

Panamá, 20 de febrero de 2002.

Su Excelencia  
**Doris Rosas de Mata**  
Ministra de Educación  
E. S. D.

Señora Ministra:

Con agrado le brindo mi parecer jurídico respecto a su *consulta jurídica* identificada en la nota 104-099 de 11 de enero de 2002, en donde básicamente se quiere saber si los jueces de circuito civil tienen competencia para aplicar la Ley 10 de 22 de enero de 1998, en materia de ejecución de pólizas de seguro, contratadas en ocasión de seguros colectivos suscritos por la Administración y algunas empresas privadas dedicadas a esa actividad comercial.

### **Los hechos**

En su "consulta" se hace una descripción de los hechos relacionados con la duda jurídica de su Despacho. De esta descripción resaltan los siguientes acontecimientos:

1. Existen hoy en día un numero plural de funcionarios que han fallecido y que eran beneficiarios de pólizas de seguros de vida.
2. Estas pólizas habían sido suscritas entre el Ministerio de Educación, en su calidad de patrono y algunas empresas privadas relacionadas con la actividad de seguros de vida, a favor de los funcionarios de aquel ministerio.
3. Parece que en los contratos específicos no se habían definido los nombres de los familiares que serían beneficiarios de la póliza, luego del fallecimiento del funcionario.
4. Hoy día parece razonable aplicar la Ley 10 de 1998, para de una manera sumaria lograr que los familiares de aquellos exfuncionarios cobren las pólizas de vida.
5. A pesar de esta racionalidad, los jueces de la esfera de circuito se oponen a aplicar la Ley 10 de 1998, por considerar que el ámbito de

influencia de esa ley de derecho público, no permite aplicarla a relaciones no patronales, como sería el caso de la aplicación de un contrato privado de seguro de vida.

## **La consulta específica.**

Específicamente se plantea la duda de la siguiente manera:

*"Por medio de la presente, elevamos formal consulta, referente a si puede o no ser aplicado el procedimiento fijado en la Ley 10 de 22 de enero de 1998, a los pagos por Consignación en los reclamos de Póliza de Seguro Colectivo de Vida que posee el Ministerio de Educación con la compañía de seguros ...", cuando aún no se han designado beneficiarios".*

## **Opinión de la Administración Activa.**

Desde una visión institucionalista, el ente activo de la Administración: el Ministerio de Educación, opina que, el procedimiento fijado en la Ley 10 de 22 de enero de 1998, debe ser aplicado a los Procesos de Pago por Consignación de reclamos de Pólizas de Seguros Colectivos de Vida del Ministerio de Educación, ya que así lo establece el propio contrato de seguro y por ello mismo, la voluntad de las partes debe ser respetada, en el sentido que se aplique ese procedimiento sumario.

## **Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

Para dar respuesta a su duda, examinaremos los temas del Derecho aplicable a los contratos de seguro privado, suscritos por las administraciones públicas a favor de sus funcionarios; la materia regulada por la Ley 10 de 1998 y su justificación. Para ello nos permitiremos enunciar las normas jurídicas que regulan la materia.

### **Normativa aplicable.**

- **En la Ley 10 de 22 de enero de 1998.**

A nivel del texto de esta ley encontramos los artículos 1 y 2 que dicen lo siguiente:

**"Artículo 1.** En caso de muerte de un servidor público, **los salarios** que éste hubiere devengado, **las**

**vacaciones** completas o proporcionales que hubiere acumulado y las demás **prestaciones derivadas del contrato a que tuviera derecho**, serán remitidos por la entidad del Estado en que laboraba el servidor público, al juez de circuito respectivo<sup>1</sup>, y si no hubiere en su circunscripción, al juez municipal respectivo competente, y le podrán ser exigidos por el interesado, para que el juez haga la entrega de la suma de dinero correspondiente si su importe fuere menor a mil quinientos balboas (B/.1.500.00), sin necesidad de juicio de sucesión a los hijos menores, por conducto de quien o quienes los representen, y en su defecto, al cónyuge o al conviviente, que al momento del fallecimiento del servidor público convivía permanentemente con él. En defecto de éstos, el importe de los **salarios y vacaciones** serán entregados a la madre o al padre del servidor público.

Cualquier incidente o controversia que surja en la aplicación de esta norma, lo resolverá el juez competente sumariamente, conforme a la equidad, sin fórmula de juicio, con fundamento en las pruebas aportadas y según su criterio.

