

## Informe de Investigación

### TÍTULO: LA APERTURA DEL MERCADO DE SEGUROS

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Constitucional	<b>Descriptor:</b> Monopolios Estatales
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> Mercado de Seguros, Apertura, Monopolio, Regulación, Tratado de Libre Comercio.
<b>Fuentes:</b> Doctrina	<b>Fecha de elaboración:</b> 09/10

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>2. DOCTRINA.....</b>	<b>2</b>
a) Negociación del TLC y sus disposiciones en materia de apertura de seguros y los compromisos adoptados.....	2
i. Compromisos Generales.....	5
Trato nacional.....	5
Trato de nación más favorecida.....	5
Acceso a mercados.....	5
Comercio transfronterizo.....	6
ii. Compromisos Específicos.....	6
Preámbulo.....	7
Compromisos graduales de apertura del mercado.....	8
b) Implementación del TLC en el mercado de seguros.....	9
a. Gradualidad.....	9
b. Comercio Transfronterizo.....	10
c. Derecho de establecimiento para proveedores de seguros en el país.....	12
d. Bilateralidad, multilateralidad y terceros.....	12
e. Seguros Sociales .....	13
c) Obligación de creación de una autoridad reguladora del mercado de seguros.....	14
<b>3. NORMATIVA.....</b>	<b>18</b>
a) Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos .....	18



## 1. RESUMEN

El presente informe de investigación contiene una recopilación de información sobre la apertura del mercado de seguros en Costa Rica a partir de la entrada en vigencia del TLC, se incluye doctrina nacional, y la normativa vigente al respecto.

## 2. DOCTRINA

### ***a) Negociación del TLC y sus disposiciones en materia de apertura de seguros y los compromisos adoptados***

[ZUMBADO ALFARO]<sup>1</sup>

*“La historia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos data de los primeros años de la década de los 90’s momento en que la región se encontraba preocupada por los efectos adversos que podría acarrear la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Sin embargo, no fue sino hasta diez años después, en abril del 2001, cuando los ministros de comercio centroamericanos se reunieron para corroborar sus intereses en la suscripción de un acuerdo comercial.*

*Desde noviembre del 2001 y hasta finales del año 2002, se celebraron una serie de reuniones en las que se trataron temas relacionados con la política comercial de los seis países del istmo. “[Estas reuniones] permitieron la discusión conceptual y el intercambio de información entre los países, permitiendo definir las áreas donde las posiciones eran coincidentes, y de otras en las que no lo eran. Asimismo, estas reuniones ayudaron a mejorar la capacidad de coordinación entre los países centroamericanos, preparándolos para un proceso de negociación en conjunto”<sup>1</sup>*

1 Arata España (Italo) y otros. El Impacto de la Apertura del Monopolio de los Seguros, ante el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y los Estados Unidos de América. Tesis de grado para optar por la licenciatura en Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2005. p. 39.



*Durante el mes de enero del año 2003, los ministros de comercio de los países centroamericanos y de Estados Unidos se reunieron en la ciudad de Washington para formalizar el lanzamiento de las negociaciones del Tratado en cuestión.*

*Desde el inicio de las conversaciones con miras a la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, en referencia al tema de los seguros, los negociadores de Costa Rica sostuvieron la posición de que el carácter sensible de la materia lo excluía de la mesa de negociación tal y como había ocurrido en tratados anteriores suscritos por Costa Rica.<sup>2</sup> La posición del gobierno de Costa Rica de excluir de la negociación del Tratado de Libre Comercio, el tema de los seguros se mantuvo hasta finales del año 2003, momento en el cual los negociadores nacionales anunciaron que los Estados Unidos exigían como condición indispensable para la suscripción del tratado un compromiso que mostrara señales de apertura en dicho tema por parte de Costa Rica. Este argumento resultó suficiente para que de un momento a otro se incluyera dentro de la discusión del TLC el tema de los seguros.*

*Como consecuencia de la negociación de los servicios de seguros, se produjo la renuncia del Presidente Ejecutivo del INS, Germán Serrano Pinto, el cual argumentó que su criterio y el de la institución no fueron tomados en cuenta a la hora de incluir dentro de la negociación del TLC la materia de seguros. La posición que mantuvo el jerarca del INS en ese entonces fue en un primer término la exclusión de la negociación del tema del mercado de seguros. Posteriormente y ante las presiones externas su posición fue la apertura de los seguros comerciales pero en un plazo no menor de 5 años.<sup>3</sup>*

*El día 7 de enero del 2004, en una entrevista concedida al periódico la Nación el entonces jerarca del INS, Don Germán Serrano manifestó: “Considerando el tiempo que puede tardar impulsar una ley en la Asamblea Legislativa, que además exista algún tipo de oposición y que la gente quiera debatir sobre el tema, cinco años es un período razonable (...) Hablamos de una apertura únicamente en los seguros comerciales y no en aquellos que tienen un carácter social”<sup>4</sup>*

