



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 602/2020

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 16 de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Ramos Núñez, ha emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 04621-2016-PA/TC.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera emitió su voto en fecha posterior, coincidiendo con el sentido de la ponencia.

Los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada emitieron votos singulares declarando fundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes mencionados, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Luis Quijada Arias contra la resolución de fojas 140, de fecha 7 de julio de 2016, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 12 de marzo de 2015, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe). Alega que viene ejerciendo la actividad de corredor de seguro como persona natural, desde el 16 de abril de 1990. Sin embargo, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE, la entidad demandada modificó los “Lineamientos generales para el nombramiento de corredores de seguros en las empresas bajo el ámbito de Fonafe” y estableció que una de las condiciones mínimas del servicio y perfil del corredor de seguros será estar constituido como persona jurídica. A juicio del recurrente, dicha condición, vulnera su derecho a no ser discriminado, pues impide a las personas naturales, sin razón alguna, contratar a las empresas constituidas bajo el ámbito del Fonafe. Finalmente, vulnera su derecho al trabajo, pues restringe su ejercicio como corredor de seguros en el sector de empresas que se encuentra bajo el ámbito del Fonafe.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

Contestación de demanda

El Fonafe contestó la demanda señalando que la contratación de un corredor de seguros es una facultad discrecional de la empresa estatal; que la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE no constituye acto administrativo, y que las personas naturales, a diferencia de las personas jurídicas, presentan una limitación relevante, pues el servicio debe prestarse de acuerdo con la cantidad de empresas que realizan la compra corporativa de seguros y en las distintas ciudades a las que pertenecen los bienes a asegurar. Por ello, es necesario contar con un corredor que tenga múltiples representantes y con capacidad de atención en distintas ciudades.

Resolución de primera instancia o grado

Mediante resolución de fecha 26 de mayo de 2015, el Vigésimo Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima declaró infundada la demanda, pues consideró que la Resolución 028-2014/DE-FONAFE no tiene carácter de acto administrativo, sino de administración interna y su finalidad es regular los lineamientos generales para la selección de corredores de seguros que deben ser contratados por las empresas en el ámbito del Fonafe. Por otro lado, consideró que la actividad de auxiliares de seguros debe ejercerse de forma directa y personal y que, en el ámbito de las empresas reguladas por el Fonafe, se realizan compras corporativas de seguros en diferentes sedes del país. Por tanto, existe un sustento razonable para establecer limitaciones frente al volumen y ámbito geográfico del servicio de seguros que se requiere; por consiguiente, no existe vulneración del derecho a la igualdad.

Resolución de segunda instancia o grado

Mediante la resolución de fecha 7 de julio de 2016, la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada por considerar que la Resolución 028-2014/DE-FONAFE se enmarca dentro de los objetivos del Fonafe y se encuentra dirigida a viabilizar el tráfico económico y jurídico, en beneficio de las empresas pertenecientes al ámbito del Fonafe; y, si bien podría incidir en el derecho al trabajo del recurrente, debe tenerse en consideración que nada obsta para que pueda constituirse como persona jurídica, cumpliendo el requisito de la entidad demandada.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De autos se aprecia que el recurrente cuestiona una norma que con su sola entrada en vigencia repercute en la esfera jurídica de las personas naturales que ejercen la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

actividad de corredor de seguro, las cuales se verían presuntamente discriminadas por la medida de la entidad emplazada. Así, verían restringido su derecho al trabajo frente a las personas jurídicas que se dedican a la misma actividad y no tienen la referida limitación. Se trata, en consecuencia, de un amparo contra norma autoaplicativa. Por tal motivo, corresponde a este Tribunal ingresar al fondo del asunto.

Delimitación del asunto litigioso

2. La presente demanda tiene por objeto la inaplicación de la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONANFE, que modifica los “Lineamientos generales para el nombramiento de corredores de seguros en las empresas bajo el ámbito de FONAFE”, a efectos de requerir estar constituido como persona jurídica para esta modificación prestar el servicio de corredor de seguros. A juicio del recurrente, vulnera su derecho al debido procedimiento, a no ser discriminado y al trabajo. Por tanto, corresponde determinar si la cuestionada medida del Fonafe constituye un acto lesivo de los derechos alegados.

