la competencia de la Superintendencia de Pensiones para solicitar información sobre la situación financiera del Régimen y le permite “supervisar el sistema de calificación de la invalidez”. En su criterio legal, la Caja de Seguro Social se ha referido a un acceso de la SUPEN a los expedientes de concesión de derechos por invalidez, vejez y muerte, expedientes que fundamentan el otorgamiento del beneficio. En su criterio, no procede suministrar dicho acceso ya que contienen información de carácter confidencial de los beneficiarios.

El legislador preceptúa cuál es la información que la Caja Costarricense de Seguro Social debe obligatoriamente suministrar a la SUPEN para el ejercicio de sus competencias. No se ha previsto un acceso sobre expedientes de asegurados a efecto de determinar que el otorgamiento de un concreto beneficio es conforme a la ley. Preocupa a la Procuraduría el acceso de mérito no solo porque no ha sido previsto por el legislador en forma expresa sino sobre todo porque ese acceso puede violentar el derecho fundamental a la autodeterminación informativa. [Lo resaltado no es del original].

Según se observa, es criterio de la Procuraduría General de la República que, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 7523, la Caja Costarricense de Seguro Social tiene la obligación de remitir a la Supen la información que este órgano de supervisión defina, no obstante, esta obligación se encuentra sujeta a que se trate de información financiera y que esta concierna el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Se trata de una interpretación literal de la norma, la cual, a criterio de esta asesoría, debe ser valorada a la luz de los principios constitucionales y la jurisprudencia que garantiza el acceso a la información que consta en las dependencias públicas, así como en función del contexto y fin para el cual fue otorgada a la Supen la facultad de supervisar el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

II. Información que requiere Supen para supervisar el RIVM

La supervisión de un fondo de pensiones busca dos objetivos fundamentales, a saber: proteger los intereses de los afiliados y pensionados y velar por la estabilidad de la industria de pensiones.

Para lograr estos objetivos, las autoridades de supervisión deben aplicar una metodología que permita evaluar de manera periódica la posición financiera del fondo de pensiones, es decir, su capacidad de pagar la jubilación prometida a los beneficiarios actuales y futuros (esto último, en particular, en el caso de los fondos de beneficio definido, como es el RIVM).

Con este fin, y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia, la Superintendencia de Pensiones ha venido aplicando un enfoque denominado *Supervisión Basada en Riesgos (SBR)*, que es el que recomienda, entre otros, la Organización para la

PJD-8-2022

Página 6

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS por sus siglas en inglés).

Los fundamentos de este enfoque se encuentran en el documento denominado *Marco de Supervisión y Evaluación de Riesgos*¹ y en el *Reglamento de Gestión de Riesgos*², de los cuales es posible extraer los siguientes elementos de interés para este criterio. La capacidad de pagar la jubilación prometida a los beneficiarios actuales y futuros no es un estado al que se llega de forma espontánea, está estrechamente relacionada con la gestión y esta involucra una gran cantidad de procesos. Técnicamente no es posible hacer una evaluación de un fondo de pensiones si se observa únicamente la *dirección financiera* o la *dirección de inversiones*, dejando de lado las variables previas que inciden directamente en ese resultado final de lograr el equilibrio financiero que permita el pago de lo prometido.

La supervisión que lleva a cabo la Supen implica una **evaluación global de los riesgos** que enfrentan los fondos administrados, con el fin de identificar aquellos que pueden comprometer la integridad de los recursos o generar un daño de difícil o imposible reparación para los afiliados y pensionados (riesgos relevantes). También implica evaluar la efectividad de la estructura por medio de la cual la entidad supervisada identifica, mide, administra y controla dichos riesgos.

Esta supervisión tiene en consideración las características propias de la entidad y los fondos administrados, así como su complejidad, naturaleza, tamaño de las operaciones, perfil de riesgos y las consecuencias de la eventual materialización de los riesgos.

Esto requiere que el supervisor conozca **amplia y suficientemente** tanto a la entidad administradora y como al fondo de pensiones. Este conocimiento es el que le proporciona una base para la identificación de las actividades significativas (aquellas de mayor relevancia para el fondo y para el cumplimiento de sus obligaciones) y para la determinación de cada uno de los riesgos inherentes³ asociados con estas. De acuerdo con el Marco de Supervisión y Evaluación de Riesgos, la Supen evalúa los siguientes riesgos inherentes: riesgo de mercado, riesgo de crédito, riesgo de liquidez, riesgo operativo, riesgo legal, riesgo estratégico y riesgo de valuación de obligaciones.

Ahora bien, y en lo que se refiere a los regímenes de beneficio definido este órgano ha identificado las siguientes actividades significativas con sus respectivos riesgos inherentes:

¹ El cual consta en el vínculo:

<https://www.supen.fi.cr/web/supen/marco-de-supervision;jsessionid=1ac25743eaa0b05fd445536f05e2>

² El cual puede ser consultado en el vínculo:

<file:///C:/Users/vargashn/AppData/Local/Temp/11/MicrosoftEdgeDownloads/ddc8052c-1b34-44c8-8997-7992cc667ecb/Reglamento%20de%20Riesgos.pdf>

³ Entendidos como aquellos riesgos intrínsecos de un producto, actividad, proceso o sistema, entre otros, al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones o controles tendientes a modificar su probabilidad o impacto.

PJD-8-2022

Página 7

- Acumulación: operativo, legal y estratégico.
- Gestión de Activos: crédito, liquidez, mercado, operativo, legal y estratégico.
- Desacumulación: liquidez, operativo, legal y estratégico.
- Actuarial: valuación de obligaciones, operativo, legal y estratégico
- Comunicación: operativo, legal y estratégico.
- Tecnologías de la Información: operativo, legal y estratégico.