*Así las cosas, quedó finalmente conformada la sección H “Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Seguros”. Algunas personas aplaudieron el papel de los negociadores en este sentido mientras que otros fueron fuertes críticos de la poca transparencia y hermetismo con el*

2 Serrano Pinto (Germán). El TLC y los Seguros. 1 ed. San José Costa Rica. 2004. p, 18.

3 Villasuso (Juan Manuel). Los Seguros en la Negociación del TLC. p 5

4 La Nación. INS propone apertura en 5 años. 7 de enero de 2004.



*cual el tema fue manejado.*

*El economista y especialista en seguros Thelmo Vargas manifestó que era lógico que un tratado de libre comercio de esta naturaleza incluyese la petición de libre competencia en materia de seguros: “Un CAFTA que excluyera éstos sería incompleto [apertura del mercado de seguros] (...), la apertura venía como parte de un paquete que se tomaba o se rechazaba”.<sup>5</sup> Otra posición distinta es la del Director Ejecutivo de la Cámara Nacional de Sociedades de Fondos de Inversión (CNSFI), Víctor Chacón, quién estando de acuerdo con la apertura critica la forma en que se dio el proceso: “Considero que la apertura bajo la presión del CAFTA no era lo más conveniente; debió ocurrir hace diez años. No obstante, sin la presión del tratado, posiblemente aún no habríamos alcanzado un consenso”.<sup>6</sup>*

*(...)*

*Los compromisos que Costa Rica asume mediante la suscripción del Tratado de Libre Comercio (DR-CAFTA), implican no sólo la apertura del mercado de seguros, que hasta entonces había permanecido bajo en monopolio estatal, sino que a su vez el país asume la responsabilidad de modificar la regulación existente en cuanto a seguros.*

*Estos compromisos que el país asume en relación con el tema de seguros pueden ser encontrados en dos secciones distintas del tratado:*

*El Capítulo doce del mencionado texto regula todo lo relacionado con el comercio de servicios financieros, los cuales son compromisos genéricos que evidentemente aplican para todos los servicios financieros, incluidos los seguros. Dentro del mismo capítulo, la sección “H” establece particularmente los compromisos específicos asumidos por Costa Rica en materia de seguros. Básicamente las obligaciones que el país asume mediante esta sección tienden a asegurar el proceso de apertura total del sector de servicios de seguros en el país y la creación de una entidad supervisora del mercado de seguros.”*

---

5 Morales (Sergio) El TLC entre Centroamérica y Estados Unidos concretó la apertura del mercado de seguros y la creación de un nuevo marco regulatorio para la venta de estos productos en Costa Rica. Revista Apertura de Seguros. Superintendencia de Pensiones. Intendencia de Seguros. 2009. p. 7

6 Ídem, p. 8



## **i. Compromisos Generales**

### **Trato nacional**

*“El artículo 12.2 del Tratado de Libre Comercio define el principio de trato nacional de la siguiente manera: “Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio.”*

### **Trato de nación más favorecida**

*“En relación con el principio de nación más favorecida básicamente establece que los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus distintos interlocutores comerciales. Así por ejemplo si un país accede a otorgar a otro una disminución en el arancel aplicable a un producto en específico, entonces debe de aplicar ese beneficio a todo el resto de países.*

*Específicamente lo que el Tratado de Libre Comercio indica en relación con este principio es: “Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte, a las instituciones financieras de otra Parte, a las inversiones de los inversionistas en las instituciones financieras y a los proveedores transfronterizos de servicios financieros de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas, a las instituciones financieras, a las inversiones de inversionistas en instituciones financieras y a los proveedores transfronterizos de servicios financieros de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte.”*

### **Acceso a mercados**

*“Las condiciones en relación con el acceso a mercados, vienen a limitar el tipo de regulación que el Estado puede ejercer sobre el mercado. Así según el artículo 12.4, los países miembros se comprometen, en relación con respecto a instituciones financieras de otra Parte (otro país firmante del tratado), a no imponer limitaciones sobre el número de instituciones financieras que puedan*

*entrar en el mercado, el valor total de activos o transacciones de servicios financieros que estas compañías tengan o puedan tener, el número total de operaciones de servicios financieros o la cuantía total de la producción de servicios financieros. Incluso bajo este principio se excluye de la limitación por parte del estado del tipo de persona jurídica o empresa que pueda suministrar un determinado servicio.”*

