



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-7/2023

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO, Antiguo Cuscatlán, a las diez horas con treinta minutos del veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro.

El presente Procedimiento Administrativo Sancionador inició de forma oficiosa por medio de auto pronunciado a las diez horas del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, en contra de **SEGUROS SURA, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia **SEGUROS SURA, S.A.**, en adelante referido como "la Aseguradora" o "la Supervisada" indistintamente, con el propósito de determinar si existe, responsabilidad respecto del incumplimiento relacionado en el Memorándum No. SEG-125/2022 del veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, y Memorándum No. SG-SS-291/2022 de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, junto con sus respectivos anexos, remitidos por la Intendencia de Seguros, en los cuales se detalla lo siguiente:

I. PRESUNTO INCUMPLIMIENTO.

Presunto incumplimiento a los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12).

Ley de Sociedades de Seguros:

"Art. 47.- Los seguros solo podrán ser contratados con modelo de pólizas previamente depositadas en la superintendencia, quién podrá, mediante decisión fundamentada, en un plazo no mayor de treinta días a partir de la fecha del depósito, recomendar los cambios necesarios, cuando contengan cláusulas que se opongan a la legislación o cuando las bases no sean suficientes para cubrir los riesgos; debiendo las sociedades de seguros en los siguientes diez días del recibo de la decisión fundamentada, remitir a la superintendencia los modelos corregidos. La superintendencia notificará a las sociedades de seguros, dentro de los veinte días siguientes al día de recibo de los modelos corregidos, sobre el cumplimiento de sus observaciones.

El texto de las pólizas deberá redactarse en castellano y presentarse en tipos y tamaños de letra que sean de fácil lectura para los usuarios.

Si un seguro se comercializare en base a un modelo de póliza que no ha sido previamente aprobado por la superintendencia, esta institución podrá acordar, mediante decisión





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

fundamentada, la suspensión de dicha comercialización hasta obtener la aprobación correspondiente.

La superintendencia velará por el cumplimiento de esta disposición."

Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12):

"Modificaciones de pólizas

Art. 10.- Las modificaciones a los modelos de pólizas depositados seguirán el mismo trámite establecido para el depósito de pólizas por primera vez. Las entidades deberán remitir a la Superintendencia dos nuevos ejemplares de las condiciones que hubiesen tenido modificación y todas aquellas a que se haga referencia en dichos cambios, indicando claramente la variación introducida y dejando constancia que el producto no ha sido objeto de modificaciones adicionales a las enunciadas."

El presunto incumplimiento se configuró debido a que se realizó visita de supervisión focalizada de esta Superintendencia a la sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, a efecto de evaluar la gestión de la póliza de seguros "Seguro de Desempleo" ■■■■■ así como el pago de siniestros de esta; verificación realizada en seguimiento a denuncias presentadas a la Dirección de Atención al Usuario de esta Superintendencia, relacionadas con el no pago de reclamos de dicha póliza.

En la misma se constató que, la Aseguradora en la renovación de las pólizas de "Seguros de Desempleo" ■■■■■ y emisión de la póliza ■■■■■, contratadas por Banco Agrícola, S.A., para la vigencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de junio de dos mil veinte, mediante los certificados de renovación ■■■■■ y certificado de póliza inicial N° 0, incorporó el "ANEXO COBERTURA DE DESEMPLEO PARA EL SECTOR PÚBLICO", anexo que en su numeral I) DEFINICIONES, excluye aquellos empleados públicos que ejercen cargo de confianza y se encuentran excluidos de la carrera administrativa; sin haber remitido por parte de la Supervisada, el Anexo en comento a depósito de esta Superintendencia.

En dicho sentido, al examinar una muestra de treinta y seis reclamos rechazados por la Aseguradora, se identificaron dos casos que fueron declinados debido a que los Asegurados trabajaban en el sector público ejerciendo cargos de confianza y el motivo de despido fue "pérdida de confianza"; como son:





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

| Número siniestro | Fecha reclamo | Asegurado | Motivo desvinculación |
|------------------|---------------|----------------------|-----------------------|
| ████ | 06/05/2021 | ████████████████████ | Pérdida de confianza |
| ████ | 13/12/2019 | ████████████████████ | Pérdida de confianza |

Considerando que el "ANEXO COBERTURA DE DESEMPLEO PARA EL SECTOR PÚBLICO" modifica las condiciones generales del modelo de la póliza del Seguro de Desempleo autorizado en esta Superintendencia, debió haberse depositado de conformidad a los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros y 10 de las Normas (NPS4-12).

II. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

1) Visto el contenido del Memorándum No. SEG-125/2022 de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, y Memorándum No. SG-SS-291/2022 de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, y la documentación probatoria anexa a los mismos; por medio de auto dictado a las diez horas del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, se ordenó instruir el presente Procedimiento Administrativo Sancionador y emplazar a **SEGUROS SURA, S.A.**, informándole sobre el contenido del incumplimiento atribuido; lo cual se llevó a cabo en legal forma el día veintidós de mayo de dos mil veintitrés (folios 1 al 50);

2) La Supervisada hizo uso de sus derechos de audiencia y defensa compareciendo en el presente procedimiento administrativo sancionador a través de la abogada María Isabel Castillo Artiga, en su calidad de Apoderada Especial de Administración y Representación de **SEGUROS SURA, S.A.**, por medio de escrito del dos de junio de dos mil veintitrés junto con sus anexos, contestando el señalamiento realizado en sentido negativo (folios 51 al 83);

3) Mediante auto dictado a las once horas con treinta minutos del seis de junio de dos mil veintitrés, esta Superintendencia concedió intervención a la abogada María Isabel Castillo Artiga, en su calidad de Apoderada Especial de Administración y Representación de **SEGUROS SURA, S.A.**, abriendo a pruebas el presente procedimiento administrativo sancionatorio por el término legal de **10 DÍAS HÁBILES**; asimismo, se requirió a la Superintendencia Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, que sobre la base de los estados financieros auditados del año dos mil veintidós, se determinara la capacidad económica de la Supervisada. Resolución que se notificó legalmente el siete de junio de dos mil veintitrés. (folios 84 al 87);



111



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

4) Mediante Informe No. SG-SS-170/2023 del nueve de junio de dos mil veintitrés, remitido por medio de Memorándum No. SEG-72/2023 de la misma fecha, el Departamento de Supervisión de Seguros de esta Superintendencia, emitió el análisis de la capacidad económica de **SEGUROS SURA, S.A.**, con referencia al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós (folios 88 al 100);

5) Dentro del término probatorio, los abogados Ricardo Antonio Mena Guerra y José Adán Lemus Valle, ambos, actuando en su calidad de Apoderados Generales Judiciales de **SEGUROS SURA, S.A.** comparecieron por medio de escrito con fecha veinte de junio de dos mil veintitrés, por medio del cual ofertaron prueba documental a las presentes diligencias, presentando argumentos de defensa y copia certificada notarialmente de Testimonio de Escritura Matriz de Poder General Judicial otorgado por la Aseguradora (folios 101 al 107);

6) Por medio de auto dictado a las nueve horas con treinta minutos del veintiséis de junio de dos mil veintitrés, se agregó al expediente administrativo: a) el Memorándum No. SEG-72/2023 del nueve de junio de dos mil veintitrés, por medio del cual se remitió Informe No. SG-SS-170/2023 de la misma fecha, proveniente del Departamento de Supervisión de Seguros de la Intendencia de Seguros de esta Superintendencia; y b) el escrito de fecha veinte de junio de dos mil veintitrés, suscrito por los abogados Ricardo Antonio Mena Guerra y José Adán Lemus Valle, y se ordenó emitir la resolución final correspondiente. Notificada en legal forma el veintisiete de junio de dos mil veintitrés (folios 108 y 109).

