



Año CXX

Panamá, R. de Panamá jueves 21 de enero de 2021

N° 29202-B

CONTENIDO

CONSEJO DE GABINETE

Resolución de Gabinete N° 5
(De martes 12 de enero de 2021)

QUE APRUEBA LA DONACIÓN A REALIZAR POR LA AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL (ACC), A FAVOR DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA EL TRASPASO, A TÍTULO GRATUITO, DE LAS FINCAS DE SU PROPIEDAD IDENTIFICADAS CON LOS FOLIOS REALES N°. 375513 (F) Y N°. 375521 (F), AMBAS CON CÓDIGO DE UBICACIÓN 8720 DEL REGISTRO PÚBLICO DE PANAMÁ

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Resolución N° 365
(De lunes 07 de diciembre de 2020)

POR LA CUAL SE RECONOCE COMO ORGANIZACIÓN DE CARÁCTER SOCIAL SIN FINES DE LUCRO A LA ORGANIZACIÓN DENOMINADA “FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO”.

Resolución N° 019
(De lunes 11 de enero de 2021)

POR LA CUAL SE DELEGA EN LA SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL LA FUNCIÓN DE FIRMAR LAS PLANILLAS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 09 de julio de 2020)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO NO. 9 LITERALES I, J Y K DEL ACUERDO MUNICIPAL NO. 05 DE 23 DE JULIO DE 2009, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAME, DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GILBERTO RYALL, QUIEN ACTÚA EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DAYSY MARÍN FLORES.

Fallo N° S/N
(De lunes 16 de noviembre de 2020)

POR EL CUAL DECLARA QUE ES ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. DG-SSRP-008 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018, EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º5

De 12 de enero de 2021

Que aprueba la donación a realizar por la Autoridad Aeronáutica Civil (ACC), a favor del Ministerio de Economía y Finanzas para el traspaso, a título gratuito, de las fincas de su propiedad identificadas con los Folios Reales N.º375513 (F) y N.º375521 (F), ambas con Código de Ubicación 8720 del Registro Público de Panamá

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC), es propietaria de las fincas identificadas con los Folios Reales 375513 y 375521, inscritas al Código de Ubicación 8720 del Registro Público de Panamá, ubicadas en el corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, cuyas superficies, medidas y linderos constan en esa entidad registral;

Que en reunión de la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas consignada en el Acta No.02-2016 de 1 de junio de 2016, los Comisionados recomendaron autorizar el traspaso a título de donación, a la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC) de la parcela CU-02-036 y ésta a su vez se comprometió a traspasar a la Nación los Folios Reales N.º375513 y N.º375521, inscritas al Código de Ubicación 8720 del Registro Público de Panamá, en los cuales se ubican los Edificios 805 y 809 respectivamente;

Que la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil, mediante Resolución N.º005 de 9 de marzo de 2017, autorizó al director general a realizar los trámites necesarios ante las instancias correspondientes para traspasar las Fincas 375513 y 375521 a la Nación;

Que, a través de los avalúos realizados a las fincas antes descritas, por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, se ha determinado que las mismas poseen un valor promedio de tres millones sesenta y siete mil novecientos ochenta y ocho balboas con 69/100 (B/. 3,067,988.69);

Que el artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece que cuando la donación sobrepase los tres millones de balboas con 00/100 (B/.3,000,000.00) deberá contar con la aprobación del Consejo de Gabinete,

RESUELVE:

Artículo 1. Aprobar la donación a realizar por la Autoridad Aeronáutica Civil (ACC), a favor del Ministerio de Economía y Finanzas para el traspaso, a título gratuito, de las fincas de su propiedad identificadas con los Folios Reales N.º375513 (F) y N.º375521 (F), ambas con Código de Ubicación 8720 del Registro Público de Panamá, con un valor promedio de tres millones sesenta y siete mil novecientos ochenta y ocho balboas con 69/100 (B/.3,067,988.69).

Artículo 2. La presente Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

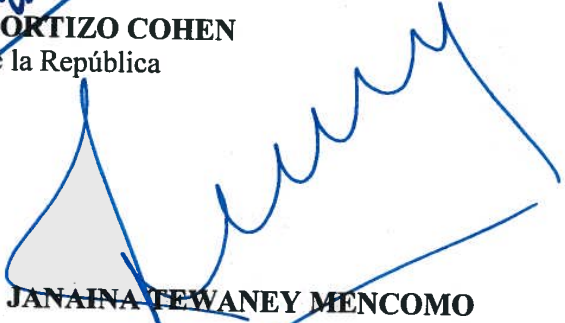
Dada en la ciudad de Panamá, a los doce (12) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).





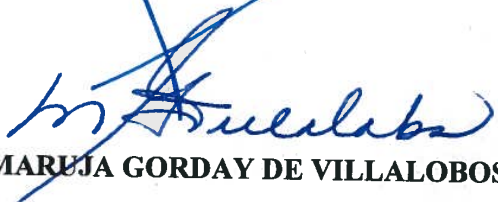
LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

La ministra de Gobierno,



JANAINA TEWANEY MENCOMO

La ministra de Educación,



MARIJA GORDAY DE VILLALOBOS

El ministro de Salud,



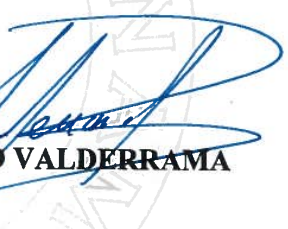
LUIS FRANCISCO SUCRE MEJÍA

El ministro de Comercio e Industrias,



RAMÓN MARTÍNEZ

El ministro de Desarrollo Agropecuario,



AUGUSTO VALDERRAMA

El ministro de Economía y Finanzas,



HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,



ARISTIDES ROJO

La ministra de Relaciones Exteriores,



ERIKA MOUYNES

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR

La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,


DORIS ZAPATA ACEVEDO

El ministro de Vivienda y Ordenamiento
Territorial,

**ROGELIO ENRIQUE PAREDES
ROBLES**

La ministra de Desarrollo Social,


MARÍA INÉS CASTILLO LÓPEZ

El ministro de Seguridad Pública,

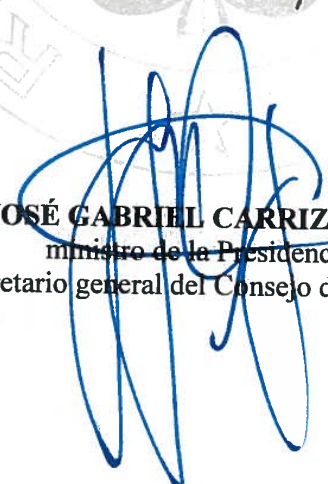

JUAN MANUEL PINO F.

El ministro de Ambiente,


MILCIADES CONCEPCIÓN

El ministro de Cultura,


CARLOS AGUILAR NAVARRO


JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN
ministro de la Presidencia y
secretario general del Consejo de Gabinete,



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



Despacho Superior

Resolución No. 365
(De 07 de diciembre de 2020)

“Por la cual se reconoce como organización de carácter social sin fines de lucro a la organización denominada “FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO”

La Ministra de Desarrollo Social
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que la organización denominada **“FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO”**, debidamente registrada en el folio No. 25042683 de la Sección de Persona Jurídica del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es el señor **JOSÉ LINTON GÓMEZ**, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. cuatro-setecientos diecisiete- seiscientos cinco (4-717-605), solicitó mediante apoderado legal a la Ministra de Desarrollo Social, el reconocimiento como organización de carácter social sin fines de lucro;

Que para fundamentar su petición, presenta la siguiente documentación:

- 1. Poder y Solicitud dirigida a la Ministra de Desarrollo Social, mediante apoderado legal, donde se peticiona el reconocimiento como organización de carácter social sin fines de lucro (fs. 1-6).
2. Copia autenticada de la cédula de identidad personal del representante legal de la organización (fj.7).
3. Certificación del Registro Público de 12 de octubre de 2020, donde consta que la organización se encuentra registrada desde el 01 de julio de 2020 (fj. 9).
4. Fiel copia de su original de la Escritura Pública No. 892 de 18 de junio de 2020, por la cual se protocoliza la personería jurídica y otros documentos de la organización no gubernamental sin fines de lucro denominada **“FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO”** (fs. 10-18).
5. Pruebas documentales donde se demuestra de manera fehaciente que la asociación presta un servicio social (fjs.19-53);

Que corresponde el examen de todos los elementos de juicio tendientes a la emisión de un criterio, por lo que, al analizarse la documentación aportada, se puede constatar que entre los principales fines y objetivos de la entidad denominada **“FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO”**, visibles a foja 13 del expediente administrativo, se tienen los siguientes: a) Ayudar a la creación, sostener y administrar centros educativos tales como jardines infantiles, centro de educación primario y secundario, universitario, hogares y otros similares, para brindar educación a niños, jóvenes y adultos; b) Crear y administrar centros de estudio y de investigación, bibliotecas, centros de documentación y base de datos que sean de

Resolución N° 365 de 07 de diciembre de 2020

beneficio en bien de la comunidad (...); g) Mejorar la calidad de vida de los habitantes/residentes de la provincia mediante la educación, cultura y deporte, entre otros;

Que la República de Panamá, a través del Decreto Ejecutivo No. 393 de 14 de septiembre de 2015, adopta los objetivos de desarrollo sostenible (ODS);

Que el objetivo número 4, busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Aunado a lo anterior, las actividades educativas tienen impacto significativo, ya que un mayor capital cultural condiciona positivamente el logro educativo de la generación siguiente, reduciendo la brecha educativa generando efectos positivos en la reducción de la pobreza y desigualdades;

Que dentro de las pruebas aportadas por la “**FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO**” visibles de fojas 19 a 53, se evidencia que la organización desarrolla actividades sociales que inciden directamente en el ámbito de la educación, cultura y deporte, generando efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad;

Que en virtud que esta superioridad está facultada para otorgar el reconocimiento de carácter social, a todas aquellas asociaciones cuyos objetivos y fines contenidos en sus estatutos se ajusten a las labores de servicio social, conforme lo dispone el Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 230 de 06 de agosto de 2020;

Que fundamentado en lo antes descrito,

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER a la organización denominada “**FUNDACIÓN PROFESOR JOSÉ LINTON NAVARRO**”, registrada en el folio No. 25042683 de la Sección de Persona Jurídica del Registro Público de Panamá como organización de carácter social sin fines de lucro.

SEGUNDO: INFORMAR que contra la presente resolución cabe el Recurso de Reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005, modificada por la Ley No. 32 de 17 de noviembre de 2014; Decreto Ejecutivo No. 230 de 06 de agosto de 2020.