### **Comercio transfronterizo**

*“Básicamente, el comercio transfronterizo consiste en “permitir a las personas localizadas en su territorio, y a sus nacionales dondequiera que se encuentren, comprar servicios financieros de proveedores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte localizados en el territorio de esa otra Parte o de cualquier otra Parte.” Esto no implica dejar al Estado carente de cualquier regulación en este sentido, pues expresamente se manifiesta que el Estado está en capacidad de exigir, por ejemplo, el registro de los proveedores del servicio transfronterizo dentro de su territorio y además esto no implica que un proveedor de servicios transfronterizos tengan plena libertad de “hacer negocios” o “anunciarse” dentro del territorio de la otra Parte, todo lo contrario, el Estado puede regular este tipo de actividades comerciales.”*

### **ii. Compromisos Específicos**

*“Como ya se ha mencionado, la sección H, del capítulo doce del Tratado de Libre Comercio enumera los compromisos que el país asume específicamente en relación con el tema de los seguros. La referida sección H consta de tres subsecciones: la primera titulada “Preámbulo” en la cual se enuncia de manera general las consideraciones que motivan al gobierno de Costa Rica a asumir los compromisos de esta sección; la segunda denominada “Modernización del INS y del marco jurídico de Costa Rica en el sector seguros” en la cual el país se compromete básicamente a establecer una autoridad supervisora de seguros, la cual se establecería a más tardar al 1 de enero del 2007<sup>7</sup>; y por último la tercera subsección titulada “Compromisos graduales de apertura del*

<sup>7</sup> Nuestro país no ha estado en capacidad de cumplir con muchos de los plazos establecidos en estas secciones del Tratado. Así por ejemplo, a pesar de que el Tratado establece como 1 de enero de 2007 la



mercado”, estos compromisos pueden subdividirse en dos puntos fundamentales: 1. Compromisos transfronterizos y 2. Derecho de establecimiento para proveedores de seguros.

### **Preámbulo.**

*“Literalmente el preámbulo de la sección H del capítulo 12 del TLC menciona: “El Gobierno de la República de Costa Rica: reafirmando su decisión de asegurar que el proceso de apertura de su sector de servicios de seguros se base en su Constitución Política; enfatizando que dicho proceso será en el beneficio del consumidor y deberá alcanzarse gradualmente y sobre la base de regulación prudencial; reconociendo su compromiso de modernizar el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el marco jurídico de Costa Rica en el sector de seguros; asume a través de este Anexo los siguientes compromisos específicos sobre servicios de seguros.”<sup>8</sup>*

*Modernización del INS y del marco jurídico de Costa Rica en el sector de los seguros. La segunda parte de la sección H, básicamente instituye la obligación por parte de Costa Rica de establecer una autoridad supervisora que sea independiente de los proveedores de servicios de seguros. Específicamente el texto del tratado dice: “A más tardar el 1 de enero del 2007 Costa Rica establecerá una autoridad reguladora de seguros que será independiente de los proveedores de servicios de seguros y no responderá ante ellos. Las decisiones y los procedimientos utilizados por la autoridad reguladora serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado. La autoridad reguladora de seguros tendrá los poderes adecuados, protección legal y recursos financieros para ejercer sus funciones y poderes, y manejar la información confidencial de manera apropiada.”<sup>9</sup>*

---

fecha en la que Costa Rica debería tener establecida la Superintendencia de Seguros, no fue sino hasta el mes de agosto de 2008 cuando entra en vigencia la Ley Reguladora del Mercado de Seguro, ley que crea la Superintendencia General de Seguros.

- 8 Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DRCAFTA). Capítulo 12, Sección H, sección I.
- 9 Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DRCAFTA). Capítulo 12, Sección H, sección II.



## ***Compromisos graduales de apertura del mercado<sup>10</sup>***

*“Costa Rica se compromete a:*

*A más tardar a la fecha de entrada en vigor del TLC permitir:*

- 1. La compra de servicios de seguros a proveedores en el exterior (se excluyen el seguro obligatorio de automóviles y el servicio obligatorio de riesgos del trabajo).*
- 2. La venta transfronteriza de ciertos servicios de seguros inherentemente transfronterizos o internacionales.*

*A más tardar el 1 de julio del 2007 Costa Rica deberá:*

- 1. Permitir el establecimiento de oficinas de representación de proveedores de servicios de seguros de otros Estados Parte.*
- 2. La venta transfronteriza de los siguientes servicios de seguros: servicios auxiliares respecto de todas las líneas de seguros (consultores, actuarios, evaluación de riesgos, indemnización de siniestros, entre otros), intermediación brindada por corredores y agentes de seguros fuera de Costa Rica respecto de todas las líneas de seguros, líneas de seguros no ofrecidas (seguros que no están disponibles en el mercado local y que por lo tanto pueden ser comprados en el exterior).*

*Costa Rica deberá a más tardar el 1 de enero del 2008 permitir que las compañías de seguros de los Estados Parte puedan ofrecer y vender todas las líneas de seguros excepto el seguro obligatorio de automóviles y el servicio obligatorio de riesgos del trabajo.*

*El país a más tardar el 1 de enero del 2011 permitirá la comercialización de todas las líneas de seguros sin excepción.”*

---

<sup>10</sup> Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DRCAFTA). Capítulo 12, Sección H, sección III. Tal y como se ha mencionado, a pesar de los plazos establecidos, nos hemos visto enfreadados en severos atrasos legislativos y reglamentarios que han ocasionado que el país no haya podido cumplir cabalmente con los plazos establecidos.



