

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 615

Panamá, 29 de julio de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Tania J. Jiménez Gómez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Mapfre Panamá, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DPC 068 de 04 de octubre de 2018, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

#### I. Antecedentes.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que el día 24 de septiembre de 2015, el señor Amnerys Bettier González Ríos, en representación de la señora Gladys Yaneth Pérez Concepción, presentó una queja ante la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, basada en que al momento que tuvieron el siniestro con el asegurado de la empresa **Mapfre Panamá, S.A.**, y el conductor, el señor Leonardo Javier Barrias Miranda, éste no se encontraba debidamente autorizado (sin licencia de conducir), por lo que la mencionada aseguradora emitió la declinación sobre las

reclamaciones efectuadas de acuerdo a las condiciones generales de la póliza contratada (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que se le corriera traslado a la empresa **Mapfre Panamá S.A.**, quien contestó y aportó las pruebas respectivas. Sobre el particular la Superintendencia de Seguros y Reaseguros decidió mediante la Resolución DPC 068 de 04 de octubre de 2018, acceder a las pretensiones del consumidor, sustentado en lo dispuesto en la Ley 12 de 3 de abril de 2012; el Decreto Ejecutivo 640 de 2006; y la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 85 - 88 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, la empresa **Mapfre Panamá S.A.**, presentó su recurso de impugnación ante la **Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros**, la cual mediante la Resolución JD-016 de 26 de febrero de 2019, señaló lo siguiente:

“Observamos en el presente caso que la controversia radica en que la empresa aseguradora declina el reclamo presentado por Gladys Pérez, a razón que el señor Leonardo Barrías (declarado responsable del incidente) no mantenía licencia de conducir al momento del siniestro.

En ese aspecto somos del criterio que las circunstancias particulares de la relación empresa – cliente no deben causarle afectación al tercero involucrado, quien es un consumidor de seguros según el numeral 12 del artículo 3 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, por lo que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá debe ser garante del cumplimiento de las normas y principios que rigen la protección al consumidor.

En la atención del presente caso cabe hacer mención a los literales a y b del artículo 236 del Decreto Ejecutivo No. 640 de 27 de diciembre de 2006, en cuanto que los propietarios de vehículos están obligados a mantener vigente un seguro de responsabilidad civil que comprenda como mínimo:

- a) *Responsabilidad por daño a la propiedad ajena por el monto mínimo de B/.5,000.00.*
- b) *Responsabilidad de lesiones corporales de B/.5,000.00 por persona y B/.10,000.00 por accidente...*

Aunado a lo anterior el literal c del artículo 234 del Decreto Ejecutivo No. 640 de 27 de diciembre de 2006, hace referencia a la obligación y responsabilidad que ostenta la empresa aseguradora ante terceros con respecto a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por un accidente de tránsito. Dice así:

*'Artículo 234. Sin perjuicio de la responsabilidad que por hechos propios o de terceros consagra el Código Civil, están obligados a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por un accidente de tránsito las siguientes personas:*

- a. ...
- b. ...
- c. *La compañía aseguradora del vehículo cuyo conductor haya sido declarado responsable del accidente...'*

Sobre la atención de reclamos, el numeral 3 del artículo 243 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, respecto a los derechos básicos de los consumidores de seguros. Los contratantes y asegurados tendrán, entre otros, los siguientes derechos básicos e irrenunciables, respecto:

*'Recibir un servicio diligente y eficiente por parte de las personas supervisadas, particularmente en lo que respecta a consultas, reclamos y peticiones concernientes a la póliza o al pago de la prima.'*

De lo anterior, señalamos que las leyes en materia de tránsito exigen que los conductores de vehículos motores ostenten seguro vigente, ya que de lo contrario se da lugar a sanciones administrativas por la falta de cobertura. En este caso al momento de ocurrido el incidente el señor Leonardo Barría, cliente de la aseguradora, mantenía vigente Póliza No. 0703000033322 de MAPFRE PANAMA S.A., COMO CONSTA EN EL PARTE POLICIVO No. 922215, visible a foja 8 del expediente, lo que para efectos de la autoridad y las partes involucradas se presume que la cobertura estaba vigente.

