

17 de septiembre de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

Interpuesta por la Firma Barranco & Henríquez, en representación de **SEGUROS FEDPA, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°1246 del 26 de septiembre de 2001, dictada por la **Superintendente de Seguros y Reaseguros** y para que se hagan otras declaraciones.

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

Con el respeto acostumbrado, acudimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa de los intereses de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. Las pretensiones de la parte demandante, son las siguientes:**

La parte actora ha pedido a su digno Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución N°1246 del 26 de septiembre de 2001, dictada por la Superintendente de Seguros y Reaseguros, mediante la cual se impone multa de B/.10,000.00 a SEGUROS FEDPA, S.A., por incumplimiento de lo previsto en los artículos 10 y 16 de la Ley N°59 de 29 de julio de 1996 y la Resolución N°576-A de 7 de noviembre de

1996, dictada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.

Como consecuencia de la anterior declaración solicita se declare son nulas, por ilegales, cualesquiera disposiciones, facultad, discreción, permisión o autorización que se haya dictado como consecuencia del acto impugnado y que se resarzan los derechos subjetivos vulnerados a la demandante, en el sentido de indicar la no viabilidad y aplicabilidad de la sanción o multa impuesta en su contra.

Este Despacho solicita se denieguen las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que no le asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

**II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente forma:**

**Primero:** Este hecho no es cierto de la manera en que viene redactado; por tanto, lo negamos.

**Segundo:** Este hecho se responde del mismo modo que el primero.

**Tercero:** Este hecho lo contestamos como los dos anteriores.

**Cuarto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Quinto:** Este hecho no es cierto como viene expuesto; por tanto, lo negamos.

**Sexto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**III. Las disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación, son los que a seguidas se transcriben:**

**1. Artículo 10 de la Ley N°59 de 1996:**

"Artículo 10. Serán funciones del Superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

..."

**Concepto de infracción:**

"...La presente norma ha sido violado (sic) por Interpretación Errónea de la norma de derecho. Sobre este particular, tenemos que manifestar que resulta jurídicamente insostenible castigar e imponer sanciones o multas a quien no está en el deber jurídico de actuar, de hacer alguna cosa o desarrollar determinado comportamiento. Lo anterior es así por cuanto la Resolución que impugnamos establece que Seguros Fedpa, S.A., violó el Artículo 10 de la Ley No. 59 de 1996. Sin embargo, de una simple y escueta lectura del dicho Artículo 10 se desprende diáfana y fácilmente que esta excerta legal dice única y exclusiva relación a los 'deberes y obligaciones' de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, vale decir de las 'funciones y atribuciones' de esta entidad pública; por esta razón, no es comprensible ni entendible que se le imponga una sanción o multa a Seguros Fedpa, S.A. por una acción que no es de su competencia o de su incumbencia. Sencillamente no es jurídicamente factible conjurar una condena o imponer una multa por una conducta o comportamiento omisivo de Seguros Fedpa, S.A., cuando en realidad de verdad ese comportamiento no le es atribuible a esta compañía aseguradora, sino a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros". (Cf. f. 20)

**2. El Artículo 16 de la Ley 59 de 1996, que dice:**

"A partir de la vigencia de esta Ley, las empresas que soliciten autorización para operar o que estén operando como compañías de seguros, deberán constituir en efectivo, un capital mínimo de dos millones de balboas (B/. 2,000,000). Las sucursales de compañías extranjeras también deberán consignarlo en efectivo y conforme a las disposiciones de esta Ley. El Organo Ejecutivo podrá, previa aprobación del Consejo Técnico de Seguros, revisar cada cinco años dicho capital mínimo.

El capital mínimo deberá mantenerse en todo momento libre de gravámenes, con el fin de garantizar el debido cumplimiento de sus obligaciones.

Las compañías de seguros autorizadas para operar en el país, con antelación a la vigencia de esta Ley, tendrán cinco años para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo en base a cuotas anuales mínimas de veinte por ciento (20%)"

**Concepto de infracción:**

"Esta norma ha sido violada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de manera directa por comisión. La Resolución recurrida esgrime que Seguros FEDPA, S.A., es merecedor de la multa de B/.10,000.00 por haber incumplido el Artículo 16 de la Ley No. 59 de 1996. ... En el caso que nos ocupa, Seguros FEDPA, S.A., por ser una compañía de seguros vigente antes de la existencia de la citada ley, debía contar con un Capital Mínimo, exigido por ley, de B/.1,800,000.00.