## **b) Implementación del TLC en el mercado de seguros**

[ARGÜELLO VILLALOBOS, BARRIOS RODRÍGUEZ]<sup>2</sup>

*“En el texto final de lo pactado en materia de seguros, Sección H, referente a los Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Seguros, en el anexo siete, página 265, se establece que el Gobierno de la República de Costa Rica, reafirmando su decisión de asegurar que el proceso de apertura de su sector de servicios de seguros se basa en su Constitución Política; enfatizando que dicho proceso será en el beneficio del consumidor y que deberá alcanzarse gradualmente y sobre la base de regulación prudencial; reconociendo su compromiso de modernizar al Instituto Nacional de Seguros y el Marco Jurídico de Costa Rica en el sector de seguros, asume a través de dicho anexo, los siguientes compromisos específicos sobre servicios de seguros:*

### **a. Gradualidad**

*“La gradualidad en la apertura del mercado de seguros es, sin duda, una ventaja, pues una apertura inmediata hubiera sido catastrófica, sobre todo por la falta de elaboración del ordenamiento jurídico y del ente supervisor y regulador de la actividad; sin embargo, los plazos relativamente cortos aplicados son criticables, debido a la premura que representa su definición.*

*El tratado impone una serie de fechas para que Costa Rica haga efectiva la apertura del mercado de seguros, lo anterior conforme a las mismas reglas del TLC. Por ejemplo, conforme al comercio transfronterizo, se deberá aceptar la entrada al país de nuevas empresas comercializadoras de seguros apenas entre en vigor. Este grado de apertura se va a dar de dos maneras, la primera se va a dar en todas las ramas de seguros excepto en los riesgos del trabajo y seguro obligatorio de automóviles, esto da al Estado costarricense la posibilidad de prohibir la oferta pública y la realización de negocios en el territorio nacional en esos dos campos; la segunda forma lo es para las actividades compatibles con el comercio transfronterizo y los intermediarios y proveedores de servicios auxiliares de seguros en relación con esas líneas de seguro, como lanzamiento espacial,*



*transporte marítimo y aviación comercial, entre otros y seguros de cuentas globales<sup>11</sup>.*

*El Tratado impone igualmente un segundo plazo, el cual es para el 1° de enero del 2007 y en este se debía de crear una autoridad reguladora y supervisora del mercado de seguros que se encargará, desde la autorización de las empresas para que funcionen en territorio nacional, hasta de la protección del consumidor ante situaciones amenazantes para el mismo.*

*Esta entidad se denomina Superintendencia General de Seguros, la cual no se ha creado de manera “formal”; lo que existe es el proyecto para su creación que aún se discute en la Asamblea Legislativa; pero, a pesar de eso, la SUGEVAL (Superintendencia General de Valores), asumió las funciones de la Superintendencia de Seguros hasta que la misma sea creada y por eso se dice que no ha sido creada formalmente. Por otro lado, establece que la regulación jurídica del mercado y los contratos de seguros debía estar lista antes de la entrada en vigencia del tratado, con lo que se ejemplifica la forma gradual en que el tratado irá penetrando en el país en materia de seguros.*

*El último plazo estipulado es el del primero de enero del 2011.*

*Entonces todas las líneas de seguros van a poder ser ofrecidas por las empresas autorizadas dentro del país, incluidas las de seguros contra riesgos de trabajo y el obligatorio de automóviles, eliminándose la exclusividad del INS en esas dos ramas.*

*Esta gradualidad permitirá que los consumidores de seguros vayan familiarizándose poco a poco con las nuevas empresas y pólizas que vayan a ofrecerse. Lo único que hay que esperar es que al final del último plazo (enero 2011) se haya logrado obtener un mercado de seguros más maduro como para que la transferencia de seguros sociales tan importantes, como el de riesgos del trabajo y el seguro obligatorio de automóviles, puedan ser ofrecidos, por otras empresas, aparte del INS.”*

## **b. Comercio Transfronterizo**

*“Los compromisos graduales de apertura de mercado establecidos en el TLC se dividen en dos temas: el primero, compromisos transfronterizos y el segundo, el derecho de establecimiento para proveedores de seguros.*

---

11 AGUILAR SÁNCHEZ, Carlos, Reflexiones En torno al tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EU-CA). Razones para el Rechazo, 2004.