Análisis del presente caso

3. De acuerdo con el artículo 2 del Código Procesal Constitucional, el proceso constitucional de amparo procede ante la violación de derechos constitucionales por acción proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona. En el presente caso, el supuesto acto lesivo está constituido por la Resolución 028-2014/DE-FONAFE, que modificó los “Lineamientos generales para el nombramiento de corredores de seguros en las empresas bajo el ámbito del Fonafe”, estableciendo como una de las condiciones mínimas del servicio y perfil del corredor de seguros estar constituido como persona jurídica. Específicamente, se cuestiona el punto 4.4 de dichos lineamientos, el cual establece que: “El Corredor de seguros debe estar constituido necesariamente como Persona Jurídica. Asimismo, en el caso de consorcios, todos sus integrantes deberán ser Personas Jurídicas”.
4. La actividad empresarial del Estado se encuentra autorizada por el artículo 60 de la Constitución Política que señala que “[s]ólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), establece que dicho Fondo “[...] es una Empresa de Derecho Público adscrita al Sector Economía y Finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

5. El recurrente manifiesta que la actividad de los corredores de seguros se encuentra regulada por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, mediante la Resolución SBS 1797-2011, el Reglamento de Registro de Intermediarios y Auxiliares de Seguros y por el Decreto Supremo 090-2002-PCM, que autoriza a los organismos estatales a contratar seguros en forma directa o con la intervención de corredores de seguros. Aduce que, en ninguna de las referidas normas, se hace distingo o discrimina al corredor de seguros por su condición de persona natural.
6. El artículo 337 de la Ley 26702 dispone que “[l]os corredores de seguros son las personas naturales o jurídicas que, a solicitud del tomador, pueden intermediar en la celebración de los contratos de seguros y asesorar a los asegurados o contratantes del seguro en materias de su competencia”. Asimismo, el artículo 335 de la misma ley establece lo siguiente:

Se comprende en la denominación de intermediarios de seguros a los corredores de seguros y/o de reaseguros [...].

La Superintendencia autoriza y regula el ejercicio de las actividades de los intermediarios [...] y lleva un registro de ellos, en el que se precisa los servicios de los ramos de seguros en los que cada uno puede operar, según corresponda.

7. El artículo 24 de la Resolución SBS 1797-2011, vigente al momento de acontecidos los hechos, disponía lo siguiente:

El corredor de seguros realiza una actividad de intermediación y asesoría en la contratación de coberturas de seguro en el mercado nacional, con independencia de las empresas de seguros, disminuyendo, con su participación, las diferencias provenientes de la asimetría de información existente entre los contratantes o potenciales contratantes y asegurados y las empresas de seguros, lo cual mejora las condiciones de transparencia en la contratación de seguros.

8. El artículo 1 del Decreto Supremo 090-2002-PCM, prescribe lo siguiente:

Los Ministerios e Instituciones del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos, los Organismos Públicos Descentralizados y las Empresas del Estado y demás Entidades Estatales, podrán contratar sus seguros en forma directa o con la intervención de los corredores de seguros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

9. De la propia normativa en que el demandante sustenta su pretensión, se advierte que no es obligación de las empresas del Estado contratar seguros con la intermediación de un corredor de seguros, pues pueden contratar sus seguros en forma directa con las empresas aseguradoras. Así, atendiendo a dicha discrecionalidad, el Fonafe, en caso optase por contratar seguros con la intermediación de un corredor, tiene plena potestad para establecer los requisitos que este debe cumplir para poder cumplir, con una mayor eficiencia, su labor de intermediación con la aseguradora. Por tanto, es absolutamente válido que el Fonafe establezca requerimientos orientados a elevar la eficiencia de las contrataciones de seguros de las empresas sujetas a su ámbito. De allí que, por ejemplo, el Fonafe considera que las personas jurídicas prestan el servicio de corredor de seguros con mayor eficiencia a las empresas con sedes en distintas ciudades del país y que requieren simultáneamente contratar algún tipo de seguros, además de facilitar la participación de distintos corredores para satisfacer una compra corporativa de seguros (capacidad de gestión).
10. En definitiva, optar por corredores de seguros constituidos como personas jurídicas y no por personas naturales con la finalidad de optimizar la contratación de seguros de las empresas estatales, como ha sucedido en autos, es perfectamente válido y, por ende, no vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación.
11. El recurrente aduce que se vulnera su derecho al debido procedimiento por cuanto la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-201/DE-FONAFE carece de debida motivación, pues no indica las razones legales y técnicas que la sustentan. Al respecto, en consonancia con lo anterior, debe precisarse que, al ser la contratación de corredores de seguros una discrecionalidad establecida por ley, no requiere una mayor motivación por parte del Fonafe.
12. Tampoco se advierte una vulneración del derecho al trabajo del recurrente, pues no podría obligarse al Fonafe a optar por la contratación de personas naturales como corredores de seguros; máxime, si este ha establecido una serie de requisitos que deben cumplir los corredores de seguros constituidos como personas jurídicas para que colmen sus expectativas con una mayor eficiencia. Debe precisarse, además, que las personas naturales que desarrollan la actividad de corredores de seguros solo se encuentran limitadas de contratar con las empresas que se encuentran bajo el ámbito del Fonafe, conservando aún la posibilidad de ofrecer sus servicios a otras empresas.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara **INFUNDADA** la demanda, ya que no se ha vulnerado de los derechos a la igualdad, al trabajo o al debido procedimiento (adecuada motivación) del recurrente, por las razones expuestas en la propia resolución.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN QUE OPINA PORQUE SE DECLARE FUNDADA LA DEMANDA

Con el debido respeto por la posición asumida por mis distinguidos colegas de la mayoría, discrepo de la sentencia de mayoría que declara **INFUNDADA** la demanda. A mi juicio, debe declararse **FUNDADA** la demanda y; en consecuencia, declarar **INAPLICABLE** la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE, permitiéndosele al demandante ejercer la actividad de corredor de seguro como persona natural.

