

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1323

Panamá, 6 de diciembre de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

La firma forense Morgan & Morgan, actuando en representación de la sociedad **Seguros Constitución, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-043 de 29 de octubre de 2015, emitida por la **Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 57 del expediente judicial).

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 57-62 del expediente judicial).

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la sociedad recurrente manifiesta que la resolución impugnada ha infringido las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 20, 91, 93, 97 y 110 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que en su orden, se refieren a las funciones de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá; a los informes del asesor designado por la Superintendencia; a las causales de toma de control administrativo y operativo; a las facultades y obligaciones del administrador interino; y a la procedencia de la liquidación forzosa (Cfr. fs. 11-15 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales, de manera separada, disponen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una

norma jurídica vigente; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, cuando éstos se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fs. 16-18 del expediente judicial); y

C. El artículo 752 del Código Administrativo, el cual establece que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos (Cfr. fs. 18 y 19 del expediente judicial).

III. Descargos legales en defensa de los intereses de la entidad demandada.

La recurrente acude ante la Sala Tercera para que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-043 de 29 de octubre de 2015, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por medio de la cual resolvió ordenar la liquidación forzosa de **Seguros Constitución, S.A.**

Seguidamente, pasamos a exponer nuestros descargos en representación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y dado que todas las infracciones alegadas por la accionante se encuentran relacionadas, esta Procuraduría procede a analizarlas de manera conjunta, anotando en este sentido que las supuestas violaciones de las normas invocadas carecen de sustento jurídico, en virtud que la decisión adoptada por la institución demandada está debidamente fundamentada en Derecho.

Según se consigna en el acto acusado, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá a través de la **Resolución OAL-151 de 17 de julio de 2014, ordenó la regularización de la compañía aseguradora Seguros Constitución, S.A., por infringir el artículo 85 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012**, y como parte de ese proceso, designó como asesor al Licenciado Alberto Vásquez (Cfr. f. 57 del expediente judicial).

Con posterioridad a ello, la Superintendencia emitió la **Resolución OAL-239 de 23 de octubre de 2014**, por medio de la cual **le concedió** a la precitada aseguradora, **una prórroga por el termino de tres (3) meses**, a fin que **cumpliese con aquellos puntos del plan de regularización que debían ser subsanados** de acuerdo a lo indicado por el asesor en su informe de 22 de octubre de 2014 (Cfr. f. 57 del expediente judicial).

Tal como se evidencia en autos, la Superintendencia dictó la **Resolución OAL-006 el 13 de enero de 2015**, por cuyo conducto dispuso levantar el proceso de regularización interpuesto a Seguros Constitución, S.A., y **le ordenó a dicha compañía reportar mensualmente el margen de solvencia mínimo requerido, liquidez y balance de reservas e inversiones**, por el término **de cuatro (4) meses** (Cfr. f. 57 del expediente judicial).

Según se observa, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros expidió la **Resolución OAL-047 de 6 de marzo de 2015**, mediante la cual **ordenó, por segunda ocasión, la regularización de Seguros Constitución, S.A.**, y se designó como asesor del proceso al Licenciado Luis Eduardo Varela Clement, y tal como ocurrió la primera vez, el ente regulador tuvo que otorgarle a la compañía aseguradora **una prórroga de tres (3) meses para cumplir con los puntos del plan de regularización pendientes de ser subsanados** (Cfr. fs. 57 y 58 del expediente judicial).