*El comercio transfronterizo de servicios financieros se refiere a la circunstancia mediante la cual el proveedor de servicios ofrece o suministra esos servicios financieros en un país, sin necesidad de establecerse en él de forma permanente. Los supuestos de implementación de esa situación serían:*

- a. Del territorio de una Parte hacia el territorio de otra Parte.*
- b. En el territorio de una Parte por una persona de esa Parte a una persona de otra Parte.*
- c. Por una nacional de una Parte en el territorio de otra Parte.*

*De conformidad con estos supuestos y de acuerdo con el artículo 12.5.2, el consumidor de seguros podrá llevar a cabo contratos de seguros, tanto con proveedores que se encuentren dentro como fuera del país, según el tratado, al igual que las empresas aseguradoras podrán ofrecer sus servicios dentro de Costa Rica como fuera de ella en los países partes del tratado; eso sí, exceptuando los riesgos de trabajo y seguro obligatorio de automóviles.*

*El artículo 12.5.2 establece que lo anterior no obliga a una Parte a permitir que tales proveedores hagan negocios o se anuncien dentro de su territorio.*

*Esto quiere decir que los negocios que se hagan de esta manera no van a generar para Costa Rica ningún tipo de beneficios, ya que al no estar establecidos dichos proveedores en el país, no van a generar rentas al país ni empleos para los nacionales. Por el contrario, las empresas multinacionales, ubicadas dentro del territorio se asegurarían fuera del país y, de resultar apetecidas por los costarricenses, van a hacer que el ingreso por concepto de seguros se reduzca significativamente, afectando los ingresos del fisco y provocando la pérdida automática de empleos.*

*Si los nacionales contratan seguros con proveedores transfronterizos, se encontrarán desprotegidos, pues estos proveedores no son fiscalizados dentro del país por entidades supervisoras. El comercio transfronterizo desincentiva la inversión en Costa Rica, ya que las empresas extranjeras aseguradoras no tendrían mucho interés por establecerse en el país, ya que pueden desarrollar esta actividad desde su país, sin pagar impuestos, sin cumplir requisitos de supervisión, sin contratar profesionales ni servicios en el país y sin contribuir con la seguridad social ni con el cuerpo de bomberos costarricense.*

*El segundo de los temas de los compromisos graduales de la apertura del mercado es el derecho de establecimiento de proveedores en territorio costarricense, a lo cual se hace referencia en el*



*siguiente punto.”*

### **c. Derecho de establecimiento para proveedores de seguros en el país**

*“Otro de los compromisos que adquiere Costa Rica con la implementación del TLC, es permitir que proveedores de seguros de las otras partes contratantes puedan instalarse en el país y puedan competir de manera efectiva en el mercado, al poder ofrecer de manera directa sus servicios a los consumidores.*

*Las empresas aseguradoras que se establezcan en el país, de acuerdo con los requerimientos de la Superintendencia, podrán ofrecer todas las líneas de seguros existentes, excepto los de riesgos de trabajo y seguro obligatorio de automóviles; pero, a partir del 1° de enero del 2011 también podrán ofrecer estos seguros.*

*A cambio de lo anterior, las empresas aseguradoras establecidas en el país actuarán bajo las leyes y requerimientos nacionales, garantizando una supervisión y regulación nacional, a la vez que sirve como elemento de atracción de inversión extranjera.*

*Es interesante saber cómo en Honduras las medidas disconformes que quedaron establecidas en el TLC, no solamente protegen el mercado local de los seguros, sino que los tiempos establecidos para el ingreso de empresas foráneas han permitido que las mismas compañías locales se fortalezcan, algunas de ellas mediante fusiones, como empresas financieras.*

*Hay que tener claro que los seguros, en el resto de Centroamérica, no son monopolios; pero, sí hay leyes y algunas de ellas se han modificado para regular la inversión extranjera en este campo y proteger, si se puede llamar así, la industria aseguradora local.”*

### **d. Bilateralidad, multilateralidad y terceros**

*“No queda claro, en el Tratado, si se está en presencia de un instrumento bilateral o multilateral. Esto es, si los compromisos adquiridos por un país centroamericano con los Estados Unidos y viceversa, afectan a las restantes partes firmantes, máxime en aquellos casos en que la*



*negociación se dio uno por uno; aunque se hayan reflejado las diferencias en cada caso, a través de anexos, y todos hayan firmado el mismo instrumento.*

*Al haberse negociado el TLC por separado con cada una de las partes, no se tiene claridad si lo pactado es sólo para Estados Unidos y cada parte, como relaciones unilaterales e individuales, o de cada parte con cualquier otra parte que tenga interés, existiendo multilateralidad. Desde la perspectiva de este trabajo, se considera que los acuerdos a los que llegó Estados Unidos con cada uno de los países incluidos en el acuerdo obliga a cada uno, de forma individual y unilateral con los Estados Unidos y no entre estos, siendo, en el caso del país, únicamente objeto del contrato las relaciones de comercio que se den entre Costa Rica y Estados Unidos.”*