III. PRUEBA INCORPORADA AL PROCEDIMIENTO.

3.1. PRUEBA DE CARGO.

1) Memorándum N° SEG-125/2022 de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, proveniente de la Intendencia de Seguros de esta Superintendencia, por medio del cual se solicita la apertura de Procedimiento Administrativo Sancionatorio en contra de **SEGUROS SURA, S.A.** (folio 1);

2) Informe N° SG-SS-291/2022 de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, y sus respectivos anexos, proveniente del Departamento de Supervisión de Seguros de esta Superintendencia, informando del presunto incumplimiento de **SEGUROS SURA, S.A.**, junto sus respectivos anexos (folios 2 al 6); según el detalle siguiente:





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Anexo 1: Carta N° SABAO-SEG-5720 del cuatro de marzo de dos mil veintidós, remitida por la Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia en esa fecha; dirigida a la Directora Presidente de **SEGUROS SURA, S.A.**; por medio de la cual se comunicaron los resultados sobre Visita de Supervisión Focalizada (folio 7);

Anexo 2: Carta N° SABAO-SEG-8591 del cinco de abril de dos mil veintidós, remitida por la entonces Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia; dirigida a la Directora Presidente de **SEGUROS SURA, S.A.**; por medio del cual se comunicaron los resultados finales de la Visita de Supervisión Focalizada para evaluar pólizas de Seguro de Desempleo (folio 8 y 9);

Anexo 3: Carta del veintiuno de junio de dos mil veintidós, remitida a la Superintendencia del Sistema Financiero por el licenciado Ricardo Antonio Santos Castaneda, en su calidad de Apoderado Especial de Administración y Representación de **SEGUROS SURA, S.A.** (folios 10 y 11);

Anexo 4: Carta N° SABAO-SEG-18378 de fecha veintidós de julio de dos mil veintidós, emitida por la entonces Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, dirigida a la Directora Presidente de **SEGUROS SURA, S.A.**; por medio de la cual remite los resultados preliminares de la Visita de Supervisión Focalizada para evaluar pólizas de Seguro de Desempleo (folios 12 y 13);

Anexo 5: Carta N° SABAO-SEG-20248 de fecha dieciocho de agosto de mil veintidós, emitida por la entonces Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia; dirigida a la Directora Presidente de **SEGUROS SURA, S.A.**; por medio de la cual se hace remisión de resultados finales de la Visita de Supervisión Focalizada para evaluar pólizas de Seguro de Desempleo (folios 14 y 15);

Anexo 6: Carta No. 001619 de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil, remitida por el entonces Intendente de Supervisión de esta Superintendencia; dirigida al Presidente de Aseguradora Suiza Salvadoreña, S.A., por medio de la cual se le comunica que se ha resuelto efectuar el depósito de las "Condiciones Generales de la Póliza Seguro de Desempleo" (folios 16 al 20);

Anexo 7: Certificado de renovación de "Seguro de Desempleo Póliza Normal" [REDACTED] correspondiente a la póliza [REDACTED], solicitado por Banco Agrícola S.A., en fecha veintisiete de





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

noviembre de dos mil diecinueve (folios 21 al 23);

Anexo 8: Certificado de renovación de "*Seguro de Desempleo o Incapacidad Total Temporal Póliza Normal*" ■■■ correspondiente a la póliza ■■■ solicitado por Banco Agrícola, S.A., en fecha veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve (folios 24 al 27);

Anexo 9: Certificado de póliza inicial de "*Seguro de Desempleo o Incapacidad Total Temporal Póliza* ■■■■ correspondiente a la póliza ■■■■, solicitado por Banco Agrícola, S.A., en fecha veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve (folios 28 al 31);

Anexo 10: Archivo en formato Excel el cual contiene definiciones que el equipo de reclamos de **SEGUROS SURA, S.A.** consulta para el análisis de cada caso (folio 32);

Anexo 11: Memorándum DAJ-AL-110/2022 del ocho de febrero de dos mil veintidós, consistente en "*Opinión Jurídica por presunto incumplimiento al artículo 47 de la Ley de Sociedad de Seguros, en la comercialización de seguro de Desempleo por Seguros, SURA, S.A., Seguros de Personas*", remitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos a la Intendencia de Seguros de esta Superintendencia (folios 33 al 38);

Anexo 12: Memorándum DAJ-AL-759/2022 del veintiuno de octubre de dos mil veintidós, consistente en "*Opinión Jurídica sobre argumentos presentados por Seguros Sura, S.A. sobre observaciones comunicadas como resultado de Visita de Supervisión Focalizada para evaluar pólizas de Seguro de Desempleo*", remitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos a la Intendencia de Seguros de esta Superintendencia (folios 39 y 40);

Anexo 13: Carta del veintiocho de julio de dos mil veintidós, remitida por el Apoderado de Representación y Administración de **SEGUROS SURA, S.A.**, dirigida al Superintendente del Sistema Financiero (folios 41 al 44);

Anexo 14: Carta del treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, remitida por el Apoderado de Representación y Administración de **SEGUROS SURA, S.A.**, dirigida al Superintendente del Sistema Financiero (folios 45 al 47).

3.2. PRUEBA DE DESCARGO.

La sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, por medio de los escritos del dos y del veinte de junio de dos mil veintitrés, compareció en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador,





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

ofertando e incorporando como pruebas:

1) Expediente de reclamación de seguro del cliente [REDACTED], y sus respectivos anexos:

ANEXO 1:

a) Carta del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, remitida por la Unidad de Reclamos de **SEGUROS SURA, S.A.**, al señor [REDACTED], por medio de la cual se le comunica que su reclamación no es sujeta al pago de indemnización correspondiente (folios 55 y 56);

b) Formulario de reclamo de seguro de desempleo de fecha catorce de marzo de dos mil veintidós, correspondiente al crédito de referencia [REDACTED] (folio 57);

c) Carta del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, suscrita por el Director General de Centros Penales Ad-Honorem, dirigida al señor [REDACTED], por medio de la cual se le comunicó que ha sido separado de su cargo por la causal de "pérdida de confianza" (folio 58);

d) Estado de Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones, Fondo de Pensiones Conservador perteneciente a [REDACTED], emitido por la Administradora de Fondos de Pensiones Confía, S.A. el veinte de diciembre de dos mil veintiuno, correspondiente al período del veinte de enero al quince de noviembre de dos mil veintiuno (folios 59 y 60);

e) Constancia extendida por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos de la Dirección General de Centros Penales, por medio de la cual se indica que [REDACTED] trabajó en esa institución como [REDACTED] desde el seis de febrero de dos mil dieciocho hasta el treinta de octubre de dos mil veintiuno (folio 61);

f) Carta manuscrita de fecha catorce de marzo de dos mil veintidós, dirigida a Banco Agrícola, S.A., por medio de la cual solicita hacer uso del Seguro de Desempleo adquirido con **SEGUROS SURA, S.A.**, por haber sido desvinculado de su cargo en fecha treinta de octubre de dos mil veintiuno (folio 62);

g) Estado del préstamo con referencia [REDACTED] perteneciente a [REDACTED], correspondiente al período del veintiuno de enero de dos mil veinte, al





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

treinta y uno de enero de dos mil veintidós (folio 63);

h) Copia de Documento Único Identidad número [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], perteneciente a [REDACTED] [REDACTED] (folio 64);

i) Copia de Número de Identificación Tributaria número [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], perteneciente a [REDACTED] (folio 65);

ANEXO 2:

2) Expediente de reclamación de seguro del cliente [REDACTED] y sus respectivos anexos:

a) Carta del veinticinco de junio de dos mil veintiuno, dirigida a [REDACTED] [REDACTED] suscrita por el Coordinador de Reclamaciones de **SEGUROS SURA, S.A.**, por medio de la cual se le comunica que su reclamación no es sujeta al pago de indemnización correspondiente (folios 67 y 68);

b) Formulario de reclamo de seguro de desempleo, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, correspondiente al crédito con referencia número [REDACTED] (folio 69);

c) Formulario de reclamo de seguro de desempleo, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, correspondiente al crédito con referencia número [REDACTED] (folio 70);

d) Estado de cuenta individual de ahorro para pensiones perteneciente al señor [REDACTED] emitido por la Administradora de Fondos de Pensiones Crecer, S.A. el veinte de mayo de dos mil veintiuno, correspondiente al período del diez de junio de dos mil veinte al catorce de abril de dos mil veintiuno (folios 71 y 72);

e) Copia de Documento Único Identidad número [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] perteneciente a [REDACTED] [REDACTED] (folio 73);

f) Copia de Número de Identificación Tributaria número [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], perteneciente a [REDACTED] (folio 74);





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

g) Carta del once de mayo de dos mil veintiuno, suscrita por el Gerente de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa de El Salvador, dirigida a [REDACTED], por medio de la cual se le comunica que ha sido separado de su cargo como [REDACTED] [REDACTED] dicha institución (folio 75);

h) Acuerdo de Presidencia N° 22, emitido por el Presidente de la Asamblea Legislativa a los seis días del mes de mayo del año dos mil veintiuno, por medio del cual se resuelve "Separar del cargo de [REDACTED], al Señor [REDACTED], dejando sin efecto su nombramiento, y en consecuencia finalizando su relación laboral con la Asamblea Legislativa (...)" (folios 76 y 77);

3) Certificado de renovación de "Seguro de Desempleo Póliza Normal" N° [REDACTED] correspondiente a la póliza N° [REDACTED], solicitado por Banco Agrícola S.A., en fecha veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve (folios 21 al 23);

4) Certificado de renovación de "Seguro de Desempleo o Incapacidad Total Temporal Póliza Normal" N° [REDACTED] correspondiente a la póliza N° [REDACTED] solicitado por Banco Agrícola, S.A., en fecha veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve (folios 24 al 27);

5) Certificado de póliza inicial de "Seguro de Desempleo o Incapacidad Total Temporal Póliza Normal" N° [REDACTED] correspondiente a la póliza N° [REDACTED], solicitado por Banco Agrícola, S.A., en fecha veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve (folios 28 al 31);

6) Carta No. 001619 de fecha veinticuatro de octubre de dos mil, remitida por el entonces Intendente de Supervisión de esta Superintendencia; dirigida al Presidente de Aseguradora Suiza Salvadoreña, S.A., por medio de la cual se le comunica que se ha resuelto efectuar el depósito de las "Condiciones Generales de la Póliza Seguro de Desempleo" (folios 16 al 20);

IV. ANÁLISIS DEL CASO, ARGUMENTOS, VALORACIÓN DE PRUEBA.

4.1. Argumentos de defensa.

La abogada María Isabel Castillo Artiga, en su calidad de Apoderada Especial de Administración y Representación de **SEGUROS SURA, S.A.**, por medio de su escrito del dos de junio de dos mil veintitrés (agregado a folios del 51 al 53); y, los abogados Ricardo Antonio Mena Guerra y José Adán Lemus Valle, Apoderados de **SEGUROS SURA, S.A.**, por medio de escrito de fecha [REDACTED] de junio de dos mil veintitrés, (agregado a folios del 101 al 104), ejercieron el derecho





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

de defensa de su representada de conformidad con el plazo establecido en el artículo 58 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y el artículo 140 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), señalando los siguientes argumentos:

a) Presunta violación al principio de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 86 inciso 3° y 2 de la Constitución de la República, y artículo 3 numeral 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Al respecto, los Apoderados señalaron que esta Superintendencia hizo una interpretación extensiva de los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros (LSS), y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), puesto que consideran, que se ha exigido el cumplimiento de una obligación que no se encuentra establecida en la ley.

En ese orden de ideas, los Abogados aducen que el Artículo 47 de la LSS prescribe, que los seguros sólo podrán ser contratados con modelos de pólizas previamente depositados en la Superintendencia del Sistema Financiero; y que por su parte, el artículo 10 de las Normas Técnicas (NPS4-12) establece que las modificaciones a los modelos de las pólizas depositados seguirán el mismo trámite establecido para el depósito de pólizas por primera vez. Por igual, señalan que el presunto incumplimiento a dichas normas fue determinado en una visita de supervisión focalizada efectuada por esta Superintendencia, sobre la base de la evaluación de la gestión de la póliza de seguro de desempleo número 8053, así como la falta de pago de siniestros como consecuencia de denuncias presentadas a la Dirección de Atención al Usuario de esta Superintendencia. Todo lo anterior, en virtud de la existencia de un anexo de cobertura de desempleo para el sector público, el cual fue emitido por **SEGUROS SURA, S.A.**, a favor de Banco Agrícola, S.A., siendo esta última la sociedad contratante de la póliza en comento.

Asimismo, hicieron relación a que en el auto que dio inicio a las presentes diligencias, se mencionó que las pólizas y las renovaciones del seguro de desempleo números [REDACTED] [REDACTED] cuya vigencia es del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de junio de dos mil veinte, mediante certificados de renovación números [REDACTED] [REDACTED] por medio de los cuales se adicionó el anexo de cobertura de desempleo para el sector público, el cual, en el Romano I, denominado "*DEFINICIONES*", excluye a los empleados públicos que ejerzan cargos de confianza y que se encuentren excluidos de la carrera administrativa, sosteniendo que **SEGUROS SURA, S.A.**, debió modificar el depósito del modelo correspondiente, y presentarlo a esta Superintendencia.