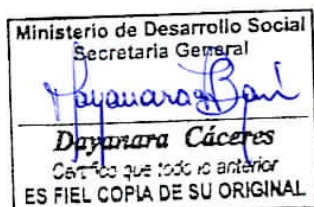
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTÍN

Ministra

17/12/2020

MICSM/GERO/aav



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL*Despacho Superior***Resolución No. 019**
(de 11 de enero de 2021)

“Por la cual se delega en la Secretaria General de Desarrollo Social la función de firmar las planillas del Ministerio de Desarrollo Social”

La Ministra de Desarrollo Social
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005, se reorganiza el Ministerio de Desarrollo Social, siendo el rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria y de riesgo social, como son la niñez, la juventud, la mujer y personas con discapacidad;

Que el artículo 7 de la Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005 dispone que la dirección del Ministerio de Desarrollo Social estará a cargo del Ministro o la Ministra de Desarrollo Social, quien es el jefe superior del ramo y el responsable ante el Presidente de la República por el cumplimiento de sus atribuciones, y de un Viceministro o una Viceministra, quien colaborará directamente con el Ministro o la Ministra en el ejercicio de sus funciones, y asumirá las atribuciones y responsabilidades que le señale la ley y las que el Ministro o la Ministra le encomiende o delegue;

Que el artículo 8 de la Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005, establece que el Ministro o la Ministra actúa con plena autoridad, investido de atribuciones y responsabilidades constitucionales y legales inherente a la administración superior del Ministro;

Que el artículo 10 de la precitada norma, señala que el Ministro o la Ministra podrá delegar el ejercicio de sus funciones o atribuciones en el Viceministro o la Viceministra, en el Secretario General o la Secretaria General, en los directores o en otros servidores públicos del Ministerio, excepto en los casos que esté expresamente prohibido por la Constitución Política y la Ley;

Que las múltiples responsabilidades de la Ministra de Desarrollo Social, en la coordinación, supervisión y conducción de los planes, programas y actividades del Ministerio, en cumplimiento de sus funciones legales, impone que delegue atribuciones en funcionarios facultados por la ley para ello, a fin de garantizar el óptimo funcionamiento administrativo y atender con eficacia a los usuarios y beneficiarios directos de los servicios institucionales;

Que el artículo 11 de la Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005, establece que la delegación de las funciones es revocable en cualquier momento por el Ministro o la Ministra, y a su vez que las funciones delegadas, en ningún caso, podrán a su vez delegarse, y el delegado adoptará las decisiones, expresando que lo hace por delegación;

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: Delegar en el **Secretario General** o la **Secretaria General** del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la función de firmar las planillas que se generan en el Ministerio, para cumplir los compromisos institucionales.

Resolución No. 019 de 11 de enero de 2021

Pág. No. 2

SEGUNDO: El **Secretario General** o la **Secretaria General** del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), al momento de ejercer las facultades delegadas, debe advertir que actúa por delegación, por consiguiente, las funciones que se le han delegado no son transferibles a otros servidores públicos.

TERCERO: Esta delegación de funciones no impide que el Despacho Superior pueda ejercer dichas funciones administrativas, cuando lo estime conveniente.

CUARTO: Las funciones delegadas mediante la presente resolución son revocables en cualquier momento, a través de la resolución correspondiente.

QUINTO: Esta resolución deja sin efecto cualquier otra que le sea contraria.

SEXTO: Esta resolución entrará a regir a partir de su firma.

SÉPTIMO: Ordenar la publicación de la presente Resolución en Gaceta Oficial y trasladar copia a la oficina de Recursos Humanos y a la Contraloría General de la República.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley No. 29 de 1 de agosto de 2005; y Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los once (11) días del mes de enero de dos mil veintiuno (2021).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTÍN

Ministra



**MIN. DE DESARROLLO SOCIAL
SECRETARIA GENERAL**



**DRA. MARIANELA LANDAU
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**

MICDESM/GERO/crs



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL



ENTRADA N°872-17

MAGISTRADO EFRÉN C. TELLO C.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GILBERTO RYALL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DAISY MARÍN FLORES, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO N° 09 ESPECÍFICAMENTE SUS LITERALES I, J Y K DEL ACUERDO MUNICIPAL N° 05 DE 23 DE JULIO DE 2009, EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAME.

Panamá, nueve (09) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado GILBERTO RYALL, actuando en nombre y representación de DAISY MARÍN FLORES, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin que se declare que es nulo, por ilegal, el artículo N° 9, literales i, j y k del Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Chame.

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto demandado lo constituye el artículo N° 9, específicamente los literales i, j y k del Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Chame, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ ...

ARTÍCULO N° 9: Los interesados en adjudicaciones a Título de plena propiedad sobre lotes Municipales en el Distrito de Chame, deberá llenar los siguientes trámites:

...

i. En caso de oposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la de fijación del edicto, deberá interponer formal escrito de oposición ante el Alcalde Municipal. Recibido el escrito de oposición el Alcalde Municipal, dentro de las 48 horas siguientes, deberá fijar la cuantía que deberá consignar el demandante opositor en concepto de FIANZA por los perjuicios que se causen, que no podrá [ser] menor de Cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de Cien balboas (B/.100.00).

j. Si dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la cuantía, el demandante opositor no consignara la fianza de perjuicios, el funcionario instructor deberá desestimar la demanda de oposición, archivar el expediente y proseguir con los trámites de adjudicación.

k. si el demandante consignara la fianza dentro del término fijado, se dará traslado del escrito de oposición al solicitante y fijas dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, fecha para la audiencia. Verificada la audiencia y resultare vencido el opositor, perderá la fianza de perjuicio

93

consignada en el caso de que quedare de manifiesto que actuó en forma temeraria.

...".

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

Entre los hechos u omisiones fundamentales en que se sustenta la presente acción, la parte actora señala los siguientes:

"PRIMERO: El Concejo Municipal de Chame en fecha del 23 de julio de 2009 emite con sus facultades el Acuerdo Municipal N°5 el cual modifica el Acuerdo N° 9 del 11 de junio de 2000, que reglamenta la adjudicación y venta de terrenos Municipales y establece nuevos valores a favor de sus ocupantes.

SEGUNDO: Que en el contenido del Acuerdo Municipal N°9 del 11 de 23 de julio de 2009 que reglamenta la adjudicación y venta de terrenos Municipales; establece en el artículo 9 una competencia jurisdiccional al municipio y a la figura quien lo representa el alcalde, para atender y resolver oposiciones a la adjudicación de terrenos municipales del Distrito de Chame.

TERCERO: Que el Código Agrario, en su artículo 166 numeral 7, es claro al conceder la competencia privativa e improrrogable, al juez agrario para conocer de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales."



NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Las disposiciones legales que, a juicio de la actora, han sido vulneradas con la emisión del artículo N° 9, literales i, j y k del Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, son las siguientes:

El artículo 166, ordinal 7 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, publicado en Gaceta Oficial N° 26795-a de 30 de mayo de 2011, que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 166. La Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con independencia de las partes que intervienen, en las siguientes causas agrarias:

...

7. De los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.

...".

Considera la demandante que la violación de esta norma se produce en forma directa, toda vez que la figura de oposición a la adjudicación de tierras establecida en el Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, "infringe el

94

derecho que la ley consagra a los Tribunales Agrarios de ser quienes de manera exclusiva conozcan de las causas derivadas por esta oposición de tierras municipales y estatales." (fj.5).

En ese contexto, quien recurre agrega que "Existe de forma manifiesta una designación por parte del Estado para ejercer la jurisdicción en causas determinadas en función de la materia. Lo cual claramente no respetó el Acuerdo Municipal N°5 de 23 de julio de 2009.; ya que el mismo no tiene la potestad para dirimir las controversias surgidas en los casos de oposición a la adjudicación de tierras ya sean estas estatales o municipales..." (fj. 6).

En concordancia con lo anterior, el actor cita los artículos 234 y 235 del Código Judicial, los cuales disponen respectivamente, sobre el concepto de competencia jurisdiccional, así como los factores que determinan la competencia del juez al conocer determinada causa.

INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Visible a foja 23 del expediente, reposa el informe explicativo de conducta rendido por la autoridad demandada, a través del cual se indica lo siguiente:

"...

En virtud de la Facultad consagrada en nuestra Constitución Política y desarrollada en la Ley 106 de 1973, el Concejo Municipal, procedió a aprobar el Acuerdo No. 9 del 11 de junio de 2000, mediante el cual se reglamenta la adjudicación y venta de terrenos Municipales, modificado a su vez por el Acuerdo Municipal No. 5 de 23 de julio de 2009.

Que al momento de la expedición del Acuerdo No. (sic) Acuerdo No. 9 del 11 de junio de 2000, mediante el cual se reglamenta la adjudicación y venta de terrenos Municipales, modificado a su vez por el Acuerdo Municipal No. 5 de 23 de julio de 2009, no se encontraba vigente el Código Agrario de 2011.

Que no existía una normatividad de ley formal que estableciera competencia a otra entidad del Estado llámese autoridad administrativa o jurisdiccional debiera conocer de las actuaciones en ocasión de que en el trámite de adjudicación de lotes de terrenos municipales, se produjera una oposición a dicha adjudicación.

..."



95

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N°751 de 17 de julio de 2019, el Procurador de la Administración solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se declare que son ilegales los literales i, j y k del artículo 9 del Acuerdo Municipal N° 5 de 23 de julio de 2009, en base a las siguientes consideraciones:

“...se tiene que a partir del 1 de diciembre de 2011, los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales deben regirse por el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, al tenor de lo establecido en el artículo 32 del Código Civil, que en lo pertinente indica:

“Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir...” (Énfasis suplido).

Es importante señalar, la relevancia que reviste el hecho que se aplique el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 (nuevo Código Agrario), desde el momento en que empezó a regir, en lugar del Acuerdo 9 de 11 de junio de 2000, el que reglamenta lo concerniente a la adjudicación y la venta de terrenos municipales y establece nuevos valores a favor de sus ocupantes, mismo que fue modificado por los literales i, j, y k del artículo 9 del Acuerdo 5 de 23 de julio de 2009, emitido por el Concejo Municipal de Chame, habida cuenta que toda oposición a la adjudicación de tierras, en este caso, municipales, supone un conflicto entre particulares que únicamente debe ser dilucidado ante un Tribunal Jurisdiccional.

De la jurisprudencia citada, resulta evidente que son ilegales los literales i, j y k del artículo 9 del Acuerdo 5 de 23 de julio de 2009, objeto de reparo, que modifican el Acuerdo 9 de 11 de junio de 2000, que reglamenta lo concerniente a la adjudicación y la venta de terrenos municipales y establece nuevos valores a favor de sus ocupantes, por razón de que otorgan competencia a funcionarios del distrito de Chame para conocer las oposiciones a la adjudicación de tierras municipales, a pesar que esta competencia le fue transferida, de manera expresa, a la Jurisdicción Agraria, al tenor de lo establecido en el artículo 166 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

La situación descrita, claramente supone una extralimitación en las funciones o competencias que ejerce el Concejo Municipal del distrito de Chame frente al juez agrario; ya que estas últimas son inherentes a la jurisdicción, toda vez que, reiteramos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, las oposiciones son ventiladas de manera privativa e improrrogable en la jurisdicción agraria en los procesos de adjudicación de tierras municipales y estatales.

Por tanto, no resulta viable pretender, que por la vía de un Acuerdo, sea el Municipio de Chame el que resuelva las oposiciones que se presenten en los trámites de adjudicación de tierras municipales.

En este punto, concordamos con lo indicado por el apoderado judicial de la accionante cuando manifiesta que el acto acusado desconoce lo dispuesto en los artículos 234 y 235 del Código Judicial; el primero, que define la competencia en lo judicial como la facultad



96

para administrar justicia en determinadas causas; y el segundo, que establece los criterios de territorio, naturaleza del asunto, cuantía y calidad de las partes para fijar la competencia del juez. Con fundamentos en tales criterios, estima que la competencia otorgada a los jueces agrarios para conocer los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales se da por razón de la naturaleza del asunto (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial). A ese criterio, sumamos el artículo 237 de ese mismo cuerpo normativo, al que hicimos referencia en páginas anteriores, que establece el concepto de competencia privativa como aquélla que ejerce un tribunal en determinado proceso con absoluta exclusión de otro.

