



Quito, D. M., 19 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 013-12-SIN-CC

CASO N.º 0065-09-IN

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos presentada por María Gloria Alarcón Alcívar, presidenta de la Cámara de Comercio de Guayaquil, fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de noviembre del 2009.

La Sala de Admisión, el 19 de mayo del 2010, avocó conocimiento de la causa N.º 0065-09-IN, y en virtud del sorteo correspondiente, fue designado juez sustanciador el Dr. Manuel Viteri Olvera.

Detalle de la demanda

María Gloria Alarcón Alcívar, en su calidad de presidenta de la Cámara de Comercio de Guayaquil, presenta acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

El acto administrativo impugnado en razón de su contenido es la resolución JB-2009-1242, dictada por la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, por intermedio de la Junta Bancaria, publicada en el Registro Oficial 540 del 4 de marzo del 2009. El texto concreto de inconstitucionalidad que forma parte de la resolución es el que consta en el apartado 8.5 y que literalmente estatuye: "20.21 Responder, solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,". Con esto se viola las siguientes normas de la Constitución de la República, artículos 425, 226 y 132 numeral 6.

Los argumentos jurídicos que sustentan esta acción son:

Participes del sistema de seguro privado y matices legales que caracterizan y distinguen a las empresas de seguros y a los asesores productores de seguros

La Ley General de Seguros es la base legal inmediata sobre la cual descansa todo el entramado jurídico que rige a las operaciones y actividades de las personas naturales y jurídicas del denominado sistema de seguro privado del Ecuador. El sistema de seguro privado a su vez está integrado por cinco agentes o actores bien diferenciados que son: a) Las empresas que realizan operaciones de seguros; b) Las compañías de reaseguros; c) Los intermediarios de reaseguros; d) Los peritos de seguros; y, e) Los asesores productores de seguros.

A cada uno de ellos la Ley y las Regulaciones de ella derivada les asignan ámbitos de acción definidos, exclusivos y hasta excluyentes, de modo tal que, por citar un ejemplo, resulta incompatible para una compañía de reaseguros la realización de actividades propias de una empresa que ejecuta operaciones de seguros. De igual manera, la Ley ha previsto requisitos diferenciados para cada uno de dichos actores en lo que a su constitución, funcionamiento y extinción respecta, todo ello en función de la incidencia o importancia que tienen sus operaciones para quienes contratan sus servicios.

Agrega que las empresas que realizan operaciones de seguros son legalmente definidas como aquellas "(...) compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de las empresas extranjeras, establecidas en el país (...) y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas (...)". Dicho de otro modo, tales empresas no son otra cosa que aquellas sociedades comerciales genérica o coloquialmente conocidas como "compañías aseguradoras" o simplemente, "aseguradoras"; sociedades que, a su vez, se clasifican en empresas de seguros generales y en empresas de seguros de vida.

Por su parte, los asesores productores de seguros pueden ser personas naturales o jurídicas que gestionan y obtienen contratos de seguros para una o varias empresas de seguros o de medicina prepagada, que estuvieren autorizadas a operar en el país. En términos generales, ni la Ley ni las resoluciones de la Superintendencia han instituido para los asesores productores de seguros exigencias patrimoniales ni de solvencia económica iguales o equiparables a las que deben observar las aseguradoras, por el simple hecho de no ser ellos quienes reciben recursos de los asegurados y, claro está, porque dada su naturaleza legalmente definida y bien circunscrita, tampoco son los que asumen los riesgos contra los que aseguran los tomadores de las pólizas.





Indica que la resolución que impugna, una vez contextualizada e incorporada a la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia, expresa lo siguiente: “Art. 20.- Son obligaciones de los Asesores Productores de seguros: (...) 20.21. Responder solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y, (...)”. Así, por ejemplo, si una compañía de seguros es judicialmente condenada a pagar un siniestro, el favorecido con la sentencia podrá reclamar –si así lo hubiere demandado– que el pago íntegro lo efectúen la aseguradora y el asesor productor de seguros, o cualquiera de los dos; idéntica sería la consecuencia si administrativamente se dispusiera una sanción pecuniaria contra una empresa de seguros que inobservó algún procedimiento, de tal suerte que, aun sin culpa, podría ser multado el asesor productor de seguros que colocó la póliza.

