

**LA IMPOSICIÓN DE UN PLAZO DE RESOLUCIÓN  
DE RECLAMOS DE SEGUROS AUTOEXPEDIBLES VÍA  
REGLAMENTO MENOR AL ESTABLECIDO POR LAS LEYES  
DEL MERCADO DE SEGUROS EN COSTA RICA: ¿UN CASO  
DE VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD?\***

*THE IMPOSITION OF A RESOLUTION PERIOD IN INCLUSIVE  
INSURANCE LOWER THAN ESTABLISHED IN THE LAW WHICH  
REGULATES THE COSTA RICAN INSURANCE MARKET: A CASE  
OF BREACH OF THE PRINCIPLE OF RULE OF LAW?*

*MERCEDES BEGELLE ARREDONDO BENITEZ\*\**

*Fecha de recepción: 26 de julio de 2023*

*Fecha de aceptación: 08 de agosto de 2023*

*Disponible en línea: 30 de diciembre de 2023*

**Para citar este artículo/To cite this article**

Arredondo Benitez, Mercedes Begelle. *La imposición de un plazo de resolución de reclamos de seguros autoexpedibles vía reglamento menor al establecido por las leyes del mercado de seguros en Costa Rica: ¿un caso de vulneración al principio de legalidad?*, 58 Rev.Ibero-Latinoam.Seguros, 251-266 (2023). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ris58.iprr>

doi:10.11144/Javeriana.ris59. iprr

---

\* Artículo de reflexión, desarrollado a partir de la aplicación del derecho regulatorio del sector seguros en Costa Rica.

\*\* Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Abogada asociada en ELS Estudio Jurídico, en la práctica de Derecho de Seguros & Cumplimiento Normativo. Contacto: [marredondo@els.cr](mailto:marredondo@els.cr).



## RESUMEN

En Costa Rica, al igual que en otras legislaciones de LATAM, el mercado de seguros es regulado y supervisado. Como parte de dicha característica, la Superintendencia General de Seguros bajo la dirección del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, participa en la creación de reglamentos que se incorporan al marco normativo aplicable a los sujetos supervisados. Teniendo como pilar la Ley Reguladora del Mercado de Seguros (Ley N° 8653) y la Ley Reguladora del Contrato de Seguros (Ley N° 8956), se analiza, desde una perspectiva crítica- reflexiva, el alcance de la potestad reglamentaria del regulador. Específicamente, se aborda la viabilidad legal de fijar un plazo para la atención, resolución y pago de reclamos de seguros autoexpedibles, que se aparte del fijado legalmente y sus posibles implicaciones tanto de legalidad, en atención a los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica, como de afectación en el desarrollo del mercado de seguros en el país.

**Palabras clave:** potestad reglamentaria de las superintendencias – regulación del mercado de seguros – principio de legalidad.

## ABSTRACT

*In Costa Rica, as in other LATAM legislations, the insurance market is regulated and supervised. As part of this characteristic, the Costa Rican Insurance Superintendent, under the direction of the National Council for Supervision of the Financial System, participates in the development of regulations that are incorporated into the regulatory framework applicable to the supervised entities. Based on the law which regulates the insurance market (Law No. 8653) and the Insurance Contract Regulatory Law (Law No. 8956), the scope of the regulator's regulatory power is analyzed from a critical and reflective perspective. Specifically, it addresses the legal feasibility of setting a legal period for the attention, resolution and payment of inclusive insurance claims, which diverges from the legally established term and its possible implications both in terms of legality, in accordance with the principles of hierarchy of rules and legal security, and in terms of affecting the development of the insurance market in the country.*

**Keywords:** regulatory powers of the regulatory authority – insurance market regulation – rule of law.

## SUMARIO:

Introducción. 1. La potestad reglamentaria del CONASSIF. 2. Incompatibilidad entre la LRCS, LRMS y el reglamento sobre inclusión y acceso al seguro. 3. Observaciones del mercado de seguros en el procedimiento de consulta pública. 4. Exceso de la potestad reglamentaria del CONASSIF y la SUGESE vulnera la seguridad jurídica de las compañías de seguros. 5. Conclusión. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

En Costa Rica, mediante la Ley Reguladora del Mercado de Seguros (LRMS), Ley N° 8653, del 7 de agosto de 2008, se crea la Superintendencia General de Seguros (SUGESE). La SUGESE es la entidad responsable de la autorización, regulación y supervisión de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros. Tiene por objeto velar por la estabilidad y el eficiente funcionamiento del mercado de seguros, así como entregar la más amplia información a los asegurados.