### **e. Seguros Sociales**

*“En lo que respecta a los servicios de seguros, se acordó su apertura gradual y regulada, aclarándose explícitamente que ningún compromiso asumido en el Tratado aplicará a los servicios de seguridad social suministrados por la Caja Costarricense de Seguro Social ni modificará las regulaciones aplicables a los seguros contra riesgos de trabajo y el seguro obligatorio de vehículos.*

*La inclusión dentro del TLC del seguro social de Riesgos del Trabajo es preocupante, porque cuenta con una serie de características particulares como que es un seguro social, solidario y al costo, y no un seguro comercial.*

*Por lo tanto no se debe someter a una competencia donde lo que se persigue es el lucro y cuyo principio primordial es la competencia eficiente.*

*En fin, en torno al tema del TLC existen muchas opiniones encontradas de personas que están tanto a favor como en contra del mismo.*

*Por ejemplo, los que lo apoyan y en lo concerniente a este trabajo, sostienen que la ruptura del monopolio de los seguros será beneficioso para el país, debido a que el INS no satisface las*



*necesidades de los y las costarricenses.*

*Básicamente insisten en que la oferta de seguros no satisface la demanda en dos sentidos:*

*a. Calidad de los servicios. Se evalúa esta a partir de los artículos y notas de algunos de los clientes del INS en los periódicos nacionales. También se concluye que las empresas comercializadoras de seguros entrevistadas manifiestan un alto grado de insatisfacción de las empresas y clientes del INS por su excesiva burocracia. El INS en su Plan Gerencial de Transformación parece apoyar las quejas planteadas porque dice: “Como empresa somos incapaces de mantener estándares de servicios en todo punto de contacto con el mercado, que satisfagan las necesidades del asegurado y de los clientes”.*

*b. Los productos desarrollados no se ajustan a las necesidades o condiciones actuales del cliente, porque no se generaron a partir del conocimiento de sus expectativas y necesidades.*

*Un tratado de libre comercio con los Estados Unidos en condiciones de equidad y tomando en cuenta las asimetrías entre ambos países, es de sumo provecho para ambos países. Sin embargo, este tratado impone reglas permanentes: si se toma en la forma en que se negoció, el país seguirá, indefinidamente como su socio comercial, se habrán modificado instituciones y transferido competencias a un ordenamiento jurídico internacional, con el propósito de lograr objetivos regionales y transnacionales; sin establecer los mecanismos que contribuyan a evitar una gran crisis social y económica. De no tomarse, se debilitarían, en opinión de algunos, las relaciones con el mayor mercado de los productos ticos, e ignorado los vínculos de afinidad, amistad y solidaridad entre ambas naciones.”*

### **c) Obligación de creación de una autoridad reguladora del mercado de seguros**

[ROMÁN URCUYO]<sup>3</sup>

*“Uno de los compromisos específicos más importantes adquiridos por Costa Rica en el TLC en*

*materia de seguros es la modernización del Instituto Nacional de Seguros y del marco jurídico costarricense del sector seguros. En esta determinación de modernizar el marco jurídico, la iniciativa más importante a criterio de la autora, es el establecimiento de una autoridad supervisora del mercado de seguros.<sup>12</sup>*

*Costa Rica adquiere el compromiso de establecer a más tardar el 1 de enero de 2007 una autoridad supervisora de seguros. El TLC define los principales lineamientos que regirán a esta autoridad supervisora:*

- 1. Independiente de los proveedores de servicios de seguros (no responderá ante ellos).*
- 2. Las decisiones y los procedimientos utilizados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.*
- 3. Tendrá los poderes adecuados, protección legal y recursos financieros para ejercer sus funciones y poderes, y manejar la información confidencial de manera apropiada.*
- 4. Actuará de manera consistente con los principios fundamentales de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.*

*En cumplimiento de las obligaciones de modernizar el marco jurídico de Costa Rica en el sector seguros y crear una autoridad supervisora del mercado de seguros, el Poder Ejecutivo del presente gobierno (Gobierno bajo el liderazgo de Abel Pacheco de la Espriella) ha trabajado recientemente en la preparación del Proyecto de Ley "Ley de Seguros" supra descrito, el cual aún no ha sido enviado a la Asamblea Legislativa. Este Proyecto de Ley es esencial para la implementación y cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica en el TLC. Debe de decirse sin embargo que el cumplimiento de los compromisos del TLC en materia de supervisión del mercado de seguros no está limitado a la implementación de leyes únicamente: se pueden emitir muchas leyes y aún así incumplir los compromisos establecidos en el TLC.*

*En el marco del TLC se pone de relieve la insuficiencia de regulación de todo un mercado de*

