DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU - 123 -2021

INFORME DE / PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA SUPERVISIÓN DEL REGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE POR PARTE DE LA SUPEN

EXPEDIENTE N° 21.538

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO POR:
M° MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE AREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:
SILVIA SOLÍS MORA
DIRECTOR

14 DE JUNIO DE 2021

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. ANALISIS DE FONDO 4

2.1 Sobre la Ley de Protección al Trabajador. 4

2.2 Superintendencia de Pensiones 5

2.3 Sobre el principio de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social 8

III. ANALISIS JURÍDICO 10

Artículo 1 10

Artículo 2.- Reformas a la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias. N° 7523 15

Artículo 3.- Reformas a la Ley Orgánica de la CCSS 24

IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA 28

V. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO 28

VOTACIÓN 28

DELEGACIÓN 28

CONSULTAS 28

Obligatorias 28

Facultativas 29

VI. FUENTES CONSULTADAS 29

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU - 123 -2021

INFORME JURÍDICO[1]

LEY PARA LA SUPERVISIÓN DEL REGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE POR PARTE DE LA SUPEN

Expediente N. 21.538

I. RESUMEN DEL PROYECTO.

En tres artículos la iniciativa pretende reformar tres leyes:

1.- La Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983, concretamente los artículos 2 y 58. En el primer caso para incluir al Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) como parte de las entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones; y en el segundo, para que las comisiones que aplica el SICERE por la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas sean autorizadas por la Superintendencia de Pensiones SUPEN

2.- La Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523. En el artículo 2 pretende reformar los artículos 37, 38, 46 y 58 de la mencionada ley, en los siguientes términos:

1. Reformar el inciso c) y adicionar un inciso e) al artículo 37.
2. Adicionar un inciso h) al artículo 38, corriendo al efecto la numeración.
3. Reformar los incisos a), b), e), g), i) del artículo 46.
4. Reformar el artículo 58.

En cuanto al artículo 38 se establece la adición de un inciso el cual determina una nueva atribución del Superintendente de Pensiones que es: "*h) Proponer al Consejo Nacional las normas que se requieran para regular las labores que desempeña el Sistema Centralizado de Recaudación. "*

También se dispone la reforma al artículo 46 para que además de referirse a los entes regulados, se incluyan también a los entes supervisados para ser sancionados con infracciones muy graves, dentro de los que puedan ser

[1] Elaborado por**: Alexis Zamora Ovares,** Asesor Parlamentario; supervisado por **M° Mayela Chaves Villalobos** Jefe de Área Internacional y Comercio Exterior. Revisión final y autorización a cargo de **Fernando Campos Martínez**, Director, ai del Departamento de Servicios Técnicos

considerados responsables por el incumplimiento de normativas o disposiciones emanadas de la Superintendencia de Pensiones SUPEN. Además para que en los incisos e) y i) en caso del incumplimiento de las normas relativas a la custodia de títulos y valores, y a las auditorías externas respectivamente; el ente regulado o supervisado deba cumplir además con lo que se establece en leyes especiales.

3.- Reforma la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social. Con ello se pretende la reforma al artículo 39 de la Ley Orgánica de la CCSS, Ley N° 17, para incorporar dos principios con los que deberá regirse la CCSS al momento de resolver el tema de la inversión de sus recursos: éstos deben estar calificados, valorados y registrados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero; y podrán ser invertidos "*en valores de emisiones extranjeras que se negocien en mercados de valores organizados en el territorio nacional o el extranjero en el porcentaje que autorice la Junta Directiva de la CCSS y de acuerdo con una política de inversión previamente definida*".

Finalmente, establece que los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una entidad de custodia debidamente autorizada.

La exposición de motivos no se da una justificación amplia de las razones para que la Superintendencia de Pensiones deba supervisar el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, únicamente señala que*: "Es de suma importancia que la Superintendencia pueda supervisar el fondo, ya que después de los resultados del último estudio actuarial del IVM incrementó la incertidumbre sobre la sostenibilidad del fondo"*.

El proponente menciona que esta iniciativa tiene como antecedente el proyecto de "**LEY DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD Y SOLIDEZ DE LAS JUBILACIONES EN COSTA RICA"** que se tramita bajo el expediente 20.927, el cual fue dividido en tres iniciativas para darle mayor viabilidad política, siendo ésta una de ellas.

II. ANALISIS DE FONDO

Con el fin de hacer más comprensible el análisis del presente informe, se exponen de seguido algunos términos relacionados con la iniciativa del expediente N° 21.538.

2.1 Sobre la Ley de Protección al Trabajador.

El artículo 1 de la iniciativa pretende reformar el inciso g) del artículo 2, y adicionar un párrafo segundo al artículo 58 de la Ley de Protección al Trabajador,

No. 7983. Por este motivo consideramos importante tener presente algunos aspectos que tienen que ver con el surgimiento de dicha ley, y su impacto en la sociedad costarricense.

La División Jurídica de la Superintendencia de Pensiones, en su oficio PJD-016-08, señaló que La Ley de Protección al Trabajador, No. 7983, se creó entre otros, con el objetivo de establecer un régimen obligatorio complementario a los sistemas tradicionales de pensión, contando en síntesis con dos componentes básicos, a saber: a) la creación de un "*Fondo de Capitalización Labora*l", otorgando al trabajador un ahorro laboral como un derecho irrefutable, ahorro que está conformado por una redistribución de la cesantía del trabajador, equivalente a un 3% del salario y b) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones, a través de "*un sistema multipilar*".