Es evidente que, para realizar el proceso de conocimiento de la entidad y la evaluación de sus riesgos el supervisor requiere información que le permita:

- a) construir el perfil de riesgos de cada entidad y fondo sujetos a su competencia,
- b) planificar las acciones de supervisión correspondientes, y,
- c) hacer recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

El tipo de información que se requiere va a depender, en particular, de las actividades significativas identificadas y de los riesgos inherentes a que se ha hecho referencia, sin embargo, toda es necesaria para hacer conclusiones sobre su administración, situación financiera y su equilibrio actuarial. En términos muy generales, esa información tiene que ver con las siguientes actividades significativas que desarrolla un fondo de pensiones de beneficio definido:

- **Acumulación:** para evaluar esta actividad el supervisor requiere conocer la cantidad de afiliados activos e inactivos con que cuenta el fondo, sus características (edad, sector, salario, entre otros) y el detalle de los **aportes recibidos** (cuota estatal, patronal y laboral). En caso de que la recaudación no se efectúe en forma oportuna, requiere disponer, además, del detalle de las cuentas por cobrar por estos conceptos.
- **Desacumulación:** para evaluar esta actividad el supervisor requiere información sobre los beneficios otorgados, lo cual implica conocer la identidad y el **monto recibido** por los beneficiarios, esto con el fin de determinar si estos cumplen con los requisitos para el otorgamiento y si el cálculo se realizó de conformidad con las fórmulas establecidas en la normativa vigente. Además, en este proceso se debe revisar que **la revalorización** de las pensiones se realice de conformidad con lo normado y su cálculo sea correcto.
- **Gestión de Activos:** para evaluar esta actividad el supervisor requiere conocer el apetito de riesgo declarado por el régimen, su planeación estratégica, su política de inversión, la asignación estratégica de los recursos, la distribución de los activos, el detalle de transacciones, el rendimiento obtenido por las inversiones, así como los costos y tarifas cobrados.

PJD-8-2022

Página 8

- **Actuarial:** la evaluación de esta actividad requiere información que permita determinar qué tan compleja es la **estructura de otorgamiento de beneficios**, el perfil de requisitos y las fuentes de financiamiento del fondo.
- **Comunicación:** para evaluar esta actividad el supervisor requiere información sobre los procedimientos de divulgación con que cuenta la entidad, incluyendo qué información se transmite a los miembros y beneficiarios del fondo de pensiones y en qué forma.
- **Tecnologías de Información:** la evaluación de esta actividad implica la revisión de los sistemas y de las bases de datos con que cuenta la entidad, con el fin de determinar que sus programas y dispositivos no se encuentren obsoletos o sean vulnerables a ataques informáticos o filtraciones; que la información almacenada por la entidad sea veraz y esté validada (ya que las estimaciones y los análisis se alimentan de esta base de datos) y que la entidad cuente con los respaldos de la información en caso de que ocurra un evento fortuito que pueda dañarla.

Por otro lado, el Estándar Internacional de la Práctica Actuarial 2, Análisis Financiero de Programas de Seguridad Social (ISAP 2 – Financial Analysis of Social Security Programs, por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional de Actuarios, reconoce el valor agregado que tienen las proyecciones actuariales en los procesos de toma de decisiones relacionados con un fondo de beneficio definido. Para esto, la ISAP 2 indica en las “Prácticas Apropriadas” que:

El actuario debe considerar qué datos son requeridos para realizar, revisar, recomendar u opinar acerca del análisis financiero de un Programa de Seguridad Social. Estos datos incluyen:

- a. Estadísticas demográficas nacionales o regionales (...);*
 - b. Estado y experiencia demográfica;*
 - c. Experiencia económica, condiciones del mercado laboral, e inflación;*
 - d. Atribuciones financieras del Programa de Seguridad Social como contribuciones, ingresos por inversiones, y liquidez de los activos;*
 - e. Beneficios o reclamos del Programa de Seguridad Social;*
 - f. Número y experiencia por tipo de contribuyentes y beneficiarios del Programa de Seguridad Social;*
 - g. Salarios y crédito pasado; y*
 - h. Censos o encuestas poblacionales que cubran, por ejemplo, estadísticas familiares.*
- (traducción propia, el resaltado no es del original)

Según este estándar la revisión de la solvencia actuarial de un “Programa de Seguridad Social” como el RIVM requiere un sustento en actividades como las contribuciones por parte de los afiliados y el proceso de otorgamiento de beneficios, puesto que ambas **impactan la**

PJD-8-2022

Página 9

cantidad de ingresos y egresos que el fondo afrontará en el futuro. De esta forma, contar con información demográfica, de procesos, financieros, y demás actividades que **no están plasmados en los estados financieros**, sino en otros procesos (actividades significativas) resulta fundamental para una adecuada supervisión actuarial de un fondo de pensiones de beneficio definido.

Ahora bien, a pesar de que esta superintendencia recibe periódicamente alguna información sobre el RIVM, el tipo de información que se recibe, la calidad y los medios por los que se recibe han afectado de manera significativa el proceso de supervisión, y limitan el ejercicio de sus competencias respecto a su deber de emitir criterio o sugerir **todas** las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los recursos.

En otras palabras, no es posible evaluar la solidez financiera del Régimen y su equilibrio actuarial a partir de la información que la CCSS proporciona a la Supen, esto se agrava porque la que se recibe no es proporcionada en los plazos, ni por los medios y condiciones definidas por esta Superintendencia para su procesamiento y análisis técnico.