Dicha prórroga se materializó a través de la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, cuya parte motiva señala que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros otorgó licencia a la empresa **Seguros Constitución, S.A.**, mediante la Resolución CTS-05 de 19 de junio de 2008, para operar como compañía de seguros en los ramos de personas, generales y fianzas (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Dicho acto administrativo también señala, que por medio de la Resolución OAL-047 de 06 de marzo de 2015, **esa Superintendencia ordenó la**

regularización de la compañía Seguros Constitución, S.A., por incurrir en las causales establecidas en los numerales 1, 4 y 8 del artículo 85 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

La Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015 indica, además, que con fundamento en razones excepcionales la Superintendencia de Seguros y Reaseguros podrá, en caso que resulte necesario y de acuerdo con las constancias que emanen de la regularización, prorrogar de oficio el término para completarla, a fin de evitar que los contratantes, asegurados, beneficiarios y acreedores sufran perjuicios mayores (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Menciona la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, que entre las razones consideradas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para extender el proceso de regularización, se señala el hecho que la empresa **Seguros Constitución, S.A., no ha logrado incrementar el capital a través del aporte requerido, al cual se comprometieron miembros de su Junta Directiva y su Gerencia General, en las fechas señaladas, según consta en la foja 30 del expediente administrativo** (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Como fundamento de Derecho, la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, citó el artículo 98 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que a la letra dice:

“Artículo 89. Plan de regularización. El Consejo de Administración o la Junta Directiva de la aseguradora, obligatoriamente, elaborarán y presentarán a la Superintendencia un plan de regularización en el plazo no mayor de treinta días calendario a la fecha de la notificación.

El plan establecerá necesariamente la regularización de los hechos que lo motivaron. El período de regularización y el del asesor, en los casos en que se haya designado, no podrá ser mayor de tres meses prorrogables por un período igual, pero podrá terminar antes del plazo fijado cuando la aseguradora demuestre, a satisfacción de la Superintendencia, que enmendó y corrigió los hechos que originaron la regularización o cuando la aseguradora incurra en alguna de las causales de toma de control administrativo

previstas en esta Ley. **La Superintendencia podrá, en caso de que resulte necesario y de acuerdo con las constancias que emanen de la regularización, prorrogar de oficio el término para completarla...**" (Lo destacado es nuestro).

La **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, sostiene que transcurrido poco más de tres (3) meses de haberse ordenado el proceso de regularización aún no han sido resueltas ciertas situaciones que originaron dicha acción administrativa (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Esa fue la razón por la cual la Superintendencia de Seguros y Reaseguros dictó la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, por la cual resolvió conceder a **Seguros Constitución, S.A.**, una prórroga de tres (3) meses para cumplir con aquellos puntos que debían ser subsanados (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

En esa resolución, también se le advirtió a la empresa **Seguros Constitución, S.A.**, que una vez finalizada la mencionada prórroga, el Asesor del proceso emitiría un informe final sobre la situación financiera de la empresa a que la Superintendencia decidiera las acciones a seguir (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Por consiguiente, en la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, se le indicó a **Seguros Constitución, S.A.**, que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros podía decidir la toma de control administrativo y operativo, incluyendo la posesión de sus bienes y el ejercicio de su administración (Cfr. la prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

No obstante lo anterior, **Seguros Constitución, S.A.**, no cumplió con la **remisión de la información para la revisión del margen de solvencia y balance de reservas e inversiones correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2015**, así como **tampoco envió los estados financieros auditados al 31 de diciembre de 2014 y los contratos de reaseguros**, como lo comunicó la Dirección de Supervisión de Empresas de Seguros a través del

Memorándum DSES-M-259 de 16 de julio de 2015, el cual fue remitido al Superintendente (Cfr. f. 57 del expediente judicial).

Para los meses de junio y agosto de 2015, la Superintendencia recibió quejas de asegurados y corredores en contra de **Seguros Constitución, S.A.**, las cuales guardaban relación con las pólizas de automóvil emitidas por dicha aseguradora, lo que motivó a la Dirección de Supervisión de Empresas de Seguros a llevar a cabo una nueva inspección sobre la reserva de siniestros, y emitió un informe, en el que se concluyó que **la empresa no cumplía con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 243 de la ley 12 de 2012**, además se pudo verificar que los fondos en los bancos eran insuficientes para hacer frente a los siniestros de automóvil al cierre del 30 de junio de 2015 y para cubrir los gastos operativos de la misma aseguradora (Cfr. f. 58 del expediente judicial).