Esta cantidad de B/.1,800,000.00 fue cumplida cabalmente por nuestro representado y de ello se hace eco la propia publicación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros sobre los Resultados de los Márgenes de Solvencia y Liquidez Mínima en el diario El Panamá América del día 31 de agosto de 2001. Luego entonces, Seguros FEDPA, S.A., en ningún momento incumplió el requerimiento legal que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros señala; muy por el contrario, el sólo hecho de que esta entidad afirme que el Patrimonio Técnico Ajustado es inferior en B/.781,159.00 al Capital Mínimo Exigido, es prueba fehaciente, tangible e irrefutable de que dicho Capital Mínimo es de B/. 1,800.000.00, esto es, al menos la suma 'mínima exigida por ley'. Tenemos que advertir de manera muy enfática que el Artículo 16 de la Ley 59 de 1996 no se refiere, en ninguna de sus partes, al Patrimonio Técnico Ajustado o a los Márgenes de Solvencia Mínimos, sino única y exclusivamente al CAPITAL MÍNIMO exigido si éste cumple con los requisitos de ley, malamente pudo haberse incumplido con este requerimiento." (Cf. f. 21)

**3. El Artículo 115 de la Ley 59 de 1996, establece que:**

**Artículo 115:** La Superintendencia estará facultada para imponer multa de mil balboas (B/.1,000.00) a cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), según la gravedad de la falta, por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, o de las instrucciones legalmente dadas por ella para lo cual no se haya dispuesto sanción especial en esta ley, incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia o negarse a exhibir los registros contables de sus operaciones."

**Concepto de infracción:**

"Esta disposición fue violada en el concepto de violación directa de la ley por comisión por cuanto que la dicha disposición señala que cuando no exista sanción específica para el tipo de infracción que se cometa, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros está facultada para imponer multas de B/.1,000.00 a B/.50,000.00, incluyendo 'la deficiencia en los márgenes de solvencia'. Pero es propio mencionar, que también esta institución en su publicación de resultados de márgenes de solvencia, establece que dicho margen, en relación de Seguros Fedpa, S.A., es de B/.314,547.00, suma o cantidad con la que también nuestro mandante ha cumplido satisfactoriamente (hay un excedente de B/.704,294.00 según la propia superintendencia) Se colige, por tanto, que tampoco hay quebrantamiento legal con las cifras que arroja el margen de solvencia de Seguros Fedpa, S.A., razón por la que la multa que dispone el Artículo 115 no es, bajo ningún concepto, aplicable al caso que nos ocupa. En breves palabras, el Artículo 115 de la Ley No. 59 de 1996, consagra la aplicación de multas para violaciones e incumplimientos de obligaciones 'CONTENIDAS EN ESA LEY' (en la presente ley dice el. Art. 115); y si el Artículo 115 sólo se refiere a el incumplimiento del renglón de 'MARGENES DE SOLVENCIA', mal puede esta entidad aplicar una Multa de B/.10,000.00 si Seguros FEDPA, S.A. sí ha cumplido con los Márgenes de Solvencia requeridos por ley." (Cf. f. 22 - 23)

**4. El artículo sexto de la Resolución N°576-A de 7 de noviembre de 1996 dictada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (en desarrollo de la Ley N°59 de 1996):**

"SEXTO: Que las Compañías de Seguros que a quince (15) días antes del cierre del trimestre no alcancen el Margen de Solvencia Mínimo Requerido, de acuerdo a las reglas señaladas en la presente Resolución, deberán informar a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros las medidas que tomarán a objeto de cumplir con el Margen de Solvencia Mínimo Requerido.

Las medidas podrán ser:

- Inmediata Capitalización
- Cesión de Cartera
- Liquidación voluntaria".

**Concepto de infracción:**

"1.La propia Superintendencia de Seguros señala en su 'Considerando No.10' de la Resolución No. 0101 de 24 de enero de 2002, que la Resolución No. 576-A de 7 de noviembre de 1996 es una Reglamentación de la Ley 59 de 29 de julio de 1996 y que sus consideraciones son de obligatorio cumplimiento para las compañías de seguros.

2. La única causal invocada por esta Superintendencia como conducta incumplida por Seguros Fedpa, S.A. para imponer la multa de B/.10,000.00 ha sido la 'insuficiencia del Patrimonio Técnico Ajustado'. Luego entonces, tendremos que remitirnos a la disposición legal que contempla tanto la exigencia de dicho 'patrimonio' como la sanción por infracción o insuficiencia de ese Patrimonio Técnico Ajustado.

3. Lo anterior es así por cuanto ha quedado palmaria y apodícticamente demostrado que la Ley No. 59 de 1996 no dispone ni prevee sanción alguna para el caso de que una compañía aseguradora refleje el no cumplimiento del mínimo del Patrimonio Técnico Ajustado, sino que dicha reglamentación y sanción la dispone, por delegación de la propia ley 59/96, la Resolución 576-A de 7/XI/96.