<sup>12</sup> TLC, Capítulo 12, Sección H, Sección II: "A más tardar el 1 de enero de 2007 Costa Rica establecerá una autoridad supervisora de seguros que será independiente de los proveedores de servicios de seguros y no responderá ante ellos. Las decisiones y los procedimientos utilizados por la autoridad supervisora serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado. La autoridad supervisora de seguros tendrá los poderes adecuados, protección legal y recursos financieros para ejercer sus funciones y poderes, y manejar información confidencial de manera apropiada".

seguros. Siendo así, es interesante analizar el tema de los seguros emitidos por empresas extranjeras en Costa Rica. Si bien el INS tiene legalmente el monopolio legal sobre riesgos de cualquier género, es sabido que desde hace muchos años múltiples empresas extranjeras venden seguros en el país, principalmente en los ramos de vida y salud (gastos médicos). Lo preocupante de la situación anterior es que la inexistencia de una autoridad supervisora genera que los oferentes en el mercado de seguros puedan vender productos a consumidores, sin que haya un órgano controlador y regulador, al resguardo de los intereses de los consumidores.

Igualmente, es importante e interesante analizar que si bien el INS como institución autónoma del Estado es de alguna forma limitada presupuestariamente por la Contraloría General de la República, no existe ningún ente estatal o no estatal que supervise la solvencia de la misma para cumplir con todas las obligaciones que asume ante los consumidores de seguros en Costa Rica. Es decir, no existe un ente técnico especializado que supervise el mercado de seguros desde un punto de vista técnico.

b) Interpretación del pie de página número 19 del Anexo de Seguros.

En relación con el compromiso de creación de una autoridad supervisora, hay un tema que pareciera no estar definido aún, y es el alcance de la frase del pie de página número 19 del Anexo de Seguros del TLC:

"La autoridad supervisora actuará de manera consistente con los principios fundamentales de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros" o que es lo mismo, su homólogo en inglés "The regulatory authority shall act consistently with the core principles of the International Association of Insurance Supervisors"

La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), tal como se explicará con mayor detalle, es una organización internacional que representa a autoridades supervisoras de seguros de aproximadamente 180 jurisdicciones diferentes. La IAIS fue tildada en 1994 y tiene como uno de sus propósitos principales, establecer estándares internacionales de supervisión y regulación de seguros.

De acuerdo a sus estatutos de constitución, la IAIS es una organización sin fines de lucro establecida de conformidad con las leyes civiles del Estado de Suizo . Consecuentemente, la IAIS ha emitido diferentes documentos que son útiles para los supervisores de seguros; entre ellos:



*principios, estándares y guías. Los documentos oficiales producidos por la IAIS se clasifican en principios, estándares y guías.*

*(...)*

*Costa Rica no es un país miembro ni observador de la IAIS. Es importante aclarar que los principios de la IAIS no son vinculantes para los países miembros ni observadores de esta asociación (con mayor razón no lo son para los países no miembros ni observadores como Costa Rica).*

*(...)*

*Siendo así, la incorporación de los principios fundamentales de la IAIS en el TLC es una forma de darle rango legal a dichos principios. El TLC convierte a estos principios en normas de cumplimiento obligatorio por parte de Costa Rica. Consecuentemente, es importante analizar a fondo estos principios. Del texto del TLC pareciera que si la autoridad supervisora de seguros costarricense no actúa de conformidad con los principios fundamentales emitidos por la IAIS, Costa Rica estaría incumpliendo uno de sus compromisos.*

*Antes de continuar con el análisis es importante preguntarse: ¿Qué significa exactamente "actuar de conformidad"? Pareciera que el requerimiento del pie de página 19 de TLC es que la autoridad supervisora creada por Costa Rica deberá de actuar coherentemente con los Principios Básicos de la IAIS. Es decir, que no actúe de forma contraria con los Principios Básicos de la IAIS (eso no significa cumplir "al pie de la letra" con los Principios Básicos emitidos).*

*En el pie de página número 19 se hace la única referencia en toda la Sección H a la IAIS. Sin embargo, pareciera que los alcances de ese pie de página 19 no quedan claros.*

*(...)*

*Es importante reiterar que los documentos emitidos por la IAIS no son de cumplimiento obligatorio para sus miembros. Sin embargo, Costa Rica que no es un miembro ni un observador de la IAIS en la actualidad, en el TLC asume el compromiso de obligatoriamente cumplir con estos Principios Fundamentales.*

*La interpretación de cuales son los alcances específicos del pie de página número 19 puede tener*



*importantes efectos prácticos. La interpretación de que significa este pie de página exactamente generaría que la autoridad supervisora del mercado de seguros de Costa Rica deba de actuar de conformidad con cuatro diferentes escenarios:*