El 31 de julio de 2015, el asesor del proceso de regularización de **Seguros Constitución, S.A.**, presentó un informe, a través del cual puso en conocimiento de la Superintendencia una serie de incumplimientos en los que había incurrido dicha empresa; situación que motivó que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros dictara la **Resolución OAL-171 de 4 de agosto de 2015**, por cuyo conducto **ordenó la toma de control administrativo y operativo de la compañía aseguradora por un período de treinta (30) días hábiles prorrogables**, por haber incurrido en las causales previstas en los numerales **2 y 5 del artículo 93 de la Ley 12 de 2012**, que se refieren al incumplimiento del plan de regularización dentro del plazo fijado y a la no posibilidad que la aseguradora prosiga con sus operaciones sin que corra peligro los intereses de los asegurados y demás contratantes. Cabe señalar, que ese período fue prorrogado por treinta (30) días hábiles a partir del 14 de septiembre de 2015 (Cfr. f. 58 del expediente judicial).

Tal como lo explica el informe explicativo de conducta, la decisión de tomar el control administrativo y operativo de **Seguros Constitución, S.A.**, estuvo

respaldada en el informe fechado 31 de julio de 2015, el cual fue preparado por el Licenciado Luis Eduardo Varela Clement, en su condición de asesor designado por el ente regulador en el segundo proceso de regularización de la precitada compañía aseguradora; documento en el que se indicaron, entre otras cosas, que: 1) a la fecha del informe la compañía de seguros no había cumplido su obligación legal de incrementar el capital pagado, con un aporte de un millón setecientos mil balboas (B/.1,700,000.00), el cual se comprometió a efectuar para el día 31 de mayo de 2015; 2) la compañía de seguros no había cumplido con excluir de un fideicomiso la finca en la cual se encuentran ubicadas sus oficinas principales; 3) la compañía de seguros no presentó el balance de reservas e inversiones correspondientes a los meses de abril y mayo de 2015, según lo establecido en su Plan de Regularización; 4) la compañía de seguros no había finiquitado una gran cantidad de reclamos de fianzas, sobrepasando el período razonable para ello; 5) la compañía de seguros presentaba inconsistencias entre los reportes presentados y los siniestros abiertos y no procesados, con relación a la cartera de automóviles, lo cual influyó negativamente en la liquidez de la compañía (Cfr. f. 84 del expediente judicial).

Lo anterior, es cónsono con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, el cual se refiere a las causales de toma de control administrativo y operativo de una aseguradora; había cuenta que es claro que la compañía **Seguros Constitución, S.A.**, incurrió en las causales previstas en los numerales 2 y 5 de la referida norma legal, las cuales se refieren al **incumplimiento del plan de regularización dentro del plazo fijado, y a la no posibilidad que la aseguradora prosiga con sus operaciones sin que corran peligro los intereses de los contratantes.**

Dicho incumplimiento, se produce por la falta de cobertura de reservas que establece la ley; la presentación de información no fidedigna y la inobservancia constante de órdenes e instrucciones escritas que le impartía la Superintendencia

de Seguros y Reaseguros de Panamá a la compañía aseguradora; situaciones que se enmarcan en aquéllas que expresamente conducen a un proceso de regularización, de conformidad con el artículo 85 de la Ley 12 de 2012.

Luego de ser notificada del contenido de la Resolución OAL-171, la empresa **Seguros Constitución, S.A.**, a través de su apoderada especial, presentó y sustentó en tiempo oportuno un recurso de apelación, el cual se resolvió por medio de la **Resolución JD-041 de 20 de octubre de 2015**, que confirmó en todas sus partes la precitada Resolución OAL-071 (Cfr. f. 58 del expediente judicial).

