



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de octubre de 2019
C-097-19

Licenciado

Alberto Vásquez R.

Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá
Ciudad

Respetado Señor Superintendente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota DSR-1259-2019, fechada 6 de septiembre de 2019 y recibida en este despacho el día 10 de septiembre del presente año, sobre las “...*ocasiones en las que los consumidores de seguros se presentan ante nuestras oficinas con el propósito de interponer quejas o denuncias relacionadas a las fianzas que emiten las compañías aseguradoras*”.

Ante lo señalado y después de realizar las investigaciones de rigor, esta Procuraduría se encuentra de acuerdo con el criterio vertido por su despacho, pues a pesar de las importantes competencias de supervisión, fiscalización y control que mantiene su entidad, como Superintendencia, la ley señala una excepción a tales competencias. Procedemos a enunciar las razones que nos llevan a tal conclusión.

Su consulta, al cumplir con el requisito del artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, emitiendo el criterio jurídico respectivo, invoca el artículo 253 de la Ley N° 12 de 3 de abril de 2012 “*Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones*”, señalando el carecer de competencia para recibir tales quejas o denuncias. El precitado artículo, a su vez, se expresa de la siguiente manera:

“Artículo 253. Exclusión de la competencia de la Superintendencia. La Superintendencia no conocerá de quejas y denuncias sobre las materias concernientes a las fianzas emitidas por aseguradoras. Las diferencias que surjan con ocasión de estas serán de competencia exclusiva de las autoridades jurisdiccionales”.

En el derecho comparado, las superintendencias se definen como “*organismos creados por la ley y que, dentro de los límites de la autonomía administrativa y financiera que ella les señala, cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el presidente de la República*”¹.

El artículo 1 de la ya mencionada Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, que describe el “*Ámbito de aplicación*” de la entidad dirigida por usted, sostiene que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros mantiene facultades de “*control, autorización previa, fiscalización, supervisión,*

¹ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimonovena edición. Editorial Temis. Bogotá, 2015. Página 116.

reglamentación y vigilancia” sobre “las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros, en cualquiera de sus ramos, y de fianzas, así como los agentes de ventas de seguros, los ejecutivos de cuentas de seguros, las agencias de ventas de seguros, los ajustadores independientes de seguros e inspectores de averías, las administradoras de empresas de corretaje o de corredores de seguros, y las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la profesión de corretaje de seguros”.

Continua señalando la disposición que las actividades que conlleven *“la prestación de coberturas sobre intereses asegurables e incluyan la captación, inversión y administración de los recursos de los asegurados”* son de interés público, actuando el Estado a través de esta entidad, para ejecutar *“la autorización previa, regulación, reglamentación, supervisión, control y fiscalización de las entidades y personas que desarrollan tales actividades y operaciones, en resguardo del interés público, la debida protección de los asegurados y el adecuado desarrollo del mercado asegurador en el país”.*

El artículo 3 de la misma ley, abarca la venta de seguros y fianzas como parte de las *“actividades supervisadas”* por este ente. El artículo 140, por su parte, extiende tal supervisión hasta a los “modelos” de fianzas antes de ser comercializados entre el público consumidor.

Lo anterior, obedece a un principio de intervención estatal en temas económicos, donde la misma es tal que *“casi todas las leyes reguladoras de sectores económicos dedican uno de sus títulos a establecer infracciones y sanciones administrativas”*². Incluso, la Sección Segunda del Capítulo II. Sobre Protección al Consumidor de Seguros, de la precitada ley, se denomina *“Consultas, Quejas y Denuncias”*, estableciendo un procedimiento administrativo relativo a los sujetos regulados a partir del artículo 249 de la norma.

Sin embargo, en esta ocasión, y no obstante las amplias facultades de supervisión y fiscalización de instrumentos propios de los seguros y las fianzas, el ya observado artículo 253 de la misma Ley, expresa una exclusión al elemento adjetivo procesal y sancionatorio, delegándolo a las autoridades jurisdiccionales, lo cual quiere decir que aquellas facultades supervisoras y controladoras, expresamente, no se extienden al conocimiento de quejas³ y denuncias⁴ sobre materias concernientes a las fianzas emitidas por aseguradoras.