Para cumplir con las obligaciones que le asigna la ley, la Supen requiere tener acceso a toda la información que le permita evaluar todas las actividades significativas, así como a información relevante que incida en la sostenibilidad del RIVM. También es importante que pueda contar con la posibilidad de verificar que la información suministrada y accedida es veraz y fiable. La información parcial que recibe la Superintendencia le impide ejercer sus competencias y priva a los afiliados de una evaluación técnica y oportuna sobre la gestión que se hace del fondo.

III. Necesidad de interpretar el inciso c) del artículo 37 de la ley 7523 en armonía con principios constitucionales y con su finalidad

De acuerdo con el inciso a) del artículo 37 de la Ley 7523, le corresponde a la Supen supervisar el RIVM con el fin de presentar anualmente a la Junta Directiva de la CCSS y al Comité de Vigilancia **un informe de la situación del Régimen y las recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial**. Ese numeral debe leerse en conjunto con el numeral 39 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Concretamente dicen esas normas:

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.*

PJD-8-2022

Página 10

- b) Supervisar que la inversión de los recursos y la valoración de la cartera de inversiones se realice de acuerdo con 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.

Artículo 39

[...]

*La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, **sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen.***

*De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen. El Superintendente de Pensiones también **presentará un informe con una evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia.** Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja. (La negrita no es del original).*

En el artículo 39 de la Ley Constitutiva de la CCSS se le asigna a la Supen dos obligaciones fundamentales:

1. Contribuir con la junta directiva de esa institución **en la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen**, para lo cual debe sugerir todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los recursos. Nótese que la norma no está restringida al proceso financiero del RIVM.
2. Presentar al Comité de Vigilancia una evaluación del informe anual que la CCSS debe rendir sobre **la situación actual y proyectada del RIVM**. Este último le servirá de insumo a ese Comité para emitir las recomendaciones que de acuerdo con la ley debe rendir ante la junta directiva de la CCSS.

En vista de lo anterior, la Supen debe ejercer una supervisión sobre el RIVM que le permita cumplir con su obligación de contribuir con la definición de las políticas que afecten su funcionamiento, así como de sugerir todas las medidas para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

PJD-8-2022

Página 11

No obstante, al interpretarse que la Supen únicamente puede requerir a la CCSS información sobre la situación financiera del RIVM, se ha limitado el ejercicio de sus facultades de supervisión, con lo cual se pone en riesgo, además, la satisfacción del fin público para el cual estas facultades fueron otorgadas. La limitada información que remite el RIVM a la Supen no permite a la Superintendencia evaluar de manera adecuada su solidez financiera y equilibrio actuarial

En los últimos años se ha venido presentando una negativa de las autoridades de la CCSS para remitir información sobre el RIVM, negativa que está amparada en el criterio C-212-2010. Particularmente, se ha negado información sobre la morosidad, a contrapelo de lo que la misma Procuraduría ha indicado, por ejemplo, en el dictamen 207-2000, cuando expresamente señaló:

A la luz de la nueva concepción del ejercicio de la función pública, la cual ha sido incorporada por nuestro legislador, así como al amparo de las normas legales vigente, no cabe duda de que la Junta Directiva de la CCSS está en el deber de entregar la lista de morosos.

*En primer lugar, porque el derecho constitucional de que goza el habitante de la República a la seguridad social, lo legitima para exigir de los funcionarios públicos que prestan los servicios de seguridad social la máxima diligencia en el ejercicio de sus funciones. Además, al ser el asegurado el beneficiario directo del servicio, así como un elemento clave en su soporte económico, **esas situaciones le otorgan el derecho de solicitar toda información que él juzgue oportuna, siempre y cuando no se refiera a un asunto de interés privado o tenga el carácter de confidencial. En el caso que nos ocupa, el fenómeno de la morosidad no cae ni uno ni en el otro supuesto.***

[...]

*En quinto lugar, dado que la morosidad está revestida de un interés público (no otra cosa puede desprenderse del tratamiento que le dio el legislador en la Ley n.º 7983 y de las razones que hemos apuntado supra), **también le asiste el derecho, a tenor del artículo 30 constitucional, a cualquier persona de solicitar la lista de morosos de la seguridad social.** Al tener la información sobre la morosidad de las cuotas del seguro social la connotación de interés público, al administrado no se le debe exigir ningún tipo de requisito ni se le deben poner cortapisas para su obtención. Dentro de un plazo razonable, se le debe entregar la lista.*

Las autoridades del RIVM, partiendo de una interpretación literal del inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523, se han limitado a proporcionar a esta Superintendencia la siguiente información, para lo cual no siempre cumplen con el plazo y las demás condiciones definidas por este órgano:

PJD-8-2022

Página 12

- **Saldos Contables:** con respecto al último cierre contable, se recibe con un **retraso** en promedio de 45 días naturales y no se carga en las bases de datos de Supen, debido a que la CCSS no ha implementado las NIC del Sector Público⁴. La información es suministrada en un archivo en Excel y en un PDF.
- **Archivo de Pensionados y Afiliados:** con respecto al último cierre contable, se recibe con un **retraso** en promedio de 45 días naturales. Esta información constantemente presenta errores en los números de identificación.
- **Actas de comités de inversiones y de riesgos:** se reciben con un **retraso** promedio de 3 meses desde la fecha de la sesión. No se ha creado el repositorio solicitado por Supen por lo que la envían por medio de correo electrónico.
- **Auxiliar de Crédito:** no se carga en las bases de datos de Supen, por lo que es suministrado a través de un archivo en Excel. Este auxiliar no concilia con saldos contables y además presenta **inconsistencias en las operaciones** relacionadas con

⁴ La Junta Directiva de la CCSS, aprobó en sesión 8458 del 29 de julio de 2010, como normativa contable los Principios de la Contabilidad Aplicables en el Sector Público; sin embargo, actualmente la Institución se encuentra en proceso de adopción del Marco Normativo de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, NICSP según decreto ejecutivo del Ministerio de Hacienda número 34460-H, las cuales debían estar implementadas a partir del 01 de enero de 2020.

