

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1481

Panamá, 11 de diciembre de 2019.

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Juan Carlos Henríquez Cano**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución DG-SSRP007 de 10 de diciembre de 2018, emitida por el **Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá**.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en **interés de la ley** en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El Licenciado Juan Carlos Henríquez Cano, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución número DG-SSRP-007 de 10 de diciembre de 2018, emitida por el **Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá**, a través de la cual "Se establece el programa de implementación de la nueva norma contable NIIF 17-Contratos de Seguros". (Cfr. fojas 1-2 y 55 del expediente judicial).

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El demandante manifiesta que los actos acusados, vulneran las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 7, 12, 13, 17, 20 y 306 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, los cuales, en su orden, refieren los presupuestos jurídicos que constituyen los objetivos, la estructura y la jurisdicción coactiva de esa entidad; las funciones técnicas y administrativas del superintendente; la conformación y funciones de la Junta Directiva; y el alcance de implementación de esa ley (Cfr. foja 8-18 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34, 36, 52 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; el principio de estricta legalidad, los casos en que se incurre en vicios de nulidad y los presupuestos jurídicos que constituyen el acto administrativo (Cfr. fojas 18-22 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Antes de analizar los cargos de infracción referidos en líneas anteriores, debemos señalar que el demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución número DG-SSRP-007 de 10 de diciembre de 2018. Ante tal petición, la Sala Tercera luego de evaluar las situaciones en las que procede la suspensión provisional en las demandas de nulidad y analizados los argumentos de la parte actora, decidió acceder a dicha medida (Cfr. fojas 167-170 del expediente judicial).

Al respecto, es importante indicar que la disconformidad del demandante radica en que, según éste, el acto impugnado vulnera la jerarquía normativa, y en ese sentido, la Ley 12 de 3 de abril de 2012, puesto que el Superintendente emitió la resolución atacada de manera unilateral, y por tanto, carecía de competencia para dictar dicho acto (Cfr. fojas 1-2 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior y realizado un análisis de la acción en estudio, tenemos a bien resaltar que del informe explicativo de conducta de 26 de

noviembre de 2019, emitido por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, claramente se desprende que la resolución impugnada fue dejada sin efecto a través de la Resolución DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2019, dictada igualmente por la referida entidad, por lo que somos del criterio que en la situación que nos ocupa ha operado el fenómeno jurídico de la **sustracción de materia** (Cfr. foja ).

Sobre el particular, el superintendente advirtió mediante su informe de conducta, lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“Es así que, considerando prudente corregir la metodología utilizada, esta Superintendencia dicta la Resolución N° DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2019, publicada en Gaceta Oficial N° 28909 de 26 de noviembre de 2019, ‘Por la cual se deja sin efecto la Resolución DG-007-2018’, posponiendo la implementación de la norma NIIF-17-Contratos de Seguros, hasta tanto se reglamente en debida forma

...

Por lo anteriormente expuesto, instamos muy respetuosamente al Honorable Magistrado de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se declare la **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** debido a que ha desaparecido el objeto que motivó la presentación de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado Juan Carlos Henríquez Cano, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DG-SSRP-007 de 10 de diciembre de 2018, emitida por esta Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá” (Cfr. fojas 180-181 del expediente judicial).

Tal como hemos podido apreciar del extracto antes citado, la entidad demandada dictó un nuevo acto administrativo, a saber, la Resolución DG-SSRP-006 de 1 de noviembre de 2019, mediante el cual dejó sin efecto la resolución bajo examen, por lo que debemos resaltar que la desaparición del objeto litigioso hace evidente la limitación jurídica que tendría la Sala Tercera para fallar sobre la legalidad de un acto que ya no existe. Por ello, podemos reforzar nuestro criterio

que nos encontramos ante el fenómeno jurídico denominado en la doctrina y la jurisprudencia como **sustracción de materia**.

En abono a lo anterior, destacados autores como Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, Tomo I, han señalado lo siguiente: *"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental. **La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.** Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.**" (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288) (Lo resaltado es nuestro).*

De igual manera, la Sala Tercera, en su Sentencia de 9 de febrero de 2010, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia:

"Como se concluye tanto del contenido del Contrato de Permuta demandado, como de las certificaciones extendidas por el Municipio de Boquete y la Dirección General del Registro Público, el contrato en mención ha cumplido sus efectos jurídicos toda vez que, tal como lo indica la Presidenta del Consejo Municipal de Boquete el servicio contratado con la empresa Exploturismo, S.A., que comprendía la recolección y tratamiento de basura del área del Distrito de Boquete, así como la construcción de un relleno sanitario tipo trinchera, fue efectivamente prestado por la empresa contratante. Por otro lado, la contraprestación debida por el

Municipio de Boquete consistente en el traspaso de un área de terreno propiedad del citado Municipio a favor de la sociedad Exploturismo, S.A. fue efectivamente cumplida por la entidad municipal, como se desprende del Oficio N° 169 de 18 de febrero de 2009 emitido por la Dirección General del Registro Público.

**En ese sentido, no podemos perder de vista que el acto en cuestión ya surtió sus efectos jurídicos**, tomando en consideración que el mismo establecía su vigencia expresamente en un periodo de cinco (5) años a partir de la firma del contrato en el mes de marzo de 2000, y a la fecha en que fuera presentada la acción de nulidad por parte de la Contraloría General de la República (en el año 2006), la contratación ya había cumplido sus efectos, **como bien lo indicara la Presidenta del Consejo Municipal de Boquete.**

**La situación planteada permite concluir que se ha producido la extinción del objeto de la acción contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por la Contraloría General de la República, configurándose el fenómeno conocido como sustracción de materia, en atención a la pérdida de vigencia del Contrato de Permuta** celebrado el día 21 de marzo de 2000, entre el Municipio de Boquete y la empresa Explo-Turismo, S.A.

Fundada en lo anterior, estima la Sala que lo **procedente es declarar la sustracción de materia en el presente caso, habiendo quedando demostrado en el proceso que el acto impugnado ha surtido sus efectos jurídicos.**

...

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta... en representación de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, contra el Contrato de Permuta celebrado el día 21 de marzo de 2000, entre el Municipio de Boquete y la empresa Explo-Turismo, S.A., y **ORDENA** el levantamiento de la medida de suspensión provisional decretada mediante Resolución de 29 de septiembre de 2006.

..." (El subrayado es de la Sala y la negrita es de esta Procuraduría).

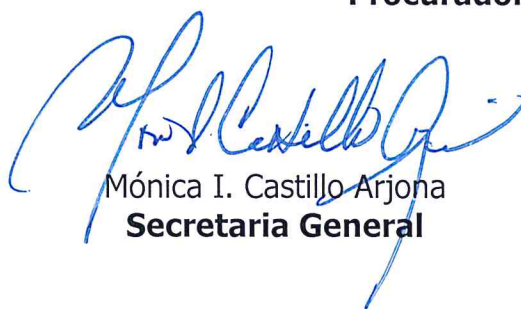
En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar la **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Licenciado **Juan Carlos Henríquez**

**Cano**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare, nula, por ilegal, la Resolución DG-SSRP007 de 10 de diciembre de 2018, emitida por el **Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá**.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 440-19