Es un órgano de máxima desconcentración y adscrito al Banco Central de Costa Rica y funciona bajo la dirección del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), cuerpo colegiado integrado por el Presidente o Gerente del Banco Central, el Ministro de Hacienda o su representante, y cinco miembros elegidos por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica.

En la aprobación de las normas que rigen a los participantes del mercado de seguros tanto la SUGESE como el CONASSIF, intervienen, ambas con sus respectivas potestades dadas por ley. Al respecto, el literal b, art. 171, de la *Ley Reguladora del Mercado de Valores*, Ley N° 7732, establece, como función del CONASSIF, aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar las superintendencias y las entidades supervisadas por estas, entre ellas la SUGESE, de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la LRMS<sup>1</sup>.

Por su parte, el literal j, del art. 29, de la LRMS, establece la potestad de la SUGESE de dictar las normas y directrices de carácter técnico u operativo en relación con sus supervisados, velando así por el establecimiento de sanas prácticas en el mercado de seguros.

Así las cosas, el proceso que se sigue es que ante la propuesta de reforma o emisión de nueva regulación en el mercado de seguros por parte de la Superintendencia respectiva, se atiende el procedimiento dispuesto por el CONASSIF, que incluye una serie de pasos como la presentación del marco conceptual de la necesidad reglamentaria y sus alcances, el desarrollo de la regulación, análisis y discusión en el consejo, la consulta externa con entidades reguladas, presentación de matriz con

---

<sup>1</sup> “ART. 28.- Creación de la Superintendencia General de Seguros

Créase la Superintendencia General de Seguros, como un órgano de máxima desconcentración adscrito al Banco Central de Costa Rica, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales; contará con un superintendente de seguros y un intendente de seguros.

La Superintendencia funcionará bajo la dirección del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y estará integrada al Sistema de Supervisión Financiera, establecido en los arts. del 169 al 177 de la Ley reguladora del mercado de valores, N.º 7732, de 17 de diciembre de 1997, a excepción de los arts. 174 y 175 de dicha Ley. A la Superintendencia, al superintendente y al intendente les serán aplicables las disposiciones establecidas, de manera genérica y de aplicación uniforme, para las demás superintendencias bajo la dirección del Consejo Nacional y sus respectivos superintendentes e intendentes”.

las observaciones recibidas, reforma del texto y publicación de su versión final<sup>2</sup>. Puede incluso ocurrir que algunas de las etapas referidas deban ser repetidas, como, por ejemplo, la consulta pública a las entidades supervisadas debido a la cantidad y calidad de las observaciones recibidas y hasta cierto punto, de qué tanto la SUGESE (o la Superintendencia respectiva) estime procedente tales, para reformar el texto.

Ahora bien, la interrelación general que existe entre la SUGESE al proponer la nueva normativa o reforma de la regulación sectorial dentro de su competencia y el CONASSIF, al analizarla y decidir sobre su aprobación, si bien se hace al amparo de una habilitación legal general, para el caso de los seguros autoexpedibles<sup>3</sup>, la potestad reglamentaria se acentúa de una forma particular con el art. 24 de la LRMS.

Dicho artículo establece las características con las que deben contar los seguros autoexpedibles para considerarse cubiertos en esta modalidad. En lo que respecta a la potestad reglamentaria del CONASSIF ya referida, se encuentra expresamente dada en relación con los seguros autoexpedibles de la siguiente forma:

“El Consejo Nacional reglamentará los requisitos y las demás condiciones que se deberán cumplir para la comercialización de este tipo de seguros”<sup>4</sup>.

En ejercicio de la anterior habilitación, por iniciativa y creación de SUGESE y aprobación del CONASSIF, el Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro fue publicado en la Gaceta 220, Alcance 230, del 1° de setiembre del 2020, y con ello, pasó a formar parte del robusto marco normativo aplicable a las entidades supervisadas dentro del mercado de seguros.

Aunque este Reglamento incluye una serie de disposiciones acerca de las características que deben estar presente en estos productos, canales de comercialización, pautas para su promoción y publicidad, obligaciones de intermediarios, entre otros, el presente artículo aborda una sola de ellas; el plazo dispuesto en el art. 14 para la atención de reclamos y quejas. En especial, se reflexiona sobre si la potestad reglamentaria del CONASSIF para el caso de los seguros autoexpedibles comprende apartarse de los plazos legales de respuesta que el legislador previó para todos los productos de seguros en las leyes que regulan el mercado de seguros costarricense.

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Costa Rica: Análisis del Sistema de Seguros*. Recuperado el 18 de junio del 2023, de <https://www.comex.go.cr/media/7112/cr-revision-sistema-seguros.pdf>.