El tenor literal de la disposición, permite discernir sus propósitos, de acuerdo a las reglas que señala el Título Preliminar del Código Civil, en su artículo 9:

² RIVERO ORTEGA, Ricardo. Introducción al Derecho Administrativo Económico. Segunda Edición. Ratio Legis. Librería Jurídica. Salamanca, 2001. Página 148.

³ Según los numerales 82 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, la cual a su vez, resulta supletoria de la Ley bajo análisis, a su vez, según su artículo 305, se define a la Queja como *“Querella que se interpone ante la autoridad competente por asunto en el que se ve afectado un interés particular del quejoso o de un número plural de personas, por lo que puede ser de interés particular, de un tercero o de interés público (social), como la que se presenta por incorrecta actuación de un servidor público, por desconocimiento o reclamo de un derecho, deficiente prestación de un servicio público, entre otras. La queja no requiere de formalidad especial y debe ser absuelta en un término de treinta días, salvo las excepciones contempladas en esta Ley”.*

⁴ Según los numerales 32 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, la cual a su vez, resulta supletoria de la Ley bajo análisis, a su vez, según su artículo 305, define la Denuncia como el *“Acto por el cual se da conocimiento a la autoridad, por escrito o verbalmente, de un hecho contrario a las leyes, con objeto de que ésta proceda a su averiguación y castigo. La denuncia administrativa no requiere de formalidad, y en cuanto se haga verbalmente debe levantarse un acta que han de firmar o suscribir el denunciante, así como la autoridad que recaba la denuncia y el Secretario o la Secretaria del Despacho o quien haga sus veces”.*

“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento” (El subrayado es añadido).

Cumpliendo lo anterior, no observamos en la exposición de motivos de lo que fue el Proyecto de Ley N° 360, presentado el 25 de julio del año 2011, mediante Resolución de Gabinete N° 100 de 14 de junio 2011, “*Que autoriza al Ministro de Comercio e Industrias para proponer, ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Que regula la actividad de seguros y se dictan otras disposiciones*”, ni tampoco durante los debates legislativos subsiguientes, actas que esclarecieran sobre el porqué de esta exclusión, salvo la presencia de la versión original tal y como fue presentada ante la Asamblea Nacional por parte del Órgano Ejecutivo a través de este instrumento:

“Artículo 249. Exclusión de la Competencia de la Superintendencia. La Superintendencia no conocerá de quejas y denuncias sobre aquellas materias concernientes a las fianzas emitidas por aseguradoras, las diferencias que surjan con ocasión de éstas serán de competencia exclusiva de las autoridades jurisdiccionales”.

Por tanto, dicha exclusión fue intencionada de manera clara y forma parte de la intencionalidad original de la ley N° 12 de 3 de abril de 2012, desde su propuesta por parte del Órgano Ejecutivo al Órgano legislativo de la República.

Como en efecto se observa, a pesar de que jurídicamente una superintendencia en general como la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, mantiene importantes competencias de supervisión, fiscalización y control, la misma ley que se las otorga establece un límite expreso a las mismas, no autorizando a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para el conocimiento de quejas y denuncias, delegándose el legislador a las autoridades jurisdiccionales. Esto es especialmente apreciable ante la literalidad e historia de la disposición analizada.

Como consecuencia de lo analizado, esta Procuraduría se encuentra de acuerdo con el criterio vertido por su despacho, pues como demuestran los análisis vertidos, a pesar de las importantes competencias de supervisión, fiscalización y control que mantiene su entidad, como ejecutora de las facultades definitorias de una superintendencia, la ley señala una excepción a tales competencias, consistente en el conocimiento de quejas y denuncias en materia de fianzas emitidas por aseguradoras, esta excepción resulta clara ante su intencionalidad y corresponde al espíritu de la ley en cuanto a la historia fidedigna de su establecimiento.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/hjmm

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**