- 1. De conformidad con el documento denominado Principios Básicos y su metodología emitidos por la IAIS únicamente.*
- 2. De conformidad con el documento denominado Principios Básicos y su metodología y con los demás principios emitidos por la IAIS.*
- 3. De conformidad con el documento denominado Principios Básicos y su metodología y con los demás principios, guías y estándares emitidos por la IAIS.*

*Si bien los demás principios, guías y estándares emitidos por la IAIS no deberían de contradecirse con el documento "madre" emitido por esa Asociación (este sería el documento denominado Principios Básicos y su metodología), es cierto que hay diferentes consecuencias prácticas entre tener que actuar de conformidad con los Principios Básicos y su metodología; los Principios Básicos y su metodología y/o los demás principios emitidos por la IAIS; los Principios Básicos y su metodología, los demás principios, guías y estándares. Claramente en el tercer escenario la autoridad supervisora del mercado de seguros costarricense tendría mayores obligaciones que cumplir. Tendría un menor margen de acción y de determinación de cómo funcionar en el tercer escenario versus el primer escenario.*

*Salvo Costa Rica, ninguno de los demás países que suscribieron el TLC adquirieron compromiso alguno en relación a los principios, guías y estándares emitidos por la IAIS."*

### **3. NORMATIVA**

#### **a) Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos<sup>4</sup>**



## 8. CONTENIDOS DEL TLC: RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN.

El Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica Estados Unidos se compone de veintidós capítulos, sus respectivos anexos, los apéndices y las notas al pie de página, tal como se establece en el artículo 22.1 del Capítulo de Disposiciones Finales.

Su estructura temática, distribuida por Capítulos, tratan sobre los siguientes elementos: disposiciones iniciales; definiciones generales; trato nacional y acceso de mercancías al mercado; reglas de origen y procedimientos de origen; administración aduanera; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; defensa comercial; contratación pública; inversión; comercio transfronterizo de servicios; servicios financieros; telecomunicaciones; comercio electrónico; derechos de propiedad intelectual; laboral; ambiente; transparencia; administración del tratado; solución de controversias; excepciones y disposiciones finales.

Las disposiciones contenidas en estos Capítulos responden a los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, del cual Costa Rica es parte mediante la Ley N° 7475 del 20 de diciembre de 1994, los cuales se dividen en tres grandes áreas: una referida al comercio de bienes y mercancías, que se identifica en el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas Aduaneras de 1948 y sus 14 Acuerdos Multilaterales que son complementarios al GATT; una segunda área orientada al comercio de servicios; y una tercer área que regula los aspectos relacionados con la propiedad intelectual.

En razón de lo anterior, es importante mencionar que este Tratado contiene disposiciones que reconocen procesos particulares de la coyuntura regional, incorporando regulaciones en aspectos laborales y ambientales por ejemplo, lo que hace que estos dos temas se consideren novedoso s en los resultados de las negociaciones, garantizando de esta forma la protección, consolidación y fortalecimiento de las regulaciones que se sobre esta temática se tienen en los países.

A continuación se detallan los principales resultados del proceso de negociación:

### 8.12 Seguros



- Se acordó la apertura total del sector de seguros (seguros voluntarios y obligatorios ).
- Se acordó que el proceso de apertura será gradual y regulado, aclarándose explícitamente que ningún compromiso asumido afectará al seguro social de la CCSS. Tampoco se afectan las regulaciones aplicables a los seguros de riesgo de trabajo.
- Se acordó que Costa Rica establecerá una superintendencia de seguros para regular el sector a más tardar el 1 de enero del 2007.
- El proceso de apertura se efectuará en etapas de conformidad con el siguiente calendario:
  - o A la entrada en vigor del Tratado se legalizará la compra de seguros en el exterior por parte de residentes en Costa Rica, así como la posibilidad de proveer un número limitado de seguros de manera transfronteriza, como por ejemplo, los seguros marítimos y de carga aeroespacial.
  - o A más tardar el 1 de enero del 2008 se permitirá el establecimiento en Costa Rica de compañías aseguradoras que podrán ofrecer al consumidor todos los seguros –salvo los obligatorios.
  - o A más tardar el 1 de enero de 2011 se permitirá la competencia en el suministro de los seguros obligatorios.



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Zumbado Alfaro, F. (2010) El contrato de seguro por responsabilidad civil profesional, perspectivas ante la apertura del mercado de seguros en Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Pp 94-103.
- 2 Argüello Villalobos, I. Barrios Rodríguez, P. (2009) Estudio del contrato de seguros en Costa Rica desde la teoría general del contrato, y sus modificaciones a causa de la entrada en vigencia del tratado de libre comercio. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Pp 264-273.
- 3 Román Urcuyo, R. (2006) Supervisión del mercado de seguros y reaseguros costarricense: retos planteados por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Pp 170-184.
- 4 Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América. Ley No. 8622 del 21 de noviembre de 2007.