<sup>3</sup> El art. 3 del Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro, Acuerdo SUGESE 11-20, define a los seguros autoexpedibles de la siguiente forma: “Los seguros autoexpedibles corresponden a una modalidad de seguros en la cual, por la simplicidad de sus términos contractuales y facilidad de comprensión por parte del consumidor, no se requiere asesoría experta por parte del canal de distribución y es registrado como tal en el Registro de Productos de SUGESE.

Además, su cobertura contempla solo intereses y riesgos comunes a la mayoría de las personas físicas, son susceptibles de estandarización y comercialización masiva y carecen de procesos de análisis y selección de riesgo de previo a su expedición (...)”.

<sup>4</sup> Costa Rica. “Ley Reguladora del Mercado de Seguros”. Ley N° 8653, del 7 de agosto del 2008, art. 24.

## 1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONASSIF

El CONASSIF se creó mediante el art. 169 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7732, con el objetivo de ser el órgano superior del control financiero del sistema bancario nacional. 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. Ejerce su labor directiva 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).

Junto a las Superintendencias señaladas, el CONASSIF asume la función de regulación y supervisión del mercado financiero costarricense, como manifestación del poder de policía del Estado para resguardar el orden público económico. En razón de este, se justifica la intervención estatal en la actividad financiera -actividad privada, pero de interés público- que en no pocas ocasiones se sirve de la potestad reglamentaria para emitir instrumentos que resultan aplicables no solo a las entidades supervisadas como personas jurídicas, sino a los agentes personas físicas que en ellas intervienen.

La potestad reglamentaria es el poder de la Administración Pública (de la que forman parte el CONASSIF y las Superintendencias) para emitir normas de carácter general que se integren al ordenamiento jurídico. El Diccionario del Poder Judicial de Costa Rica la define de la siguiente forma:

“Manifestación de la función administrativa que posibilita la determinación de normas de carácter general, subordinadas a la ley, que producen efectos jurídicos”<sup>5</sup>.

Dicha atribución es dada por la Constitución o la ley, y en el caso del CONASSIF, deriva del inciso b) del art. 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7732, que establece:

“Son funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero:

(...)

b) Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones (...).”

Propiamente en la materia de seguros, tanto la LRMS como la LRCS, le otorgan al CONASSIF la habilitación legal para reglamentar diversos temas. Por ejemplo, el art. 10 de la LRMS le da la potestad de reglamentar lo concerniente al régimen de capital y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, el art. 14 lo referente al régimen de inversión, el art. 18 sobre la prestación de servicios auxiliares de seguros, y así sucesivamente. En lo que atañe al análisis que en el presente se realiza, se destaca

<sup>5</sup> Diccionario usual del Poder Judicial (2020). Poder Judicial República de Costa Rica. Recuperado el 11 de mayo de 2023, de <https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/53363:potestad-reglamentaria>.

para el caso de los seguros autoexpedibles, lo establecido en el art. 24 de la LRMS, que además de describir las características con las que estos productos deben contar, dispone lo siguiente en el párrafo final:

“El Consejo Nacional reglamentará los requisitos y las demás condiciones que se deberán cumplir para la comercialización de este tipo de seguros”.

De la interpretación literal de la anterior cita, se colige que el CONASSIF tiene la potestad de reglamentar los requisitos con los que deben contar los seguros autoexpedibles para considerarse como tales, y, además, las condiciones requeridas para su comercialización. Como se verá más adelante, de la interpretación que de esta frase se haga, dependerá el alcance que se entiende incluido dentro de la facultad reglamentaria del CONASSIF.

Antes de entrar en el detalle de la ejecución que de dicha potestad reglamentaria realizó el CONASSIF, bajo el entendido de que, aunque la ley haga mención expresa a tal para el caso de los seguros autoexpedibles, la potestad reglamentaria es una sola y, en consecuencia, tiene la misma base y limitación en todo momento, conviene hacer mención general a sus limitaciones y principios.

La razón de ser de dicha potestad es el ejercicio del poder de policía por parte del Estado, en este caso, con un contenido financiero que, conforme ha expuesto la Procuraduría General de la República (en adelante PGR):

“permite a los órganos regulador y supervisor reglamentar la actividad financiera y los agentes que en ella intervienen, dictando normas que permiten interpretar e integrar las leyes en la materia, vigilar el funcionamiento del sistema y aplicar esas leyes; en su caso, sancionar el irrespeto al régimen especial”<sup>6</sup>.

Del párrafo citado se extrae el principal objetivo de la potestad reglamentaria: interpretar, integrar y aplicar las leyes en la materia correspondiente. Esto lleva a una primera conclusión lógica y es que, si el fin es integrar, interpretar y aplicar la ley, no tendría sentido alguno reglamentar lo que ya dispone la ley. Tampoco lo tendría establecer disposiciones que la contradicen directamente.