Al respecto, los abogados plantearon que es importante señalar que, mediante el anexo de





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

cobertura de desempleo para el sector público, no se modificó la situación de los empleados públicos, pues la emisión de dicho documento se realizó con la única finalidad de aclarar que las particularidades de dicho régimen se siguen aplicando; enfatizando que la pérdida de confianza constituye una causa justificada de despido ya sea para los empleados públicos o privados, sin importar el cargo que desempeñen.

En el anterior sentido, los Apoderados argumentaron que debido a que la póliza cubre únicamente despidos con causa injustificada o no imputable al trabajador, y siendo que la pérdida de confianza sí es una causa justificada de despido, dichas condiciones vuelven inoperante la cobertura; con lo cual queda en evidencia que el anexo no modificó el régimen de los empleados públicos y por eso no debía ser depositado.

Del mismo modo, alegaron que **SEGUROS SURA, S.A.**, sí cumplió con lo estipulado en los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las NPS4-14, puesto que depositó de manera oportuna las condiciones generales de la póliza en comento, y de esa forma se cumplió con el deber legal de enviar a revisión de esta Superintendencia los documentos que así exigía el ordenamiento único vigente en dicho momento, correspondiente a *"términos y condiciones generales"*. Sin embargo, los abogados también señalaron que esta Superintendencia pretende sancionar por no haber depositado un anexo libre de discusión, que de conformidad con las NPS4-14, es aquel documento *"que emite el asegurador para pactarse como cláusula adicional libremente discutida con el asegurado y no como una condición para la celebración del contrato de seguro"*, y alegan que se pretende sancionar a la sociedad por no haber depositado un documento que, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente al momento de los hechos, no era susceptible de depósito, ya que no alteraba ni modificaba las condiciones generales de la póliza.

En vista de lo anterior, refieren que la atribución de los incumplimientos deviene de una interpretación extensiva por parte de esta Superintendencia de las disposiciones legales atribuidas como infracción, puesto que estas no exigen el depósito de condiciones especiales ni de anexos de libre discusión, y aducen que en esta última definición es en la cual encaja el documento denominado *"Anexo de cobertura de desempleo para el sector público"*.

En dicho sentido, señalan que el artículo 19 del Código Civil, versa *"cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (...)"*, y con dicha base, argumentan que esta Superintendencia no puede desatender la literalidad de las normas jurídicas y efectuar interpretaciones extensivas sobre qué documentos deben depositarse ante su autoridad. En ese mismo orden de ideas, apoyan su argumento haciendo referencia a lo





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

expuesto por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de las catorce horas con cincuenta minutos del veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, dictada en el proceso con referencia 82-2010, reconociendo la aplicación del aforismo jurídico "(...) *donde no distingue el legislador no debe distinguir el aplicador, menos aún en perjuicio del administrado*".

Finalmente, alegaron que la imposición de una obligación que no se encuentra contemplada en la ley, vulnera los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en detrimento de **SEGUROS SURA, S.A.**, haciendo énfasis en que la Administración Pública debe actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, en el sentido de que sólo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la ley y en los términos en que ésta lo determine, tal como refieren los artículos 86 inciso tercero de la Constitución de la República, y 3 numeral 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos. Sumado a lo anterior, argumentaron que se genera una clara incertidumbre jurídica con los presuntos incumplimientos que esta Superintendencia atribuye a su Poderdante, puesto que a pesar de que presuntamente han cumplido con las obligaciones legalmente previstas, se intenta sancionar efectuando una interpretación extensiva de acuerdo con lo anteriormente expuesto en párrafos anteriores, resultando lo anterior en la vulneración del artículo 2 de la Constitución de la República.

b) Presunta violación al principio de tipicidad establecido en el artículo 139 numeral 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Los abogados Mena Guerra y Lemus Valle, inician haciendo alusión al concepto de principio de tipicidad, y en dicho sentido exponen que este exige que el comportamiento ilícito y su sanción estén descritos en forma clara e inequívoca, con el objetivo de que el destinatario de la norma conozca con anticipación las consecuencias jurídicas en las que pudiese devenir su conducta; lo anterior, en aras de garantizar la seguridad jurídica del administrado. En dicho contexto, traen a colación el artículo 139 numeral 2) de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Posteriormente, los Abogados argumentan que si una autoridad administrativa decide imponer una sanción, deben presentarse al menos tres supuestos lógicos:

1) Que exista una norma jurídica que contenga una obligación susceptible de ser incumplida para que se configure como una infracción de acuerdo con los términos de la ley;

Que la conducta sancionada corresponda a la descripción típica de la norma jurídica que





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

se reputa incumplida (esto incluye la determinación de los sujetos activos y pasivos, la acción típica, entre otros); y,

3) Que la conducta sancionada haya sido debidamente acreditada por la autoridad demandada. Esto debe establecerse con los elementos de prueba conducentes en el acto administrativo que impone la sanción respectiva.

En ese mismo orden de ideas, los representantes de Seguros Sura, S.A., aducen que se ha transgredido dicho principio por parte de esta Superintendencia, por considerar que no se han acreditado los supra referidos supuestos, y por lo tanto una sanción no es procedente. Abonan a la anterior idea argumentando que en el presente caso no se están modificando las condiciones generales de la póliza, sino que expresamente se está realizando la inclusión de un nuevo grupo asegurado, como es el caso de los empleados públicos cuyo régimen de trabajo se regula, en su mayoría, bajo normativa distinta a la de los trabajadores privados. Aducen, que las características del documento emitido encajan por consiguiente en la definición de "Anexos de libre discusión", por lo cual no era sujeto a la obligación de depósito.

Alegan que, mediante el anexo en comento, pretendían que el sector al que se refiere dicho documento, pudiese tener cobertura junto con las condiciones contempladas, y exclusiones del producto originalmente depositado con la finalidad de incorporar ambos sectores, y aclarar la forma en que se iba a manejar su cobertura; especificando que aquellos despidos que sean con causa justificada, incluyendo la causal "pérdida de confianza", no gozarían de cobertura, y al respecto no tendría relevancia el cargo que desempeñare el servidor público o privado, puesto que la causal del rechazo no está basada en el cargo en específico, sino en la pérdida de confianza manifiesta por el patrono en su carta de despido.

Asimismo, manifiestan que los funcionarios y empleados públicos están sometidos a un régimen especial, el cual es aplicable a su vinculación y desvinculación con la administración pública sin importar los contratos que puedan realizar, y posteriormente hacen referencia a que la pérdida de confianza es una razón legítima para el despido justificado, y consecuentemente, no existe responsabilidad para la administración pública ni para ninguna otra persona por dicha decisión. Agregan, que en dicho sentido, la adición de cobertura de desempleo para el sector público en los anexos de la póliza no hace más que dejar en claro esas particularidades a las que se ven sometidos los servidores públicos, y que las antes mencionadas, se les siguen aplicando, por lo que la antes referida adición no conlleva una modificación, más bien, a un esfuerzo de propiciar la transparencia y derecho a la información de los consumidores, y en conclusión, no hubieron variaciones en ninguna condición general





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

de la póliza.