Desde mi punto de vista, el enfoque que se adopta para resolver el caso es incorrecto, por las consideraciones que a continuación paso a exponer:

1. En los antecedentes de la sentencia emitida por mis colegas solo se mencionan como derechos vulnerados los relativos a la igualdad y al trabajo; sin embargo, en la parte considerativa (fundamentos 2 y 11) se deja establecido que, además de dichos derechos, también se reclama una vulneración al debido procedimiento administrativo, en su aspecto de la debida motivación.
2. La citada incoherencia no resulta menor, pues la resolución administrativa cuestionada, Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE, que no permite que las personas naturales que realizan el servicio de corretaje de seguros contrate con FONAFE, sí tendría un serio problema de motivación, por cuanto en esta es difícil determinar los argumentos técnicos y/o jurídicos que le sirven de sustento y que, a mi criterio, son esenciales para justificar si podrían efectuarse las diferencias que el FONAFE realiza entre personas naturales y personas jurídicas.
3. La sentencia no efectúa mayor merituación sobre la existencia o no de una presunta vulneración al debido proceso administrativo. Solo se limita a mencionar que la contratación de corredores de seguros es una facultad eminentemente discrecional, sin respaldar a título de qué argumento o consideración podría arribarse a dicha conclusión.
4. La Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE se basa en una discrecionalidad establecida a partir de lo dispuesto en la ley, sin considerar que un trato diferenciado exento de motivación importa una actuación administrativa discriminatoria. Por lo tanto, soy de la opinión que la demanda planteada resulta plenamente amparable por haberse vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el libre ejercicio de la profesión del recurrente.
5. Esto es así porque ahora, sin bases objetivas, debidamente justificadas, la resolución cuestionada impide que el demandante, persona natural que realiza el corretaje de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

seguros desde 1990, según afirma, pueda ofrecerle sus servicios a la emplazada, que ahora ha establecido como requisito indispensable que el corredor de seguros se constituya como una persona jurídica, lo que, reitero, resulta totalmente violatorio de sus derechos fundamentales.

Sentido de mi voto

Por las consideraciones expuestas mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda y; en consecuencia, se declare **INAPLICABLE** la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE, permitiéndosele al demandante ejercer la actividad de corredor de seguro y contratar como persona natural.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04621-2016-PA/TC
LIMA
JOSE LUIS QUIJADA ARIAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el mayor respeto por mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, al no estar de acuerdo por lo resuelto en la sentencia de mayoría.

El demandante cuestiona la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE, emitida por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), estableciendo como requisito del corredor de seguros que contrata con las empresas bajo su ámbito haberse constituido como persona jurídica.

El marco legal del corredor de seguros incluye la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; la Resolución SBS 808-2019, Reglamento del Registro de Intermediarios y Auxiliares de Seguros, Empresas de Reaseguros del Exterior y Actividades de Seguros Transfronterizas (al momento de los hechos, estuvo vigente la Resolución SBS 1797-2011); y, el Decreto Supremo 090-2002-PCM, que autoriza a organismos estatales a contratar seguros en forma directa o con la intervención de corredores de seguros.

No obstante, Fonafe pretende imponer un nuevo requisito formal, relacionado a la constitución del corredor de seguros como persona jurídica, sobre las características del servicio que se pretende contratar. Ello contraviene la libertad contractual consagrada en el artículo 62 de la Constitución. Independientemente de su forma de organización, si los corredores de seguros cumplen con los requisitos previstos en las disposiciones legales y reglamentarias antes señaladas, se encuentran habilitados para participar en cualquier contratación de seguros que realicen las empresas del Fonafe.

Desde que la resolución impugnada es un acto administrativo emitido dentro de las competencias del Fonafe al normar la actividad empresarial del Estado (artículo 1, Ley 27170, modificado por la Ley 27347), se encuentra dentro de los supuestos previstos en el artículo I, inciso 7, del Título Preliminar del Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que, siendo contraria a la Constitución, corresponde declarar su nulidad.

Por ello, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución de Dirección Ejecutiva 028-2014/DE-FONAFE.

S.

SARDÓN DE TABOADA