La PGR en relación con los límites de la potestad reglamentaria ha sostenido el siguiente criterio:

“a) La potestad reglamentaria está sujeta a límites dirigidos a mantener la relación entre ley-reglamento y, por ende, la subordinación de este a aquella. El respeto de estos límites es un requisito de validez, constitucional y legal, del reglamento emitido, aplicable incluso al reglamento que ejecuta una ley”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Procuraduría General de la República de Costa Rica (2004). Criterio jurídico C-229-2004 del 26 de julio del 2004. Recuperado el 20 de mayo del 2023, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12662&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12662&strTipM=T).

<sup>7</sup> Procuraduría General de la República de Costa Rica (2010). Criterio Jurídico C-111-2010 del 3 de junio del 2010. Recuperado el 20 de mayo del 2023, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16315&strTipM=T#:~:text=a\)%20La%20](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16315&strTipM=T#:~:text=a)%20La%20)

Lo anterior es expresión del principio de jerarquía normativa, máxima del ordenamiento jurídico costarricense -y de todo Estado de derecho- y límite fundamental de la potestad reglamentaria. En este sentido, el reglamento debe tener una estricta relación con la ley y no solo eso, sino que, debe “subordinarse” a aquella. Es decir, el reglamento no puede contradecir, sustituir o reemplazar a lo expresamente previsto por la ley, al ser la norma superior.

A mayor abundamiento, el Diccionario del Poder Judicial de Costa Rica define el principio referido de la siguiente forma:

*“Canon que preceptúa que, acorde al orden de la jerarquía normativa, las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la fuente superior. “Uno de los límites fundamentales de la potestad reglamentaria es precisamente el principio de jerarquía normativa. El ordenamiento jurídico administrativo es una unidad estructural dinámica en la que coexisten y se articulan una serie de distintas fuentes del Derecho. La relación entre esas diversas fuentes se ordena alrededor del principio de la jerarquía normativa, según el cual se determina un orden riguroso y prevalente de aplicación, conforme lo dispuesto en el art. 6 de la Ley General de la Administración Pública; es decir, se trata de saber cuándo una fuente es superior a otra y, en caso de conflicto, desaplicar la de inferior rango. Lo anterior supone, una relación de subordinación, según la cual Las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la superior. Es el caso de la Constitución frente a la ley y al resto de las normas del orden, y es también el caso de la ley frente al reglamento (...) en caso de contradicción prevalece siempre y necesariamente la ley. Esto expresa y aplica el principio llamado de ‘jerarquía’. Conforme el art. 6 de la misma Ley General de Administración Pública, los reglamentos autónomos son parte de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, no obstante, una de las fuentes del menor rango, y por ello deben subordinarse no solo a las fuentes superiores a la ley y a ésta misma, sino también a los reglamentos ejecutivos que hayan sido dictados por los órganos competentes”<sup>8</sup> (El resaltado es propio).*

En palabras del administrativista Ernesto Jinesta: “El objeto del reglamento es el permitido o habilitado expresamente por la ley (...) dentro del margen de los presupuestos y condiciones que ella fija”<sup>9</sup>. Por su parte, el doctrinario Eduardo Ortiz en este mismo orden de ideas sobre los límites de la potestad reglamentaria ha expresado que:

“De esta forma, como límite negativo a la potestad reglamentaria tenemos que **“no puede violar la ley, prohibiendo lo que ésta permite o impone**, o permitiendo lo que ésta prohíbe. Esto significa, además, que el reglamento no puede: i) complicar los modos de adquisición de los derechos cuyos supuestos se hallan precisamente regulados por la ley; ii) suprimir el todo o parte del contenido de un derecho creado por la ley; **iii) imponer deberes que la ley no impone**, o aumentar el número de obligaciones o sujeciones que los deberes legales contienen; iv) complicar los modos de naci-

---

potestad%20reglamentaria%20est%C3%A1,reglamento%20que%20ejecuta%20una%20ley.

<sup>8</sup> Diccionario usual del Poder Judicial (2020). Poder Judicial República de Costa Rica. Recuperado el 11 de mayo de 2023, de <https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/53364:principio-de-jerarquia-de-las-normas>.

<sup>9</sup> JINESTA, E., 2007. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Primera edición. San José, Costa Rica. Págs.244 y 252.

mientos de esos deberes agregando nuevos requisitos que la ley no contiene, cuando ésta regula precisamente los supuestos para su existencia”<sup>10</sup> (El resaltado es propio).