Una obligación solidaria establecida en una norma jurídica de carácter general solo puede tener valor si dicha norma es una Ley; de lo contrario, esto es, si se la estatuye mediante una norma jerárquicamente inferior, como lo es un Reglamento o una resolución, no tiene valor, por contravenir a una disposición legal como la contenida en el artículo 1527 del Código Civil y, por ende, por violar el orden jerárquico normativo instituido en el artículo 425 de la Constitución de la República.

Por las razones antes esgrimidas, solicita que en sentencia se declare la inconstitucionalidad del texto normativo impugnado, esto es, el texto que forma parte de la resolución que consta en el apartado 8.5 y que literalmente estatuye: “20.21 Responder, solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,”.

Contestación a la demanda

El Dr. Fabián Navarro Dávila, en su calidad de procurador judicial de la Superintendencia de Bancos y Seguros y delegado de la señora superintendente, ingeniera Gloria Sabando García, quien en esa calidad es presidenta de la Junta Bancaria, señaló que la demanda de inconstitucionalidad ni siquiera debió ser admitida a trámite, pues de conformidad con el artículo 174 de la Codificación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, determina que la Junta Bancaria se halla conformada por cinco miembros: El superintendente de bancos, el gerente general del Banco Central, dos miembros designados por el presidente de la república y un quinto miembro y su alterno designado por los cuatro restantes, y si bien es verdad que el superintendente de bancos y seguros es quien la preside, no es su representante legal, es decir, carece de capacidad jurídica para

representarla, argumento jurídico que debió observarse y citarse a todos y cada uno de los Miembros de la Junta Bancaria, a fin de que puedan ejercer su legítimo derecho a la defensa, como lo dispone el numeral 7, literal a del artículo 76 de la Constitución de la República, omisión que acarrea la nulidad procesal, como pide expresamente que se declare. Con antecedente a la petición efectuada por la Intendencia Nacional del Sistema de Seguro Privado, el Comité Normativo y de Políticas de Supervisión y de Administración Interna de la Institución conoció un proyecto de reforma al Capítulo II "Normas para el ejercicio de las actividades de los asesores productores de seguros, intermediarios de reaseguros y peritos de seguros (expedido con resolución N.º JB-2005-814 del 19 de junio del 2005), del Título IX, del Libro II de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria"; por lo que la Junta Bancaria, en uso de sus facultades consagradas en el artículo 69 de la Ley General de Seguros, en armonía con la disposición del artículo 132 numeral 6 de la Constitución de la República, resolvió incorporar en la Resolución Nro. JB-2009 1242, el apartado **20.21 Responder solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial**; y, (en vez de la póliza de errores y omisiones con un monto asegurado que corresponde al 3% de las primas gestionadas al año anterior, mínimo US\$ 100.000 que contemplaba en la resolución N.º JB-2005-814 de julio 19 de 2005). El contrato de seguro en esencia es de riesgo que asume la empresa de seguro a cambio de cuantiosas primas que pagan los asegurados, y la Superintendencia de Bancos y Seguros lo único que pretende es proteger al usuario por una eventual negligencia de esas compañías, tanto en el ámbito administrativo como judicial, con el agregado que son las compañías de reaseguros extranjeras que respaldan (la póliza de error u omisión) para el ejercicio de las actividades de los asesores productores de seguros, intermediarios de reaseguros y peritos de seguros.