A su vez el sistema multipilar está conformado por un primer pilar consistente en el actual Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, o por los "regímenes públicos sustitutos", constituidos bajo el sistema de regímenes de capitalización colectiva. El segundo pilar, está conformado por un régimen obligatorio de pensiones complementarias, administrado por una operadora de pensiones complementarias mediante la apertura de una cuenta individual a nombre de cada trabajador, régimen que se financia con aportes obreros y patronales, que sumados llegan a un 4.25% del salario del trabajador. El tercer pilar, lo conforman los planes de pensión complementaria de carácter voluntario, los cuales se incentivan mediante el otorgamiento de algunos beneficios fiscales, cuyos aportes serán registrados y controlados por medio del Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS o directamente por la operadora de pensiones. El cuarto y último pilar, lo constituye el régimen no contributivo de pensiones, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya finalidad es otorgar pensiones a las personas de más bajos recursos que no tengan acceso a los otros regímenes.

2.2 Superintendencia de Pensiones

La iniciativa también viene a establecer reformas respecto a las atribuciones de la Superintendencia de pensiones SUPEN en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS, así como de las atribuciones del Superintendente. Por esta razón incluiremos algunas consideraciones relacionadas con este ente.

La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) se creó en agosto de año 1995, al amparo de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, y está adscrita al Banco Central de Costa Rica.

Sus funciones incluyen autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos, gestores y regímenes regulados por el Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica, como también supervisar los regímenes básicos de pensiones, los regímenes complementarios y el fondo de capitalización laboral.

A su vez, SUPEN está regulada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), creado en 1997 con la Ley Reguladora del Mercado de Valores.

El dictamen jurídico PJD-12-10 de la División Jurídica de la Superintendencia de Pensiones SUPEN, señala que, a partir de la Ley de Protección al Trabajador, las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización de todo el sistema de pensiones corresponden a la Superintendencia de Pensiones.

Mediante el uso de las atribuciones y facultades que le otorga la ley, la Superintendencia ejerce una serie de funciones, que además de estar dirigidas al logro de los objetivos de regulación y supervisión del sector de pensiones, procuran prevenir eventuales incumplimientos a las disposiciones legales, actuar con rapidez y eficiencia en salvaguarda de los intereses de los afiliados y contribuir al desarrollo de sector mediante la realización de estudios, actividades de difusión y otras iniciativas conducentes a elevar el nivel de profesionalismo en la actividad.

Es así como el artículo 33 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N°7523, dispone que la Superintendencia de Pensiones cuenta con dos tipos de facultades: las de regulación y las de supervisión.

Las facultades de regulación son aquellas que le permiten someter a las entidades sujetas a su competencia a determinados requisitos, restricciones y directrices, con el objetivo de mantener la integridad del sistema financiero. Con este fin, el artículo 38, inciso a), de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N°7523, dispone que le corresponde al Superintendente de Pensiones proponer al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) los reglamentos necesarios para cumplir las competencias y funciones de la Superintendencia a su cargo, y finalmente corresponde al Conassif aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, debe ejecutar la Superintendencia de Pensiones (el inciso b) del artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, N°7732).

Respecto a las facultades de supervisión, estas le permiten al Superintendente ejercer sobre las entidades sujetas a su competencia, cualquier acción directa de verificación e inspección (tanto in situ como extra situ). Estas facultades se

encuentran desarrolladas, principalmente, de los artículos 36, 38, 40 y 58 de la Ley N°7523.

Pero dicha ley, respetuosa de la autonomía de gobierno otorgada constitucionalmente en el artículo 73 a la CCSS, señala que la SUPEN no ejerce funciones de regulación sobre el Régimen de Invalidez, vejez y Muerte ni sobre lo relacionado con los seguros sociales, pero sí ejerce supervisión sobre la Caja en su condición de administradora de ese Régimen de Invalidez, siendo una supervisión limitada o circunscrita a lo que dispone el artículo 37 de la Ley N°7523 que señala:

> *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.*
> *b) Supervisar que la inversión de los recursos y la valoración de la cartera de inversiones se realice de acuerdo a 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*.

Por la autonomía de gobierno que la Constitución Política le otorgó a la CCSS, es que la Ley de Protección al Trabajador en su artículo 2 inciso g) y h) dispuso que la Caja Costarricense de Seguro Social, en su condición de administradora del RIVM, es una entidad supervisada, y no regulada[2].

Al respecto la Procuraduría General de la República se ha manifestado en relación al RIVM y la autorización y regulación de la SUPEN, en el Dictamen C-212-2010 de la siguiente manera:

> *"No solo se excluye la Caja del concepto de entidades reguladas, sino que el inciso g) claramente expresa que la Caja es supervisada en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. El fundamento de esa exclusión: lo dispuesto en el artículo 73 constitucional. Disposición que se constituye en un límite para lo dispuesto en la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N,*

---

[2]
ARTÍCULO 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos:
[…]
g) Entidades supervisadas. Todas las entidades autorizadas, la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley.
h) Entidades reguladas. Entidades supervisadas, con excepción de la CCSS.

7523 de, en cuanto a la regulación. Si bien el artículo 33 de esa norma establece que la Superintendencia de Pensiones `autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley`, lo cierto es que no puede autorizar ni regular el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Solo puede supervisarlo en los términos en que el legislador dispuso…"

2.3 Sobre el principio de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social

Dado que el proyecto de ley en su articulado pretende realizar reformas que impactan el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte perteneciente a la Caja, y además en su artículo 3 pretende modificar el artículo 39 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17, conviene tener presente algunas consideraciones en torno al principio de autonomía que le ha sido conferido a esa institución según el artículo 73[3] constitucional.