De lo hasta aquí expuesto y como lo resalta la más calificada doctrina en Derecho Administrativo, la potestad reglamentaria tiene como límite inquebrantable -o al menos, así debería serlo de acuerdo con los principios del Estado de Derecho- la sumisión a la ley de forma absoluta. Ello tiene como consecuencia, entre otras, que el reglamento no puede intentar dejar sin efecto la ley o contradecirla. Tampoco puede “suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta”<sup>11</sup>.

En suma, la potestad reglamentaria de la administración se encuentra sujeta a la ley, y en su ejercicio, no puede contradecirla, limitarla, sustituirla o dejarla ineficaz. Lo contrario no solo vulnera el principio de jerarquía normativa, sino que, constituye una extralimitación de la potestad reglamentaria, diluyendo a su vez el valor esencial de la seguridad jurídica.

## **2. INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA LRCS, LRMS Y EL REGLAMENTO SOBRE INCLUSIÓN Y ACCESO AL SEGURO**

En el sistema de supervisión financiera costarricense es un hecho que el CONASSIF cuenta con diversas potestades, entre ellas, la potestad reglamentaria. También es un hecho que, en consonancia con los principios ya expuestos, los reglamentos que emite, deben tener el fin de aclarar, precisar o complementar las disposiciones contenidas por algunas de las leyes encargadas de regular el mercado del cual se trate, en este caso, del mercado de seguros y la actividad aseguradora.

Valga recordar, conforme lo indicado líneas atrás, que para el caso de los seguros autoexpedibles la potestad reglamentaria de dicha entidad, de cierta manera se “acentúa” con lo que dispone el párrafo final del art. 24 de la LRMS. Con base en dicha potestad, el CONASSIF mediante art. 11, del acta de la sesión 1601-2020, celebrada el 24 de agosto de 2020, aprobó la emisión del Acuerdo SUGESE 11-20 “Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro”, que tiene como objetivo promover la inclusión de seguros a través de los seguros inclusivos, a los que en el país se les denomina “seguros autoexpedibles”<sup>12</sup>.

No es el objeto de esta reflexión la discusión sobre la importancia de los seguros autoexpedibles (inclusivos) a nivel social y económico, ni tampoco la eficacia de las

<sup>10</sup> ORTIZ, E, 1998. *Tesis de derecho administrativo*. Tomo I. Primera edición. Editorial Stradtman, S. A. San José, Costa Rica. Págs. 249 y 250.

<sup>11</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución de las 15 horas 45 minutos del 19 de enero de 1993. Recuperado el 20 de junio del 2023, de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80538>

<sup>12</sup> El art. 24 de la LRMS establece los requisitos con los que debe contar un producto de seguro para denominarse “autoexpedible”. Entre ellos, se encuentra que protegen a intereses asegurables y riesgos comunes a la mayoría de personas físicas, son susceptibles de estandarización y comercialización masiva, y su expedición no requiere un proceso previo de análisis.

herramientas normativas para impulsar este tipo de productos. Lo que se pretende es realizar un análisis jurídico y por qué no, ejercer crítica jurídica sobre las formas que el ordenamiento utiliza para lograr sus fines. Esto, sobre la base de que “la bondad de una decisión no puede ni debe justificar una trasgresión al principio de legalidad y los requisitos exigidos por el ordenamiento”<sup>13</sup>.

El art. 14 del Acuerdo SUGESE 11-20, *Reglamento sobre Seguros Inclusivos*, no se encuentra subordinado a la normativa del mercado de seguros en el país. De la lectura de la LRMS y de la LRCS, salta a la vista que el espíritu del legislador fue que el consumidor de seguros obtuviera ante una solicitud, queja o reclamo, respuesta del ente asegurador en un plazo máximo de 30 días naturales.

Lo indicado encuentra sustento legal en los siguientes artículos:

i) Art. 4 de la LRMS:

“(…) Asimismo, los asegurados deberán recibir respuesta oportuna a todo reclamo, petición o solicitud que presenten personalmente o por medio de su representante legal, ante una entidad aseguradora, agente o comercializadora de seguros, **dentro de un plazo máximo de treinta días naturales**, según se defina reglamentariamente.