Si el importe de lo devengado por el servidor público fallecido en concepto de **salario, vacaciones completas o proporcionales u otras prestaciones laborales**, fuere superior a mil quinientos balboas (B/.1.5000.00), el juez entregará la suma correspondiente del modo señalado en el párrafo anterior, previa comprobación de que las pruebas fueren suficientes y la publicación de un edicto donde se ordene la comparecencia a estar en derecho dentro del proceso a todos los interesados dentro del término de cinco días, a partir de la publicación del último edicto, en un diario de circulación nacional aplicando, en cuanto fuere compatible, el trámite del incidente. En este caso, el juez suplirá los vacíos de acuerdo a su

---

<sup>1</sup> Esta disposición contrasta con las recientes reformas al Código Judicial<sup>1</sup>, en el sentido de que los juzgados de circuito conocen hoy día de procesos por intereses económicos que van de cinco mil balboas en adelante. Lo cual significa que en teoría los procesos de menos de cinco mil balboas deberían ser conocidos en los juzgados de lo civil, en la esfera municipal. Con todo y ello, es la propia Ley 10 de 1998 la que define la competencia de los juzgados de circuito, por este tipo especial proceso de cinco mil balboas o menos.

prudente arbitrio. (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

(...)”.

“**Artículo 2.** Los beneficiarios del servidor público fallecidos descritos en el artículo anterior, podrán ejercer las acciones y continuar los procesos pendientes **derivados de la relación de derecho administrativo** de su causante, sin necesidad de procesos de sucesión”. (la negrita es de la procuraduría de la Administración)

- **Regulación en el ámbito de los Reglamentos.**

- 1. En el Decreto Ejecutivo No 14 de 21 de febrero de 1992<sup>2</sup>.**

Ya en el ámbito de las reglamentaciones nos parece prudente recordar lo dispuesto en el artículo decimoquinto de ese cuerpo decretal, en donde se afirma que uno de los factores a favor de considerar aceptable la propuesta de contratación de un seguro de vida, para una entidad pública es el hecho que al momento de la administración de la póliza, la empresa se comprometa a “asesorar y manejar adecuadamente las reclamaciones”; veamos:

“**Artículo Decimoquinto.-** Los factores principales que la Comisión Evaluadora Técnica tomará en cuenta para evaluar las propuestas:

...

2. Servicios ofrecidos.

- A.- Administración de las pólizas.

- a.- ...

- b.- Asesoría y manejo de las reclamaciones incluyendo la tramitación de las mismas.

- 2. En el Decreto Ejecutivo 358 de 29 de agosto de 1994<sup>3</sup>.**

---

<sup>2</sup> Este Decreto se reglamenta la contratación de corredores de seguro en el sector público, y ha sido publicado en la Gaceta Oficial 21. 980 de 24 de febrero de 1992.

En este Decreto Ejecutivo, se establece una importante característica del contrato de seguro cual es la de contener las condiciones y listados de detalles técnicos pertenecientes a la cobertura contratada, veamos:

**“Artículo undécimo.-** Todas las dependencias del sector público que requieran contratar pólizas de riesgos especiales, como paso previo y anterior a la contratación de la misma, deberán elaborar sendos documentos los que contendrán por separado lo siguiente:

a.- Listado de los bienes asegurables, incluyendo los formularios de rigor y todos los pormenores y detalles técnicos pertenecientes a la cobertura que se desea contratar.

**“Artículo Decimoquinto.-** El proponente adjuntará a su propuesta lo siguiente:

a) ...

b) ...

c) Detalle de los aspectos más importantes de la cobertura ofrecida, incluyendo condiciones particulares, tarifas y primas

...”.

Esta norma nos parece especialmente importante para el caso bajo estudio ya que, según los artículos 1048 y 1049 del Código de Comercio, son condiciones técnicas (jurídicas) imprescindibles para la validez (jurídica) de este tipo especial de contratos (de seguro de vida) que se estipule el nombre de los beneficiarios, veamos:

**“Artículo 1048.** El seguro se pagará a la persona en cuyo beneficio se estipula, o a sus herederos o a sus representantes legales”.

**“Artículo 1049.** Las pólizas de seguros de vida, además de las prescripciones del artículo 1016, contendrán:

1. La fecha del nacimiento del asegurado;

---

<sup>3</sup> En este Decreto 358 de 1994 se reglamenta de manera especial la contratación de los seguros en el sector público, y es una norma complementaria del decreto 14 de 1992. El Decreto 358 de 1994 ha sido publicado en la Gaceta Oficial 22. 665 de 17 de noviembre de 1994.

2. La época en que los riesgos empiezan y terminan para el asegurador;
3. **La persona o personas instituidas como beneficiarias del seguro**". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

### **Interpretación del derecho aplicable.**

De la atenta lectura de las normas transcritas inferimos que la Ley 10 de 1998, si bien facilita el cobro de ciertos créditos que hubiera tenido frente a la Administración el funcionario fallecido, este crédito dice relación con un vínculo obrero patronal entre el funcionario y la Administración. Esto se deduce del hecho mismo de afirmarse en la ley que los créditos son los relativos a: los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan.