Sobre lo anterior, es importante destacar que la adopción de las Normas Contables es un estándar global de contabilidad que permite contar con un solo compendio de principios y prácticas contables, para obtener estados financieros de calidad y comparables, local e internacionalmente. Además, como parte de la aplicación de las normas es necesario que el régimen defina su modelo de negocio, el cual corresponde a la forma en que se van a gestionar los activos financieros para generar flujos de efectivo. Para lo anterior, debe evaluarse si los flujos de efectivo procederán de la obtención de flujos de efectivo contractuales (cuotas de afiliados), de la venta de activos financieros o de ambas.

Al respecto, en setiembre 2018 la Contraloría General de la República emitió el informe DFOE-SOC-IF-00010-2018 relacionado con la valoración de la información financiera y supervisión de los seguros que administra la CCSS, en el cual concluyó lo siguiente:

3.1 La CCSS ha subestimado el valor que genera la implementación de la normativa contable sobre la calidad de la información financiera y sus efectos en la transparencia en la gestión, en el análisis y determinación de la sostenibilidad financiera y, en el ejercicio del control político y ciudadano, pues desde el año 2010, se realizan gestiones por implementar las normas de contabilidad del sector público, y 8 años después, ese proceso continúa en ejecución...

[...]

3.4 Muchas de las decisiones que toman los niveles gerenciales de una institución, entidad u organización, se basan en su información financiero-contable. Por ello es necesario que ésta sea confiable, que cumpla con determinados requisitos y se presente en forma estructurada, clara y entendible, sustentándose así, el desarrollo de un modelo financiero, que provea la información con las características pertinentes para poder realizar los análisis de la sostenibilidad financiera de los regímenes de la institución. Los saldos de algunas cuentas mostradas en los estados financieros de la CCSS no cumplen con todos los atributos necesarios para su total confiabilidad y las autoridades correspondientes no han tomado las medidas definitivas para resolver esa situación.

PJD-8-2022

Página 13

saldos negativos, operaciones vencidas, errores en la condición de morosidad, entre otros.

Por otra parte, la CCSS se ha negado a suministrar a la Supen la siguiente información:

- El detalle de la **morosidad** sobre la cuota estatal.
- Informes relacionados con las **gestiones de cobro** realizadas sobre la morosidad estatal, patronal y de los trabajadores independientes.
- Datos utilizados para realizar las **proyecciones actuariales** del Régimen.
- Información sobre los **aportes** obrero, patronal y estatal.

Esta información, además de ser pública porque no la cubre el secreto de Estado ni la confidencialidad, está a todas luces relacionada con las finanzas del RIVM. Llama la atención que este tipo de información podría ser requerida por cualquier medio de comunicación, asegurado u organización social y el RIVM tendría que entregarla. Sin embargo, no se entrega al supervisor.

La misma ley 17 dispone como principio general la transparencia institucional y obliga a la CCSS a entregar información relacionada con la CCSS, no solo respecto al RIVM, específicamente el artículo 54 dispone:

Artículo 54.-

[...]

*Las organizaciones de **trabajadores o patronos y los asegurados, en general, tendrán el derecho de solicitar a la Junta Directiva de la Caja, y esta les dará acceso, a toda la información que soliciten, en tanto no exista disposición legal alguna que resguarde la confidencialidad de lo solicitado.***

Tendrán acceso a lo siguiente:

1.- Información sobre la evolución general de la situación económica, financiera y contable de la Institución, su programa de inversiones y proyecciones acerca de la evolución probable de la situación económico-financiera de la Caja y los niveles de cotización, sub-declaración, cobertura y morosidad.

2.- Información sobre las medidas implementadas para el saneamiento y mejoramiento económico-financiero de la institución, así como las medidas concretas y sus efectos en materia de cotización, sub-declaración, cobertura y morosidad.

3.- Información estadística que fundamente la información indicada en los incisos anteriores.

La información mencionada en los incisos anteriores deberá estar disponible al menos semestralmente.

PJD-8-2022

Página 14

A pesar de este mandato expreso y el artículo 30 de la Constitución Política que dice: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado”, a la Supen no se da acceso a la información para:

- Revisar los procesos operativos relacionados con las actividades de **afiliación (recaudación de las cotizaciones)**, desacumulación (salidas de recursos del fondo) y actuarial (estudios, proyecciones, etc.).
- Revisar los sistemas de **información contable, de inversiones y de crédito**, los cuales suelen presentar problemas de conciliación de los auxiliares que respaldan los saldos contables.
- Revisar los sistemas de afiliados y pensionados, aún y cuando este órgano ha alertado que se presentan diferencias entre la información de afiliados suministrada a la Superintendencia y la publicada en la página web de la CCSS; así como que el archivo de pensionados no concilia con información actualizada del Tribunal Supremo de Elecciones, razón por la cual se presentan **casos de beneficiarios fallecidos** hace más de cuatro años a los cuales se les **continúa pagando su pensión**.