**En todo caso, cuando corresponda el pago o la indemnización, este deberá efectuarse dentro del plazo antes indicado**, contado a partir de la notificación de la respuesta oportuna. (…).” (El resaltado es propio)

ii) Art. 12 de la LRCS, que establece, como parte del deber de información previo a la celebración del contrato, lo siguiente:

“(…) **g) Derecho a recibir respuesta oportuna a todo reclamo, petición o solicitud que presenten**, personalmente o por medio de su representante legal, ante una entidad aseguradora o ante las personas físicas o jurídicas que realicen actividades destinadas a la promoción, la oferta y, en general, los actos dirigidos a la celebración de un contrato de seguros, su renovación o modificación y el asesoramiento que se preste en relación con esas contrataciones, **dentro de un plazo máximo de treinta días naturales (...)**” (El resaltado es propio).

iii) Art. 48 de la LRCS:

“Obligación de resolver reclamos y de indemnizar

El asegurador está obligado a brindar respuesta a todo reclamo mediante resolución motivada y por escrito, entregada al interesado en la forma acordada para tal efecto, **dentro de un plazo máximo de treinta días naturales**, contado a partir del recibo del reclamo.

**Cuando corresponda el pago o la ejecución de la prestación, esta deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de treinta días naturales**, contado a partir de la notificación de la aceptación del reclamo” (El resaltado es propio).

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 001000-F-S1-2010 del 26 de agosto del 2010. Recuperado el 20 de junio del 2023, de /1000-f-s1-2010\_a (2).pdf.

En los tres artículos citados se tiene un mismo plazo legal para que las compañías de seguros respondan quejas, reclamos y solicitudes de los consumidores de seguros: 30 días naturales. Sin embargo, el art. 14 del Acuerdo SUGESE 11-20, se aparta de dicho plazo legal, como se observa a continuación:

“Art. 14. Reclamos y quejas

(...)

**La resolución tiene lugar dentro del plazo máximo de diez (10) días hábiles** contados a partir del momento en que se reciba la totalidad de requisitos establecidos en el contrato por parte de la instancia autorizada para la recepción de los mismos. Dicho plazo no podrá suspenderse. **El mismo plazo correrá para brindar la prestación correspondiente** a partir de la aceptación del reclamo” (El resaltado no es del original).

Notoriamente, el plazo que el reglamento impone a las entidades aseguradoras para resolver quejas y reclamaciones de seguros autoexpedibles, y en su caso, ejecutar la prestación correspondiente, es contrario al plazo establecido por el legislador. Es aquí donde conviene recordar el principio de jerarquía normativa ya expuesto, máxima que, aunque pareciera simple y común en el ordenamiento jurídico, en la práctica puede sufrir menoscabos, producto de interpretaciones diversas sobre la potestad normativa de los supervisores.

Este es un ejemplo claro de que las administraciones en el ejercicio de la potestad reglamentaria no siempre siguen lo que la misma ley que les otorga su competencia dispone. En este caso, de la frase “El Consejo Nacional reglamentará los requisitos y las demás condiciones que se deberán cumplir para la comercialización de este tipo de seguros” (refiriéndose a los seguros autoexpedibles), la SUGESE interpretó que podría entonces regular todos los aspectos ligados a los seguros autoexpedibles, incluyéndose entonces, lo ya legislado respecto al plazo de respuesta.

Mientras que, otra interpretación posible a la luz del espíritu de la ley es que lo allí consignado tiene como fin y se limita a, los requisitos y condiciones que deben cumplir para comercializarse. Por ejemplo, los tipos de líneas de seguros, canales de comercialización, forma del condicionado general, sumas aseguradas, entre otros aspectos, que tengan como característica común el hecho de que no se hallen ya regulados en la norma superior.

Sin embargo, el art. 14 del Acuerdo SUGESE 11-20 no regula lo no contenido en la ley, no la complementa o facilita su aplicación, sino que, de forma directa, contradice el plazo legal de 30 días naturales que fue pactado en las leyes regulatorias del mercado de seguros. Sobre ello, debe tenerse presente que el plazo contenido en la ley aplica para todos los contratos de seguros, así como aplican otros principios y normas generales del mercado. Por lo que, surge la siguiente interrogante: ¿De cuáles otros aspectos de la LRMS y de la LRCS el supervisor podrá modificar e innovar para el caso de los seguros autoexpedibles con base en la última frase del art. 24 de la LRMS?

Otra de las interrogantes que se presentó dentro de los participantes del mercado de seguros con motivo de la aprobación del Acuerdo aquí en análisis fue la siguiente: ¿El CONASSIF y la SUGESE pueden modificar un plazo establecido legalmente?

De acuerdo con una interpretación literal y restrictiva de los principios de legalidad y jerarquía normativa, y del criterio de interpretación de la ley de la búsqueda del espíritu del legislador, la respuesta sería negativa.

No obstante, el Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro fue aprobado y se encuentra vigente, por lo que, sus disposiciones, en principio, resultan aplicables a las entidades aseguradoras, que ahora tendrán dos plazos para resolver: i) el plazo legal de 30 días naturales según lo establecido en la LRCS y la LRMS para los contratos de seguros que no sean autoexpedibles, y ii), el plazo reglamentario de 10 días hábiles establecido por el Reglamento referido para los que sí lo sean.

