



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 17 de mayo de 2018  
C-030-18

Licenciado

**José Joaquín Riesen Alvarado**  
Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá  
E. S. D.

**REF.** Autorización de la Superintendencia de Seguro y Reaseguro previa a la gestión de las personas supervisadas ante el Registro Público.

Señor Superintendente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a su consulta elevada a través de la nota número DSR-0346-2018, fechada el 22 de marzo de 2018, mediante la cual consulta nuestra opinión sobre el alcance del artículo 4 de la Ley 12 de 13 de abril de 2012, "Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones", en particular, sobre estos dos supuestos: (i) Si es necesario que los sujetos regulados al momento en que vayan a protocolizar sus pactos sociales, actas o declaraciones deben remitirlos a la Superintendencia a fin de obtener el sello de autorización y poder que se autorice su protocolización; y (ii) Si una vez protocolizado el documento, la escritura pública debe remitirse a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, para que se le coloque el sello de aprobación y pueda ser inscrita en el Registro Público, si no adolece de ningún defecto.

En relación al primer supuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que los sujetos regulados por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá que deseen protocolizar un pacto social, acta o declaración, deben remitirlos previamente a dicho ente supervisor, a fin de que éste otorgue la autorización previa, que deberá estar consignada en el mismo documento que se va a protocolizar, porque así lo ordena el artículo 4 de la Ley 12 de 13 de abril de 2012.

En lo que concierne al segundo supuesto, es decir, si luego de haberse protocolizado el documento, la escritura pública debe remitirse a la Superintendencia para que se le coloque el sello de autorización para que se pueda inscribir, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el artículo 4 de la citada Ley 12 de 2012, no establece este requisito, si en la escritura el notario da fe que se ha cumplido con el requisito de la autorización previa.

Lo anterior, lo fundamentamos en lo que establece el artículo 4 de la Ley 12 de 2012, y el artículo 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:

**"Artículo 4. Uso de la palabra seguros.** A excepción de instituciones estatales que se dediquen exclusivamente a actividades de tipo humanitario o de seguridad y asistencia social, ninguna persona que no sea autorizada previamente por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros podrá utilizar la palabra seguros ni sus derivados, en ningún idioma, en su nombre, pacto social, razón social, descripción de objetivos, membretes, facturas, avisos publicitarios o en cualquiera forma que dé la impresión de que se trata de una aseguradora, de un producto de seguro, de un corredor

de seguros o de cualquier tipo de empresa que indique o que sugiera que es una persona supervisada o que ejerce un negocio o actividad supervisada en cualquiera de sus formas.

Le corresponderá a la Superintendencia imponer las sanciones respectivas a quienes violen las disposiciones establecidas en este artículo.

*Se prohíbe a los notarios públicos autorizar o expedir escrituras o protocolización de pactos sociales, actas o declaraciones de las personas supervisadas, sin la previa autorización de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. Esta prohibición se hace extensiva al director del Registro Público de Panamá en la inscripción de dichos documentos.*

La autorización a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar consignada y suscrita por el superintendente de Seguros y Reaseguros en el documento que va a ser protocolizado, inscrito y/o autorizado." (Las cursivas no aparecen en el original).

"Artículo 47, Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo" (las cursivas no aparecen en el original).

Como se puede apreciar, el artículo 4, antes transcripto, establece con meridiana claridad el momento en que el ente supervisor debe otorgar su autorización para que el notario público pueda protocolizar un documento de sujetos regulados; dónde debe ser **previo** a la protocolización, o sea, **antes** que el notario público lo incorpore al protocolo y extienda la escritura pública correspondiente; el lugar donde debe estar consignada la autorización, que es **en el mismo documento**; y quién la debe dar la autorización, indicando que es el Superintendente. Además la norma en cuestión establece una prohibición para el notario público y para el director del Registro Público de Panamá. Al primero, para que se abstenga de protocolizar documentos que no estén previamente autorizados por el superintendente; al otro, para que no inscriba escrituras públicas si no tiene la constancia que se ha dado esa autorización previa.