Adicionalmente, aducen que su postura con respecto a que no es imperativo que los anexos en cuestión hayan sido objeto de depósito tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de las Normas NPS4-12.

En ese sentido, exponen que es claro que la norma condiciona a depósito aquellas modificaciones siempre que se cumplan paralelamente con las siguientes condiciones: 1) la ampliación de la cobertura; y, 2) pago extra de la prima. Por consiguiente, manifiestan que en ningún momento la compañía amplió la cobertura de ningún riesgo adicional establecido en las condiciones generales, sino que se incorporó un nuevo grupo asegurado al colectivo, por lo que no se cumple con el requisito para que el depósito haya sido necesario; asimismo, arguyen que la modificación en comento en ningún sentido ha implicado el pago de primas adicionales. Por lo tanto, y de lo anteriormente planteado, consideran que la conducta atribuida a **SEGUROS SURA, S.A.**, no corresponde con la descripción típica de las normas jurídicas que se reputan incumplidas.

c) Presunta violación al principio de irretroactividad establecido en el artículo 139 numeral 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

En referencia a lo anterior, los Abogados citan lo prescrito en el artículo 139 numeral 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos, señalando que a su consideración, esta Superintendencia ha aplicado retroactivamente la reforma del artículo 3 de las NPS4-12, y hacen relación a que fueron aprobadas por el Comité de Normas en sesión No. 05/2022, de fecha diez de junio de dos mil veintidós, con vigencia a partir del veintinueve de junio de dos mil veintidós; posteriormente hacen cita de la disposición con reforma.

Argumentaron los Abogados que con dicha modificación a la norma, sí se contempla como nuevo requisito depositar todas las modificaciones que se quieran realizar, sin distinción alguna, y que es sobre esa base que esta Superintendencia ha adjudicado el incumplimiento a su Poderdante. Sin embargo a la fecha del presunto incumplimiento, no existía obligación alguna de remitir el anexo en comento por parte de la Aseguradora, puesto que dicha exigencia conllevaría la aplicación retroactiva del artículo supra relacionado. Continúan haciendo énfasis, en que previo a la reforma, únicamente debían remitirse para depósito aquellas modificaciones que constituyesen ampliaciones a las coberturas e impliquen el pago de extra primas, lo cual no es aplicable al presente caso, y que, por tanto, no resultó necesario depositar el anexo referido.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

4.2. Decisión de esta Superintendencia.

Previo a realizar valoraciones con respecto de las presuntas infracciones llevadas a cabo por el Supervisado, la suscrita tiene a bien enfatizar en que el Sistema de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero no puede ser efectivo si sus disposiciones no cuentan con un elemento coercitivo, siendo así que, no puede dejarse a opción de los integrantes del sistema financiero el cumplir o no con lo establecido en el marco regulatorio que les resulte aplicable. En dicho sentido, vale la pena traer a cuenta que a esta Superintendencia se le confirió el mandato legal de velar porque las entidades cumplan con los más altos estándares de conducta en el desarrollo de sus negocios, actos y operaciones, de conformidad a la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y las demás leyes aplicables, así como los reglamentos y normas técnicas que se dicten para dichos efectos.

Asimismo, conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad. En el anterior sentido, el artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, establece la sujeción a las sanciones para los supervisados por incumplimiento de dicha Ley, y por una fórmula de tipificación por remisión, se abarca tanto a otras leyes, las que, en el caso particular, han sido consideradas por esta Superintendencia para tipificar la infracción que se le atribuye a **SEGUROS SURA, S.A.**, ya que en los literales a) y b) de la disposición en comento, remite, a otras leyes y Normas Técnicas que por contener obligaciones de carácter financiero resulten aplicables a los sujetos supervisados, tal es el caso de la Ley de Sociedades de Seguros y las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12).

En tal sentido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución de la República, esta Superintendencia tiene por mandato legal el ejercicio de la facultad sancionatoria (artículo 14 de la Constitución de la República), establecidos en los artículos 4 literal i), 19 literal g), 43, 44 y siguientes de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en tanto las normas secundarias que establecen tal potestad se encuentre vigentes en el ordenamiento jurídico positivo.

En el presente contexto, corresponde valorar los elementos vertidos durante la tramitación del presente procedimiento administrativo, y determinar si, en efecto, **SEGUROS SURA, S.A.**, es responsable de los incumplimientos que se le atribuyen. Las valoraciones referidas, serán efectuadas de conformidad con el marco legal vigente y aplicable a las infracciones objeto de





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

análisis, así como también, en los elementos probatorios de cargo, los cuales, constan en el expediente del presente procedimiento administrativo sancionatorio, y en estricto respeto de los derechos y garantías de los administrados.

Cabe resaltar que los presuntos incumplimientos, fueron evidenciados en el ejercicio propio de las facultades y atribuciones legales de esta Superintendencia, contenidas en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, específicamente, como resultado de la revisión contenida en el Informe No. SG-SS-291/2022 del dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, remitido por el Departamento de Supervisión de Seguros de esta Superintendencia (folios 2 al 6), el cual hace alusión a la Visita de Supervisión Focalizada efectuada a partir del veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, en las instalaciones de Seguros SURA, S.A., para evaluar la gestión de la póliza de seguros asociada al Seguro de Desempleo No. ■■■■, cuyo contratante es el Banco Agrícola, S.A., así como el proceso de pago de siniestros. Dicha Visita, se realizó como seguimiento a las denuncias presentadas a la Dirección de Atención al Usuario de esta Superintendencia, relacionadas con el no pago de reclamos de la póliza previamente referida, debido a que los asegurados fueron despedidos por la causal "pérdida de confianza".

En referencia a lo anterior, vale la pena mencionar que en dicha Visita de Supervisión se determinaron presuntos incumplimientos por parte de la Aseguradora en la renovación de pólizas de Seguro de Desempleo No. 8057 y emisión de la póliza No. ■■■■, todas las anteriores contratadas por Banco Agrícola, S.A., para la vigencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de junio de dos mil veinte; en consecuencia, el presunto incumplimiento antes referido, se atribuyó a la Aseguradora a raíz de la incorporación del "Anexo Cobertura de Desempleo para el Sector Público" a las pólizas previamente referidas, por medio de Certificados de Renovación Nos. ■■■■ y ■■■■ y Certificado de Póliza Inicial No. ■■■■ respectivamente.

4.2.1. Sobre la supuesta violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Los apoderados de **SEGUROS SURA, S.A.**, alegan que existe presunta violación del principio de legalidad y seguridad jurídica por parte de esta Superintendencia, puesto que este Ente Supervisor ha hecho una interpretación extensiva de los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, en adelante LSS, y del artículo 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros, en adelante NPS4-12.