### **3. OBSERVACIONES DEL MERCADO DE SEGUROS EN EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA PÚBLICA**

Los participantes del mercado de seguros ante el recibimiento de la consulta pública que como parte del proceso de creación y aprobación de reglamentos se sigue, procedieron al respectivo análisis y presentación de observaciones. En atención al objeto del presente análisis, resulta relevante señalar que las siguientes entidades expusieron dentro de sus observaciones que el plazo propuesto por el reglamento no era conforme al establecido legalmente: Instituto Nacional de Seguros, Banco Nacional de Costa Rica, QUÁLITAS Costa Rica, Seguros LAFISE, ADISA, MAPFRE, SM Seguros, la firma legal FINLEX y la Asociación de Aseguradoras Privadas de Costa Rica.

Todos los participantes del mercado de seguros citados, coincidían en la misma base argumentativa sobre el por qué el plazo de 10 días hábiles no era procedente: la LRCS y la LRMS establecen un plazo de 30 días naturales, y aunque los productos de seguros autoexpedibles se caracterizan por ser más simples, una norma de rango inferior no puede contradecir un plazo establecido por ley.

La respuesta a todos los comentarios dirigidos en el mismo sentido fue una sola:

“NO SE ACEPTA. La potestad está en el art. 24 que permite regular los requisitos de los seguros autoexpedibles. Si la aseguradora no quiere cumplir con esos requisitos puede comercializar el producto bajo la modalidad no autoexpedible. No se modifica el plazo legal de 30 días sino que se establece una característica de los seguros autoexpedibles que implica un plazo menor. El seguro que no cumpla esa característica no entra en la categoría de autoexpedible”<sup>14</sup>.

Como se extrae de la respuesta cita, la SUGESE sostiene que la última frase del art. 24 de la LRMS le otorga la potestad de regular los requisitos de los seguros autoexpedibles. En otras palabras, indica que el plazo de respuesta al consumidor es un requisito de los seguros autoexpedibles.

La anterior fundamentación no se comparte en la medida en que un principio básico de interpretación jurídica y de la potestad reglamentaria es que se complementa o

<sup>14</sup> Matriz de Observaciones de la consulta pública del Proyecto de Acuerdo Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro.

norma lo que no disponga ya la ley. Por lo que, si la ley ya establece una disposición clara y aplicable de forma general a todos los tipos de seguro (véase que el plazo de resolución, al igual que muchas otras disposiciones de las leyes, resulta aplicable a todo tipo de seguro), resulta cuestionable que el plazo pueda ser visto como un “requisito” de los seguros autoexpedibles. Resulta también plausible, que el legislador lo que previó fue que por dichos “requisitos” se entendieran las características necesarias para distinguir un producto de seguro autoexpedible (sumas aseguradas, coberturas, población meta, etc.) de uno que no lo es, pero, en ningún caso, que los seguros autoexpedibles puedan estar “por fuera” de lo estipulado en la ley para todo tipo de seguro.

Si se siguiera la lógica argumentativa expuesta por la SUGESE, esta entidad tendría facultad de regular todo lo atinente a un seguro autoexpedible y afirmar para ello que constituye un requisito para comercializar este tipo de seguro. Es decir, apartarse de otras normas y principios que aplican de forma general a todo tipo de seguro.

En todo caso, se considera que, con el Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro, se dio un caso de exceso en la potestad reglamentaria y contradicción directa a las leyes del mercado de seguros. Ello tiene como resultado que, atendiendo a los principios de legalidad y jerarquía normativa, la aplicación del régimen sancionatorio administrativo sea eventualmente improcedente, puesto que, las aseguradoras que resuelvan dentro del plazo de 30 días naturales estarían cumpliendo con el plazo establecido legalmente para todo tipo de seguros. Al respecto:

“Es preciso indicar que ante el supuesto de contradicción o exceso de la potestad reglamentaria, es **claro que la ley debe privar como consecuencia del principio de jerarquía normativa, con lo cual debe desaplicarse la norma reglamentaria que exceda los límites que se le imponen**”<sup>15</sup>.

Por último, debe recordarse que el exceso en la potestad reglamentaria se da tanto cuando se excede la ley que se reglamenta, como cuando se restringe el alcance de la ley. Ejemplo de este último supuesto es cuando se realizan distinciones donde la ley no las hace, para restringir, en este caso, el alcance del art. 48 de la LRCS.