La Sala Constitucional[4] se refirió al principio de autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social, señalando que:

> *"En nuestro ordenamiento jurídico, existen tres formas de autonomía:* ***a)*** *administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo, sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración;* ***b)*** *política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, dictarse sus propios objetivos; y,* ***c)*** *organizativa, que es la capacidad de organizarse con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía se da frente al Poder Ejecutivo y en el tercero también frente al Legislativo. La autonomía usualmente comprende las potestades de formular planes o fijar los fines y metas del ente, darse los mecanismos internos de planificación funcional y financiera a través de los presupuestos y, por último, el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. La Caja es el ente encargado de la administración de la seguridad social y está dotada de máxima autonomía para el desempeño de su importante función. En armonía con lo anterior, mediante los artículos 3 y 23, de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro*

3 Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.
La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.
No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.
Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

4 Sala Constitucional. Resolución Nª 2016-001692

Social, su Junta Directiva tiene plena competencia para establecer los alcances de las prestaciones propias de la seguridad social vía reglamento, de manera que puede definir las condiciones, beneficios y requisitos de ingreso de cada régimen de protección con sustento en estudios actuariales, a fin de no quebrar el sistema. Así entonces, el grado de autonomía que constitucionalmente se le dio a la Caja Costarricense de Seguro Social en su artículo 73, es el que se ha denominado como grado dos, que incluye autonomía administrativa y de gobierno. De manera que la ley o el legislador no puede interferir en materia de gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social, en virtud de la autonomía de gobierno de que goza esta institución. En consecuencia, los legisladores se encuentran inhibidos de tomar decisiones en materia de gobierno sobre la CCSS"

La norma constitucional es clara al establecer que para la administración y gobierno de los seguros sociales la Caja cuenta con autonomía administrativa que es la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente y también con autonomía de gobierno, que es la capacidad de dictarse sus propios objetivos.

La Procuraduría General de la República también se ha referido a la autonomía constitucionalmente otorgada a la Caja Costarricense del Seguro Social en materia de seguros sociales, de la siguiente manera:

Ese gobierno de los seguros sociales, entre los cuales se encuentra el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte significa un grado de autonomía diferente y superior que el establecido en el artículo 188 de la misma Constitución Política (Sala Constitucional, resolución N. 3403-94 de 15:42 hrs. De 7 de julio de 1994, reiterada en la 6256-94 de 9:00 hrs. de 25 de octubre del mismo año). En virtud de esa autonomía, ningún órgano o ente externo puede intervenir en la esfera dejada por el constituyente a favor de la Caja. Lo que significa que solo esta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno del Régimen de Invalidez, Vejez y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esa autonomía de gobierno significa un límite para el propio legislador y, obviamente para toda la autoridad administrativa, incluyendo a la Superintendencia de Pensiones. En razón de esa autonomía de gobierno especial de la Caja, esta no puede ser regulada, sino que le corresponde regular con carácter exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales… (Dictamen C-212-2010)

El Ente Procurador[5], además destacó las implicaciones que tiene la autonomía de gobierno y, en este sentido señaló que:

"De dicha norma constitucional, deriva que en materia de seguros sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social, cuenta con una autonomía que va más allá de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 188 de la Constitución Política a las demás instituciones autónomas, puesto que también se le reconoce una autonomía política, que le otorga capacidad para definir sus propias metas y autodirigirse, lo que

[5] Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-003-2012.

resulta en consecuencia incompatible con la dirección o imposición de límites por parte de otro órgano o ente. Sobre este tema, en el dictamen C-349-2004 del 16 de noviembre de 2004, la Procuraduría indicó lo siguiente:

´(…) nuestra Carta Política ha dotado a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, para independizarla así del Poder Ejecutivo y frente a la propia Asamblea Legislativa; esto último implica una serie de limitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de seguridad social(…)´

III. ANALISIS JURÍDICO

Artículo 1

Tal como lo señalamos anteriormente, el artículo 1 se refiere a reformas que se pretenden realizar específicamente a la Ley de Protección del Trabajador, con el objeto de que la SUPEN pueda realizar una mayor supervisión sobre la Caja.

.

Para ello, el artículo 1 pretende reformar el inciso g) del artículo 2 de la Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983; así como adicionar un párrafo segundo al artículo 58 de la misma ley.

El artículo se refiere a las definiciones que rigen el marco general de la Ley de Protección al Trabajador, y en tal sentido lo que se quiere es ampliar las entidades que serán supervisadas por la SUPEN que están descritas en el inciso g) del artículo 2 de esa ley, de manera que se incluya al Sistema Centralizado de Recaudación, conocido como SICERE como parte de las entidades supervisadas.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo que muestra el estado de la ley actual, y los cambios que se evidencian con la iniciativa los cuales se resaltan en negrita, respecto del inciso g) del artículo 2 de la Ley N° 7983.

Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983	**Proyecto de ley N° 21.538**
Artículo 2- Definiciones Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos: […]	Artículo 2- Definiciones Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos: […]

g) **Entidades supervisadas.** Todas las entidades autorizadas, la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley. […]	g) **Entidades supervisadas**. Todas las entidades autorizadas; la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, **así como el Sistema Centralizado de Recaudación;** y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley. […]

En este análisis debemos tener presente que el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), fue creado mediante el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943.

La Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica OJ-098-2001 del 18 de julio del 2001, indicó que el SICERE surge como:

> *"(…) un instrumento a favor de la CCSS para ejercer un control sobre los regímenes que, por mandato constitucional y legal, le corresponde administrar y gobernar y, de esa forma, cumplir con uno de los objetivos que se propuso el legislador con la Ley de Protección de Trabajador: luchar contra la evasión y la morosidad de las cuotas de los seguros sociales".*

Por su parte, respecto de las competencias de la Superintendencia de Pensiones SUPEN, dicha instancia determina que sus competencias se enmarcan en "*Autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos, gestores y regímenes contemplados en el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica*", además, de *"Supervisar los regímenes básicos de pensiones, los regímenes complementarios y el fondo de capitalización laboral*.[6]

Actualmente la norma se refiere a que la SUPEN pueda supervisar a todas las entidades autorizadas; y en el caso de la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Con la reforma se estaría ampliando ese mandato de supervisión, en el caso de la CCSS, al Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE).

[6] https://www.supen.fi.cr/funciones

Es importante tener presente que en la actualidad la SUPEN no tiene la posibilidad de supervisar o tener una visión completa del uso de esos fondos; es decir, los mismos se encuentran exentos ya que la CCSS los recibe de manera integral y posteriormente procede a clasificarlos, distribuirlos y a administrar aquellos que por ley así le corresponde. En ese proceso existe alguna información que podría constituirse en sensible, por ejemplo, el origen de los fondos provenientes de la parte patronal, lo cual hace que la Caja debe resguardar con un carácter de confidencial.

