



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de febrero de 2020
C-014-20

Licenciado
Alberto C. Vásquez R.
Superintendente de Seguros y
Reaseguros de Panamá
Ciudad.

Referencia: Necesidad de limitar las reuniones que debe realizar la Junta Directiva.

Señor Superintendente:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. DG-SSRP- - 0081-2020, de 30 de enero de 2020 mediante la cual nos consulta que:

“Siendo la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá una entidad autónoma con personería jurídica, patrimonio propio e independencia en el ejercicio de sus funciones ¿se vería en la necesidad de limitar las reuniones que deba realizar la Junta Directiva para desempeñar la actividad que le corresponde cumplir por ley, ante la entrada en vigencia de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019?”

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es del criterio que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá debe aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley No.10 de 12 de noviembre de 2019, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal 2020”, respecto al monto máximo de dietas por sesión, establecido por la norma presupuestaria en lo que respecta a la suma de quinientos balboas (B/.500.00).

Ahora bien, en cuanto al límite de reuniones que pudiere realizar la Junta Directiva para desempeñar la actividad que le corresponde cumplir por Ley y el Reglamento de la Junta Directiva de la entidad, adoptado mediante la Resolución N° JD-07-2012 de 30 de julio de 2012, la misma señala en su artículo 16, que ésta, se reunirá de manera **ordinaria** por derecho propio, por lo menos una vez al mes y, en su artículo 17 establece las condiciones y eventualidades que pueden provocar la convocatoria a reunión **extraordinaria**.

Nuestra opinión jurídica la exponemos sobre la base del siguiente principio cardinal:

I. Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

A. Marco constitucional:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....” . (Ley No.38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general).

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita (*principio de legalidad*).

Siendo así, este número de reuniones mensuales a la luz de la normativa presupuestaria vigente, no debiera superar una erogación máxima de mil balboas (B/.1,000.00) mensuales, en concepto de dietas; de allí que en la opinión de este Despacho, nada impide que dentro del límite dinerario antes indicado se reconozcan dietas a los miembros de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por la cantidad de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) como fijara el artículo 37 del citado Reglamento y, en consecuencia, sea jurídicamente viable realizar más de dos reuniones al mes.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, fue creada como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia en el ejercicio de sus funciones. Así, con el fin de garantizar su autonomía, la entidad establecerá medidas regulatorias transparentes con fondos separados e independientes del Gobierno Central y el derecho a administrarlos; así como también aprobar su presupuesto de rentas y gastos para ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado.

En lo concerniente a los recursos que sustentan el patrimonio de esta Superintendencia, según se infiere del artículo 8 de la Ley N° 12 de 2012, los mismos provienen de las tasas

de regulación y supervisión establecidas en la propia ley; los derechos, tarifas, recargos, certificaciones y gravámenes que perciba por los servicios que suministre; el importe de los derechos de inspección y otros servicios especiales, los cuales han de ser pagados por las personas supervisadas; las multas establecidas por la ley; y los ingresos financieros, frutos y rentas que le genere la administración de sus recursos.

En concordancia con la normativa legal citada, como señaláramos en la Consulta C-011-20 dirigida a la Superintendencia de Bancos de Panamá, el numeral 6 del artículo 28 de la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional”, excluye de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a los “Intermediarios Financieros”, categoría que de acuerdo a la definición contenida el numeral 11 del artículo 3, de esa misma excerta legal, comprende a *“Las entidades públicas con personalidad jurídica propia que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera o prestan servicios financieros, así como aquellos encargados de la supervisión de las actividades financieras en la República de Panamá”*; amparando así, entre éstas últimas, también, a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, que conforme lo dispone su régimen orgánico, tiene competencia privativa para regular, reglamentar, supervisar, controlar y fiscalizar a las empresas, entidades y personas sujetas al ámbito de aplicación de la actividad de seguros.

Esta exclusión materializa el alcance de la autonomía que por mandato legal le ha sido atribuida a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, en virtud de la cual, dicha entidad cuenta con fondos propios, separados e independientes del Gobierno Central y está autorizada por su ley orgánica para administrarlos (Cfr. Art. 6 de la Ley N° 12 de 2012). Situación distinta es la de las transferencias que este tipo de entidades reciban del Tesoro Nacional, las cuales, de ser ese el caso, tendrían necesariamente que ser administradas en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, de conformidad con las disposiciones que establezca el reglamento de funcionamiento de ésta, en lo referente a criterios de monto y naturaleza, conforme lo establece el artículo 29 de la mencionada Ley No.56 de 2013.

No obstante, cabe agregar que pese a las amplias facultades que su régimen orgánico le otorga a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, para administrar sus recursos propios (los cuales sustentan su prepuesto de gastos y, por ende, sus gastos de funcionamiento) y para aprobar su propio presupuesto (Cfr. Art. 20, numeral 1, de la Ley N° 12 de 2012), el artículo 6 de la Ley N° 12 de 2012, es claro al señalar que el presupuesto de rentas y gastos así aprobado debe ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado, lo que claramente denota que forma parte de éste.