..." (Fs. 49 – 74 del expediente judicial).



CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA

Surtidos los trámites que la Ley establece para este tipo de proceso, y encontrándose el negocio en estado de decidir, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia planteada, previa las siguientes consideraciones.

La demanda contencioso administrativa de nulidad sometida al examen de esta Sala, tiene por objeto la declaratoria de nulidad, por ilegal, del artículo N° 9, literales i, j y k del Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Chame, por el cual se Modifica el Acuerdo N° 9 de 11 de junio de 2000, que reglamenta la adjudicación y venta de terrenos Municipales y establece nuevos valores a favor de sus ocupantes (fs.9-11 del expediente judicial).

En ese sentido, la parte actora alega la violación del artículo 166, ordinal 7 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, toda vez que, a su juicio, el proceso de oposición a la adjudicación de terrenos municipales en el Distrito de Chame, que fuese establecido en el Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009 (literales i, j y k), desconoce la competencia privativa que la ley confiere a los Tribunales Agrarios en el sentido de ser quienes de manera exclusiva conozcan de estos procesos de oposición (fj.5 del expediente judicial).

En ese contexto, la demandante agrega que "Existe de forma manifiesta una designación por parte del Estado para ejercer la jurisdicción en causas

097

determinadas en función de la materia. Lo cual claramente no respetó el Acuerdo Municipal N°5 de 23 de julio de 2009.; ya que el mismo no tiene la potestad para dirimir las controversias surgidas en los casos de oposición a la adjudicación de tierras ya sean estas estatales o municipales..." (fj. 6 del expediente judicial).

En correspondencia con lo anterior, la actora cita los artículos 234 y 235 del Código Judicial, los cuales tratan respectivamente, sobre el concepto de competencia jurisdiccional, así como los factores que determinan la competencia del juez para conocer determinada causa.

Con base a los antecedentes expuestos, procede la Sala a determinar la legalidad o no del acto administrativo impugnado, consistente en el Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, literales i, j y k del artículo 9, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Chame, cuyo tenor literal es el siguiente:

"...
ARTÍCULO N° 9: Los interesados en adjudicaciones a Título de plena propiedad sobre lotes Municipales en el Distrito de Chame, deberá llenar los siguientes trámites:

...

i. En caso de oposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la de fijación del edicto, deberá interponer formal escrito de oposición ante el Alcalde Municipal. Recibido el escrito de oposición el Alcalde Municipal, dentro de las 48 horas siguientes, deberá fijar la cuantía que deberá consignar el demandante opositor en concepto de FIANZA por los perjuicios que se causen, que no podrá [ser] menor de Cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de Cien balboas (B/.100.00).

j. Si dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la cuantía, el demandante opositor no consignara la fianza de perjuicios, el funcionario instructor deberá desestimar la demanda de oposición, archivar el expediente y proseguir con los trámites de adjudicación.

k. si el demandante consignara la fianza dentro del término fijado, se dará traslado del escrito de oposición al solicitante y fijas dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, fecha para la audiencia. Verificada la audiencia y resultare vencido el opositor, perderá la fianza de perjuicio consignada en el caso de que quedare de manifiesto que actuó en forma temeraria.

..."

Como puede verse, la normativa acusada de ilegal reglamenta lo concerniente al trámite de oposición dentro de los procesos de adjudicación y venta



98

de terrenos municipales en el distrito de Chame, provincia de Panamá; disposición que además establece competencia para resolver dichos procesos de oposición ante el Alcalde Municipal.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", dispone en su artículo 14 que "Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito." En ese orden, el artículo 15 señala que los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Concejos Municipales y los decretos de los Alcaldes, sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante lo mismo formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la Ley establezca.

En adición a lo anotado, el artículo 98 de la referida Ley sobre Régimen Municipal, establece que todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la ley y los Acuerdos Municipales.

Conforme se desprende de los preceptos citados, el Concejo Municipal del distrito de Chame se encontraba legalmente facultado para emitir el Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009 (el artículo N° 9, literales i, j y k), siendo que, a la fecha de su emisión no se había dictado la Ley N° 55 del 23 de mayo de 2011, "normativa legal que constituye el nuevo Código Agrario, vigente en la República de Panamá desde el día 1° de diciembre de 2011."; adquiriendo entonces, efecto jurídico, tal y como se dispone en el artículo 261, a partir de los 6 meses de su promulgación.



99

Ahora bien, tomando en cuenta la situación descrita en el párrafo superior, resulta oportuno citar lo establecido en el artículo 32 del Código Civil, de acuerdo al cual "...Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

Bajo este marco jurídico, la Sala considera que le asiste la razón a la demandante, en el sentido que la normativa aplicable en los procedimientos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales, lo constituye el artículo 166, ordinal 7 de la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, publicado en Gaceta Oficial N° 26795-A de 30 de mayo de 2011, cuyo texto dispone lo siguiente:

"Artículo 166. La Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con independencia de las partes que intervienen, en las siguientes causas agrarias:

...

7. De los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.

..."

Tal como lo establece esta norma del Código Agrario, la Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con total independencia de las partes que intervengan en los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.

Con relación a la competencia jurisdiccional, cabe traer a colación el contenido del artículo 234 literal b en concordancia con el artículo 237 del Código Judicial, los cuales señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 234: La competencia de un juez para conocer en determinados procesos se fija:

...

b. Por la naturaleza del asunto."

"ARTÍCULO 237: Competencia privativa es la que ejerce un tribunal en determinado proceso con absoluta exclusión del otro."



100
P

La Sala coincide con el planteamiento de la actora, en el sentido que el Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009 (el artículo N° 9, literales i, j y k), contraviene lo dispuesto en los artículos 234 y 235 del Código Judicial, relativos al concepto de competencia jurisdiccional, así como los factores que determinan la competencia del juez para conocer determinada causa; siendo que en el presente caso la competencia otorgada a los jueces agrarios para conocer los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales se da por razón de la naturaleza del asunto.

De igual forma, compartimos el criterio del señor Procurador de la Administración, en cuanto a la relevancia que reviste la aplicación del artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 (nuevo Código Agrario), desde el momento en que empezó a regir, en lugar del Acuerdo 9 de 11 de junio de 2000, el que reglamenta lo concerniente a la adjudicación y la venta de terrenos municipales y establece nuevos valores a favor de sus ocupantes, mismo que fue modificado por los literales i, j, y k del artículo 9 del Acuerdo 5 de 23 de julio de 2009, emitido por el Concejo Municipal de Chame, habida cuenta que toda oposición a la adjudicación de tierras, en este caso, municipales, supone un conflicto entre particulares que únicamente debe ser dilucidado ante un Tribunal Jurisdiccional.

En esa línea de pensamiento, la Sala Tercera ha manifestado que la Administración Pública está sometida a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que con fundamento al principio de legalidad que rige a las actuaciones administrativas de las entidades públicas, se impone que ninguna actuación administrativa puede quedar al margen del derecho, sino que, precisamente, debe estar dentro de él y de acuerdo con él (Fallo de 6 de febrero de 2019).

Por lo tanto, al establecer el Acuerdo 5 de 23 de julio de 2009, en su artículo 9, literales i, j, y k, un proceso de oposición distinto al contemplado en la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, en consecuencia, se ~~contraviene~~ el contenido del artículo



101

166, ordinal 7 de la de la Ley 55 de 2011, así como los artículos 234 y 235 del Código Judicial.

Dada las condiciones que anteceden, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el artículo N° 9, literales i, j y k del Acuerdo Municipal N° 05 de 23 de julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Chame, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Gilberto Ryall, quien actúa en nombre y representación de DAYSY MARÍN FLORES.

NOTIFÍQUESE,


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO




CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LIGDA KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá, 5 de enero de 2021

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 16 DE Julio DE 20 22

A LAS 8:47 DE LA mañana

A Documentos de la Administración


Firma



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**



153

ENTRADA N° 429-19**MAGISTRADO EFRÉN C. TELLO C.**

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JUAN CARLOS HENRIQUEZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCION N°DG-SSRP-008 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018, EMITIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ

Panamá, dieciséis (16) de noviembre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado JUAN CARLOS HENRÍQUEZ, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula por ilegal la RESOLUCIÓN N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 2 de octubre de 2019 (f. 123), se le envió copia de la misma al Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la RESOLUCIÓN N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

El demandante fundamenta la demanda de la manera siguiente:

“PRIMERO: El Superintendente de Seguros y Reaseguros de la República de Panamá, señor José Joaquín Riesen, emitió la Resolución N°DG.SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, mediante la cual se “Adopta el Marco de Referencia para la Supervisión basada en Riesgo, que contienen las definiciones, principios y el proceso de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros utilizará como guía para la supervisión de las Compañías

154

de Seguros de la República de Panamá", la cual salió publicada en la Gaceta Oficial N°28679-A del día 19 de diciembre del año 2018.(f.2)

SEGUNDO: El marco de referencia para la supervisión basada en riesgos a las (sic) compañías ... aseguradoras se trata de un instrumento que requiere un tratamiento normativo coherente con un determinado enfoque metodológico que apoye la identificación de las áreas de mayor riesgo en las operaciones de las entidades aseguradoras y permita, en consecuencia, dirigir la intensidad de la supervisión. Dicho ordenamiento o marco regulador-normativo es un tema de índole técnico que debe ser emitido por la persona, entidad o grupo de dominio expresamente establecido en la Ley.(f.3)



TERCERO: Las funciones del Superintendente de Seguros y Reaseguros de la República de Panamá están claramente definidas en los Artículos(sic) 12 y 13 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012 que Regula (sic) la Actividad de Seguros y dicta otras disposiciones, publicada en Gaceta Oficial N°27007-A del 3 de abril de 2012.(f.3)

CUARTO: El artículo 12 de la Ley N°12 de 2012 enumera las FUNCIONES TECNICAS (sic) del Superintendente de Seguros y Reaseguro:

1. Fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de la industria de seguros y reaseguros en general y un mercado de seguros inclusivo.
2. Publicar o difundir entre las personas supervisadas los procedimientos para cumplir los requisitos de esta Ley o sus reglamentos, así como los criterios administrativos técnicos o jurídicos e interpretaciones que sobre la presente Ley o sus reglamentos emita la Superintendencia o los reglamentos que adopte la Junta Directiva.
3. Elevar a la Junta Directiva para su autorización las solicitudes que se formulen ante la Superintendencia, conforme a esta Ley, para operar en la República de Panamá como aseguradora.
4. Autorizar, negar o suspender las licencias para el ejercicio de actividades supervisadas, excepto de aseguradora, así como cancelar las inscripciones, conforme a las disposiciones de esta Ley, y conducir o prescribir las actividades que propicien la mayor idoneidad y capacidad de las personas supervisadas.
5. Aplicar las sanciones que procedan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
6. Velar para que todas las personas supervisadas cumplan las normas legales y reglamentarias a que están sujetas, debiendo ejercer para ello el más amplio control

155

y seguimiento, ejecutando la fiscalización mediante inspecciones de sus actividades, operaciones y negocios.

7. Velar y exigir que las aseguradoras establecidas o que se establezcan en el país mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido por esta Ley.

8. Determinar y velar que las aseguradoras cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores.

9. Cuidar y exigir que todas las personas supervisadas mantengan sus reservas y garantías que requieran de conformidad con esta Ley. 10. Proponer a la Junta Directiva con base en esta Ley y su reglamentación la solicitud de reorganización, transferencia de cartera, liquidación forzosa y cancelación de las licencias de las aseguradoras.