Otro aspecto relevante a tener presente en este análisis, es que la Ley Constitutiva de la CCSS le ha otorgado al SICERE un mandato legal relacionado con la gestión de la facturación, recaudación y distribución de los aportes a la Seguridad Social y de los regímenes de Pensiones Complementarias y Fondo de Capitalización Laboral, constituidos en la Ley de Protección al Trabajador. Ese proceso contempla aspectos que, en criterio de esta asesoría, forman parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado como el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales.[7]

Por las razones expuestas, esta asesoría considera que la reforma que se pretende establecer resulta excesivamente amplia, ya que se le estaría otorgando a la SUPEN la posibilidad de supervisar a la CCSS, no solo lo relativo en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, sino de todo lo relacionado con el Sistema Centralizado de Recaudación SICERE. Esta circunstancia podría interferir con competencias que son resorte exclusivo de la CCSS, según el mandato otorgado mediante el principio de autonomía de gobierno que se refiere el artículo 73 de la Carta Magna.

En virtud de lo anterior consideramos que la reforma sería inviable por contener problemas de inconstitucional.

Adición de un párrafo al artículo 58 Ley de Protección al Trabajador

El artículo 1 también propone modificar el artículo 58 que se refiere a las funciones que se le asignan al Sistema Centralizado de Recaudación SICERE, agregándole un párrafo final mediante el cual se determina que "*Las comisiones que aplique el SICERE por la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas, deberán ser autorizadas por la Superintendencia de Pensiones. (…)*".

[7] Sala Constitucional, resolución n.° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que muestra los cambios que se presentan con la adición del citado párrafo.

Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983	**Proyecto de ley N° 21.538**
ARTÍCULO 58.- **Sistema Centralizado de Recaudación de pensiones** El Sistema Centralizado de Recaudación llevará el registro de los afiliados. Ejercerá el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; a los fondos de capitalización laboral; a las cargas sociales cuya recaudación haya sido encargada a la CCSS y cualquier otra que la ley establezca, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social.	Artículo 58- **Sistema Centralizado de Recaudación de pensiones** El Sistema Centralizado de Recaudación llevará el registro de los afiliados. Ejercerá el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; a los fondos de capitalización laboral; a las cargas sociales cuya recaudación haya sido encargada a la CCSS y cualquier otra que la ley establezca, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social. **Las comisiones que aplique el SICERE por la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas, deberán ser autorizadas por la Superintendencia de Pensiones. Para lo anterior, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá remitirle toda la información que esta requiera, con el propósito de que la comisión sea establecida al costo y evitar subsidios entre los prestatarios del servicio de recaudación.**

Según la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000, al SICERE se le han encargado competencias relacionadas con el registro de todo traslado de recursos que se produzcan a partir de movimientos realizados por personas trabajadoras afiliadas a los regímenes obligatorios de pensiones complementarias y los fondos de capitalización laboral; es decir, el SICERE funciona como un tipo de intermediario entre los trabajadores y las operadoras y entidades autorizadas para administrar los fondos creados por la citada Ley.

Precisamente por esa condición de entidad intermediaria que tiene el SICERE, la ley le faculta para el cobro de las comisiones.

Sobre el cobro de dichas comisiones, la Procuraduría General de la República se ha referido en el Dictamen N° 321 del 16 de setiembre de 2008, cuando determinó que el: *"(…) SICERE debe cobrar a toda operadora de pensiones y demás entes autorizados los costos de su actividad respecto de los fondos que estas entidades administran. En consecuencia, las operadoras y demás entes autorizados deben hacerse cargo de los costos que implica el funcionamiento de SICERE, pagando una comisión por recaudación sobre los recursos que el Sistema les haya trasladado*. (…)".

Por otra parte, en relación con la pretensión para que la SUPEN autorice las comisiones que aplique el SICERE por la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas, en el acta del acta del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de la sesión 1332-2017, celebrada el 16 de mayo del 2017, se determinó que la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), es órgano de máxima desconcentración, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, y adscrita al Banco Central de Costa Rica; y que le corresponde a esta instancia autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos y regímenes contemplados en esa Ley, así como aquellos que le sean encomendados en virtud de otras leyes; y la actividad de las operadoras 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.

Además, el artículo 38, inciso f)[8], de la Ley 7523 establece que corresponde al Superintendente de Pensiones adoptar todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo de las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización que le competen a la Superintendencia, según la ley y las normas emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).

Pero la Ley de Protección al Trabajador, en su artículo 2 inciso h)[9], cuando se refiere a las definiciones contempladas en la ley, excluye a la CCSS de la regulación de la Superintendencia y en el inciso g)[10] al RIVM de la supervisión de ésta.

---

[8] Ley 7523 Artículo 38.- Atribuciones del Superintendente de Pensiones. El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones: (…) f) Adoptar todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo de las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización que le competen a la Superintendencia, según esta ley y las normas emitidas por el Consejo Nacional

9Ley de Protección al Trabajador ARTÍCULO 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos: h) Entidades reguladas. Entidades supervisadas, con excepción de la CCSS.

10 Ley de Protección al Trabajador ARTÍCULO 2.- (…) g) Entidades supervisadas. Todas las entidades autorizadas, la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y todas las

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, y abocándonos concretamente a lo que la norma propone, en el sentido de que la SUPEN autorice las comisiones que aplique el SICERE por concepto de la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas; esta asesoría considera que esa competencia que se le quiere imponer a la SUPEN constituye un acto de regulación que invade competencias que le corresponden de manera exclusiva a la CCSS; razón por la cual se estaría violentando la autonomía de gobierno conferida a dicha entidad, conforme lo establece el artículo 73 de la Constitución Política.

Por lo anterior, consideramos que la reforma puede violentar el principio constitucional del artículo 73 de la Carta Magna.