Con base en el informe preparado por la Administradora Interina designada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, la Junta Directiva de esta entidad decidió emitir la **Resolución JD-043 de 29 de octubre de 2015**, que **ordena la liquidación forzosa de Seguros Constitución, S.A.**, la cual entró a regir a las once de la mañana (11:00 a.m.) del treinta (30) de octubre de 2015 (Cfr. fs. 59-62 del expediente judicial).

Así mismo, la entidad demandada en el mencionado informe de conducta, también hizo alusión al resumen ejecutivo elaborado por la Licenciada Lourdes Loo de Biancheri, en su calidad de administradora interina designada del proceso de toma de control administrativo y operativo de **Seguros Constitución, S.A.**, en el que se plasmó lo siguiente, a saber:

“En vista de los puntos que han marcado un alto riesgo en la organización, y que la compañía no ha sido dirigida de manera técnica y profesional como requiere una aseguradora que maneja dinero de sus clientes, **esta Administración Interina recomienda la ejecución de una LIQUIDACIÓN FORZOSA para SEGUROS CONSTITUCIÓN, S.A.**, y evitar se siga elevando el nivel de déficit y de incumplimiento en el pago de los reclamos y de las fianzas, las cuales podrían ejecutarse en cualquier momento, así como garantizar los derechos de los asegurados.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. f. 85 del expediente judicial).

A este respecto, tenemos que la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Consejo de Estado de la República de Colombia en la Sentencia de 14 de agosto de 2013, se refirió a la figura de la liquidación forzosa en los siguientes términos:

“LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA - Naturaleza y finalidad. Proceso concursal y universal tendiente a la pronta realización de los activos y al pago gradual y rápido del pasivo externo hasta la concurrencia de los activos de la entidad, preservando la igualdad de los acreedores, sin perjuicio de las normas que confieren beneficios a determinada clase de créditos.
...”

Tal recomendación por parte de la administradora interina estuvo fundamentada en determinados hallazgos que la misma halló, en atención al Informe de Finanzas y Contabilidad confeccionado por la Licenciada Deira Reyes; al Informe de Auditoría de Reclamos y Fianzas, emitido por la Licenciada Ameli Porcell; y al Informe de Tecnología preparado por la Ingeniera Lilia Liu a continuación, detallaremos los hallazgos más relevantes:

- **Seguros Constitución, S.A.**, al cierre del año 2014 manejaba un total de doscientos veintiséis (226) reclamos, mientras que al cierre de junio de 2015, se incrementó el número de casos a un total de novecientos cuarenta y seis (946), lo que representa un incremento de setecientos veinte (720) reclamos sin atender para el año 2015;
- Se encontraron veintiocho (28) fianzas con reclamos presentados por un monto de veintitrés millones quinientos veinticinco mil ciento doce balboas (B/.23,525,112.00), según lo suministrado por la compañía, la mayoría a favor de instituciones del Estado;
- El estimado de deudas al Estado en concepto de impuestos al cierre del mes de julio de 2015, ascendía a la suma de un millón doscientos mil balboas (B/.1,200,000.00);

- Se detectó una diferencia entre el saldo de primas por cobrar según libros, y el auxiliar de cuentas por cobrar, de quinientos cuarenta y cuatro mil setecientos treinta y ocho balboas (B/.544,738.00);
- Se encontraron cuentas por cobrar a accionistas y familiares equivalentes a novecientos sesenta y ocho mil cincuenta balboas (B/.968.050.00);
- Se observó un déficit en la reserva de siniestros incurridos y no reportados, por la suma de cuatrocientos ochenta y cuatro mil ochocientos un balboas (B/.484,801.00);
- Se identificaron dos millones novecientos sesenta y ocho mil ochocientos setenta y cuatro balboas (B/.2,968.874.00), de primas registradas por cobrar a más de noventa (90) días, las cuales no se consideran como activo admitido según lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 12 de 2012;
- Se encontró una deuda a proveedores en el ramo de automóvil por un total de cuatrocientos once mil ciento treinta y tres mil balboas con sesenta y nueve centésimos (B/.411,133.69);
- Se estima un déficit en patrimonio por el orden de siete millones novecientos ochenta y tres mil doscientos catorce balboas (B/.7,983,214.00);
- **Seguros Constitución, S.A.**, realizaba pagos por reaseguros facultativos a nombre de una empresa la cual no posee licencia expedida por la Superintendencia para operar como compañía de reaseguros, corretaje de reaseguros, y tampoco se encuentra inscritas en el registro de reaseguradores extranjeros;
- Se identificaron procedimientos en el sistema ACSEL/X que había sido reforzados inicialmente producto de una asesoría por parte de la