Argumentan que debido a que esta Superintendencia ha exigido el cumplimiento de las referidas disposiciones en referencia a su "Anexo de Cobertura de Desempleo para el Sector





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Público", el cual, consideran que no debió estar sujeto a la obligación referente a su depósito por tratarse de un "Anexo de Libre Discusión", y a tal respecto, manifiestan que dicho anexo no modifica en nada las condiciones generales de las pólizas de Seguro de Desempleo No. [REDACTED] [REDACTED], y que por medio de este, solo se realizó una aclaración en referencia a que el régimen de cobertura de desempleo para el sector público desarrollado en dichos instrumentos se sigue aplicando.

Previo a realizar valoraciones de fondo con respecto del anterior argumento, vale la pena mencionar lo expuesto por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia respecto a qué consiste una interpretación extensiva, la cual versa: "[...] impide que se realice una indebida interpretación del alcance semántico de la norma que establece la infracción o su sanción, más allá de su sentido literal posible (interpretación extensiva) [...]". El subrayado es propio.

En ese mismo orden de ideas, resulta necesario traer a colación, que la Póliza de Seguro de Desempleo, remitida a depósito por **SEGUROS SURA, S.A.**, y autorizada por esta Superintendencia mediante Carta No. 1619 del veinticuatro de octubre del año dos mil (folios 16 y 17) estableció en su cláusula cuarta las exclusiones siguientes:

"CUARTA EXCLUSIONES: Esta póliza en ninguna forma cubre:

- 1. Cuando el crédito otorgado se encuentre en mora superior a (30) días, al momento de la ocurrencia de uno de los eventos enumerados en la Cláusula Segunda.*
- 2. Cuando el Deudor Asegurado del crédito mantenga vigente otro vínculo laboral, con otra Empresa ya sea como Empleado o Asesor.*
- 3. Cuando la situación de desempleo haya sido ocasionada por guerra interior, guerra exterior, revolución, rebelión, insurrección, motín o Catástrofe natural.*
- 4. Cuando el Deudor Asegurado no se encuentre cotizando al Seguro Social y/o a la Administradora de Fondos de Pensiones.*
- 5. Retiro voluntario o renuncia al trabajo por cualquier causa.*
- 6. Cuando el Deudor Asegurado tenga conocimiento del futuro cese del empleo, sea directa o indirectamente, al momento de solicitar el crédito o de emitirse la póliza.*
- 7. Cuando el Deudor Asegurado se encuentre en período de prueba.*
- 8. Cuando el Deudor Asegurado sea dueño o socio mayoritario de la Empresa o profesional independiente.*
- 9. Cuando el Contrato de trabajo del Deudor Asegurado se extinga por expiración o*

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, resolución de las quince horas con veintinueve minutos del 7-2023, bajo la referencia 361-2017.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

- vencimiento del tiempo o término convenido en el mismo.
10. Cuando el Deudor sea Persona Jurídica.
 11. Cuando se trate de personas que estén retiradas por Jubilación o gocen de pensión por Invalidez.
 12. Cuando la causa de despido sea culpa del Deudor Asegurado."

De la lectura del listado anterior es perceptible que la Póliza de Seguro Colectivo de Desempleo originalmente no contaba en su cláusula "CUARTA. EXCLUSIONES" con causal alguna que excluyera aquellos "empleados públicos que ejercen cargo de confianza y se encuentran excluidos de la carrera administrativa", o con cualquier otro apartado que desarrollara dicho tema en forma similar; siendo que, esta última, fue agregada a través de la modificación a las pólizas de seguro de desempleo [REDACTED], y emisión de la póliza [REDACTED] por medio del endoso de renovación [REDACTED] y Certificado de Póliza Inicial [REDACTED], para la vigencia del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de junio de dos mil veinte (folios 21 al 31), todo lo anterior sin realizar el respectivo depósito y por consiguiente, sin autorización de esta Superintendencia.

En dicho contexto, y posterior al análisis de los elementos supra enunciados, resulta perceptible que el cambio efectuado por medio del "Anexo de Cobertura de Desempleo para el Sector Público", no favorece a los asegurados, por el contrario, tuvo como consecuencia la exclusión de un grupo que antes de incluir dicho instrumento sí gozaba de cobertura. Con relación a lo anteriormente expuesto, resulta de capital importancia resaltar que la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, estableció entorno del Contrato de Seguros, que es obligación de las Aseguradoras, en virtud del principio de buena fe, que "la contratación se verifique con reglas y condiciones claras para el Asegurado, quien en negocios de ésta naturaleza constituye la parte más débil en dicha relación contractual de índole mercantil"².

De lo anterior, la suscrita advierte que la aplicación de dicho anexo a las pólizas de Seguro de Desempleo previamente referidas, en efecto se trata de una ampliación de las exclusiones, y por lo tanto, de una modificación esencial de las condiciones contratadas, resultándole exigible el depósito previo de las mismas de acuerdo con el artículo 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y artículo 10 de las NPS4-12; lo anterior, no obstante que la sociedad **SEGUROS SURA, S.A.** aduzca que el antes referido instrumento se trata exclusivamente de un "Anexo de libre discusión".



SALA DE LO CIVIL, resolución emitida en fecha 3-III-2017 con número de referencia 278-CAM-2016.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Asimismo, vale la pena relacionar que de la simple lectura del artículo 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, no hace distinción en cuanto a la obligación de depositar los modelos de pólizas, sin importar si se tratan de condiciones generales, especiales o anexos, como erradamente pretenden distinguir los Apoderados de **SEGUROS SURA, S.A.**, razón por la cual se afirma categóricamente la obligación de depositar los modelos en esta Superintendencia, así como cualquier modificación de estos, según lo establecido en el artículo 10 de las de las NPS4-12; resaltando que esta última tampoco hace la distinción que pretenden los Apoderados de la presunta infractora.

Por todo lo antes expuesto, resulta evidente que las acciones de modificación realizadas por la Aseguradora se adecuan al verbo rector establecido en los artículos antes referidos; y, en consecuencia, se desprende sin mayor esfuerzo que no se ha realizado por parte de la Superintendencia una interpretación extensiva de los mandatos contenidos en dichas disposiciones, por no haberse interpretado más allá de la literalidad de los artículos aludidos, sino únicamente la aplicación de la normativa en respuesta a la conducta de la Sociedad, las cuáles encajan en presupuestos de hecho previstos en las mismas.

4.2.2. Sobre la supuesta violación al principio de tipicidad.

Los apoderados de la Sociedad aducen que esta Superintendencia ha transgredido el principio de tipicidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, puesto que en su opinión, la aplicación de su "Anexo de Cobertura de Desempleo para el Sector Público" en los términos supra referidos no se corresponde con el comportamiento típico estipulado en los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las Normas de Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), puesto que, argumentan que ninguna de las anteriores disposiciones hace alusión a la obligación de depositar la modificación de los instrumentos denominados "Anexos de Libre Discusión", y por lo tanto, yerra este Ente Supervisor al atribuir la conducta infractora prevista en dichas disposiciones a su poderdante.