Artículo 2.- Reformas a la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias. N° 7523

Mediante el artículo 2 se quiere reformar los artículos 37, 38, 46 y 58 la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523, en los siguientes términos:

1. Reformar el inciso c) y adicionar un inciso e) al artículo 37.
2. Adicionar un inciso h) al artículo 38, corriendo al efecto la numeración.
3. Reformar los incisos a), b), e), g), i) del artículo 46.
4. Reformar el artículo 58.

Seguidamente se presenta un cuadro comparativo para evidenciar los cambios propuestos. Posterior a cada uno de ellos se realiza el análisis jurídico correspondiente.

1. **Refórmese el inciso c) y adiciónese un inciso e) al artículo 37.**

Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523.	**Proyecto de ley N° 21.538**
	1- Refórmese el inciso c) y adiciónese un inciso e) al artículo 37, los cuales se leerán:

entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley

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: […] 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.~~ […]	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: […] c) Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información **que la CCSS debe suministrar a la Superintendencia, y que esta requiera para cumplir con las atribuciones que le asigna la Ley.** […] e) **Velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios a los que tienen derecho los afiliados al Régimen y la calidad del servicio.**

Con esta reforma se pretende que al artículo 37 inciso c) de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523, que se le autorice a la Superintendencia de Pensiones SUPEN, para que pueda solicitar a la CCSS cualquier tipo de información. En la actualidad la ley únicamente permite que dicha información sea únicamente de carácter financiero.

En este sentido consideramos que los alcances de la nueva redacción del inciso c) del artículo 37de la ley es excesivamente amplia, pues en virtud de ella, la SUPEN podría solicitar todo tipo de información a la CCSS, relacionada con los fondos provenientes del régimen del IVM.

Tal y como se indicó en otro apartado de este informe, la CCSS maneja una gran cantidad de información, alguna de la cual podría ser clasificada como sensible, o encontrarse enmarcada dentro del marco de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales.[11] En virtud de ese

[11] Sala Constitucional, resolución n.° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25

carácter, dicha información requiere ser administrada y custodiada de manera exclusiva por la CCSS.

La información podría ser tan amplia y variada que podría relacionarse incluso con aspectos tales como, el origen de los fondos de los contribuyentes, o de otros asuntos contemplados en la esfera de información sensible que debe estar resguarda por esta entidad.

En virtud de lo anterior, esta asesoría considera que la redacción de la norma podría ser inviable jurídicamente por violentar el principio de autonomía de gobierno que le confiere la Constitución Política en su artículo 73 a la Caja Costarricense de Seguro Social; el cual 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.

El artículo también pretende adicionar un inciso e) al artículo 37, mismo que establece que dentro de las atribuciones de la Superintendencia en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS, esté el velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios a los que tienen derecho los afiliados al Régimen y la calidad del servicio.

Previo al análisis de esta norma, es importante referirnos a los beneficios a los que tienen derecho las personas afiliadas al régimen del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). En primera instancia resulta relevante saber que tales beneficios provienen de los aportes realizados al régimen del IVM, los cuales están constituidos en los siguientes términos: Aporte trabajador: 4.00%, Aporte patrono: 5.25% Aporte Estado: 1.41%. Entre los principales servicios brindados por la CCSS y que dependen de este seguro se encuentran: la asistencia médica general, especializada y quirúrgica, los subsidios en dinero y los servicios de farmacia, laboratorio, odontología y prestaciones sociales, entre otros.

Consideramos que el contenido de la redacción del inciso e), concretamente cuando establece que la SUPEN velará *"(…) por la oportuna y correcta concesión de los beneficios a los que tienen derecho los afiliados al Régimen y la calidad del servicio*" pretende invadir una competencia que le corresponde de manera exclusiva a la CCSS, y consecuentemente querer incidir en el denominado núcleo duro o mínimo de los seguros sociales. Consecuentemente con lo anterior, podemos concluir que se trata de un asunto comprendido dentro de la materia propia de gobierno de la CCSS; en virtud de lo cual, esta asesoría considera que se violentaría el principio de autonomía que le ha conferido el artículo 73 de la Carta Magna.

---

de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003.

Por las razones expuestas, esta asesoría es del criterio de que norma podría eventualmente ser inconstitucional por constituir una violación al artículo 73 constitucional.

Adición de un inciso h) al artículo 38, corriendo al efecto la numeración.

Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523.	**Proyecto de ley N° 21.538**
Artículo 38.- Atribuciones del Superintendente de Pensiones. El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones: […]	2- Adiciónese un inciso h) al artículo 38, corriendo al efecto la numeración, para que se lea: Artículo 38- Atribuciones del Superintendente de Pensiones El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones: […] h) **Proponer al Consejo Nacional las normas que se requieran para regular las labores que desempeña el Sistema Centralizado de Recaudación**. […]

El artículo 2 de la iniciativa pretende la adición de un inciso nuevo el cual determina como una nueva atribución del Superintendente de Pensiones el: "*h) Proponer al Consejo Nacional las normas que se requieran para regular las labores que desempeña el Sistema Centralizado de Recaudación.* "

De previo al análisis jurídico de esta norma, tomaremos en consideración que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) es un órgano colegiado de dirección superior, cuyo fin es el de dotar de uniformidad e integración a las actividades de regulación y supervisión del Sistema Financiero Costarricense. La labor directiva del CONASSIF se ejerce sobre la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).[12]

[12] Tomado de http://www.conassif.fi.cr/

La adición pretende que, dentro de las atribuciones del Superintendente de Pensiones, se encuentre además de las señaladas, el proponer al Consejo Nacional (CONASSIF) las normas que se requieran para regular las labores que desempeña el Sistema Centralizado de Recaudación. Esta acción se convertiría indirectamente en una actividad de regulación por parte de la SUPEN a través del Superintendente, lo cual estaría violentando el principio de autonomía que rige a la CCSS, según lo establecido en el artículo 73 constitucional.