11. Decidir y ordenar la regularización y toma de control administrativo y operativo de las aseguradoras, en los casos en que sea necesario.

12. Exigir que las personas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre gobierno corporativo, prevención del delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y lavado de activos, así como sancionar las infracciones e incumplimientos de estas, en el ámbito de su competencia.

13. Publicar periódicamente estadísticas amplias sobre el desenvolvimiento de las operaciones de las personas supervisadas.

14. Velar para que las personas supervisadas suministren a los contratantes información veraz y suficiente sobre los contratos de seguros ofrecidos.

15. Ejercer la facultad de inspeccionar, comprobar e investigar, cuantas veces lo estime conveniente, las operaciones comerciales y prácticas profesionales de las personas supervisadas, y podrá, para estos efectos, examinar sus libros y archivos, ordenar correcciones y ajustes, solicitar y obtener balances, estados financieros, memorias e informes y, en general, realizar las gestiones y actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley.

16. Informar a todas las personas supervisadas el resultado de las inspecciones practicadas.

17. Admitir, dar seguimiento y pronunciarse sobre las quejas o reclamos presentados por los contratantes, asegurados, beneficiarios y terceros con un interés



154

legítimo que aleguen que alguna de las personas supervisadas ha violado alguna norma de esta Ley en su perjuicio. Las decisiones que al respecto adopte la Superintendencia tendrán carácter vinculante.



18. Promover la celebración de convenios, acuerdos de cooperación e intercambios de información con otros organismos nacionales e internacionales, que puedan fomentar el mejoramiento de las actividades supervisadas.

19. Elaborar, desarrollar y publicar estudios, investigaciones y estadísticas sobre materias de su competencia.

20. Conocer y resolver los recursos de reconsideración presentados contra las resoluciones dictadas por la Superintendencia.

21. Actuar, de oficio o a solicitud de parte interesada, cuando tenga conocimiento de que alguna persona natural o jurídica esté infringiendo esta Ley, y dar traslado a las autoridades competentes.

22. Realizar los actos y adoptar las medidas necesarias que se deriven de su condición de autoridad de regulación y supervisión y que resulten pertinentes, de conformidad con el principio de estricta legalidad, esta Ley y su reglamentación, para el cumplimiento de sus fines y la debida tutela del interés público.

23. Proponer las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras para la consideración de la Junta Directiva.

24. Dictar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales.

25. Presentar las acciones penales en los casos que corresponda".(f.3)

QUINTO: El artículo 13 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012 establece que son FUNCIONES ADMINISTRATIVAS del Superintendente de Seguros y Reaseguros, las siguientes:

1. Presentar a la Junta Directiva informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de sus funciones, programas y proyectos.
2. Elaborar el anteproyecto de presupuesto, el informe anual de las actividades y proyectos de la Superintendencia y someterlos a la consideración y aprobación de la Junta Directiva.
3. Adquirir los bienes y contratar los servicios que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Superintendencia y para ejecutar o realizar las

137

funciones que le han sido encomendadas por esta Ley y sus reglamentos.

4. Fijar los sueldos, escala salarial y demás emolumentos, así como seleccionar, nombrar, trasladar, ascender, conceder licencias y destituir a los empleados y funcionarios de la Superintendencia y aplicarles las sanciones disciplinarias que correspondan de acuerdo con el procedimiento interno.

5. Velar por la ejecución y eficiente administración del presupuesto anual de la Superintendencia.

6. Aprobar las contrataciones directas que requiera la Superintendencia, por sumas inferiores a treinta mil balboas (B/.30,000.00), de acuerdo con lo que establece esta Ley y conforme con las causales de excepción del procedimiento de selección de contratista previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.

7. Celebrar los contratos y demás actos requeridos para el normal desarrollo de las actividades de la Superintendencia, según lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas.

8. Elaborar el código de ética aplicable a los servidores de la Superintendencia.

9. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros no auditados de la Superintendencia, dentro de los dos meses siguientes al cierre del primer semestre de cada año fiscal.

10. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros de la Superintendencia debidamente auditados por contadores públicos autorizados independientes, dentro de los tres meses siguientes al cierre de cada año fiscal.

11. Resolver todo asunto administrativo que no esté asignado a la Junta Directiva o a otra autoridad.

12. Ejercer las demás que le señale esta Ley.(f.5)

OCTAVO: Como quiera que el Superintendente de Seguros y Reaseguros no tiene dentro de sus funciones dictar o aprobar el Marco de Referencia para supervisar a las Compañías de Seguros en la República de Panamá, so pretexto de vigilar los riesgos de las operaciones, el acto atacado deviene en Nulo de Nulidad Absoluta (sic) por Incompetencia de la autoridad emisora o la ausencia de facultad del funcionario impugnado para dictar o emitir, de manera individual o unívoca, la Resolución recurrida." (f.6)

DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El recurrente indica que se han infringido las normas siguientes:

"El artículo 7 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, publicada en la Gaceta Oficial N°27007-A de 3 de abril de 2012, cuyo texto es el siguiente:



158

Artículo 7. Objetivos, estructura y jurisdicción coactiva. La Superintendencia tiene como objetivo fundamental la protección de los contratantes y el fomento de un mercado de seguros inclusivo, por medio del ejercicio de funciones y actividades que garanticen la solvencia y liquidez de las aseguradoras y el ejercicio de las actividades reguladas en cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos. Para el desempeño de sus funciones, tendrá una estructura organizativa dirigida por una Junta Directiva, por un superintendente de Seguros y Reaseguros y un subdirector de Seguros y Reaseguros, además de las direcciones y departamentos que se consideren necesarios para el buen desempeño de sus funciones. La Superintendencia tendrá jurisdicción coactiva, que será ejercida por el superintendente de Seguros y Reaseguros, quien podrá delegar esa facultad en un servidor público de dicha institución, que tenga idoneidad para ejercer la profesión de abogado" (f.8)



CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

"La disposición legal transcrita ha sido violentada directamente por comisión, habida cuenta que para el desarrollo y desempeño de las funciones de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de la República de Panamá, se cuenta con una estructura administrativa y organizativa, encabezada por la Junta Directiva, por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, un Subdirector de Seguros y Reaseguros y diversos departamentos de menor jerarquía. No obstante, lo que se infiere de la norma citada es que, salvo decisiones que prohíbe la Junta Directiva de esa entidad, toda decisión o disposición requiere ser colegiada, y en la Resolución N°DG.SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, objeto de la presente acción de nulidad, nos encontramos con el hecho de que ha sido el Superintendente de Seguros y Reaseguros quien de manera individual, autárquica y aislada, sin el concierto de los otros órganos consultivos y decisorios de esa institución, ha expedido el acto administrativo, exudando con ellos los límites de su competencia funcional." (f.8)

"El artículo 12 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, publicada en la Gaceta Oficial N°27007-A de 3 de abril de 2012, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 12. Funciones técnicas del superintendente. Serán funciones de carácter técnico del superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

1. Fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de la industria de seguros y reaseguros en general y un mercado de seguros inclusivo.

159

2. Publicar o difundir entre las personas supervisadas los procedimientos para cumplir los requisitos de esta Ley o sus reglamentos, así como los criterios administrativos técnicos o jurídicos e interpretaciones que sobre la presente Ley o sus reglamentos emita la Superintendencia o los reglamentos que adopte la Junta Directiva.
3. Elevar a la Junta Directiva para su autorización las solicitudes que se formulen ante la Superintendencia, conforme a esta Ley, para operar en la República de Panamá como aseguradora.
4. Autorizar, negar o suspender las licencias para el ejercicio de actividades supervisadas, excepto de aseguradora, así como cancelar las inscripciones, conforme a las disposiciones de esta Ley, y conducir o prescribir las actividades que propicien la mayor idoneidad y capacidad de las personas supervisadas.
5. Aplicar las sanciones que procedan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
6. Velar para que todas las personas supervisadas cumplan las normas legales y reglamentarias a que están sujetas, debiendo ejercer para ello el más amplio control y seguimiento, ejecutando la fiscalización mediante inspecciones de sus actividades, operaciones y negocios.
7. Velar y exigir que las aseguradoras establecidas o que se establezcan en el país mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido por esta Ley.
8. Determinar y velar que las aseguradoras cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores.
9. Cuidar y exigir que todas las personas supervisadas mantengan sus reservas y garantías que requieran de conformidad con esta Ley.
10. Proponer a la Junta Directiva con base en esta Ley y su reglamentación la solicitud de reorganización, transferencia de cartera, liquidación forzosa y cancelación de las licencias de las aseguradoras.
11. Decidir y ordenar la regularización y toma de control administrativo y operativo de las aseguradoras, en los casos en que sea necesario.
12. Exigir que las personas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre gobierno corporativo, prevención del delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y lavado de activos, así como sancionar las infracciones e incumplimientos de estas, en el ámbito de su competencia.
13. Publicar periódicamente estadísticas amplias sobre el desenvolvimiento de las operaciones de las personas supervisadas.
14. Velar para que las personas supervisadas suministren a los contratantes información veraz y suficiente sobre los contratos de seguros ofrecidos.
15. Ejercer la facultad de inspeccionar, comprobar e investigar, cuantas veces lo estime conveniente, las



1160

operaciones comerciales y prácticas profesionales de las personas supervisadas, y podrá, para estos efectos, examinar sus libros y archivos, ordenar correcciones y ajustes, solicitar y obtener balances, estados financieros, memorias e informes y, en general, realizar las gestiones y actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley.

16. Informar a todas las personas supervisadas el resultado de las inspecciones practicadas.

17. Admitir, dar seguimiento y pronunciarse sobre las quejas o reclamos presentados por los contratantes, asegurados, beneficiarios y terceros con un interés legítimo que aleguen que alguna de las personas supervisadas ha violado alguna norma de esta Ley en su perjuicio. Las decisiones que al respecto adopte la Superintendencia tendrán carácter vinculante.

18. Promover la celebración de convenios, acuerdos de cooperación e intercambios de información con otros organismos nacionales e internacionales, que puedan fomentar el mejoramiento de las actividades supervisadas.

19. Elaborar, desarrollar y publicar estudios, investigaciones y estadísticas sobre materias de su competencia.

20. Conocer y resolver los recursos de reconsideración presentados contra las resoluciones dictadas por la Superintendencia.

21. Actuar, de oficio o a solicitud de parte interesada, cuando tenga conocimiento de que alguna persona natural o jurídica esté infringiendo esta Ley, y dar traslado a las autoridades competentes. 22. Realizar los actos y adoptar las medidas necesarias que se deriven de su condición de autoridad de regulación y supervisión y que resulten pertinentes, de conformidad con el principio de estricta legalidad, esta Ley y su reglamentación, para el cumplimiento de sus fines y la debida tutela del interés público.