Esta ausencia o desfase de información recibida, atenta abiertamente contra el principio de rendición de cuentas establecido en los artículos 9 y 11 de la Constitución Política que establece que la administración pública es responsable ante los habitantes y que se encuentra obligada a dar información y explicaciones sobre su gestión.

El artículo 11 dispone:

*Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. **La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.** La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. (La negrita no es del original).*

En este orden de ideas, este principio de rendición de cuentas demanda de la administración pública (toda la administración, sin distinción alguna entre la centralizada o descentralizada) una absoluta apertura en cuanto al suministro de información relacionada con el ejercicio de sus competencias.

PJD-8-2022

Página 15

*La rendición de cuentas, a partir del enfoque sistemático que dispone la Constitución Política, consiste en la obligación a cargo de todo titular de competencias públicas de actuar apegado al ordenamiento jurídico, de ejercer en forma ética, económica, eficaz y eficiente sus competencias y **de generar y proporcionar la información necesaria y suficiente para que su actividad sea evaluada.** Este concepto implica paralelamente la obligación, a cargo de terceros, de evaluar los resultados de dicha gestión, tomando en cuenta tanto el respeto de las disposiciones normativas aplicables como el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos (preferiblemente en el instrumento en que se le asignan los recursos presupuestarios para cumplir con sus unciones) con la consecuente responsabilidad en caso de incumplimiento.*

Características: Tenemos entonces que el concepto de rendición de cuentas que deriva de la Constitución Política, en su integralidad, presenta las siguientes características:

*a) Es universal. **No hay titulares de competencias administrativas exentos de la obligación de rendir cuentas. No existen sujetos que gocen de inmunidad ante el control por parte de terceros.** Es aquí que adquiere relevancia la exigencia constitucional de que el —control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas⁵. [...] (La negrita no es del original).*

*En esta misma línea, señala Saborío: “f) La rendición de cuentas consagrada por el artículo 11 de la Constitución Política **no está limitada por las regulaciones sobre autonomía administrativa** de que gozan las universidades públicas, las municipalidades y otros entes con autonomía de rango constitucional”. (La negrita no es del original).*

Y agrega que, aparte de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Aresep, existen otros sujetos activos (aquellos que requieren a otros esa rendición de cuentas) que intervienen en la rendición de cuentas de forma indirecta:

*e) Otros sujetos institucionales activos de rango infraconstitucional. Existen otros órganos con funciones relacionadas con la supervisión del funcionamiento de instancias estatales que tradicionalmente se relacionan con la rendición de cuentas, pero que en sentido estricto no forman parte del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, tales como la Procuraduría General de la República (que en Costa Rica no tiene asignado el ejercicio de la acción penal) el Ministerio Público, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y **la Superintendencia de Pensiones.** La*

⁵ Saborío Rodolfo, Rendición de cuentas en Costa Rica Diagnóstico y propuesta de sistematización, Editorial Juricentro, 2004, Pág. 40.

PJD-8-2022

Página 16

*función de estos órganos en la rendición de cuentas es indirecta, **ya que su función tiende a la generación de información confiable** o a velar por el cumplimiento de la Ley en sentido general.⁶ (La negrita no es del original).*

En relación con el principio de transparencia, la misma Procuraduría ha señalado, mediante el dictamen C-214-2007, lo siguiente:

*Estos principios de legalidad y rendición de cuentas se encuentran ligados directamente al “Principio de Transparencia”, que precisamente constituye una garantía para las personas de que la gestión pública y el manejo de los fondos públicos se realizarán en estricto apego del bloque de constitucionalidad y de legalidad, lo que debería desembocar en una conducta administrativa más eficiente y eficaz, **garantizando asimismo el “Principio de Seguridad Jurídica” pues aquellas deberán tener pleno el acceso a la información relacionada con el quehacer administrativo** (sin perjuicio de las excepciones previstas tanto legal como constitucionalmente, artículo 30 constitucional) el que a su vez está sometido a un procedimiento de evaluación de resultados. (La negrita no es del original).*

Es claro que todos estos principios están estrechamente relacionados, en primer lugar, porque el principio general que rige el Estado de derecho es que la información es pública, la excepción es la confidencialidad y el secreto; en segundo lugar, porque la rendición de cuentas para que sea efectiva y oportuna requiere un acceso a la información que tiene la administración.

La Sala Constitucional así lo ha considerado al señalar en el Voto 2021-2003, precisamente contra la CCSS, lo siguiente:

*OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los "departamentos administrativos", siendo que **el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa**. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc...
[...]*

⁶ Ibidem, Pág. 47.

PJD-8-2022

Página 17

*Pese a los argumentos sostenidos por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y su asesoría legal, este Tribunal estima que la información solicitada, en su oportunidad, por la periodista Giannina Segnini es de interés público, puesto que, como bien lo apuntan los recurrentes en el libelo de interposición del presente recurso, el fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se compone, mayormente, por un aporte de un 5% de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados les pagan mensualmente a sus trabajadores –con algunas excepciones- y, luego, de ese fondo un 20% se destinó, por ley, crear un capital para financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico a favor de los ciudadanos que teniendo necesidad de amparo económico inmediato no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera respectivos. **Siendo que los fondos del programa no contributivo de pensiones son públicos y que, por consiguiente, es de interés público la forma de distribución del capital que lo conforma, no puede la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social negar el acceso a la información solicitada por la aquí co-recurrente. Ninguno de los extremos que solicitó, en su momento, la periodista Giannina Segnini a la Junta Directiva del ente recurrido se encuentra amparado por el derecho a la intimidad o la confidencialidad, puesto que, se trata de un programa público –régimen no contributivo de pensiones por monto básico- desarrollado, por razones de solidaridad y justicia sociales, por un ente público –Caja Costarricense de Seguro Social- que se financia con fondos públicos –Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares-, por lo que cualquier ciudadano está legitimado para acceder toda la información concerniente a su implementación y ejecución, lo que incluye, desde luego, hasta la identidad de las personas actual o potencialmente beneficiarias.** (La negrita no es del original).*