Tal y como lo ha expresado la Procuraduría General de la República[13], 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.

Por lo anteriormente esta norma no tiene viabilidad constitucional.

Reforma al artículo 46 de la Ley N° 7523, incisos a), b), e), g), i).

El artículo 2 pretende también reformar los incisos a), b), e), g), i) del artículo 46 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523. El citado artículo se refiere a las denominadas "*infracciones muy graves*".

Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523.	**Proyecto de ley N° 21.538**
Artículo 46.- Infracciones muy graves. Incurrirán en infracciones muy graves: a) El ente regulado que impida u obstaculice la supervisión de la Superintendencia. b) El ente regulado que no suministre a la Superintendencia la información requerida por ella dentro del plazo otorgado al efecto, o suministre datos falsos.	Refórmense los incisos a), b), e), g), i) del artículo 46 para que se lean: Artículo 46- Infracciones muy graves. Incurrirán en infracciones muy graves: a) El ente regulado **o supervisado** que impida u obstaculice la supervisión de la Superintendencia **o que no acate las acciones correctivas, preventivas o las demás ordenes impartidas por la Superintendencia**. b) El ente regulado **o supervisado** que no suministre a la Superintendencia la información

[13] Procuraduría General de la República. Dictamen: N° 212 - 2010

(…) e) El ente regulado que incumpla con las normas relativas a la custodia de títulos y valores, previstas en el artículo 66 de la Ley de protección al trabajador. (…) g) El ente regulado que no lleve la contabilidad o los registros legalmente exigidos o los lleve con vicios o irregularidades esenciales que dificulten conocer la situación patrimonial o financiera de la entidad o las operaciones en que participa. (…) i) El ente regulado que, incumpla la obligación de someterse a las auditorías externas en los términos fijados en el inciso n) del artículo 42 de la Ley de protección al trabajador, o presente informes de auditorías externas con vicios o irregularidades sustanciales. (…)	requerida por ella dentro del plazo otorgado al efecto, o suministre datos falsos. […] e) El ente regulado **o supervisado** que incumpla con las normas relativas a la custodia de títulos y valores, previstas en el artículo 66 de la Ley de protección al trabajador **o en leyes especiales.** […] g) El ente regulado **o supervisado** que no lleve la contabilidad o los registros legalmente exigidos o los lleve con vicios o irregularidades esenciales que dificulten conocer la situación patrimonial o financiera de la entidad o las operaciones en que participa. […] i) El ente regulado **o supervisado** que incumpla la obligación de someterse a las auditorías externas en los términos fijados en el inciso n) del artículo 42 de la Ley de protección al trabajador**, o en leyes especiales**, o presente informes de auditorías externas con vicios o irregularidades sustanciales. (…)

Los incisos a), b), e), g), i) del artículo 46 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523, pretenden ser reformados para que además de referirse a los entes regulados, se incluyan también a los entes supervisados que pueden incurrir en infracciones graves, dentro de los que puedan ser considerados responsables por el incumplimiento de normativas o disposiciones emanadas de la Superintendencia de Pensiones SUPEN.

Actualmente los artículos del 46 a 49 de la Ley N°7523 están diseñados de tal forma que solo pueden ser aplicables a las entidades reguladas. Así lo expresó la Procuraduría General de la República en el dictamen C-175-2011, en el que concluye que "*Puesto que la Caja no es regulada, no puede incurrir en ninguna de las conductas sancionadas en la Ley 7523 […] Se sigue de lo expuesto que ni la negativa o retardo de suministro de la información requerida por la SUPEN a la*

CCSS ni el apartarse de las recomendaciones por la SUPEN autorizan a este órgano a imponer sanciones administrativas a la Entidad de Salud".

Vistas las reformas y adiciones que se pretenden realizar mediante el expediente N° 21.538, observamos que lo que se quiere es convertir a la SUPEN en un órgano de supervisión de la CCSS.

Respecto de lo anterior, primeramente debemos destacar que tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República[14], el caso de la CCSS, se encuentra amparada no solo por el principio de autonomía que rige a las instituciones autónomas conforme al artículo 188 constitucional, sino por autonomía lo es en un grado distinto y superior, porque además de autonomía política o de gobierno plena, tiene la administración y el gobierno de los seguros sociales a su cargo; lo cual le otorga capacidad suficiente para definir sus propias metas y autodirigirse en esa materia. Dicha autonomía será ejercida por medio de su Junta Directiva, y por vía reglamentaria, como una instancia decisoria autónoma en la definición y regulación.

Ese carácter de autonomía reforzada de la CCSS es contemplado por el Órgano Procurador[15], cuando estableció que:

> *"(…) No solo se excluye la Caja del concepto de entidades reguladas, sino que el inciso g) claramente expresa que la Caja es supervisada en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. El fundamento de esa exclusión: lo dispuesto en el artículo 73 constitucional. Disposición que se constituye en un límite para lo dispuesto en la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N, 7523 de, en cuanto a la regulación. Si bien el artículo 33 de esa norma establece que la Superintendencia de Pensiones `autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley`, lo cierto es que no puede autorizar ni regular el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.* ***Solo puede supervisarlo en los términos en que el legislador dispuso****… [Lo resaltado no es del original].*

Además, en el caso de los incisos e), i) agrega conductas que no estaban contempladas anteriormente, pues se refiere a la imposición de la sanción a otras conductas contempladas en leyes especiales. Esa redacción tan amplia e imprecisa de la norma podría violentar el principio de tipicidad y el de legalidad en materia penal.

En razón de las consideraciones anteriores, esta asesoría es del criterio de que la norma es inviable por violentar el principio de legalidad en materia penal.

---

14 Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica: 091 - J del 26/09/2018

15 Procuraduría General de la República C-212-2010

Reforma al artículo 46 de la Ley N° 7523, incisos e) y i).