23. Proponer las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras para la consideración de la Junta Directiva.

24. Dictar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales.

25. Presentar las acciones penales en los casos que corresponda." (f.9-10)



CONCEPTO DE LA INFRACCION (sic)

"La disposición legal transcrita ha sido violada directamente por comisión, toda vez que de todo el elenco de facultades y atribuciones descritas en la excerta legal in examine, ninguna de ellas refiere que el Superintendente de Seguros y Reaseguros de la República de Panamá pueda regular o aprobar de manera autónoma o unilateral el Marco de Referencia

161

para la Supervisión de las Compañías de seguro en la República de Panamá, basada en Riesgos, o dicho en tono distinto, el Superintendente de Seguros y Reaseguros no está facultado, por sí mismos, para emitir la disposición técnica en el acto impugnado." (f.10)

El artículo 13 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, publicada en Gaceta Oficial N°27007-A de 3 de abril de 2012, cuyo texto reza:



"Artículo 13. Funciones administrativas del superintendente. Serán funciones de carácter administrativo del superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

1. Presentar a la Junta Directiva informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de sus funciones, programas y proyectos.
2. Elaborar el anteproyecto de presupuesto, el informe anual de las actividades y proyectos de la Superintendencia y someterlos a la consideración y aprobación de la Junta Directiva.
3. Adquirir los bienes y contratar los servicios que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Superintendencia y para ejecutar o realizar las funciones que le han sido encomendadas por esta Ley y sus reglamentos.
4. Fijar los sueldos, escala salarial y demás emolumentos, así como seleccionar, nombrar, trasladar, ascender, conceder licencias y destituir a los empleados y funcionarios de la Superintendencia y aplicarles las sanciones disciplinarias que correspondan de acuerdo con el procedimiento interno.
5. Velar por la ejecución y eficiente administración del presupuesto anual de la Superintendencia.
6. Aprobar las contrataciones directas que requiera la Superintendencia, por sumas inferiores a treinta mil balboas (B/.30,000.00), de acuerdo con lo que establece esta Ley y conforme con las causales de excepción del procedimiento de selección de contratista previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.
7. Celebrar los contratos y demás actos requeridos para el normal desarrollo de las actividades de la Superintendencia, según lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas.
8. Elaborar el código de ética aplicable a los servidores de la Superintendencia.
9. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros no auditados de la Superintendencia, dentro de los dos meses siguientes al cierre del primer semestre de cada año fiscal.
10. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros de la Superintendencia debidamente auditados por contadores públicos autorizados independientes,

165

dentro de los tres meses siguientes al cierre de cada año fiscal.

11. Resolver todo asunto administrativo que no esté asignado a la Junta Directiva o a otra autoridad.
12. Ejercer las demás que le señale esta Ley." (f.11)

EXPLICACION (sic) DE LA VIOLACION (sic)

"Si el principio de Legalidad se supuso violado al explicar la infracción del Artículo 12 de la Ley 12 de 2012, con la enunciación o descripción de las facultades u funciones administrativas adscritas al Superintendente de Seguros y Reaseguros en el artículo 13 de esa misma disposición queda palmariamente demostrado el abuso en que ha incurrido dicho servidor público." (f.12)

El Artículo 17 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012...dispone:

"Artículo 17. Conformación. La Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto. Cinco de los miembros de la Junta Directiva serán nombrados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con los requisitos dispuestos en el artículo 18 y, de entre estos, se elegirá a un presidente y un secretario, quienes ejercerán el cargo por el término de un año. Dicho término podrá ser prorrogado por igual periodo. Los otros dos directores serán designados por las juntas directivas de la Superintendencia del Mercado de Valores y de la Superintendencia de Bancos de Panamá, respectivamente, de entre sus propios miembros, por el término de dos años, prorrogable. Los directores no recibirán remuneración ni gastos de representación, salvo dietas que fijará la Junta Directiva por su asistencia a las reuniones o por su participación en misiones oficiales. Cuando en las reuniones de la Junta Directiva se traten temas sobre los cuales algún director o el superintendente pudieran tener conflictos de intereses, dicho director o el superintendente deberá abstenerse de participar en la reunión. A falta de abstención voluntaria, la Junta Directiva podrá solicitar formalmente al director o al superintendente, según el caso, que se abstenga de participar en la reunión y, por ende, en la decisión en cuyo caso actuará su suplente." (f.13)

DESCRIPCION (sic) DE LA VIOLACION (sic)

"El artículo 17 de la Ley 12 del año 2012 ha sido violado directamente por comisión, debido a que el Superintendente de Seguros y Reaseguros, de



143

manera independiente y unilateral invadió y usurpó las funciones y competencias que esta disposición le confiere típicamente a la Junta Directiva para la regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá..."(f.14)

El artículo 20 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012...

"Artículo 20. Funciones. Como ente superior jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Discutir, aprobar y modificar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones de la Superintendencia.
2. Decidir la reorganización y liquidación forzosa, así como la cancelación de las licencias de las aseguradoras.
3. Conocer, resolver y decidir las apelaciones promovidas contra las resoluciones y actuaciones del superintendente.
4. Aprobar normas de carácter general para que las empresas aseguradoras y reaseguradoras adopten y pongan en práctica reglas sobre gobierno corporativo, conforme a principios y estándares internacionales.
5. Aprobar normas generales para la identificación y supervisión de grupos económicos de los cuales las personas supervisadas forman parte.
6. Aprobar normas de aplicación general sobre valoración de activos y pasivos, sobre transferencias de cartera y fusión de empresas aseguradoras y reaseguradoras.
7. Aprobar normas de aplicación general sobre transferencia de cartera y fusión de las sociedades de corretaje de seguros, corredores de reaseguros y las sociedades de ajustadores de seguros y/o inspectores de averías.
8. Aprobar el diseño y la ejecución de sistemas, programas preventivos y correctivos para el control y supervisión de las personas naturales y jurídicas establecidas en esta Ley.
9. Aprobar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales, así como sancionar las infracciones e incumplimientos es estas, en el ámbito de su competencia.
10. Aprobar el código de ética aplicable a los funcionarios de la Superintendencia.
11. Emitir opinión previa en el dictamen de las reglamentaciones de las disposiciones de esta Ley.
12. Promover actividades en concordancia con esta Ley que estimulen el crecimiento de la industria de seguros a nivel nacional e internacional.



164

13. Asesorar al superintendente y orientar su gestión.
14. Evaluar los informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de las funciones del superintendente y la ejecución de los programas y proyectos de la Superintendencia.
15. Trazar la política de la Superintendencia, sus metas y objetivos.
16. Actualizar o modificar los montos a que hacen referencia los artículos 41, 236 y 251.
17. Evaluar, aprobar, rechazar o modificar las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras que presenta a su consideración el superintendente.
18. Evaluar, aprobar, rechazar o aplazar la aprobación de solicitudes de licencia para ejercer como aseguradora y reaseguradora.
19. Reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de esta Ley.
20. Ampliar o excluir de la lista del artículo 53 productos de seguros, riesgos y/o coberturas de la comercialización a través de los canales de comercialización.
21. Aprobar las contrataciones mayores de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).
22. Ejercer las demás que le señale la ley." (f.15-16)



CONCEPTO (sic) DE LA INFRACION (sic)

"La excerta legal en comento ha sido violada directamente por comisión y por falta de competencia del funcionario emisor de la resolución impugnada. Y esta incompetencia o carencia de facultad para expedir la resolución recurrida se hace muy evidente al confrontar el considerando de la propia Resolución N°DG.SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018 dictada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros. ...Y precisamente el numeral nueve del artículo 20 de la Ley 12 de 2012 faculta a la Junta Directiva y no al Superintendente de Seguros y Reaseguros..." (f.16)

"El artículo 306 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012...

Artículo 306. Implementación. Las disposiciones de esta Ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia." (f.17)

CONCEPTO DE LA INFRACCION (sic).

"Este artículo fue violado directamente por comisión por parte del Superintendente de Seguros y Reaseguros, porque es suficiente diáfano y claro que las disposiciones y temas de la ley 12 de 3 de abril de 2012 son desarrollados a través de acuerdos emanados de la Junta Directiva de la

165

Superintendencia de Seguros y Reaseguro, y no mediante resoluciones unilaterales o individuales del Superintendente..."(f.17)

"El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio del año 2000..."

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada." (f.18)



CONCEPTO DE LA INFRACCION. (sic)

"la norma inmediatamente antes transcrita ha sido violada directamente por comisión por parte del Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, puesto que transgredió el Principio de Legalidad que debe imperar en las actuaciones administrativas"(f.17-18)

"El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio del año 2000..." (f.19)

"ARTICULO 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos". (f.19)

CONCEPTO DE LA VIOLACION (sic).

"La disposición transcrita ha sido violada directamente por comisión debido a que el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá carece de competencia para aprobar y dictar, unilateralmente y de manera individual, el marco de Referencia para la Supervisión Basada en Riesgos contenido en la Resolución N°DG.SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018." (f.20)

166

"El artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio del año 2000..."(f.20)

"Artículo 52: Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado." (f.20)



EXPLICACION (sic) DE LA INFRACCION (sic).

"La validez y eficacia del acto administrativo está condicionada a que el mismo contenga y aglutine una serie de requisitos y formalidades (y en algunos casos solemnidades), sin los que dicho acto deviene en absolutamente nulo y de ningún valor" (f.20-21)

"El numeral 1 del Artículo 201 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000..."(f.21)

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o exigir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo..."(f.21)

EXPLICACION (sic) DE LA INFRACCION (sic).

"...Como quiera que la Administración se manifiesta precisamente por intermedio de los actos administrativos, los mismos deben estructurarse de acuerdo y respetando el cumplimiento de los elementos indispensables para su formación..." (f.22)

163

EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

A foja 125, consta el Informe explicativo suscrito por Alberto Vásquez, Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, el cual indica lo siguiente:

"El 10 de diciembre de 2018, el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, emitió la Resolución N°DG-SSRP-008, mediante la cual se resolvió adoptar el marco de referencia para la supervisión basada en riesgo, que contiene las definiciones, principios y proceso que la SSRP utilizará como guía para la supervisión de compañías de seguros en la República de Panamá. (f.125)



La Ley N°12 de 2012, "Que regula la actividad de seguros" indica en su artículo 1 que quedan sometidos al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la SSRP, las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros, en cualquiera de sus ramos y las operaciones que conlleven la prestación de coberturas sobre intereses asegurables e incluyan la captación, inversión y administración de los recursos de los asegurados, en resguardo del interés público, la debida protección de los asegurados y el adecuado desarrollo del mercado asegurados en el país. (f.125)

De igual manera señala en su artículo 203 que la SSRP adoptará medidas de supervisión, tendientes a prevenir y mitigar los riesgos de la actividad aseguradora, a fin de anticiparse a situaciones de insolvencia, siendo el objeto principal de la supervisión la protección de los contratantes, los asegurados y los beneficiarios de pólizas, y promover la transparencia del mercado de seguros. (f.126)

La Supervisión Basada en Riesgo es una metodología dinámica, que permite a los supervisores enfocar de manera eficiente sus recursos en aquellas actividades que representan un riesgo material para las compañías de seguros, evaluando las características y desempeño de los encargados de su administración, es decir, Junta Directiva y Alta Gerencia de las compañías de seguros. (f.126)

Aunado a lo anterior, la supervisión basada en riesgo es la metodología que recomienda la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés), organismos encargado de emitir los estándares internacionales en materia de supervisión y regulación del mercado asegurador en el mundo; y es el modelo utilizado en la mayoría de los países de la región, como lo son Colombia, Chile, Perú y Costa Rica. (f.126)

168

En aras de la transparencia, la SSRP publicó este marco de supervisión con la finalidad que las compañías de seguros conocieran la forma en que se les supervisaría; no obstante, observando la impresión que causó el contenido de la Resolución N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018 en nuestro mercado regulado, en la actualidad nos encontramos evaluando el acto administrativo en busca de mejores vías jurídicas que nos permitan la implementación de estos principios básicos elaborados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. (f.126)



LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista 1371 de 27 de noviembre de 2019, que consta a foja 237 del expediente manifiesta lo siguiente:

“Sobre el particular, el superintendente advirtió mediante su informe de conducta, lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“La Ley N°12 de 2012, “Que regula la actividad de seguros” indica en su artículo 1 que quedan sometidos al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la SSRP, las empresas o entidades que tengas por objeto realizar operaciones de seguros, en cualquiera de sus ramos y las operaciones que conlleven la prestación de coberturas sobre intereses asegurables e incluyan la captación, inversión y administración de los recursos de los asegurados, en resguardo del interés público, la debida protección de los asegurados y el adecuado desarrollo del mercado asegurados en el país.(sic)

De igual manera señala en su artículo 203 que la SSRP adoptará medidas de supervisión, tendientes a prevenir y mitigar los riesgos de la actividad aseguradora, a fin de anticiparse a situaciones de insolvencia, siendo el objeto principal de la supervisión la protección de los contratantes, los asegurados y los beneficiarios de pólizas, y promover la transparencia del mercado de seguros.(sic)

...