4. Pretender imponer o aplicar la sanción prevista en el Artículo 115 de la Ley No. 59 de 1996 a un caso no regulado por la propia ley, deviene en juzgamiento incongruente, desborde de competencia y violación al Debido Proceso. El Tribunal deberá observar que el 'único' caso en que la Resolución No. 576-A/96 depara la imposición de Multa que contiene el Artículo 115 de la Ley 59/96 es cuando las Compañías de Seguros no entregan oportunamente los informes que le solicite la Superintendencia de Seguros. (Ver Cláusula Quinta de la Resolución No. 576-A.
  
5. Por esta razón, reiteramos, tendremos que acudir a la norma que regula la materia del Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) la cual es la Resolución No. 576-A de 7 de noviembre de 1996, particularmente el literal 'E' denominado CALCULO DEL PATRIMONIO TECNICO AJUSTADO para el cual se depara (Cláusula Sexta), en caso de incumplimiento, las siguientes medidas: a). Inmediata Capitalización; b). Cesión de Cartera, y; c). Liquidación Voluntaria. Es decir que esta Resolución 576-A que es la que se encarga de tipificar lo relacionado al Patrimonio Técnico Ajustado no contempla, para el evento de su incumplimiento, la imposición de una multa ni la aplicación subsidiaria del Artículo 115 de la Ley No. 59 de 1996.
  
- ...
  
7. Con los hechos anotados, se configura lo que en doctrina jurídica se denomina FALTA DE MOTIVACION LEGAL, vale decir, la carencia de adecuación que debe hacer la autoridad (Superintendencia de Seguros y Reaseguros) entre la norma general fundatoria del acto de sanción (multa) y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos (presupuesto de hecho). Sin dicha adecuación se violaría, por ende, esta garantía que integra el principio de 'legalidad'. Es preciso e inaplazable que el caso o conducta concretos hacia el cual va dirigida la sanción o sobre la cual ésta vaya a surtir efectos, estén comprendidos

dentro de las disposiciones relativas a la norma o disposición invocadas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.  
..." (Cf. f. 23 - 25)

**Defensa de los intereses de la Administración Pública por la Procuraduría de la Administración.**

Por considerar que todos los conceptos de infracción expuestos por la demandante se encuentran estrechamente vinculados los unos con los otros, procedemos a contestarlos de forma conjunta.

Según lo dispone el artículo 44 de la Ley N°59 de 29 de julio de 1996, "Por la cual se reglamentan las Entidades Aseguradoras, Administradoras de Empresas y Corredores o Ajustadores de Seguros; y la profesión de Corredor o Productor de Seguros", todas las compañías de seguros autorizadas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para operar en Panamá, deberán acreditar ante la Superintendencia de Seguros y Reaseguros su solvencia en las fechas periódicas que indique el Superintendente y de acuerdo a la fórmula confeccionada para tal fin.

En ese sentido, la Superintendencia dicta la Resolución N°576-A de 7 de noviembre de 1996, mediante la cual reglamenta el artículo 44 de la Ley N°59 de 29 de julio de 1996, y se proporciona a las compañías de seguros la información concerniente a la fórmula que deben seguir para la presentación del informe de Margen de Solvencia y Liquidez Mínima Requerida (MSLMR).

Al cierre del segundo trimestre del año 2001, la entidad aseguradora denominada SEGUROS FEDPA, S.A., realizó el ejercicio correspondiente, de acuerdo a la fórmula planteada para calcular el Margen de Solvencia y Liquidez Mínima

Requerida, en el cual se arrojó una deficiencia en Patrimonio equivalente a menos setecientos ochenta y un mil ciento cincuenta y nueve balboas con 00/100 (-B/.781,159.00).

El artículo tercero de la Resolución N°576-A de 1996, contempla los parámetros para el cálculo del Margen de Solvencia y en la misma norma se establece el procedimiento de cálculo del Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) y sobre el particular determina que "NO OBSTANTE, EL RESULTADO QUE DÉ EL CÁLCULO DEL MARGEN DE SOLVENCIA MÍNIMO REQUERIDO (MSMR), EL PATRIMONIO TÉCNICO AJUSTADO (PTA) NO PODRÁ SER INFERIOR AL CAPITAL MÍNIMO EXIGIDO POR LEY". Esta determinación de orden técnico permite medir los resultados técnicos relativos a un patrimonio técnico saneado.