Además de lo que se ha dicho sobre la reforma planteada al artículo 46 de la Ley N° 7523, tenemos que concretamente en los incisos e) y i) se pretende que, en caso del incumplimiento de las normas relativas a la custodia de títulos y valores, y a las auditorías externas respectivamente; el ente regulado o supervisado deba cumplir además con lo que se establece en leyes especiales.

Sobre la reforma a la que se refiere el párrafo anterior, conviene tener presente el concepto de "*ley especial",* y la diferencia con una ley general. Al respecto la doctrina ha establecido que:

> *"Como ha sido puesto en evidencia por la doctrina y jurisprudencia, el criterio de especialidad es un criterio relacional, en el sentido en que ninguna norma es por sí misma especial, sino que lo es en comparación con otra. La norma "especial" constituye una excepción respecto de lo dispuesto por otra de alcance más general. Lo que impide que el supuesto de hecho regulado por la norma quede comprendido en el más amplio de la ley de alcance general":*[16]

Por otro lado, es importante resaltar lo expresado por la Procuraduría General de la República[17], cuando señaló que:

> *"(…) la norma especial prevalece sobre la general. Aquí estamos ante el supuesto de normas de igual jerarquía y que pueden tener o no la misma fecha de vigencia, debiendo optar el operador jurídico por la especial frente a la general".*

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado consideramos que la redacción de la norma en estudio es excesivamente amplia, lo cual la constituye en un tipo sancionatorio muy abierto; por lo cual consecuentemente podría constituir una violación al principio de tipicidad, según el cual todas las conductas objeto de una eventual sanción deberán estar claramente definidas por la norma sancionatoria

4. Reforma del artículo 58.

En el punto 4 del artículo 2 se pretende reformar el artículo 58 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523, el cual se refiere a labores de supervisión.

---

[16] Tomado del criterio de la Procuraduría general de la República C-079-2004 de 8 de marzo de 2004. L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, p.345.

[17] Procuraduría General de la República Dictamen C-038-2003

Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523.	**Proyecto de ley N° 21.538**
Ejercicio de las Potestades de Fiscalización y Sanción Artículo 58.- Labores de supervisión. En las labores de supervisión y vigilancia de la Superintendencia sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, podrá efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades ~~reguladas~~ cuando lo considere oportuno, a fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas~~; asimismo, deberá velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las entidades reguladas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley~~. (Así adicionado mediante el artículo 79 de la ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000).	Artículo 58- Labores de supervisión En las labores de supervisión y vigilancia de la Superintendencia sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, podrá efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades **supervisada**s cuando lo considere oportuno, a fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas. **Las entidades supervisadas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley. Asimismo, en el caso de las entidades reguladas deberá velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión.**

La propuesta de la norma es que, en adelante la SUPEN tenga potestades para efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia, ya no sobre las entidades reguladas, sino sobre las supervisadas.

Asímismo, determina que las entidades supervisadas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley; lo cual obliga, en el caso de la CCSS a brindar no solamente información financiera como ocurre en la actualidad, sino que sería todo tipo de información.

Dado que la norma amplía el rango de información que debe suministrar la CCSS a la SUPEN, la cual al no ser clasificada podría tratarse de información perteneciente

a lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales;[18] en razón de lo cual la CCSS determine que se trata de información que por razones de legalidad deba reservarse para su administración y custodia.

En razón de las consideraciones anteriores, esta asesoría es del criterio de que la norma pretende invadir competencias que son exclusivas de la CCSS en el marco de su autonomía de gobierno, y eventualmente puede presentar problemas de constitucionalidad por violentar el artículo 73 de la Constitución Política, el cual consagra el principio de autonomía de la CCSS.

Artículo 3.- Reformas a la Ley Orgánica de la CCSS

El artículo 3 pretende reformar el artículo 39 de la Ley Orgánica de la CCSS, Ley N° 17.

Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17.	**Proyecto de ley N° 21.538**
Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios: (…) c) Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. d) Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.	Artículo 39- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios: (…) c) Deberán estar calificados, **valorados y registrados** conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. d) Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.

[18] Sala Constitucional, resolución n.° 9734-2001 de las 14:23 horas del 26 de setiembre de 2001. En sentido similar pueden consultarse las sentencias 3853-93 de las 9:09 horas del 11 de agosto de 1993, 1059-94 de las 15:39 horas del 22 de febrero de 1994, 9580-2001 de las 16:17 horas del 25 de setiembre de 2001, 10546-2001 de las 14:59 horas del 17 de octubre de 2001 y 2355-03 de las 14:48 horas del 19 de febrero del 2003.

	Podrán ser invertidos en valores de emisiones extranjeras que se negocien en mercados de valores organizados en el territorio nacional o el extranjero en el porcentaje que autorice la Junta Directiva de la CCSS y de acuerdo con una política de inversión previamente definida.
e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general. Para la construcción de vivienda para asegurados, la Caja podrá destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) a la compra de títulos valores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda. Además, para el uso de tales recursos, se autoriza a ambas instituciones para suscribir convenios de financiamiento con las asociaciones solidaristas y las cooperativas con el propósito de que otorguen créditos hipotecarios para vivienda a los asociados. Dentro de este límite, la Caja podrá otorgar préstamos hipotecarios para vivienda a los afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando se realicen en condiciones de mercado. Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados ~~en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Además, la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado.~~ Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja	e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general. Para la construcción de vivienda para asegurados, la Caja podrá destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) a la compra de títulos valores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda. Además, para el uso de tales recursos, se autoriza a ambas instituciones para suscribir convenios de financiamiento con las asociaciones solidaristas y las cooperativas con el propósito de que otorguen créditos hipotecarios para vivienda a los asociados. Dentro de este límite, la Caja podrá otorgar préstamos hipotecarios para vivienda a los afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando se realicen en condiciones de mercado. Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados **en una entidad de custodia debidamente autorizada**. Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios.

Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios. 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." (Así reformado por los artículos 85 y 87 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)	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 propuesta de reforma al inciso c) del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17, pretende incorporar dos principios al momento de resolver la CCSS el tema de la inversión de sus recursos. Estas serían la valoración y el registro de los recursos de inversión por parte de la CCSS.