Aunado a lo anterior, la supervisión basada en riesgo es la metodología que recomienda la Asociación Internacional de Supervisores

109

de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés), organismos encargado de emitir los estándares internacionales en materia de supervisión y regulación del mercado asegurador en el mundo; y es el modelo utilizado en la mayoría de los países de la región, como lo son Colombia, Chile, Perú y Costa Rica.

En aras de la transparencia, la SSRP publicó este marco de supervisión con la finalidad que las compañías de seguros conocieran la forma en que se les supervisaría; no obstante, observando la impresión que causó el contenido de la Resolución N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018 en nuestro mercado regulado, en la actualidad nos encontramos evaluando el acto administrativo en busca de mejores vías jurídicas que nos permitan la implementación de estos principios básicos elaborados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.(sic) (f.129-130)



...sobre el particular, cabe señalar que la adopción de este tipo de normativa que influye de manera directa el funcionamiento de todas las compañías de seguro, guardan relación con el texto del artículo 306 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, el cual dispone que, en relación a la implementación de aquella, **las disposiciones de dicha ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva...**(f.133)

...la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros de Panamá es el ente superior jerárquico de dicha entidad y de conformidad con el artículo 17 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, dicha **Junta actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales**, razón por la que consideramos la implementación del acto acusado de manera individual por el superintendente, supera su competencia. (f.134)

En ese orden de ideas, consideramos advertir **las facultades de la Junta Directiva** de conformidad con el artículo 20 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, veamos:

Artículo 20. Funciones. Como ente superior jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Discutir, aprobar y modificar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones de la Superintendencia.
2. Decidir la reorganización y liquidación forzosa, así como la cancelación de las licencias de las aseguradoras.

150

3. Conocer, resolver y decidir las apelaciones promovidas contra las resoluciones y actuaciones del superintendente.
4. **Aprobar normas de carácter general para que las empresas aseguradoras y reaseguradoras adopten y pongan en práctica reglas sobre gobierno corporativo, conforme a principios y estándares internacionales.**
5. **Aprobar normas generales para la identificación y supervisión de grupos económicos de los cuales las personas supervisadas forman parte.**
6. Aprobar normas de aplicación general sobre valoración de activos y pasivos, sobre transferencias de cartera y fusión de empresas aseguradoras y reaseguradoras.
7. Aprobar normas de aplicación general sobre transferencia de cartera y fusión de las sociedades de corretaje de seguros, corredores de reaseguros y las sociedades de ajustadores de seguros y/o inspectores de averías.
8. **Aprobar el diseño y la ejecución de sistemas, programas preventivos y correctivos para el control y supervisión de las personas naturales y jurídicas establecidas en esta Ley.**
9. **Aprobar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales, así como sancionar las infracciones e incumplimientos es estas, en el ámbito de su competencia.**
10. Aprobar el código de ética aplicable a los funcionarios de la Superintendencia.
11. Emitir opinión previa en el dictamen de las reglamentaciones de las disposiciones de esta Ley.
12. Promover actividades en concordancia con esta Ley que estimulen el crecimiento de la industria de seguros a nivel nacional e internacional.
13. Asesorar al superintendente y orientar su gestión.
14. Evaluar los informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de las funciones del superintendente y la ejecución de los programas y proyectos de la Superintendencia.
15. **Trazar la política de la Superintendencia, sus metas y objetivos.**
16. Actualizar o modificar los montos a que hacen referencia los artículos 41, 236 y 251.
17. Evaluar, aprobar, rechazar o modificar las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras que presenta a su consideración el superintendente.
18. Evaluar, aprobar, rechazar o aplazar la aprobación de solicitudes de licencia para ejercer como aseguradora y reaseguradora.
19. Reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de esta Ley.



121

20. Ampliar o excluir de la lista del artículo 53 productos de seguros, riesgos y/o coberturas de la comercialización a través de los canales de comercialización.
21. Aprobar las contrataciones mayores de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).
22. Ejercer las demás que le señale la ley. (El resaltado es nuestro) (f.134-135)

...los verbos rectores que atribuyen las facultades a la Junta Directiva como ente superior jerárquico de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, implican decisión y aprobación de políticas generales y de estándar internacional...podemos colegir que el Superintendente no estaba facultado para adoptar, de manera unilateral, el marco regulatorio o de referencia analizado y en consecuencia el acto emitido se le configura un vicio de nulidad por falta de competencia...(f.136)

...De lo antes expuesto y, a juicio de las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución número DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá.” (f.139)



DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

El demandante alega la infracción de las normas siguientes:

“El artículo 7 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, publicada en la Gaceta Oficial N°27007-A de 3 de abril de 2012, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 7. Objetivos, estructura y jurisdicción coactiva. La Superintendencia tiene como objetivo fundamental la protección de los contratantes y el fomento de un mercado de seguros inclusivo, por medio del ejercicio de funciones y actividades que garanticen la solvencia y liquidez de las aseguradoras y el ejercicio de las actividades reguladas en cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos. Para el desempeño de sus funciones, tendrá una estructura organizativa dirigida por una Junta Directiva, por un superintendente de Seguros y Reaseguros y un subdirector de Seguros y Reaseguros, además de las direcciones y departamentos que se consideren necesarios para el buen desempeño de sus funciones. La Superintendencia tendrá jurisdicción

25

coactiva, que será ejercida por el superintendente de Seguros y Reaseguros, quien podrá delegar esa facultad en un servidor público de dicha institución, que tenga idoneidad para ejercer la profesión de abogado" (f.8)

Sobre este punto, debemos indicar que el artículo 7 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, indica lo siguiente:

"Artículo 7. Objetivos, estructura y jurisdicción coactiva. La Superintendencia tiene como objetivo fundamental la protección de los contratantes y el fomento de un mercado de seguros inclusivo, por medio del ejercicio de funciones y actividades que garanticen la solvencia y liquidez de las aseguradoras y el ejercicio de las actividades reguladas en cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos. Para el desempeño de sus funciones, tendrá una estructura organizativa dirigida por una Junta Directiva, por un superintendente de Seguros y Reaseguros y un subdirector de Seguros y Reaseguros, además de las direcciones y departamentos que se consideren necesarios para el buen desempeño de sus funciones. La Superintendencia tendrá jurisdicción coactiva, que será ejercida por el superintendente de Seguros y Reaseguros, quien podrá delegar esa facultad en un servidor público de dicha institución, que tenga idoneidad para ejercer la profesión de abogado."(La negrita es nuestra)



Sobre el particular, la mencionada norma indica que la Superintendencia tiene como objetivo primordial la protección de los contratantes, siempre impulsado el fomento de un mercado de seguro inclusivo, todo esto bajo la directriz de una estructura organizada por la Junta Directiva, que se encuentra integrada por un superintendente de Seguros y Reaseguros y un subdirector de Seguros y Reaseguro, es por ello que, al indicar el demandante que "el Superintendente de Seguros y Reaseguros quien de manera individual, autárquica y aislada, sin el concierto de los otros órganos consultivos y decisorios de esa institución, ha expedido el acto administrativo...con ellos los límites de su competencia funcional", se demuestra la infracción de la citada norma, pues el Superintendente en aras de regular adoptar el marco de referencia para la supervisión basada en riesgo, que contiene las definiciones, principios y proceso que la SSRP utilizará como guía para

173

la supervisión de compañías de seguros en la República de Panamá, emitió la Resolución N°DG-SSRP-008, que adoptó el citado marco de referencia, por lo tanto, de este modo al ser las decisiones de esta índole tomadas por la Junta Directiva, no pueden ser emitidas solamente por la decisión del Superintendente de Bancos.

En ese sentido, el artículo 17 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, señala que:

“Sección 2.ª

Junta Directiva

Artículo 17. Conformación. La Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto. Cinco de los miembros de la Junta Directiva serán nombrados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con los requisitos dispuestos en el artículo 18 y, de entre estos, se elegirá a un presidente y un secretario, quienes ejercerán el cargo por el término de un año.

Dicho término podrá ser prorrogado por igual periodo.

Los otros dos directores serán designados por las juntas directivas de la Superintendencia del Mercado de Valores y de la Superintendencia de Bancos de Panamá, respectivamente, de entre sus propios miembros, por el término de dos años, prorrogable.

Los directores no recibirán remuneración ni gastos de representación, salvo dietas que fijará la Junta Directiva por su asistencia a las reuniones o por su participación en misiones oficiales.

Cuando en las reuniones de la Junta Directiva se traten temas sobre los cuales algún director o el superintendente pudieran tener conflictos de intereses, dicho director o el superintendente deberá abstenerse de participar en la reunión. A falta de abstención voluntaria, la Junta Directiva podrá solicitar formalmente al director o al superintendente, según el caso, que se abstenga de participar en la reunión y, por ende, en la decisión en cuyo caso actuará su suplente”.



Por lo tanto, con la conformación de la Junta Directiva se demuestra que está actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto, demostrando de este modo que la composición de la Junta Directiva para la toma de decisiones sobre regulaciones en determinadas materias, como lo es el caso que nos atañe, no es solamente el Superintendente, sino también, que estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto.

174

En conclusión, se acredita la infracción del artículo 7 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012.

Sobre la infracción del artículo 12 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, el demandante expresó lo siguiente:

"La disposición legal transcrita ha sido violada directamente por comisión, toda vez que de todo el elenco de facultades y atribuciones descritas en la excerta legal in examine, ninguna de ellas refiere que el Superintendente de Seguros y Reaseguros de la República de Panamá pueda regular o aprobar de manera autónoma o unilateral el Marco de Referencia para la Supervisión de las Compañías de seguro en la República de Panamá, basada en Riesgos, o dicho en tono distinto, el Superintendente de Seguros y Reaseguros no está facultado, por sí mismos, para emitir la disposición técnica en el acto impugnado." (f.10)



Sobre el particular, debemos primeramente analizar cada una de las funciones técnicas del superintendente, pues, el artículo 12 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, establece lo siguiente:

"Artículo 12. Funciones técnicas del superintendente. Serán funciones de carácter técnico del superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

1. Fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de la industria de seguros y reaseguros en general y un mercado de seguros inclusivo.
2. Publicar o difundir entre las personas supervisadas los procedimientos para cumplir los requisitos de esta Ley o sus reglamentos, así como los criterios administrativos técnicos o jurídicos e interpretaciones que sobre la presente Ley o sus reglamentos emita la Superintendencia o los reglamentos que adopte la Junta Directiva.
3. Elevar a la Junta Directiva para su autorización las solicitudes que se formulen ante la Superintendencia, conforme a esta Ley, para operar en la República de Panamá como aseguradora.
4. Autorizar, negar o suspender las licencias para el ejercicio de actividades supervisadas, excepto de aseguradora, así como cancelar las inscripciones, conforme a las disposiciones de esta Ley, y conducir o prescribir las actividades que propicien la mayor idoneidad y capacidad de las personas supervisadas.
5. Aplicar las sanciones que procedan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
6. Velar para que todas las personas supervisadas cumplan las normas legales y reglamentarias a que están sujetas, debiendo ejercer para ello el más amplio control y seguimiento, ejecutando la fiscalización mediante

175
A

inspecciones de sus actividades, operaciones y negocios.