En ese mismo sentido, la Sala Constitucional mediante el voto 7619-2010 ordenó a la CCSS a entregar información, relacionada con las inversiones del RIVM, a un funcionario que la requirió. En ese voto la Sala dijo lo siguiente:

De los informes rendidos bajo la solemnidad de juramento y de la prueba aportada en autos, se acredita que a la fecha, no se le ha proporcionado al recurrente, las copias de las grabaciones de las sesiones del Comité de Inversiones Nos. 78, 79 y de la sesión de 11 de febrero de 2010 así como su respectiva acta. De acuerdo con lo manifestado por las autoridades recurridas, en las sesiones del Comité de Inversiones se discuten y definen por adelantado, operaciones por miles de millones de colones a realizarse, por lo que la entrega del audio implica un riesgo muy alto de divulgación a terceros de información privilegiada, como lo establece el artículo 102 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores (informe folio 64). Considera la Sala que en el presente asunto, se ha lesionado el derecho tutelado en el artículo 30 constitucional. En efecto, las inversiones que efectúa la CCSS es con dineros que

PJD-8-2022

Página 18

obtiene de las contribuciones de los trabajadores, patronos y el Estado, con lo cual asumen la condición de fondos públicos, de ahí el claro interés público en conocer cómo son invertidos.

Este planteamiento de transparencia y acceso a información de carácter público que se reclama al RIVM para el ejercicio de la supervisión, parte del respeto absoluto de los datos protegidos por los artículos 24 y 30 de la Constitución Política, así como de la Ley protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales.

En el actual estado de cosas, el RIVM al amparo de la interpretación que hace del criterio C-212-2010 no atiende requerimientos de información sobre el quehacer de sus dependencias, lo cual impide a la Superintendencia de Pensiones cumplir con la competencia-deber otorgada en el artículo 39 de la Ley 17. El RIVM sí atiende requerimientos de información de la ciudadanía, los medios de comunicación, los partidos políticos, organizaciones como sindicatos, asociaciones y cámaras con fundamento en los numerales 9 y 11 citados, **pero no los de la Superintendencia de Pensiones**. Esta situación es abiertamente contraria a lo dispuesto en la Constitución Política, así como a los numerales 37 de la Ley 7523 y 39 de la Ley 17.

En vista de lo anterior, es necesaria una interpretación armónica con los principios constitucionales citados y la jurisprudencia sobre el acceso a la información que tome en cuenta el contexto y fin para el cual fue otorgada a la Supen la facultad de 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 de Invalidez, Vejez y Muerte.

La interpretación literal del numeral 37 no es congruente con la posición de la Sala Constitucional en materia de acceso a la información, es decir, por medio de una interpretación se estaría limitando lo que ya ordena la Constitución Política para toda la administración pública, no solo para la CCSS: la transparencia institucional, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Cabe distinguir que la competencia de la Supen es para supervisar, no para regular, por eso sus posibilidades de incidir en la actuación del RIVM se limitan a una especie de *magistratura de influencia*, al rendir informes y recomendaciones no vinculantes. Con la información que se requiere para ejercer la fiscalización, es imposible afectar la autonomía de la CCSS, porque no se pueden dar órdenes ni sentar responsabilidades por su gestión.

La Supen es una instancia eminentemente técnica, que es consultada frecuentemente por la Asamblea Legislativa, los medios de comunicación y la ciudadanía en busca de criterios especializados sobre todos los regímenes de pensiones del país, pero más frecuentemente sobre el RIVM. Por eso es indispensable que el acceso a la información sea al menos igual al que tendría un ciudadano.

PJD-8-2022

Página 19

IV. Sobre la interpretación normativa

Sobre la interpretación normativa, en el dictamen C-30-2019 la Procuraduría General de la República señala:

*En primer término, constituye un principio básico que las normas deben ser interpretadas según **su contexto y ubicación dentro de un cuerpo normativo**. Esto quiere decir que no pueden tomarse disposiciones en forma aislada, pretendiendo aplicarlas a supuestos para los que no fueron dictadas.*

Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 10 del Código Civil y 10 de la Ley General de la Administración Pública, que por su orden disponen:

*‘Artículo 10.- Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, **en relación con el contexto**, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente el espíritu y finalidad de ellas’.*

‘Artículo 10.- 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

*2. **Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas** y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere’. (énfasis agregado)*

Por su parte, la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

‘El Ordenamiento Jurídico es un todo armónico, y por lo tanto sus normas no deben aplicarse aisladamente, sin una previa interpretación sistemática que involucre las demás normas legales atinentes, y lo medular, en concordancia con la Constitución Política’ (SALA CONSTITUCIONAL, resolución N° 07371 de las 10 hrs. 12 mts. del 24 de setiembre de 1999). Por necesidad de la interpretación sistemática, el contenido de un artículo se determina en articulación con el conjunto de normas que lo rodean; no en forma separada. (SALA CONSTITUCIONAL, resolución 2001-07603). (véanse, entre muchos otros, nuestros dictámenes C-288-2014 del 11 de setiembre del 2014 y C-278-2016 del 19 de diciembre del 2016) [Lo resaltado es del original].