En concordancia, el artículo 249 de la Ley No.110 de 2019, del Presupuesto General del Estado, el cual precisa el ámbito de aplicación subjetivo de dicha excerta legal, dispone lo siguiente:

“Artículo 249. Ámbito. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y **serán de obligatorio cumplimiento para las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y **los intermediarios Financieros.**”** (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, al estar la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá categorizada, para fines presupuestarios, como un “intermediario financiero”, tal y como es posible constar en su Título V sobre “Presupuestos de los Intermediarios Financieros” (Ver artículos 202 y siguientes); de conformidad con la citada ley, le son aplicables las normas generales de administración presupuestarias en ella contenidas.

Considerando lo hasta aquí anotado, cabe preguntarse si la autonomía de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, se ha visto cercenada o restringida por la norma de administración presupuestaria contenida en el artículo 295 de la Ley 110 de 12 de diciembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, norma legal cuyo texto señala lo siguiente:

“Artículo 295. Juntas Directivas. Las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes. Las dietas no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal.” (Resaltado y subrayado del Despacho)

Como se aprecia, la norma legal citada limita el *monto máximo que por sesión* podrán las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros, *reconocer* a los miembros de sus juntas directivas, restringiendo asimismo la *cantidad de sesiones mensuales* que las mismas podrán sostener a dos por mes, en el supuesto específico de que se hubiese fijado la dieta en el monto máximo que establece dicha norma, de quinientos balboas (B/.500.00).

En virtud de lo indicado, la autonomía de éstas para definir muto propio y atención a sus prioridades y circunstancias particulares, la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, se verá limitada o restringida en el sentido que, solamente podrían celebrar más de dos (2) sesiones por mes, si las dietas se hubieren fijado en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y dentro del límite máximo que implícitamente señala la citada norma presupuestaria de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.

Así, en el caso específico de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, atendiendo al cuarto párrafo del artículo 17 de la Ley N° 12 de 2012, se establece, en cuanto a las dietas que les corresponde percibir a sus directores por su asistencia a reuniones o por su participación en misiones oficiales, que dicho estipendio **será fijado por la Junta Directiva**. En tal sentido, mediante Reglamento de la Junta Directiva de la entidad adoptado por Resolución N° JD-07-2012 de 30 de julio de 2012, se establece, en el artículo 37, la cantidad de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) por la asistencia de los miembros a las reuniones de la Junta Directiva.; monto que como es posible advertir, constituye una cuarta parte del límite máximo establecido por la Ley de Presupuesto vigente.

De lo anterior se infiere con meridiana claridad, que el régimen orgánico le confiere a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá plena autonomía para administrar sus fondos y fijar las dietas que perciben los directores de la Junta Directiva por su asistencia a las reuniones; siendo el monto de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) fijado por el Reglamento de la Junta Directiva, cónsono con la normativa presupuestaria vigente en cuanto a la limitación del monto que impone el artículo 295 de la Ley N° 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2020.

De allí que este Despacho estime que, en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá debe aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley de Presupuesto en cuanto al monto máximo de dietas por sesión, establecido por la norma presupuestaria en la suma de quinientos balboas (B/.500.00). En cuanto al límite de reuniones que pudiere realizar la Junta Directiva para desempeñar la actividad que le corresponde cumplir por ley, el Reglamento de la Junta Directiva de la entidad adoptado por Resolución N° JD-07-2012 de 30 de julio de 2012 señala, en su artículo 16, que la misma se reunirá de manera **ordinaria**, por derecho propio, por lo menos una vez al mes; y establece en el artículo 17, las condiciones y eventualidades que pueden provocar la convocatoria a reunión **extraordinaria**.

Siendo así, este número de reuniones mensuales, a la luz de la normativa presupuestaria vigente, no debiera superar una erogación máxima de mil balboas (B/.1,000.00) mensuales, en concepto de dietas. De allí que en la opinión de este Despacho, nada impide que dentro del límite dinerario antes indicado se reconozcan dietas a los miembros de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por la cantidad de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) como fijara el artículo 37 del precitado Reglamento; y, en consecuencia, sea jurídicamente viable realizar más de dos reuniones al mes.

A modo de reflexión final, debemos indicar que en la actualidad, la República de Panamá carece de una ley marco que regule de manera integral la conformación y funcionamiento de las juntas directivas y patronatos de entidades públicas descentralizadas. La regulación de estas materias ha quedado al arbitrio de sus respectivas leyes orgánicas; lo que ha producido que, con el transcurso del tiempo, a medida que la administración pública panameña ha ido creciendo y especializándose, se haya producido un descontrol en cuanto a estos aspectos, dada la ausencia de un criterio unificado y el desarrollo asimétrico de las regulaciones especiales, no solo en lo concerniente al pago de dietas, sino también en cuanto a la designación de los miembros de estos cuerpos colegiados y las formalidades requeridas para tales efectos, entre otros temas. Asimismo, la carencia de una ley general que regule la Administración Pública y el ejercicio de la Función Pública, contribuye a que se mantenga esta situación.

De allí que, a juicio de este Despacho, resulte imperioso regular estos aspectos a través de una ley marco que optimice los recursos de la Administración Pública, a efectos que esta pueda cumplir con la finalidades para las cuales fue establecido el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mork-jabsm