7. Velar y exigir que las aseguradoras establecidas o que se establezcan en el país mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido por esta Ley.

8. Determinar y velar que las aseguradoras cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores.

9. Cuidar y exigir que todas las personas supervisadas mantengan sus reservas y garantías que requieran de conformidad con esta Ley. 10. Proponer a la Junta Directiva con base en esta Ley y su reglamentación la solicitud de reorganización, transferencia de cartera, liquidación forzosa y cancelación de las licencias de las aseguradoras.

11. Decidir y ordenar la regularización y toma de control administrativo y operativo de las aseguradoras, en los casos en que sea necesario.

12. Exigir que las personas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre gobierno corporativo, prevención del delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y lavado de activos, así como sancionar las infracciones e incumplimientos de estas, en el ámbito de su competencia.

13. Publicar periódicamente estadísticas amplias sobre el desenvolvimiento de las operaciones de las personas supervisadas.

14. Velar para que las personas supervisadas suministren a los contratantes información veraz y suficiente sobre los contratos de seguros ofrecidos.

15. Ejercer la facultad de inspeccionar, comprobar e investigar, cuantas veces lo estime conveniente, las operaciones comerciales y prácticas profesionales de las personas supervisadas, y podrá, para estos efectos, examinar sus libros y archivos, ordenar correcciones y ajustes, solicitar y obtener balances, estados financieros, memorias e informes y, en general, realizar las gestiones y actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley.

16. Informar a todas las personas supervisadas el resultado de las inspecciones practicadas.

17. Admitir, dar seguimiento y pronunciarse sobre las quejas o reclamos presentados por los contratantes, asegurados, beneficiarios y terceros con un interés legítimo que aleguen que alguna de las personas supervisadas ha violado alguna norma de esta Ley en su perjuicio. Las decisiones que al respecto adopte la Superintendencia tendrán carácter vinculante.

18. Promover la celebración de convenios, acuerdos de cooperación e intercambios de información con otros organismos nacionales e internacionales, que puedan fomentar el mejoramiento de las actividades supervisadas.



176

19. Elaborar, desarrollar y publicar estudios, investigaciones y estadísticas sobre materias de su competencia.
20. Conocer y resolver los recursos de reconsideración presentados contra las resoluciones dictadas por la Superintendencia.
21. Actuar, de oficio o a solicitud de parte interesada, cuando tenga conocimiento de que alguna persona natural o jurídica esté infringiendo esta Ley, y dar traslado a las autoridades competentes.
22. Realizar los actos y adoptar las medidas necesarias que se deriven de su condición de autoridad de regulación y supervisión y que resulten pertinentes, de conformidad con el principio de estricta legalidad, esta Ley y su reglamentación, para el cumplimiento de sus fines y la debida tutela del interés público.
23. Proponer las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras para la consideración de la Junta Directiva.
24. Dictar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales.
25. Presentar las acciones penales en los casos que corresponda".



Dentro del citado artículo, no se otorga competencia para que, solamente el Superintendente pueda adoptar un marco regulatorio sobre la supervisión basada en riesgo, que contiene las definiciones, principios y proceso que la SSRP utilizará como guía para la supervisión de compañías de seguros en la República de Panamá. Por lo tanto, la adopción de este tipo de normativas, guardan relación con el artículo 306 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que establece lo siguiente:

"Artículo 306. Implementación. Las disposiciones de esta Ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia."

En ese sentido, se deja claro que las disposiciones regulatorias de esta ley, se desarrollarán por acuerdos de la Junta Directiva, por ende, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá es el ente Superior jerárquico de dicha entidad, actuando como máximo órgano de consulta en la regulación de las políticas generales que implemente la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. De este modo se acredita la infracción del artículo 12 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, pues dentro de las funciones técnicas del

177

superintendente, no se encuentra la de regular la materia de forma unilateral, sin la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, como ente superior para las consultas y regulaciones para la supervisión basada en riesgo, que contiene las definiciones, principios y proceso que la SSRP utilizará como guía para la supervisión de compañías de seguros en la República de Panamá.

Ahora bien, el demandante también considera se ha infringido el artículo 13 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, señalando lo siguiente:

"Si el principio de Legalidad se supuso violado al explicar la infracción del Artículo 12 de la Ley 12 de 2012, con la enunciación o descripción de las facultades u funciones administrativas adscritas al Superintendente de Seguros y Reaseguros en el artículo 13 de esa misma disposición queda palmariamente demostrado el abuso en que ha incurrido dicho servidor público." (f.12)



Sobre este punto, es pertinente mencionar que el artículo 13 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, establece lo siguiente:

"Artículo 13. Funciones administrativas del superintendente. Serán funciones de carácter administrativo del superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

1. Presentar a la Junta Directiva informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de sus funciones, programas y proyectos.
2. Elaborar el anteproyecto de presupuesto, el informe anual de las actividades y proyectos de la Superintendencia y someterlos a la consideración y aprobación de la Junta Directiva.
3. Adquirir los bienes y contratar los servicios que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Superintendencia y para ejecutar o realizar las funciones que le han sido encomendadas por esta Ley y sus reglamentos.
4. Fijar los sueldos, escala salarial y demás emolumentos, así como seleccionar, nombrar, trasladar, ascender, conceder licencias y destituir a los empleados y funcionarios de la Superintendencia y aplicarles las sanciones disciplinarias que correspondan de acuerdo con el procedimiento interno.
5. Velar por la ejecución y eficiente administración del presupuesto anual de la Superintendencia.
6. Aprobar las contrataciones directas que requiera la Superintendencia, por sumas inferiores a treinta mil

178

balboas (B/.30,000.00), de acuerdo con lo que establece esta Ley y conforme con las causales de excepción del procedimiento de selección de contratista previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.

7. Celebrar los contratos y demás actos requeridos para el normal desarrollo de las actividades de la Superintendencia, según lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas.
8. Elaborar el código de ética aplicable a los servidores de la Superintendencia.
9. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros no auditados de la Superintendencia, dentro de los dos meses siguientes al cierre del primer semestre de cada año fiscal.
10. Presentar a la Junta Directiva los estados financieros de la Superintendencia debidamente auditados por contadores públicos autorizados independientes, dentro de los tres meses siguientes al cierre de cada año fiscal.
11. Resolver todo asunto administrativo que no esté asignado a la Junta Directiva o a otra autoridad.
12. Ejercer las demás que le señale esta Ley.



Dentro del citado artículo, no se otorga competencia para que, solamente el Superintendente pueda adoptar un marco regulatorio sobre la supervisión basada en riesgo, que contiene las definiciones, principios y proceso que la SSRP utilizará como guía para la supervisión de compañías de seguros en la República de Panamá, además que al analizar este punto, también debemos mencionar el artículo 20 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que establece lo siguiente:

“Artículo 20. Funciones. Como ente superior jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Discutir, aprobar y modificar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones de la Superintendencia.
2. Decidir la reorganización y liquidación forzosa, así como la cancelación de las licencias de las aseguradoras.
3. Conocer, resolver y decidir las apelaciones promovidas contra las resoluciones y actuaciones del superintendente.
4. Aprobar normas de carácter general para que las empresas aseguradoras y reaseguradoras adopten y pongan en práctica reglas sobre gobierno corporativo, conforme a principios y estándares internacionales.
5. Aprobar normas generales para la identificación y supervisión de grupos económicos de los cuales las personas supervisadas forman parte.

79

6. Aprobar normas de aplicación general sobre valoración de activos y pasivos, sobre transferencias de cartera y fusión de empresas aseguradoras y reaseguradoras.
7. Aprobar normas de aplicación general sobre transferencia de cartera y fusión de las sociedades de corretaje de seguros, corredores de reaseguros y las sociedades de ajustadores de seguros y/o inspectores de averías.
8. **Aprobar el diseño y la ejecución de sistemas, programas preventivos y correctivos para el control y supervisión de las personas naturales y jurídicas establecidas en esta Ley.**
9. **Aprobar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales, así como sancionar las infracciones e incumplimientos es estas, en el ámbito de su competencia.**
10. Aprobar el código de ética aplicable a los funcionarios de la Superintendencia.
11. Emitir opinión previa en el dictamen de las reglamentaciones de las disposiciones de esta Ley.
12. Promover actividades en concordancia con esta Ley que estimulen el crecimiento de la industria de seguros a nivel nacional e internacional.
13. Asesorar al superintendente y orientar su gestión.
14. Evaluar los informes trimestrales de desempeño en el desarrollo de las funciones del superintendente y la ejecución de los programas y proyectos de la Superintendencia.
15. **Trazar la política de la Superintendencia, sus metas y objetivos.**
16. Actualizar o modificar los montos a que hacen referencia los artículos 41, 236 y 251.
17. Evaluar, aprobar, rechazar o modificar las fórmulas para el cálculo de los márgenes de solvencia y liquidez de las aseguradoras que presenta a su consideración el superintendente.
18. Evaluar, aprobar, rechazar o aplazar la aprobación de solicitudes de licencia para ejercer como aseguradora y reaseguradora.
19. Reglamentar mediante acuerdo de sus miembros las disposiciones técnicas de esta Ley.
20. Ampliar o excluir de la lista del artículo 53 productos de seguros, riesgos y/o coberturas de la comercialización a través de los canales de comercialización.
21. Aprobar las contrataciones mayores de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).
22. Ejercer las demás que le señale la ley." (La negrita es nuestra)



Del citado artículo se desprende que, entre las funciones que podemos encontrar de la Junta Directiva se encuentran la de aprobar normas de carácter

180

general para que las empresas aseguradoras y reaseguradoras adopten y pongan en práctica reglas sobre gobierno corporativo, conforme a principios y estándares internacionales; aprobar normas generales para la identificación y supervisión de grupos económicos de los cuales las personas supervisadas forman parte; aprobar el diseño y la ejecución de sistemas, programas preventivos y correctivos para el control y supervisión de las personas naturales y jurídicas establecidas en esta Ley; aprobar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales, así como sancionar las infracciones e incumplimientos de estas, en el ámbito de su competencia y trazar la política de la Superintendencia, sus metas y objetivos.

Por lo tanto, siendo así las cosas el Superintendente no estaba facultado para adoptar, de manera unilateral, el marco regulatorio o de referencia, configurándose de este modo la falta de competencia, pues las decisiones que tienen que ver con la toma de decisiones y la aprobación de políticas generales y de estándares internacionales, deben ser aprobadas por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá como ente superior jerárquico de esta entidad.