Por su parte, en el criterio C-90-2021 ese órgano sostiene, además, que:

*Indiscutiblemente, es deseable que en aras de la certeza y de la seguridad jurídica, la claridad y precisión de las normas debieran ser tales que no requirieran de interpretación para su aplicación al caso concreto. Sin embargo, aquel “deber ser” no se cumple siempre, y puede ocurrir que en la fase de eficacia de las disposiciones normativas –por sus deficiencias conceptuales- se presenten problemas en cuanto a su interpretación o aplicación, que necesariamente, de algún modo, deben resolverse. **Por eso, es necesaria***

PJD-8-2022

Página 20

la interpretación de las normas jurídicas para desentrañar en algunos casos el sentido, finalidad, propósito y alcances de la ley frente a situaciones jurídicas concretas.

Ahora bien, desde una perspectiva lógico conceptual, las normas jurídicas describen hechos y realidades (presupuestos de hecho) a los que asignan consecuencias jurídicas, cuya previsión en ocasiones, por voluntad del legislador o por imposibilidad de hacerlo de otra manera, no es plenamente precisa, sino abstracta. Y a partir de ello, **interpretar la ley es establecer o descubrir el verdadero sentido de lo que manda la norma, a través de los datos y signos externos mediante los cuales ésta se manifiesta.** Como bien lo indica la doctrina académica: *‘La meta de la interpretación, pues, es la averiguación del sentido o espíritu del precepto; pero tal sentido ha de hallarse a través del cuerpo (las palabras, por ejemplo, del texto de la disposición escrita) de éste, que, por tanto, constituye el objeto de la interpretación.’* ^[3]

Así, nuestro derecho positivo, hace partir todo proceso de hermenéutica jurídica del texto mismo de la norma interpretada (art. 10 del Código Civil ^[4]), como modelo de síntesis y de intención integradora, pues se parte del supuesto de que en el sentido propio de sus palabras recoge todos los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales del tema en cuestión; es decir, la realidad del Derecho viviente y en constante aplicación. Lo cual delimita, de algún modo, al operador jurídico de hacer interpretación de aquel en una dirección determinada, máxime cuando del tenor mismo del texto normativo no deriva dificultad alguna de discernir su verdadero sentido y alcance, pues adolece de obscuridad o defectos en su redacción.

Por su parte, el numeral 10 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) establece que *‘1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma en que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular. 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.’*

En atención de los preceptos normativos antes aludidos, es claro que además de exigirse una cierta sujeción a lo que en la ley se pretendió decir, **en tratándose de normas administrativas, es preciso interpretar las disposiciones legislativas en la dirección más racional; o sea, en la que mejor se corresponda a la satisfacción del interés público, todo en resguardo del equilibrio entre la eficiencia de la Administración y el respeto de la libertad, dignidad y demás derechos fundamentales de los administrados** (Art. 8 de la L.G.A.P). [Lo resaltado no es del original].

Finalmente, en el dictamen C-044-2012 el órgano asesor se refiere ampliamente a la interpretación de las normas según los fines para los cuales van dirigidas, como sigue:

III.- SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

Peticiona el consultante, se establezca la temporalidad y posible prórroga de la licencia contemplada en el inciso primero del canon 32 del Código Municipal, con tal fin, resulta

PJD-8-2022

Página 21

procedente efectuar un breve análisis respecto del método utilizado para interpretar las normas y los tópicos que deben tomarse en cuenta para tal efecto.

Sobre el particular, este órgano técnico consultor, ha sostenido:

‘...Y es que para poder dar una adecuada interpretación a dicha norma, esta Procuraduría considera que resulta indispensable seguir el método de interpretación teleológico, establecido en los artículos indicados en el párrafo anterior y que, para una mayor claridad, procedemos a transcribir de seguido:

Ley General de Administración Pública

Artículo 10.-1.: La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular’.

Código Civil

Artículo 10

‘Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.

Sobre el tema de la interpretación de la norma según los fines a los que va dirigida, esta Procuraduría en reiteradas ocasiones ha señalado lo siguiente:

‘Ciertamente, el ordenamiento exige del operador una interpretación sistemática y finalista de la norma, lo que significa que el sentido de la norma no puede ser captado si se prescinde de los fines a que se dirige, según se desprende del artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública’ (Dictamen C-017-96, véase también el Dictamen C-032-96)’ (En igual sentido, ver el dictamen N° C-022-99 de 28 de enero de 1999)

*También ha dicho la Sala Constitucional que ‘debe recordarse que **la interpretación finalista y evolutiva de las normas jurídicas exige considerar no sólo la ratio normativa, su razón de ser, sino además, la realidad social, económica y política sobre la cual se encuentra inmersa y produce sus efectos**’ (Res. 2008-001571 de las 14:53 horas del 30 de enero del 2008, ver también en este sentido el Voto No. 3481-03 de las 14:03 hrs. de 2 de mayo de 2003 y N° 2008-005930 de las dieciséis horas y siete minutos del quince de abril del dos mil ocho, entre muchos otros).*

Por otra parte, en nuestra opinión jurídica N° OJ-106-2010 del 16 de diciembre del 2010, desarrollamos las siguientes consideraciones:

‘Este principio general de interpretación se encuentra en el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y tiene su fundamento iusfilosófico en el carácter teleológico del Derecho Administrativo.

‘Artículo 10.- (...)

