



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de septiembre de 2019  
C-099-19

Licenciado

**Alberto C. Vásquez R.**

Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá.  
Ciudad.

**REF. Si debe la Junta de Liquidadores de Seguros BBA, Corp. entregar o no a los dueños de dicha compañía, los colaterales que constituyen garantías para cubrir las pólizas.**

Señor Superintendente:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su misiva DSR-1308-2019 de 20 de septiembre de 2019, en la que consulta a la Procuraduría de la Administración si es viable que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, a través de la Junta de Liquidación de Seguros BBA, Corp., entre a pagar el orden de prelación de créditos o debe pagar como prioridad, los colaterales adeudados.

En relación a lo anterior, debo expresarle que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos a *“los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto”*, está limitada a los dictámenes presentes en su artículo 2, el cual se expresa de la siguiente manera:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales” (El subrayado es añadido por esta procuraduría).

Teniendo como referencia lo anterior, observamos que según la consulta, donde se describe el caso específico, se expresa que *“el monto que correspondía a los colaterales no se encontraba en ninguna cuenta bancaria de Seguros BBA, Corp., entendiéndose entonces que el monto fue indebidamente utilizado y por lo tanto, se procedió por parte de la Junta de Liquidación con la interposición de una acción penal en contra de quienes resulten responsables en el acto”*, entre otras consideraciones de naturaleza técnica especial, muy propias de la institución que usted dirige y concernientes a un proceso específico en curso.

Si bien en varias ocasiones, hemos brindado nuestra opinión jurídica dentro del precitado ámbito jurídico administrativo del Estado a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, no menos cierto es que el artículo 12, numeral 10 de la Ley N° 12 de 2012 de 3 de abril de 2012, Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, califica las funciones de *“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”*, atribuibles a la figura del Superintendente como de *“naturaleza técnica”*.

Además de lo anterior, y más relevante aún para nuestro análisis, es que el artículo 244 de la misma Ley, a pesar de que parece darse en un contexto restrictivo de protección al asegurado, enuncia un planteamiento competencial general en su tercer párrafo, de la manera que sigue:

*“Artículo 244. Competencia privativa. La protección al consumidor de los servicios de seguro se regirá por las normas especiales contenidas en este Título y la Superintendencia velará privativamente por su cumplimiento. En consecuencia, tendrá la facultad de reglamentar y fijar el sentido, alcance e interpretación de sus normas en la forma que estime conveniente para dar cumplimiento a lo aquí establecido. Por razón de la naturaleza de seguros, se otorga a la Superintendencia la competencia privativa para conocer y proteger los derechos del consumidor de seguros en la vía administrativa” (El subrayado es añadido por esta Procuraduría).*

La amplitud de este otorgamiento normativo sobrepasa con creces la ubicación del precitado artículo, especialmente si consideramos el objetivo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, contenida en el artículo 7 de la precitada Ley, redactada de la siguiente forma:

*“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.*

*...” (El subrayado es añadido por esta Procuraduría).*

Según el numeral 12 del artículo 3 de la misma Ley N° 12 de 2012, el consumidor de seguros es, en esencia, el contratante.

Volviendo a lo denominado como “competencia privativa”, el numeral 21 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, define “competencia” como el “*Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público*”; por su parte, el Diccionario de Derecho procesal Civil define la “*Competencia Privativa, como “... la que ejerce un tribunal con absoluta exclusión de otro*”<sup>1</sup>.

Lo anterior, tiene un marco teórico de larga data y progresivo, toda vez que se manifiesta el fenómeno donde “*la ciencia del derecho administrativo y las ramas especializadas que tienden hacia su autonomía*”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho procesal Civil. Plaza & Janés. Bogotá, 2003. Página 222.

<sup>2</sup> “Característica de la vida actual es la hiperespecialización de las ciencias, la técnica y de todo conocimiento y estudio, como lo vemos que ocurre en la medicina, la ingeniería, la administración, etc. A esta tendencia, tampoco escapa el derecho administrativo, en el que los teóricos y litigantes pretenden reivindicar la autonomía de cada uno de los aspectos por él regulados. Así se habla de derecho educativo, derecho migratorio, derecho pesquero...cuyas denominaciones indican qué actividad regula cada rama...”. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. HARLA, S.A. México, 1991. Página 13.

En conclusión, la consulta que nos ocupa, dentro del escenario jurídico descrito, todo lo relativo a la liquidación forzosa, entre otros mecanismos de protección al consumidor de seguros, se configura como una competencia especial, privativa y excluyente, ubicada en la vía administrativa de las facultades otorgadas a esta Procuraduría a través del artículo 2 de la ya mencionada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Es por lo anterior que en esta oportunidad, la Procuraduría no puede pronunciarse sobre el tema consultado.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/hjmm