En este contexto, el artículo 4 de la Ley 12 de 2012 establece que la autorización debe otorgarse **previamente** a la protocolización del documento, o sea, **antes** que el documento sea presentado al notario público, la cual debe estar consignada **en el mismo documento** que se protocoliza y firmada por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, sin cuyo requisito no deberá ser protocolizado. Una vez protocolizado, se ha de entender que el sello de autorización reposa en el documento original que se incorpora al protocolo, y esta circunstancia, el notario público debe hacerlo constar en las copias de las escrituras públicas que extiende a los interesados.

En realidad, dicho artículo no establece mediante qué actuación administrativa debe materializarse la autorización, si mediante resolución, nota o colocándole el sello que consigne la autorización, sin que preceptúa que debe ser **antes que el documento sea protocolizado**. En este sentido, si el notario público autoriza su protocolización, es porque se ha cumplido con lo que exige la norma, y si en la escritura pública el notario público da fe que el documento ha cumplido con esta exigencia, no es necesario que el superintendente tenga nuevamente que dar su autorización, para que la escritura pública se pueda inscribir, ya que lo que exige la norma en cuestión, es que la autorización sea previa a la protocolización.

Así como el artículo 4 supra citado prohíbe a los notarios públicos a protocolizar documentos o extender escrituras públicas de sujetos supervisados por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, si los

mismos no llevan la autorización previa del superintendente, existen disposiciones contenidas en otros instrumentos jurídicos que contienen una prohibición similar.

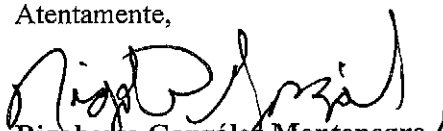
El Texto Único de la Ley 9 de 28 de febrero de 1998, "Que reforma el régimen bancario y crea la Superintendencia de Bancos", prohíbe a los notarios públicos autorizar escrituras o copias de éstas, actos, declaraciones y hasta autenticaciones, sin el documento no ha sido aprobado por el Superintendente de Bancos, prohibición que se extiende al Registro Público de Panamá, para los efectos de las inscripciones de esas escrituras (Cfr. artículo 44); y de igual forma, la Ley 42 de 23 de junio de 2001, "Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras", contiene similar prohibición, extensiva también al Registro Público de Panamá, en el sentido que prohíbe al notario público protocolizar documentos de sujetos que se dediquen a ofrecer al público préstamos o facilidades de financiamiento en dinero, o que se dedique a actividades propias o similares de las empresas financieras, sin que dichos documentos no estén previamente autorizados por la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Economía y Finanzas, y al Registro Público a inscribirlos (Cfr. artículo 20).

En la práctica, en las actividades relacionadas con el negocio de banca y empresas financieras, la autorización previa se consigna en el mismo documento que se protocoliza, a través de un sello firmado por el Superintendente de Bancos o el funcionario autorizado de la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Economía y Comercio, dependiendo quien sea el sujeto supervisado, y en la escritura pública correspondiente, el notario da fe que esta exigencia se ha cumplido, puesto que lo que exige la Ley es que la autorización previa conste en el mismo documento que se incorpora al protocolo, de manera que el Registro Público de Panamá no incumple con su obligación, si en la escritura pública el notario da fe que tal autorización se ha otorgado.

En torno a lo anterior, es oportuno recordar que el artículo 47 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución, y que constituye falta disciplinaria la violación de este precepto.

Con fundamento a las anteriores consideraciones, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que si en la escritura pública que contiene el pacto social, acta o declaración de un sujeto supervisado por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, el notario público da fe que el documento protocolizado lleva el sello de autorización previa del Superintendente de Seguros y Reaseguros, no es necesario que éste tenga que dar su autorización nuevamente, para que el director del Registro Público de Panamá pueda inscribir la escritura pública, en vista que el artículo 4 objeto de la consulta, no exige este último requisito.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/skdf

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*