#### **4. EXCESO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONASSIF Y LA SUGESE VULNERA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS**

Las compañías de seguros cada día enfrentan una mayor carga regulatoria y cada vez más está presente la interrogante ¿y ahora qué vendrá? Es un hecho indiscutible la necesidad de que el mercado de seguros sea un mercado regulado y supervisado, para

---

<sup>15</sup> Procuraduría General de la República de Costa Rica (2000). Criterio Jurídico C-111-2000 del 17 de mayo del 2000. Recuperado el 20 de mayo del 2023, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8999&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8999&strTipM=T).

resguardar el orden público económico y dentro de este, proteger al consumidor. Sin embargo, dichos fines deben coexistir con otros fines no menos esenciales, como la garantía del principio de legalidad y la seguridad jurídica.

El fin no justifica los medios ni exime de realizar, previo a ejercer la potestad reglamentaria, un examen de legalidad. A casi 3 años de su inicio de vigencia en el país, el Reglamento aquí en análisis, no ha logrado el objetivo propuesto (aumentar la comercialización de seguros autoexpedibles y con ello la inclusión financiera en seguros), y esto puede obedecer a diversas razones, entre estas, lo poco atractivo que resulta para las compañías de seguros la comercialización de estos tipos de seguros con las reglas impuestas por la normativa.

Más allá de las consideraciones de fondo que se puedan presentar sobre la reglamentación de la figura de los seguros inclusivos, las cuales no se abordarán en el presente por no ser el objeto de esta reflexión, la aprobación de este reglamento significó una alerta y preocupación para el sector de seguros sobre la ejecución de la potestad reglamentaria por parte del regulador sectorial.

Para que la potestad administrativa de regulación pueda ser ejercida válidamente, debe ser practicada dentro de los límites establecidos por la ley, y atendiendo al espíritu del legislador y los principios del ordenamiento jurídico. Debe recordarse que es por medio de la misma ley que se otorga, conjuntamente con otras, la potestad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para dar exacta observancia a la ley. En otras palabras, el correcto ejercicio por parte de la administración pública de su potestad reglamentaria, depende la efectiva ejecución de las leyes.

Si bien es cierto, el inciso j) del art. 29 de la LRMS le otorga la potestad normativa a la SUGESE para “dictar las normas y directrices de carácter técnico u operativo”, debe tenerse presente el límite de dicha potestad a la luz de las leyes del mercado de seguros y el principio de jerarquía normativa. En este caso, en particular, se invita a la reflexión sobre si el plazo legal de 30 días naturales para atender quejas y reclamaciones sin discriminar el tipo de seguro, puede coexistir con que la SUGESE haya, vía reglamento, instaurado un plazo menor para los seguros autoexpedibles.

## **5. CONCLUSIÓN**

Las autoridades administrativas deben, necesariamente, ceñirse, de manera estricta, a las normas y principios legales cuando ejercen las potestades públicas de regulación y supervisión que se les conceden. De lo contrario, podrían generarse vicios de nulidad y, además, generar desincentivos del mercado respectivo.

En el art. 14 del Acuerdo SUGESE 11-20 la potestad reglamentaria del supervisor se excedió en la medida en que no se supeditó al plazo legal establecido en la LRMS y LRCS, con olvido a la máxima de que no debe hacerse diferencia donde la ley no la hace.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Doctrina**

- Diccionario usual del Poder Judicial* (2020). Poder Judicial República de Costa Rica.
- JINESTA LOBO, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. (1era ed. 2007).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2019). *Costa Rica: Análisis del Sistema de Seguros*.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. *Tesis de derecho administrativo*. Tomo I. (1era ed. 2002).

### **Legislación**

- Costa Rica. “Ley Reguladora del Contrato de Seguro”. Ley N° 8956, del 17 de junio de 2011.
- Costa Rica. “Ley Reguladora del Mercado de Seguros”. Ley N° 8653, del 7 de agosto del 2008.
- Costa Rica. “Reglamento sobre Inclusión y Acceso al Seguro”, Acuerdo SUGESE 11-20, del 1 de septiembre del 2020.

### **Jurisprudencia**

- Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 00243 – 1993, de las 15 horas 45 minutos del 19 de enero de 1993.
- Costa Rica, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 001000-F-S1-2010, del 26 de agosto del 2010.

### **Criterios jurídicos**

- Costa Rica, Procuraduría General de la República de Costa Rica. Criterio jurídico C-229-2004 del 26 de julio del 2004.
- Costa Rica, Procuraduría General de la República de Costa Rica (2010). Criterio Jurídico C-111-2010, del 3 de junio del 2010.
- Costa Rica, Procuraduría General de la República de Costa Rica (2000). Criterio Jurídico C-111-2000, del 17 de mayo del 2000.