En ese mismo orden de ideas y con respecto del principio de tipicidad, vale la pena traer a colación la resolución emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, la cual versa: *"La ley debe definir de manera escrita, previa, clara, estricta y precisa las conductas objeto de infracciones administrativas [...], al menos, establecer una regulación esencial acerca de los elementos que determinan cuáles son las conductas administrativamente punibles [...]."*





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

En este contexto, el principio de tipicidad busca garantizar la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos –lex previa– que permitan predecir con el suficiente grado de certeza –lex certa– aquellas conductas objeto de sanción [...]³.

En dicho contexto, se tiene a bien retomar el hilo de argumentación provisto en el anterior apartado, en el sentido : a) que previo a la aplicación del Anexo de Libre Discusión, la Póliza de Seguro Colectivo de Desempleo originalmente no contaba en su cláusula "CUARTA. EXCLUSIONES" correspondiente a las condiciones generales de dicho contrato, con causal alguna que excluyera de cobertura a los empleados públicos que ejercen cargo de confianza y se encuentran excluidos de la carrera administrativa; y, b) que el Anexo de Cobertura de Desempleo para el Sector Público, es decir, el Anexo de Libre Discusión antes referido, no favorece a los asegurados, por el contrario excluye a un grupo que previo a la inclusión de dicho instrumento sí gozaba de cobertura, ampliándose en consecuencia las exclusiones de la cobertura, y por lo tanto, modificándose las condiciones del contrato.

En dicho contexto, vale la pena hacer un examen de lo establecido en las disposiciones que se señalan infringidas por parte de la Aseguradora, correspondiendo entonces hacer énfasis en que el artículo 47 de la Ley de Sociedades de Seguros versa "[...] Los seguros solo podrán ser contratados con modelo de pólizas previamente depositados en la superintendencia [...]", adecuándose a dicha descripción en el caso que nos atañe a las Pólizas de Seguro de Desempleo No [REDACTED] y emisión de la póliza N° [REDACTED] contratadas por Banco Agrícola, S.A., depositadas inicialmente en fecha veinticuatro de octubre del año dos mil por la entonces Aseguradora Suiza Salvadoreña, S.A., ahora **SEGUROS SURA, S.A.**, en esta Superintendencia; asimismo, el artículo 10 de las NPS4-12 prescribe que "Las modificaciones a los modelos de pólizas depositados seguirán el mismo trámite para el depósito de pólizas por primera vez [...]", correspondiéndose dicha modificación con la realizada por medio del "ANEXO COBERTURA DE DESEMPLEO PARA EL SECTOR PÚBLICO", previamente mencionado, el cual agregó a las exclusiones de las Pólizas de Seguro de Desempleo aludidas a los empleados públicos que ejercen cargo de confianza y se encuentran excluidos de la carrera administrativa, sin haber remitido dicho anexo a depósito a esta Superintendencia.

Del examen de lo anterior se advierte, que las exclusiones contenidas en el Anexo de Libre Discusión, en efecto se realizaron modificaciones a las condiciones contenidas en el modelo de póliza depositado en esta Superintendencia inicialmente, contraviniéndose así lo descrito en los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros y 10 de las NPS4-12, por lo que se

LA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, resolución del 19-VI-2023, bajo la referencia 106-2014.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

verifica que el argumento expuesto por los Apoderados de la Aseguradora, carece de un verdadero sustento jurídico, razón por la cual habrá de desestimarse.

4.2.3. Sobre la supuesta violación al principio de irretroactividad.

Con respecto de la aplicación retroactiva del artículo 3 de las Normas NPS4-12 alegada por los Apoderados, quienes, expresan que esta Superintendencia pretende adjudicar a la Aseguradora el incumplimiento de la disposición del artículo modificada, la cual fue aprobada por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva de El Salvador, por medio de Sesión No. CN-05/2022 del diez de junio de dos mil veintidós, con vigencia a partir del veintinueve de junio de dos mil veintidós; siendo que la renovación No. [REDACTED] y Certificado de Póliza Inicial No. [REDACTED] por medio de los cuales fue agregado el "Anexo de Cobertura de Desempleo para el Sector Público" tuvieron efecto a partir del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, es decir, en una fecha previa a la modificación supra expuesta.

Al respecto, la suscrita tiene a bien señalar que por medio del auto de inicio de las diez horas del día diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, se atribuyó clara y expresamente a la supervisada, sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, el presunto incumplimiento del 47 de la Ley de Sociedades de Seguros y del artículo 10 de las Normas (NPS4-12); no así del artículo 3 señalado por los Apoderados en el escrito de contestación. En cualquier caso, el artículo 10 de las referidas Normas no fue objeto de modificación por parte del Comité de Normas del Banco Central de Reserva en la sesión No CN-05/2022 del diez de junio de dos mil veintidós, a la que hicieron referencia. Vale la pena mencionar que, tanto las NPS4-12 como la disposición en comento, se encuentran vigentes desde el uno de junio del año dos mil once, por tanto de obligatorio cumplimiento para las aseguradoras.

En dicho contexto, con respecto del principio de irretroactividad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, desarrolla que "[...] En virtud de dicho principio no es posible trasladar las consecuencias jurídicas sancionatorias a una infracción que no esté prevista al momento en que acontecen los hechos [...]"⁴, el subrayado es propio. De lo anterior resulta perceptible, que los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), los cuales constituyen la base jurídica en la que se enmarca los propios términos de la imputación efectuada a la sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, que habilitan la exigencia del cumplimiento con el depósito de modificaciones a las pólizas de seguros ante la

⁴ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, en resolución de las doce horas con veinte minutos del 29-IV-2013, bajo la referencia 18-2008.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Superintendencia del Sistema Financiero, disposiciones que se encontraban vigentes al momento de la inclusión del anexo en cuestión, y por lo tanto, resultan plenamente aplicable al caso que nos atañe, sin que exista vulneración alguna del principio de irretroactividad aludido.

Razón por la cual se desacredita que esta Superintendencia se encuentre realizando una aplicación retroactiva de las disposiciones contenidas en las Normas Técnicas (NPS4-12), y en consecuencia, corresponde declarar que la Aseguradora sí tiene responsabilidad con respecto de los hechos comprobados y descritos en las normas atribuidas, por encontrarse vigente al momento de los hechos investigados.

Por lo tanto, la suscrita, considera que con la valoración de la prueba de cargo, ha quedado plenamente probado el incumplimiento a los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), consecuentemente, lo que corresponde es determinar la responsabilidad administrativa por parte de la sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, en concepto de negligencia por el incumplimiento con el depósito en la Superintendencia del Sistema Financiero del "Anexo Cobertura de Desempleo para el Sector Público", configurándose así el incumplimiento a lo establecido en las disposiciones supra citadas.

