

Quito, D.M., 30 de agosto de 2023

## CASO 2-18-IA

### EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

#### SENTENCIA 2-18-IA/23

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 número 33 de la Resolución SB-2015-742 emitida por la Superintendencia de Bancos el 1 de septiembre de 2015, al verificar -como cuestión previa- que la norma impugnada fue derogada y no surte efectos en el ordenamiento jurídico, ni se replica en otras disposiciones vigentes.

#### 1. Antecedentes

1. El 1 de septiembre de 2015, la Superintendencia de Bancos emitió la Resolución SB-2015-742, que contiene el “Índice Temático de los documentos clasificados como reservados por la Superintendencia de Bancos y excluidos del derecho de acceso a la información pública”, publicado en el Registro Oficial 612 de 21 de octubre de 2015, en la que se declaró el carácter de reservado de los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen.
2. El 22 de febrero de 2018, María Paula Romo Rodríguez y otros<sup>1</sup> (“accionantes”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 número 33 de la Resolución SB-2015-742 por razones de fondo.

---

<sup>1</sup> Los accionantes también son Carmen Faviola Corral Ponce, Luis Fernando Verdesoto Custode, Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde, Ramiro José García Falconí, Jorge Enrique Madera Castillo, Rodrigo Eduardo Ibarra Jarrín, Gladys Estela Palán Tamayo, Pedro Isaac Barreiro Chancay, María Emilia Abdo Neira, Edison Fernando Ortiz Durán, Pablo Emilio Endara Izquierdo, Eduardo Mauricio Espinel Lalama, Joaquín Vicente Viteri Llanga, Manuel Arsenio Muñoz Araque, César Fernando Ríos Quiroz, José Rafael Chalco Sandovalín, Julio Eduardo Veloz Franco, Ángel Eduardo Sánchez Zapata, Jenny Esther Quintero González, Patricio Gonzalo Enríquez Armas, Miguel Ángel Pasaca Pérez, Miguel Ángel Garnica Galvez, Perla Jeanneth Santamaría Taco, José Antonio Chávez Chávez, Wilson Roberto Álvarez Bedón, Alonso Eduardo Mosquera Castillo, Edwin Rolando Bedoya Ramírez, Edgar Luis Sarango Correa, José Fabián Villavicencio Cañar, Néstor Eduardo Jaramillo Sánchez, Diego Fernando Arízaga Zamora, Miguel Ángel Pasquel Andrade, Marina Yolanda Moreno Morillo, Carlos Luis Cornejo Santoliva, Edison Iván Cevallos Miranda y Mauricio Martín Alarcón Salvador.

3. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción<sup>2</sup> y dispuso a la Superintendencia de Bancos y a la Procuraduría General del Estado que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada. Además, se le solicitó a la Superintendencia de Bancos remitir el expediente con los documentos que dieron origen al acto demandado.
4. El 18 de mayo de 2018, la Superintendencia de Bancos remitió el expediente y su informe. Por otra parte, el 21 de mayo de 2018, la Procuraduría General del Estado presentó su informe de descargo.
5. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 26 de julio de 2022 y solicitó a la Superintendencia de Bancos su informe.
6. El 8 de agosto de 2022, la Superintendencia de Bancos presentó su informe de descargo.

## 2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, de conformidad con los artículos 436 número 4 de la Constitución de la República (“CRE”), y los artículos 75, número 1, letra d; y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Pretensión y fundamentos

### 3.1. De los accionantes

8. Los accionantes alegan que el artículo 1, número 33, de la resolución SB-2015-742 (“**artículo impugnado**”), que clasifica como reservada a los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen, es inconstitucional porque contraría los principios constitucionales de transparencia y participación (art. 34 CRE), a los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a acceder a la información pública (art. 18 número 2 CRE) y al principio de reserva de ley (arts. 132-133 CRE). Así, esgrimen los siguientes *cargos*:

---

<sup>2</sup> La Sala de Admisión estaba conformada por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, y el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

- 8.1.** Respecto a los principios de transparencia y participación, señalan que el artículo impugnado no permitiría a la ciudadanía conocer:

el estado actual y las proyecciones a futuro de los diferentes fondos que componen la seguridad social [...] los cuales se nutren de los aportes obligatorios y dineros de los trabajadores y empleados, que tienen derecho a conocer cuál es la situación de las diferentes prestaciones que recibirán a futuro.<sup>3</sup>

- 8.2.** Respecto al derecho a acceder a la información pública, los accionantes arguyen que el artículo impugnado limita “inconstitucionalmente el derecho a la población a acceder a la información pública”, pues establece “sin ningún sustento legal, como información reservada” a los estudios actuariales. Añaden que esta reserva fue impuesta únicamente en dicha resolución, ya que “antes de esa fecha, no existía ninguna reserva de los Estudios Actuariales de las entidades del Sistema de Seguridad Social y era posible conocer la real situación de cada uno de los seguros”.<sup>4</sup>