De acuerdo a lo que prescribe la precitada Resolución N°576-A de 1996, se puede inferir que el Patrimonio Técnico Ajustado corresponde a uno de los componentes del indicador denominado Margen de Solvencia y Liquidez Mínimo Requerido (MSLMR). El literal F del artículo 3 señala con claridad que: "EL RESULTADO DEL PUNTO E (PTA) DEBE SER IGUAL O MAYOR QUE EL MARGEN DE SOLVENCIA MÍNIMO REQUERIDO (MSMR)".

Se desprende de este hecho que es una obligación que atiende a requerimientos de índole legal y también a criterios técnicos que las entidades aseguradoras, las cuales se encuentran bajo la supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Seguros, deban mantener adecuadamente sus indicadores de solvencia, a fin de comprobar que las mismas poseen la fortaleza económica mínima necesaria para poder cumplir sus obligaciones asumidas ante terceras personas (los asegurados).

Los aspectos medulares de los argumentos sobre la ilegalidad del acto impugnado apuntan esencialmente a lo siguiente:

a) Que la entidad aseguradora no había violado los requerimientos de Capital Pagado y Solvencia que las compañías de seguros deben mantener y solamente se presentó un déficit en cuanto al Patrimonio Técnico Ajustado (PTA).

b) Que la violación al incumplimiento del patrimonio Técnico Ajustado (PTA) no trae como consecuencia que se imponga a la empresa una multa, según lo previsto en el artículo 115 de la Ley N°59 de 1996.

Como bien señala la Superintendente de Seguros y Reaseguros en el Informe de Conducta rendido, semejantes argumentos carecen de fundamento si se hace un examen de los mismos, en función de lo previsto en la Ley 59 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en la Resolución N°576-A de 1996. En tal sentido, la Superintendente de Seguros señala lo siguiente:

"a) Que como ha quedado aclarado el Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) es un indicador de Solvencia de una compañía de seguros y de acuerdo a su fórmula el mismo no debe ser inferior (sino igual o mayor) a lo requerido como Capital pagado a una compañía de seguros. En este orden de ideas tenemos que puntualizar que la Compañía SEGUROS FEDPA, S.A. en efecto sí cumplió con el Capital Pagado para el ejercicio correspondiente al segundo trimestre del año 2001, en atención al hecho que la empresa mantenía en el renglón de liquidez una cifra correspondiente a un millón ochocientos sesenta y dos mil treinta y siete balboas con 00/100 (B/1,862,037) cuando el requerimiento a la fecha era de un millón ochocientos mil (B/1,800,000). No obstante, como se ha indicado, el indicador relativo al Patrimonio Técnico Ajustado no es un

parámetro individual, sino que el mismo está incluido en la fórmula para medir la solvencia de la empresa.

El Capital Pagado de las empresas debe ajustarse a los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, consagrados en la Resolución No576- A y si no se cumple de manera íntegra con todos los parámetros allí establecidos, no se puede concluir que el Capital Pagado se ajusta a los indicadores de Solvencia que debe medir la Superintendencia, según su obligación inherente al artículo 10, numeral 9 de la Ley 59 de 1996.

- b) En cuanto al segundo argumento, para la explicación del mismo, citaremos el artículo 115 de la Ley 59 de 1996, por estimarlo adecuado:

**Artículo 115.** La Superintendencia está facultada para imponer multa de mil balboas (B/.1,000.00) a cincuenta mil balboas (B/50,000.00), según la gravedad de la falta, por toda infracción o incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, o de las instrucciones legalmente dadas por ellas para la cual no se haya dispuesto sanción especial, incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia o negarse a exhibirlos (sic) registros contables de sus operaciones'.  
(El subrayado es de la Superintendencia).

De acuerdo a lo establecido en esta norma y conforme se ha apuntado al hecho que la empresa SEGUROS FEDPA, S.A. para el ejercicio de solvencia y liquidez del segundo trimestre de 2001 no cumplió con los parámetros, propiamente en cuanto a la solvencia, atendiendo al indicador de Patrimonio Técnico Ajustado (PTA), se puede inferir que esa sanción era la aplicable a la empresa." (Cf. f. 47 - 48)

Todo lo expuesto lleva a la conclusión que la entidad demandada no ha infringido las normas contenidas en el libelo de la demanda. Por tanto, reiteramos a los

Honorables Magistrados se sirvan desestimar las pretensiones solicitadas por la parte actora.

**V. Pruebas:** Aceptamos las documentales presentadas en originales, y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo que contiene toda la actuación surtida en la vía gubernativa, el cual puede ser solicitado a la entidad demandada.

**VI. Derecho:** Negamos el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia:

SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS

ASEGURADORAS

CAPITAL MINIMO REQUERIDO

MARGEN DE SOLVENCIA MINIMA REQUERIDA

MARGEN DE LIQUIDEZ MINIMA REQUERIDA

PATRIMONIO TÉCNICO AJUSTADO