firma BDO Consulting, S.A., y luego fueron alterados por el propio personal de **Seguros Constitución, S.A.**;

- El día 2 de septiembre de 2015, la empresa Panamericana de Avalúos, S.A., realizó el avalúo de la propiedad donde se encuentra la casa matriz de SEGUROS CONSTITUCIÓN, S.A., ubicada en el Edificio Plaza Paitilla, esquina de Vía Israel con Vía Italia, Punta Paitilla, Corregimiento de San Francisco, Ciudad de Panamá, a fin de conocer el valor real del inmueble. El avalúo reflejó una superficie de mil ochocientos treinta y cuatro punto cero siete metros cuadrados (1,834.07 m²), con un valor de demanda comercial estimado en cuatro millones doscientos cuarenta mil cuatrocientos cuarenta y cuatro dólares con 55/100 (US\$4,240,444.55), sin embargo, de acuerdo al avalúo efectuado por EPI (Evaluación de Proyectos e Inversión) fechado 10 de agosto de 2012, dicho inmueble reflejaba una superficie de dos mil doscientos trece metros cuadrados (2,213 m²), con un valor de ocho millones setecientos cuarenta y cuatro mil setecientos noventa y dos dólares con 00/100 (US\$8,744,792.00), valor que fue utilizado para hacer una revalorización que favoreció la condición financiera de la aseguradora. Producto de lo anterior, los resultados del Margen de Solvencia al 31 de julio de 2015, arrojaron deficiencias en patrimonio de menos de tres millones ochocientos cuarenta y cuatro mil seiscientos cincuenta y seis balboas (B/.3,844,656.00); deficiencia en liquidez de menos de un millón novecientos once mil seiscientos setenta y cuatro balboas (B/.1,911,674.00); y una insuficiencia en patrimonio de menos de siete millones novecientos ochenta y tres mil doscientos catorce balboas (B/.7,983,214.00) (Cfr. fs. 59 y 60 del expediente judicial).

En este contexto, debemos señalar que, contrario a lo indicado por la sociedad recurrente, sí existía fundamento legal para proceder a la liquidación

forzosa de Seguros Constitución, S.A., de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 20 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, siendo que era necesario **salvaguardar los intereses de los asegurados**, sobre todo teniendo como antecedentes dos (2) procesos de regularización y un (1) proceso de toma de control administrativo y operativo, con resultados no satisfactorios.

Lo planteado, nos lleva a concluir que la resolución objeto de reparo fue emitida en estricto apego al principio de legalidad que debe regir todas las actuaciones administrativas, por lo que, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución JD-043 de 29 de octubre de 2015, emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

V. Pruebas:

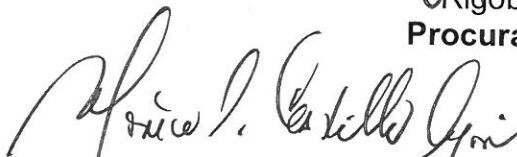
1. Se **aporta** la copia autenticada de la **Resolución OAL-115 de 17 de junio de 2015**, por la cual resolvió conceder a Seguros Constitución, S.A., una prórroga de tres (3) meses para cumplir con aquellos puntos que debían ser subsanados; y

2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relacionado con la emisión de la Resolución JD-043 de 29 de octubre de 2015 y que reposa en los archivos de la institución demandada.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General