- 8.3.** Respecto del principio de reserva de ley, los accionantes señalan que el sustento legal de la reserva de la resolución SB-2015-742 se fundamenta en el artículo 72 del Código Orgánico Monetario y Financiero.<sup>5</sup> Así señalaron que:

[D]el texto del artículo [...] se observa que la norma expresamente dispone que el Superintendente puede calificar como reservada información para precautelar la estabilidad de las entidades financieras públicas y privadas, lo cual no puede hacerse extensivo a todo el sistema de seguridad social [ya que] por su naturaleza y finalidad no son entidades financieras.<sup>6</sup>

- 9.** Adicionalmente, señalan que de la lectura del artículo 72 de la referida ley, los estudios actuariales “no constituyen informes de auditoría, inspección ni análisis”.<sup>7</sup>
- 10.** Los accionantes señalan que ni la Ley de Seguridad Social, ni el Código Orgánico Monetario y Financiero “establecen la reserva de los estudios actuariales de las entidades del sistema de seguridad social”. En este sentido, el artículo impugnado contradice “el principio de reserva de ley y consecuentemente el derecho a la seguridad jurídica”.

<sup>3</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 46.

<sup>4</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 47.

<sup>5</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 72 establece que “serán escritos y reservados los informes de auditoría, inspección, análisis y los documentos que el Superintendente califique como tales, con el propósito de precautelar la estabilidad de las entidades financieras públicas y privadas, y los que emitan los servidores y funcionarios de la Superintendencia en el ejercicio de sus funciones de control” [...].

<sup>6</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 48.

<sup>7</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 49.

11. De esta manera, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 número 33 de la Resolución SB-2015-742 y, como medida cautelar, que se suspenda de inmediato la norma impugnada.<sup>8</sup>

### 3.2. De la Superintendencia de Bancos

12. El 8 de agosto de 2022, la Superintendencia de Bancos señaló que la Resolución SB-2015-742 “ha sido modificada en diversas ocasiones”, por lo que, mediante Resolución SB-2018-286 de 22 de marzo de 2018 se dispuso:

ARTÍCULO ÚNICO. - En el Capítulo III “Índice Temático, por series documentales de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos”, Título I, Libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, efectuar la siguiente reforma: en el artículo 1, suprimir el literal z) “Los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen”, y, renombrar los siguientes literales.

13. En este sentido, la Superintendencia de Bancos concluye que “la disposición contra la que se pretende la declaración de inconstitucionalidad, ya se *encuentra derogada* a causa de la Resolución No. SB-2018-286 del 22 de marzo de 2018” (énfasis agregado), pues los estudios actuariales de las institucionales del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen “ya no se encuentran clasificados como documentos de categoría reservada”, por esta Superintendencia.

## 4. Análisis constitucional

### 4.1. Consideraciones previas

#### 4.1.1. Acto administrativo impugnado

14. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad parcial del artículo 1 número 33 de la Resolución SB-2015-742 emitida por la Superintendencia de Bancos el 1 de septiembre de 2015, que dispuso:

---

<sup>8</sup> Esta Corte reitera que el momento oportuno para la resolución de los pedidos de medidas cautelares o solicitudes provisionales de suspensión corresponde a la fase de admisibilidad de un caso, por lo que se deja constancia de la omisión de las y los entonces jueces de la Corte Constitucional que conformaron el Tribunal de la Sala de Admisión que tramitó dicha fase en esta causa.

Artículo 1.- EXPEDIR el siguiente “Índice Temático, por series documentales de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos”; y, consecuentemente, excluidos del derecho de acceso a la información pública:

33) Los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen.

#### 4.1.2. De la derogatoria del artículo impugnado

15. La Corte constata que, de lo expresado en los párrafos 12 y 13 *supra*, la Superintendencia de Bancos derogó expresamente la norma impugnada a través de la disposición derogatoria de la Resolución SB-2018-865 de 22 de agosto de 2018, publicada en el Registro Oficial 337 del 28 de septiembre de 2018 (“**resolución sustitutiva**”), así como otras resoluciones referentes.<sup>9</sup>
16. De la revisión del texto actual de la resolución sustitutiva, esta Corte verifica que el artículo 1 número 33 de la resolución SB-2015-742 impugnada fue derogado, y que ya no se califica como información reservada a los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen.