El Dr. Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, contesta la demanda indicando que la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero define el ámbito de acción de las Superintendencias e incluye a las compañías de seguros y reaseguros en sus artículos 1, 2, 7, 8, 171, 165 y 180. La disposición de responder solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial, contenida en la resolución dictada por la Junta Bancaria N.º JB-2009-1242, fue dictada en ejercicio de las atribuciones que la Ley confiere a la Junta Bancaria, órgano que formula la política de control y supervisión de los organismos consultados y dicta las resoluciones de carácter general para la aplicación de la ley en cumplimiento del artículo 69 de la Ley





General de seguros, en armonía con el artículo 132 numeral 6 de la Constitución. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

La parte legitimada activa

La señora María Gloria Alarcón Alcívar ha comparecido a ejercer la acción de inconstitucionalidad que motiva este expediente, alegando la calidad de presidenta de la Cámara de Comercio de Guayaquil, conforme lo demuestra con la copia notariada de su nombramiento que adjunta a su demanda.

El artículo 439 de la Constitución de la República del 2008 dispone que: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, por lo que de acuerdo a esta norma, el demandante ha comparecido legítimamente a ejercer la acción de inconstitucionalidad.

La norma que es materia de la acción de inconstitucionalidad

Mediante la acción de presentada, la legitimada activa alega la inconstitucionalidad de la resolución JB-2009-1242, dictada por la Superintendencia, por intermedio de la Junta Bancaria y que fue publicada en el Registro Oficial N.º 540 del 04 de marzo del 2009; el texto concreto materia de esta acción de inconstitucionalidad, que forma parte de la Resolución, es el que consta en el apartado 8.5 que literalmente estatuye: “20.21. Responder, solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,”

Sostiene la demandante que las compañías aseguradoras son, sin duda, actoras gravitantes en el negocio de los seguros privados, pues son ellas las que asumen el riesgo derivado de la contratación de un seguro, y por ende, son las obligadas a pagar el costo de las pérdidas causadas por un siniestro, según el monto que se hubiere estipulado en la respectiva póliza. El quehacer comercial de los asesores productores de seguros es también objeto de rígidas disposiciones, si bien la Ley le atribuyó a la Superintendencia la capacidad de normar sus actividades y señalarles sus derechos y obligaciones, todo ello a través de las resoluciones pertinentes que las dicta por medio de la Junta Bancaria. Sin embargo, en términos generales, ni la Ley ni las Resoluciones de la Superintendencia de Compañías han instituido para los asesores productores de seguros exigencias patrimoniales ni de solvencia económica iguales o equiparables a las que deben observar las aseguradoras; quizás en buena medida por el simple hecho de no ser ellos quienes reciben recursos de los asegurados y, claro está, porque dada su

naturaleza legalmente definida y bien circunscrita, tampoco son los que asumen los riesgos contra los que se aseguran los tomadores de las pólizas.

Las normas constitucionales que se afirman vulneradas por parte del legitimado activo

Dice la demandante que el contenido de la norma cuya inconstitucionalidad solicita, vulnera los derechos establecidos en los artículos 425 (inciso primero), que determina cual es el orden jerárquico normativo que debe observar el ordenamiento jurídico ecuatoriano; el artículo 226, que instituye el principio de legalidad que debe guiar a los actos de las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos; el artículo 132 (numeral 6), que les prohíbe a los organismos públicos dictar normas de carácter general que alteren o innoven las disposiciones legales de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Peticiona la legitimada activa que en sentencia se sirvan declarar la INCONSTITUCIONALIDAD DEL TEXTO NORMATIVO ESPECIFICADO, considerando que la disposición impugnada, por estar vigente, podría conllevar la iniciación de múltiples reclamos o demandas contra los asesores productores de seguros, bien sea a nivel administrativo o judicial, con el consecuente perjuicio que a ellos les acarrearía por el solo hecho de tener que costear su propia defensa hasta la finalización o archivo de tales procesos; solicita que se ordene la suspensión provisional del artículo de la Resolución que es materia de esta demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, para el período de transición, tiene competencia para verificar la constitucionalidad de los actos normativos de carácter general como el que motiva esta acción, al amparo del numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador y el inciso segundo de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, considerando que el auto de admisión fue dictado con posterioridad a la vigencia de esta ley.





Finalidad del acto de control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos de carácter general

La primera parte del artículo 429 de la Constitución de la República dice que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia.