V. CONSIDERACIONES A LA SANCIÓN A IMPONER Y LA PROPORCIONALIDAD.

Tanto la jurisprudencia nacional como la comparada y la doctrina de tratadistas nacionales e internacionales en materia de derecho administrativo sancionatorio, convergen en la aplicabilidad general de los principios y garantías fundamentales del derecho penal público, en la actividad administrativa sancionatoria del Estado. En ese contexto es pertinente indicar que uno de los pilares fundamentales para la imposición de la sanción administrativa, debe ser el de proporcionalidad, en virtud del cual se constituye una frontera o límite de la actuación represiva de la Administración Pública. Como resultado de la aplicación de dicho principio, es dable afirmar que la sanción imponible debe ser la necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos perseguidos por la misma, factor que debe tomarse en consideración al momento de determinar la misma.

De conformidad con el artículo 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, los criterios para adecuación de la sanción que deben considerarse al momento de determinar la sanción a un supervisado por la comisión de una infracción son: a) la gravedad del daño o del probable peligro a quienes podrían resultar afectados por la infracción





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

cometida; b) el efecto disuasivo en el infractor respecto de la conducta infractora; c) la duración de la conducta infractora; y, d) la reincidencia de la misma, en los casos en que ésta no haya sido considerada expresamente por el legislador para el establecimiento de la sanción respectiva. Además, cuando la sanción a imponer sea una multa, deberá tomar en consideración la capacidad económica del infractor.

Conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad.

Con respecto de la gravedad de las presuntas infracciones a los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), dichos incumplimientos resultan de especial relevancia, puesto que, al haber infringido el proceso de depósito ante la Superintendencia del Sistema Financiero del "Anexo Cobertura de Desempleo para el Sector Público" tal y como lo establecen los artículos supra referidos, **SEGUROS SURA, S.A.**, evadió el control de este Ente Supervisor, en el sentido de que este último no tuvo oportunidad de verificar el contenido del referido anexo y a fin evitar que la Aseguradora, de manera unilateral, modificara cláusulas pertenecientes a las condiciones de la póliza, en detrimento de los derechos de los usuarios y consumidores o de verificar que dicha modificación se encontrara conforme a la regulación aplicable, específicamente de las pólizas de seguro de desempleo Nos. [REDACTED] y [REDACTED], y emisión de la póliza No. [REDACTED], emitidas al Banco Agrícola, S.A.

Lo anterior tuvo como consecuencia, que los asegurados que hasta dicho momento habían cumplido con sus obligaciones contractuales con la convicción de que obtendrían un beneficio a futuro en caso de que el siniestro pactado aconteciera, no obtuvieron la indemnización de la que pensaban que serían acreedores al momento en el que fueron separados de su cargo. Traduciéndose todo lo anterior, en denuncias presentadas a la Dirección de Atención al Usuario de esta Superintendencia, relacionadas con el no pago de reclamos de la póliza de "Seguro de Desempleo" No. [REDACTED] referida en apartados anteriores.

En relación a la labor fiscalizadora de esta Superintendencia, la cual implica la revisión de los contratos de adhesión o formularios que tienen relación con el sistema financiero depositados por los supervisados, esta última tiene sustento en la intervención requerida por parte del Estado en la defensa de los derechos de los consumidores de productos financieros, sobre la cual, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en consideración a dicha atribución estima que esta última se vuelve necesaria en miras de "resguardar o tutelar los





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

niveles básicos de satisfacción de los individuos para con ello, lograr un nivel de justicia social coherente con los valores garantizados en la Constitución⁵. Con respecto de los cuerpos normativos por medio de los cuales se vuelve manifiesta dicha tutela, como por ejemplo, la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y para el caso concreto, la Ley de Sociedades de Seguros y las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), a través de la antes mencionada resolución, la Sala considera que *"mediante este tipo de normas el poder público puede y debe intervenir en la solución de controversias producidas por las desigualdades que generan de modo inevitable el libre juego de las fuerzas del mercado, en las que generalmente son los consumidores los principales afectados"*.

En lo relativo al efecto disuasivo, no se ha tenido noticia por parte de esta Superintendencia de que la Aseguradora haya realizado acción alguna en miras de depositar el Anexo de Cobertura de Seguro de Desempleo para el Sector Público, el cual es el objeto de debate en las presentes diligencias.

En lo relativo a la duración de la conducta, esto último resulta especialmente gravoso, puesto que, desde la inclusión del "Anexo de Cobertura de Seguro de Desempleo para el Sector Público" a las pólizas de seguro de desempleo No. [REDACTED] y [REDACTED] el día veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve a la fecha, los consumidores de dichos productos no habrían gozado de la cobertura de la que se creían acreedores, por lo tanto, en caso de haberse concretado el siniestro pactado, no habrían podido recurrir al desembolso del cual tenían expectativa, tal como ocurrió en los casos de los señores [REDACTED], [REDACTED], y [REDACTED] (Fs. 55 al 83), quienes realizaron los respectivos reclamos en fechas seis junio de dos mil veintiuno, y trece de diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente.

Por otra parte, en cuanto a la reincidencia, debe destacarse que la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en el proceso de inconstitucionalidad tramitado bajo referencia 9-2021, se pronunció con respecto de dicho elemento como criterio de dosimetría punitiva, considerando que transgrede el principio de la doble o múltiple persecución, *ne bis in idem*. Razón por la cual, la suscrita no valorará tal elemento en el presente análisis.

Finalmente, en cuanto a la capacidad económica de la Aseguradora, el Departamento de Supervisión de Seguros de esta Superintendencia, mediante Memorándum N° SG-SS-170/2023 de fecha nueve de junio de dos mil veintitrés, realizó análisis de capacidad económica del **SEGUROS SURA, S.A.**, determinando mediante el mismo, que con referencia

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, en resolución del 6-I-2017 bajo la referencia 20-2016.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

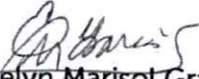
al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, presentó un patrimonio que ascendía a **CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$44,679,500.00)** (folios 89 al 100).

POR TANTO, sobre la base de los anteriores considerandos y con fundamento en los artículos 11, 12, 14 y 86 de la Constitución de la República; 19 literal g), 43, 44 literales a) y b), 50 y 61 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y; 154 y 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos; **RESUELVE**:

1. Determinar que **SEGUROS SURA, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia **SEGUROS SURA, S.A.**, es responsable administrativamente del incumplimiento a lo establecido en los artículos 47 de la Ley de Sociedades de Seguros, y 10 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12); en consecuencia, se le sanciona con una **MULTA DE CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON (US\$44,679.00)** equivalente al **0.1%** de su patrimonio con referencia al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós;
2. Hágase del conocimiento de la sociedad **SEGUROS SURA, S.A.**, la presente resolución para los efectos legales consiguientes, así como que la misma es objeto de Recurso de Reconsideración, el cual es potestativo, y de Apelación el cual es preceptivo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 66 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos. El primero de los recursos se presenta y dirige al Superintendente del Sistema Financiero, en un plazo de diez días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación y el segundo, se dirige al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero y se presenta en las oficinas de esta Superintendencia, en el plazo de quince días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación.

NOTIFÍQUESE.




Evelyn Marisol Gracias

Superintendente del Sistema Financiero

AJ02