#### 4.1.3. El control de constitucionalidad de normas derogadas

17. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
18. Del análisis del caso se desprende que el artículo 1 número 33 ya fue derogado y, en consecuencia, dejó de integrar el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que dentro de sus competencias está el realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76, números 8 y 9, de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas

---

<sup>9</sup> Los actos administrativos que reformaron el Índice Temático son la: 1) Resolución No. SB-2015-1197 de 2 de diciembre de 2015; 2) Resolución No. SB-2018-066 de 19 de enero de 2018; 3) Resolución SB-2018-286 de 22 de marzo de 2018; y, 4) Resolución No. SB-2018-865 de 22 de agosto de 2018.

cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (i) unidad normativa,<sup>10</sup> o (ii) efectos ultractivos.<sup>11</sup>

**a. Unidad normativa**

- 19.** Esta Corte considera que para un mejor análisis de unidad normativa es necesario reproducir el texto del artículo impugnado con la parte pertinente de la resolución sustitutiva (tabla 1):<sup>12</sup>

**Tabla 1**

<b>Resolución SB-2015-742 (1 de septiembre de 2015)</b>	<b>Resolución SB-2018-865 (22 de agosto de 2018)</b>
<p>Artículo 1.- EXPEDIR el siguiente “Índice Temático, por series documentales de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos”; y, consecuentemente, excluidos del derecho de acceso a la información pública:</p> <p>33) Los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen.</p>	<p>ARTÍCULO 1.- Expídase el siguiente “Índice Temático, por series documentales, de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos”, y consecuentemente, excluidos del derecho de acceso a la información pública: [...]</p> <p>Disposición derogatoria</p> <p>Quedan derogadas las <b>Resoluciones Nos. SB-2015-742, de 01 de septiembre de 2015; SB-2015-1197, de 02 de diciembre de 2015; SB-2018-066, de 19 de enero de 2018; y SB-2018-286 de 26 de marzo de 2018, así como cualquier otra resolución o disposición que se oponga a la presente norma.</b></p>

- 20.** De los textos citados, se observa que el contenido del artículo 1 número 33 de la resolución derogada no se ha reproducido en la actual resolución SB-2018-865. Más bien, el artículo 1 de la resolución sustitutiva incorpora varios temas calificados como información reservada, pero ya no se establece expresamente que los estudios actuariales de las instituciones del sistema de seguridad social son información reservada, tampoco existe

<sup>10</sup> CCE, sentencias 055-16-SIN-CC y 29-16-IN/21, de 21 de julio de 2021, párr. 19.

<sup>11</sup> LOGJCC, artículo 76 número 8 [...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en “la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. CCE sentencias 15-18-IN/19, de 2 de julio de 2019, párr. 48; 65-19-IN/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

<sup>12</sup> La Resolución SB-2015-742 fue reformada por la Resolución SB-2018-286. Finalmente, la Resolución SB-2015-742 fue derogada por la Resolución sustitutiva SB-2018-865, actualmente vigente.

la prohibición de acceder a la información de los estudios actuariales y los análisis que sobre ellos se realicen del sistema nacional de seguridad social. Además, claramente se lee en la disposición derogatoria que la resolución SB-2015-742 fue derogada y sustituida por la actual vigente.

- 21.** De esta manera, no se verifica que existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa. Así se ha pronunciado este Organismo en aquellos casos en los cuáles se demandaron actos administrativos que a la fecha se encuentran derogados y cuyas disposiciones no fueron replicadas en otras resoluciones sustitutivas.<sup>13</sup>

**b. Efectos ultractivos**

- 22.** Esta Corte evidencia que el artículo impugnado, ya derogado el 22 de agosto de 2018, no produce efectos jurídicos actualmente, porque la clasificación de reservados que se hacía de los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y a los análisis que sobre ellos se realicen ya no es información reservada. Puesto que, la resolución sustitutiva derogó dicha clasificación y aquella información ahora es de acceso público en los términos del artículo 18 número 2 de la Constitución. De esta manera, no se advierte que tenga afectaciones posteriores a su expulsión del ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>
- 23.** Por lo expuesto, la Corte encuentra que el artículo 1 número 33 impugnado, que fue derogado, no tiene la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, ni se encuentra reproducida en otra resolución sustitutiva. Además, los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen ya no se encuentran clasificados como documentos de categoría reservada. Por lo que, son susceptibles de acceso y conocimiento de la ciudadanía.
- 24.** En conclusión, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la resolución derogada, sin que lo expuesto en esta sentencia implique una validación o un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la resolución sustitutiva.

**5. 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 resuelve:

<sup>13</sup> CCE, sentencia 31-16-IN/21, de 1 de diciembre de 2021, párr. 15.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 29-16-IN/21, de 21 de julio de 2021, párr. 20.

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 2-18-IA.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 30 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta sesión.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**