La Constitución de la República, como estatuto de legislación superior, a diferencia de anteriores, contiene órganos de control efectivo de los derechos de las personas que ella consagra. Sin duda, tales son: los jueces y tribunales encargados de conocer y resolver las acciones que la Carta Magna les asigna, y la Corte Constitucional, que ejerce el control supremo sobre las decisiones de aquellos, conoce y resuelve las acciones que la misma Constitución le confiere, entre otras las determinadas en el artículo 436 de esta.

En la misma línea de pensamiento, la norma del artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice que: “El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.

El sistema jurídico del país demanda la existencia de armonía plena entre las normas que lo integran, considerando el orden jerárquico que la Constitución establece. Tal exigencia nace de la hipótesis de que los órganos y autoridades que pudieren salirse de los cánones o atribuciones que se les concede, expidan conjuntos normativos que, total o parcialmente, contravengan las disposiciones constitucionales.

El numeral 6 del artículo 132 de la Constitución de la República establece: “Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que se puedan alterar o innovar las disposiciones legales”. Dentro de este marco constitucional, en concordancia con el artículo 69 de la Ley General de Seguros, la Junta Bancaria, en uso de esas atribuciones, resolvió incorporar en la Resolución JB-2009 1242 el apartado “20.21 Responder, solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,” resolución que es objeto de la acción de inconstitucionalidad, todo ello como parte de división de competencias de las funciones del Estado.

En definitiva, el examen de constitucionalidad de un acto normativo es la operación mental que el juez constitucional realiza para verificar si la norma acusada de inconstitucionalidad guarda o no armonía con las disposiciones constitucionales; es decir, se analiza la norma atacada de inconstitucional para determinar si existen relaciones contrarias a los derechos consagrados en la Constitución de la República.

La Junta Bancaria, previo informe del Comité Normativo y de Políticas de Supervisión y de Administración Interna de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en uso de sus facultades resolvió incorporar en la resolución N.º JB-2009 1242 el apartado: “20.21 Responder, solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,”.

Análisis de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Como se manifestó anteriormente, la resolución impugnada de la Junta Bancaria se dicta en base a sus facultades establecidas en el artículo 69 de la Ley de General de Seguros y el artículo 132 de la Constitución de la República, y luego de un análisis de las normas de diferentes países, como son: Panamá, Chile, Bolivia, España, República Dominicana y luego de varias reuniones mantenidas con los gremios asociados y la Cámara de Comercio de Guayaquil, de tal manera, que se está resguardando al ciudadano que contrata un seguro, cualquiera sea su denominación, ya que el contrato de seguro en esencia es de riesgo que asume la empresa de seguro a cambio de cuantiosas primas, y la Superintendencia, como se manifestó, lo único que quiere es proteger al usuario, por una eventual negligencia de estas compañías, tanto en el ámbito administrativo como judicial.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:

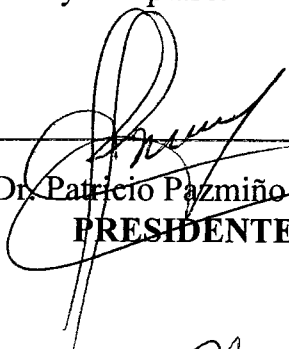
SENTENCIA

1. Negar la demanda de inconstitucionalidad del texto que forma parte de la resolución N.º JB-2009-1242, dictada por la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, a través de la Junta Bancaria, en el que consta en el apartado 8.5 y que literalmente estatuye: “20.21 Responder,

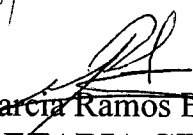


solidariamente con la aseguradora a las reclamaciones que el asegurado pueda presentar en el ámbito administrativo y judicial; y,”. Por lo que la norma impugnada sigue en vigencia.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



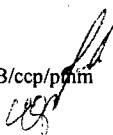
Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Nina Pacari Vega y Edgar Zárate Zárate, en sesión extraordinaria del día diecinueve de abril del dos mil doce. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ccp/pnfm





CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 0065-09-IN

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes veinticinco de junio de dos mil doce.- Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