ORTIZ ORTIZ ha explicado este principio de interpretación en sus tesis de Derecho Administrativo:

‘En el Derecho Administrativo, la Administración queda obligada a conformar la realidad social y a producir un nuevo orden de bienestar colectivo, mediante la obtención de resultados concretos señalados por la Ley, que son las atribuciones públicas. En este campo lo importante no es tanto otorgar capacidad a la Administración como asegurarse

PJD-8-2022

Página 22

*de que será empleada con eficiencia para lograr fines determinados. Es posible que el fin no se desprenda claro de la norma, pero entonces tiene que dársele el encargado de aplicarla. Una potestad de imperio a fin indeterminado es inadmisibles. En el Derecho Administrativo, como en ningún otro, la relativización de los conceptos normativos debe tomarse en cuenta para fijar su sentido. **La única interpretación aceptable es aquella que permita realizar el fin de la norma.** ´ (ORTIZ ORTIZ, EDUARDO. TESIS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Edit. Stradtman, Medellín, Colombia. 2002. P. 221) (Sobre el tema de la interpretación teleológica también puede consultarse SANTI ROMANO. DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO. Milán. Edición de Facsímil. 1906.P. 17)*

*También nuestra jurisprudencia administrativa ha desarrollado el alcance del principio de interpretación del artículo 10 LGAP. En este orden de ideas, el dictamen C-112-2006 de 3 de junio de 2006 ha puntualizado que en el Derecho Administrativo prevalece la interpretación teleológica, **de modo que las normas deben ser entendidas de la forma que mejor responda a las necesidades sociales y a la realidad social de nuestro tiempo ...** De todo lo expuesto, se extrae que al momento de interpretar normas, debe considerarse la claridad de su redacción, contenido y antecedentes. Así como, las necesidades sociales y el fin público. ´ [Lo resaltado es del original].*

De acuerdo con lo anterior, las normas deben ser interpretadas según su contexto y ubicación dentro de un cuerpo normativo, así como buscando la dirección más racional y que mejor satisfaga el interés público. No puede perderse de vista que al otorgarse a la Supen la obligación de supervisar el RIVM, esto se hizo con una finalidad específica: contribuir con la junta directiva de la CCSS en la definición de las políticas que afecten su funcionamiento, así como sugerir todas las medidas para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

En este sentido, la interpretación que ha mantenido la CCSS con respecto al inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523 no es razonable y tampoco se ajusta al fin de la norma.

V. Necesidad de interpretar el inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523 según su contexto y su finalidad

En vista de lo anterior, el inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523 debe ser aplicado de forma razonable y proporcional con la satisfacción del interés público.

Una interpretación de esta norma tomando en cuenta el contexto explicado y su finalidad, permite el acceso a la información necesaria para ejercer sus competencias, particularmente para que la Supen pueda cumplir con las dos obligaciones fundamentales que le asigna la ley con respecto al RIVM, a saber:

PJD-8-2022

Página 23

1. Contribuir con la junta directiva de esa institución **en la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del RIVM**, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los recursos.
2. Presentar al Comité de Vigilancia una evaluación del informe anual que la CCSS debe rendir sobre **la situación actual y proyectada del RIVM**. Este último le servirá de insumo a ese Comité para emitir las recomendaciones que de acuerdo con la ley debe rendir ante la junta directiva de la CCSS.

En este sentido, una interpretación literal, como la que ha planteado la Procuraduría General de la República en su criterio C-212-2010 y la que sostiene la CCSS afecta el ejercicio de sus competencias e impide cumplir con el fin público, dado que como se indicó, la CCSS limita la información que brinda a esta superintendencia a aquella que en su criterio es “*información financiera*”.

Por el contrario, una interpretación de esta norma según su contexto y finalidad le permitiría a la Supen requerir a la CCSS la información necesaria en la periodicidad y condiciones óptimas para desarrollar su proceso de supervisión, evaluar la solidez financiera del Régimen, y emitir las recomendaciones que permitan mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

VI. Conclusiones

A partir de lo expuesto es posible concluir lo siguiente:

1. El RIVM se encuentra sometido a la Constitución Política, en consecuencia, debe suministrar toda la información que los administrados y que otras dependencias del Estado requieran para el ejercicio de sus competencias y la satisfacción del interés público.
2. El inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523 debe ser interpretado de forma razonable y que permita la satisfacción del interés público. Esta norma debe ser interpretada en su contexto y finalidad, de tal forma que la Supen al igual que cualquier otra organización o persona, tenga acceso a la información necesaria ya sea para exigir una adecuada rendición de cuentas o para realizar la supervisión.
3. La Supen requiere acceso a la información de los procesos del RIVM para poder cumplir con las dos obligaciones fundamentales que le asigna la ley con respecto al RIVM. Concretamente: a) contribuir con la junta directiva de esa institución en la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen, para lo cual debe sugerir todas

PJD-8-2022

Página 24

las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los recursos y b) presentar al Comité de Vigilancia una evaluación del informe anual que la CCSS debe rendir sobre la situación actual y proyectada del RIVM.

VII. Recomendación

Se recomienda plantear una nueva consulta a la Procuraduría General de la Republica, con la finalidad de que el órgano asesor valore las conclusiones planteadas en este criterio, en particular, la posibilidad de interpretar el inciso c) del artículo 37 de la Ley 7523 en la dirección más racional y que mejor corresponda a la satisfacción del interés público. En otras palabras, interpretar esta norma según su contexto y finalidad, de tal forma que le permita a la Supen tener acceso a la información necesaria para supervisar el RIVM, de tal forma que pueda cumplir con las obligaciones que le asigna la ley.

Atentamente,

Elaborado por:
Jenory Díaz Molina, coordinadora

Aprobado por:
Nelly Vargas Hernández, directora

División Asesoría Jurídica