Esta relación laboral administrativa se deduce pues de la misma naturaleza de los créditos, a saber:

- Salarios devengados,
- Vacaciones completas,
- Vacaciones proporcionales que hubiera acumulado, y
- Cuales quiera prestaciones derivadas del contrato administrativo de trabajo.

En esta línea de pensamiento se puede afirmar que la relación que permite a los familiares de un funcionario fallecido cobrar ciertos créditos, sin entrar a juicio de sucesión, es de estricto derecho administrativo.

En otro orden de ideas, el derecho administrativo no regula el régimen aplicable en el caso de las convenciones de seguro de vida. Lo que sí hace el derecho público, es establecer las reglas mínimas para que las entidades del sector público contraten estos servicios de las empresas privadas dedicadas al negocio mercantil de seguros. Por lo tanto, si una empresa privada de seguros no cumpliera con su obligación de pagar la indemnización a los beneficiarios de un seguro de vida, se deberá regir y atener a las normas del derecho privado aplicable.

No son, pues, las reglas del derecho administrativo a las cuales se podrá acudir para denunciar la falta de cumplimiento de las obligaciones de las empresas privadas que hayan contratado con la administración este tipo de servicios. Esto es así ya que, el seguro no es un servicio público, sino más bien una prestación privada que la administración contrata a favor de sus funcionarios.

En este sentido lo que identifica el régimen jurídico aplicable es la naturaleza del servicio, y en este caso el servicio no lo presta la administración sino una empresa privada y además, dicha prestación no se ciñe al cumplimiento de los intereses generales, sino por el contrario, a la cobertura de los empleados o funcionarios de cierta administración particular.

En esta especial relación contractual, la administración pública no aparece con su naturaleza de deudora de ningún crédito, sino en su calidad de intermediaria o patrocinante de un beneficio a favor de sus funcionarios: o sea en su calidad de deudora final de una prestación que contrató con una empresa privada, en su calidad de **Administración-patrono**.

Según se afirma en la consulta jurídica que nos ocupa, existen contratos de seguro sin estipular el o los nombres de los beneficiarios.

Ciertamente, las normas que regulan la actividad comercial de seguro establecen, como se ha visto, que en todo contrato de este tipo deben estipularse los nombres de los beneficios de la póliza. Es más, las normas reglamentarias de derecho público aplicables, indican que se deben establecer todas las condiciones, pormenores y detalles relativos a la cobertura de la póliza.

Creemos que la cuestión que interesa a la distinguida funcionaria consultante se pudo solucionar con la mera mención en el contrato de seguro colectivo o en una adenda al mismo, el nombre de los beneficiarios de dicho contrato de seguro. Así bastaría tan sólo que se presentara la reclamación ante la empresa aseguradora y esta comprobara, como se hace regularmente, la mención del reclamante en el contrato, para que se hiciera efectiva la indemnización.

Finalmente concluimos en lo siguiente:

1. La Ley 10 de 1998 plantea como línea fundamental, que da origen al cobro de ciertos créditos; la existencia de una relación laboral administrativa. ,
2. En el contrato de seguros, la Administración no funge como obligada a pagar prestaciones laborales, sino simplemente como patrocinante de un beneficio económico, a favor de sus funcionarios.
3. Por esta razón el objeto final de la Ley 10 de 1998 es el de lograr de manera ágil la ejecución de créditos públicos, a favor de ciertos funcionarios.
4. El pago de una póliza de seguro de vida, no parece estar comprendida en la idea de crédito público, sino más bien privado.

5. La atribución de las competencias de los jueces (sea de circuito, municipal, o de cualquier esfera) no está definida por los contratos, sean estos públicos o privados; sino por la ley.
6. La ley judicial no le atribuye a los jueces de circuito la competencia de conocer, bajo el régimen especial de la Ley 10 de 1998, los procesos de pago de indemnizaciones de seguros de vida a favor de personas presumiblemente herederas de un funcionario fallecido

Por lo expuesto, en nuestra opinión, el procedimiento regulado en la Ley 10 de 1998, no puede ser directa y especialmente aplicado por los jueces de circuito, como procedimiento fijado en la Ley 10 de 22 de enero de 1998, a los pagos por consignación en los reclamos de Póliza de Seguro Colectivo de Vida que posee el Ministerio de Educación con la compañía de seguros, cuando aún no se han designado beneficiarios, lo cual tendría que definirse en un juicio de sucesión.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.