Asimismo, el demandante ha manifestado que se ha infringido el artículo 17 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, indicando lo siguiente:

"El artículo 17 de la Ley 12 del año 2012 ha sido violado directamente por comisión, debido a que el Superintendente de Seguros y Reaseguros, de manera independiente y unilateral invadió y usurpó las funciones y competencias que esta disposición le confiere típicamente a la Junta Directiva para la regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá..."(f.14)



Sobre el particular, debemos indicar que, el artículo 17 del citado cuerpo legal establece lo siguiente:

181

Artículo 17. Conformación. La Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto. Cinco de los miembros de la Junta Directiva serán nombrados por el Órgano Ejecutivo de acuerdo con los requisitos dispuestos en el artículo 18 y, de entre estos, se elegirá a un presidente y un secretario, quienes ejercerán el cargo por el término de un año. Dicho término podrá ser prorrogado por igual periodo. Los otros dos directores serán designados por las juntas directivas de la Superintendencia del Mercado de Valores y de la Superintendencia de Bancos de Panamá, respectivamente, de entre sus propios miembros, por el término de dos años, prorrogable.

Los directores no recibirán remuneración ni gastos de representación, salvo dietas que fijará la Junta Directiva por su asistencia a las reuniones o por su participación en misiones oficiales. Cuando en las reuniones de la Junta Directiva se traten temas sobre los cuales algún director o el superintendente pudieran tener conflictos de intereses, dicho director o el superintendente deberá abstenerse de participar en la reunión. A falta de abstención voluntaria, la Junta Directiva podrá solicitar formalmente al director o al superintendente, según el caso, que se abstenga de participar en la reunión y, por ende, en la decisión en cuyo caso actuará su suplente.



Sobre el particular, hay que indicar que, con el citado artículo se establece claramente la composición de la Junta Directiva, de este modo se establece que la Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto. Por lo tanto, de este modo se acredita que, la decisión tomada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, debía ser una decisión tomada por la Junta Directiva como ente superior jerárquico, entre funciones como ya mencionamos se encuentran las de aprobar normas de carácter general para que las empresas aseguradoras y reaseguradoras adopten y pongan en práctica reglas sobre gobierno corporativo, conforme a principios y estándares internacionales; aprobar normas generales para la identificación y supervisión de grupos económicos de los cuales las personas supervisadas forman parte; aprobar el diseño y la ejecución de sistemas, programas preventivos y correctivos para el control y supervisión de las personas naturales y jurídicas establecidas en esta Ley;

183

aprobar la adopción de medidas necesarias para que las personas naturales y jurídicas supervisadas cumplan las disposiciones legales y reglamentarias sobre prevención del delito de blanqueo de capitales, así como sancionar las infracciones e incumplimientos de estas, en el ámbito de su competencia y trazar la política de la Superintendencia, sus metas y objetivos. Por lo tanto, el superintendente al no tener competencia para emitir las directrices plasmadas en la Resolución DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, ha infringido el artículo 17 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012.

Igualmente, el recurrente señala que, se ha infringido el artículo 20 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, indicando lo siguiente:

"La excerta legal en comento ha sido violada directamente por comisión y por falta de competencia del funcionario emisor de la resolución impugnada. Y esta incompetencia o carencia de facultad para expedir la resolución recurrida se hace muy evidente al confrontar el considerando de la propia Resolución N°DG.SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018 dictada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros. ...Y precisamente el numeral nueve del artículo 20 de la Ley 12 de 2012 faculta a la Junta Directiva y no al Superintendente de Seguros y Reaseguros..." (f.16)



Sobre el particular, es pertinente mencionar que, la competencia para tomar una decisión como la de "Adoptar el Marco de Referencia para la Supervisión basada en Riesgo, que contienen las definiciones, principios y el proceso de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros utilizará como guía para la supervisión de las Compañías de Seguros de la República de Panamá", está reservada como lo establece el artículo 20 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, a la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, por ende, al ser una decisión unilateral del Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, como ente superior jerárquico de esta entidad, esta decisión de adoptar el Marco de Referencia para la Supervisión basada en Riesgo, que contienen las definiciones, principios y el proceso de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros que utilizará como guía para la supervisión de las Compañías de Seguros de la República de Panamá, debió

113

ser consensuada por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por lo tanto, se acredita la infracción del artículo 20 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012.

El demandante señala que se ha infringido el artículo 306 de la Ley N°12 de 3 de abril de 2012, indicando lo siguiente:

"Este artículo fue violado directamente por comisión por parte del Superintendente de Seguros y Reaseguros, porque es suficiente diáfano y claro que las disposiciones y temas de la ley 12 de 3 de abril de 2012 son desarrollados a través de acuerdos emanados de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguro, y no mediante resoluciones unilaterales o individuales del Superintendente..."(f.17)



Sobre el particular, este artículo establece que:

"Artículo 306. Implementación. Las disposiciones de esta Ley se desarrollarán mediante acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia."

Por lo tanto, al analizar la citada norma, es claro que las decisiones y disposiciones que se encuentran dentro de las facultades que otorga la Ley 12 de 3 de abril de 2012, deben ser llevadas a cabo a través de acuerdos de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por ser el ente superior jerárquico de esta entidad. De este modo, se acredita la infracción del mencionado artículo.

Ahora bien, el demandante indica que se han transgredido el contenido del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio del año 2000, indicando lo siguiente:

"la norma inmediatamente antes transcrita ha sido violada directamente por comisión por parte del Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, puesto que transgredió el Principio de Legalidad que debe imperar en las actuaciones administrativas..."(f.17-18)

Sobre este punto, es pertinente mencionar que el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio del año 2000, establece que:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad,

uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...". (el subrayado es nuestro)

Asimismo, el artículo 36 del citado cuerpo legal establece que:

"ARTICULO 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."



Por lo tanto, al analizar ambos artículos, se desprende de su contenido que, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con apego al principio de estricta legalidad, conforme el cual las autoridades públicas al ejercer sus atribuciones, deben atenerse en su procedimiento y decisiones al mandato de la ley, es por ello que, ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente. Al analizar la norma infringida en conjunto con la Ley 12 de 3 de abril de 2012, se acredita la infracción del 34 de la Ley 38 de 31 de julio del año 2000, pues el acto administrativo atacado, no fue una decisión de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, sino solamente del Superintendente, por lo tanto, de acuerdo al artículo 20 de la citada ley, se ha acreditado la infracción del citado artículo.

Del mismo modo, el demandante señala que se ha infringido el artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio del año 2000, indicando lo siguiente:

"La validez y eficacia del acto administrativo está condicionada a que el mismo contenga y aglutine una serie de requisitos y formalidades (y en algunos casos solemnidades), sin los que dicho acto deviene en absolutamente nulo y de ningún valor" (f.20-21)

En ese sentido, el citado artículo establece lo siguiente:

"Artículo 52: Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

- 185
1. Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
 2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
 3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
 4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso;
 5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado."



Sobre este punto, debemos mencionar que, la competencia de acuerdo al contenido de la Ley de Procedimiento Administrativo General, estableciendo:

"Artículo 200: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o un cargo público."

El término competencia se define como:

"Para Giuseppe Chiovenda, es "el conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, o jurisdicción, y en otro, se entiende por competencia esta facultad del tribunal considerada en los límites en que le es atribuída." (INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. VOL II, P. 175. Recuperado de <http://tareasjuridicas.com/2016/02/21/que-es-la-competencia/>)

En conclusión, el acto administrativo atacado es nulo porque el Superintendente de Seguros y Reaseguros tiene una competencia asignada claramente por los artículos 12 y 13 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, también entendiéndose que del mismo cuerpo legal en su artículo 20 se establecen las facultades de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, que implican la decisión y aprobación de políticas generales y de estándar internacional, demostrándose de este modo la infracción del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de julio del año 2000.

De igual manera, el recurrente indica que, se ha infringido el numeral 1 del Artículo 201 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, indicando lo siguiente:

184

"La norma examinada conmina la validez legal del acto administrativo...a que confluyan en él determinados elementos, sin los cuales se precipita su nulidad absoluta; entre estos elementos, tal vez el más importante y por ello se designa en primer lugar, es la Competencia..." (f.22)

Ahora bien, sobre el particular, el artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, establece que:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

2. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o exigir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo..."



Al hacer el análisis del presente artículo, es pertinente mencionar que, todas las resoluciones deben cumplir y emitirse de acuerdo a los ordenamientos jurídicos correspondientes, en el presente caso, al no ser la emisión de la Resolución N°DG-SSRP-008 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018, emitida por LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ, proferida por la Junta Directiva de dicha entidad, que se encuentra facultada para la aprobación de este tipo de políticas como lo son el Marco de Referencia para la Supervisión basada en Riesgo, que contienen las definiciones, principios y el proceso de la Superintendencia de Seguro y Reaseguros utilizará como guía para la supervisión de las Compañías de Seguros de la República de Panamá, nos encontramos ante el escenario de una resolución que fue emitida por una autoridad, unilateralmente, sin competencia para ello, demostrándose de este modo, la infracción de la citada norma.

Es importante indicar que, a foja 125, consta el Informe explicativo suscrito por Alberto Vásquez, Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, el cual indica lo siguiente:

18

"En aras de la transparencia, la SSRP publicó este marco de supervisión con la finalidad que las compañías de seguros conocieran la forma en que se les supervisaría; no obstante, observando la impresión que causó el contenido de la Resolución N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018 en nuestro mercado regulado, en la actualidad nos encontramos evaluando el acto administrativo en busca de mejores vías jurídicas que nos permitan la implementación de estos principios básicos elaborados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros."



De este modo, el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, ha manifestado que están evaluando el acto administrativo, con el fin de buscar mejores vías jurídicas para implementar los principios que fueron elaborados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

Por lo tanto, dentro del proceso se ha acreditado la ilegalidad de la RESOLUCIÓN N°DG-SSRP-008 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

Asimismo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

"Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables."

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, que ha probado los hechos alegados en su demanda, fehacientemente en el expediente, por lo tanto, debe declararse que es ilegal la RESOLUCIÓN N°DG-SSRP-008 de 10 de diciembre de 2018, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala determina que se constituyen las violaciones alegadas por la parte demandante en el caso en estudio, por lo que se debe acceder a las pretensiones solicitadas.

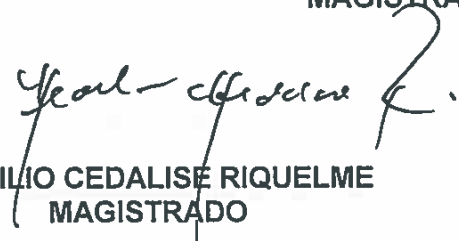
En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la

Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la RESOLUCIÓN N°DG-SSRP-008 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2018, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE PANAMÁ.

NOTIFÍQUESE,


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO




CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


JOSÉ AGUSTÍN DELGADO
MAGISTRADO

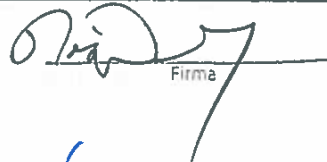

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 9 DE enero DE 20 20

A LAS 8:37 DE LA mañana

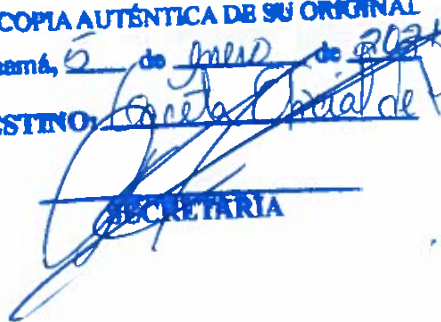
A Presidencia de la Administración


Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 5 de enero de 2020

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá


SECRETARIA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 5418 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 4 de diciembre de 20 20


SECRETARIA