Respecto del inciso d) lo que se pretende es adicionar un nuevo párrafo para autorizar a la CCSS que los recursos puedan “*ser invertidos en valores de emisiones extranjeras que se negocien en mercados de valores organizados en el territorio nacional o el extranjero en el porcentaje que autorice la Junta Directiva de la CCSS y de acuerdo con una política de inversión previamente definida*”.

Mediante la reforma al inciso c) se reflejan dos cambios. El primero es que se establece que los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una entidad de custodia debidamente autorizada; y por tanto para darle concordancia, se elimina la mención que hace el artículo vigente en el sentido de que la custodia se realice en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores.

También plantea eliminar la redacción del actual inciso e), en cuanto a que: *"la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado*."

Tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República,[19] "(…) la norma constitucional dispone que los seguros sociales, producto de la contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores tiene como fin proteger a estos últimos contra "*los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muertes y demás contingencias que la ley determine*"; lo cual significa que los recursos de la seguridad social no pueden ser utilizados para fines diferentes de los establecidos en la Constitución Política.

No obstante lo anterior, en criterio del Ente Procurador[20] la inversión de los recursos disponibles de la seguridad social fue autorizada por la Ley Constitutiva de la CCSS, con el fin de que dichos recursos no se desmejoraran, o sea, con el fin de que generen los rendimientos necesarios para garantizar, al menos, su valor en el tiempo.

Consideramos que la propuesta de modificar el artículo 39 de la Ley Constitutiva de la CCSS, podrían interpretarse como una oportunidad de mejora en los rendimientos de los recursos provenientes de la seguridad social, de manera que puedan significar una garantía, no solo de disponibilidad de los recursos, sino de ganancias por sus inversiones.

Esta asesoría considera que la propuesta no violenta ninguna disposición del orden constitucional ni legal costarricense, y que más bien podría interpretarse como un mecanismo de inversión y mejora en los rendimientos de recursos de la CCSS, bajo criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez de dichos fondos.

Por las razones expuestas, considera esta asesoría que la norma puede proceder si las señoras y señores diputados así lo determinan, invocando razones de oportunidad y conveniencia.

[19] Procuraduría General de la República. Dictamen N° 390 - 2020
20 Procuraduría General de la República. Dictamen C-297-2006

IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

Sobre la manera en que se ha estructurado el artículo 2, nos permitimos llamar la atención de que la redacción del enunciado no corresponde a una adecuada técnica legislativa; pues podría llevar a confusión al operador jurídico. Consideramos que la redacción debería ser la siguiente: “ARTÍCULO 2- Se reforman los artículos 37, 38, 46 y 58 de la Ley N°7523, Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, de 7 de julio de 1995, para que en adelante digan: (…). “

V. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

VOTACIÓN

De conformidad con el párrafo penúltimo del artículo 24 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de los dos tercios del total de los diputados por cuanto con la supervisión y regulación que se pretende del Sicere, la Superintendencia va a tener acceso a información alguna de la cual podría ser clasificada como sensible, o encontrarse enmarcada dentro del marco de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado el núcleo duro o mínimo de los seguros sociales. Si bien se trata de modificaciones a una institución autónoma, las propuestas a esta ley no modifican la naturaleza jurídica ni las funciones esenciales de la CCSS.

DELEGACIÓN

Por requerirse una votación calificada para su aprobación de los dos tercios del total de los diputados, este proyecto NO puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena y necesariamente deberá ser votado por el Plenario Legislativo.

CONSULTAS

Obligatorias

- Caja Costarricense Seguro Social
- Banco Central de Costa Rica (por estar la SUPEN adscrita)

Facultativas

- Contraloría General de la República
- Superintendencia de Pensiones
- Operadoras de Pensiones Complementarias: BAC.SJ, CCR Pensión, BN-Vital, OPC-CCSS, Popular Pensiones, Vida Plena OPC.
- Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
- Fondo de Pensiones del Benemérito Cuerpo de Bomberos
- Dirección Nacional de Pensiones

VI. FUENTES CONSULTADAS

LEYES DE LA REPÚBLICA.

- ✓ Constitución Política de Costa Rica.
- ✓ Ley de Protección al Trabajador, No. 7983.
- ✓ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943.
- ✓ Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementaria, N.° 7523.

PODER JUDICIAL

Sala Constitucional

- ✓ Resolución Nº 001692-2016
- ✓ Resolución Nº 07788-2010
- ✓ Resolución Nº 000019-2016
- ✓ Resolución N° 2017736- 2012
- ✓ Resolución N° 3853-1993
- ✓ Resolución N° 1059-1994
- ✓ Resolución N° 9580-2001
- ✓ Resolución N° 9734-2001
- ✓ Resolución N° 10546-2001
- ✓ Resolución N° 2355-2003

Sala Segunda

Tribunal Contencioso Administrativo

- ✓ Resolución N° 473 – 2005

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Octava

- ✓ Resolución Nº 44-2014

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ✓ Opinión Jurídica OJ-098-2001
- ✓ C-275-2004.
- ✓ C-079-2004.
- ✓ Dictamen C-038-2003.
- ✓ Dictamen N° 321 – 2008
- ✓ C-212-2010.
- ✓ Opinión Jurídica: 091-2018.

PORTALES DE INTERNET

- ✓ https://www.supen.fi.cr/funciones
- ✓ http://www.conassif.fi.cr/

OTRAS FUENTES

División Jurídica de la Superintendencia de Pensiones SUPEN.

- ✓ Oficio N° PJD-016-2008.
- ✓ Oficio N° PJD-12-2010.

Consejo Nacional de Supervisión de Entidades Financieras (Conassif).

- ✓ Acta del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de la sesión 1332-2017, celebrada el 16 de mayo del 2017.

Otros

L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid.

Elaborado por / azo
/*lsch//14-6-2021
c. archivo//21538