Luego del estudio minucioso del expediente, indicamos que no observamos suficientes argumentos presentados en el medio impugnativo que permitan variar la decisión dictada por el despacho de primera instancia, por lo que la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá,

#### RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. DPC No068 de 4 de octubre de 2018, emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá.

... ” (Cfr. fojas 100-102 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de abril de 2019, la sociedad **Mapfre Panamá, S.A.**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera una demanda de plena jurisdicción, que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicitó que se declare nula, por ilegal, la Resolución DPC 068 de 04 de octubre de 2018, emitida

por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 2-12 del expediente judicial).

## II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 1409 de 2 de diciembre de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En ese contexto, y ante los planteamientos de la demandante, la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros**, emitió su informe de conducta mediante la Nota DSR-1253-2019 de 6 de septiembre de 2019, a través del cual hizo un recuento de los hechos acontecidos y de las actuaciones llevadas a cabo por dicha autoridad, concluyendo que:

“La posición emitida por esta Superintendencia de Seguro, radica en el hecho que cuando el Estado norma la obligación de contratar seguro de responsabilidad civil de vehículo lo hace superponiendo el interés colectivo sobre la libertad contractual; es decir, que lo usual es que las personas celebren los contratos que a bien tengan de acuerdo a sus necesidades, pero el Estado atendiendo a una finalidad social de proteger los bienes y la integridad de las personas, impone a quienes circulan en automotores la obligación de celebrar contratos de seguro de responsabilidad civil por aquellos perjuicios que pudiesen ocasionar a terceros por el hecho de conducir un vehículo.

Ahora bien, esta obligación de resarcir al tercero perjudicado deriva del contrato de seguro obligatorio; es decir, la responsabilidad civil contractual, en este caso, se da porque la cobertura al tercero, no es otra cosa que la estipulación a favor de un tercero que al momento de la celebración del contrato no es una persona determinada, pues quien estipula en su favor (el contratante-estipulante) no conoce, ni tampoco existe certeza de que pudiese ocasionarse efectivamente un perjuicio a otra persona o sus bienes, pues lo que se cubre es un riesgo.

...” (Cfr. foja 124 del expediente judicial).

En ese sentido, observamos que luego del examen de los argumentos expresados y de las constancias procesales, esta Procuraduría discrepa de los cargos de infracción aducidos por la recurrente, toda vez que el abogado de la sociedad **Mapfre Panamá, S.A.**, se refiere a los artículos 1 y 2 de la Ley 68 de 2016; y el artículo 3 del Código Civil; sin embargo, de la lectura minuciosa de la Resolución DPC 068 de 04 de octubre de 2018, acusada de ilegal, se aprecia que en ningún momento en la motivación de la misma el Superintendente de Seguros y Reaseguros, aplicó o desarrolló alguna norma de dicha excerpta legal, como justificación de su decisión, es más, al momento de presentar su Informe de Conducta, la institución demanda, ha sido enfática en reconocer lo siguiente:

“...  
Finalmente, debemos acotar que uno de los puntos principales alegados por **MAPFRE PANAMÁ, S.A.**, en su defensa se refiere a que la Superintendencia utilizó como fundamento legal la Ley 68 de 13 de diciembre de 2016 y que la misma no se encontraba vigente al momento del accidente objeto de discusión y que consecuentemente se utilizó retroactivamente.

Sobre este particular, es debido reconocer que en efecto por error involuntario se refirió a la citada Ley en los Fundamentos Legales de la Resolución demandada; sin embargo, se puede apreciar que en la sección de Consideraciones de la propia Resolución, no se hace mención alguna a esta norma, toda vez que evidentemente la misma no se encontraba vigente al momento del accidente objeto del reclamo, estando plenamente conscientes que estaríamos incurriendo en un acto ilegal de haber aplicado la Ley 68 de 2016. La Resolución demandada se fundamenta sobre el criterio referente a los terceros afectados que ha sostenido la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, brindándole la efectividad que ameritaba el seguro obligatorio y que su Orden Público no venía siendo respetado por varias aseguradoras y que **MAPFRE PANAMA, S.A.**, conocía cabalmente este criterio, producto de la cantidad de sentencias que se han emitido en su contra por los mismos motivos, algunas de las cuales adjuntamos como prueba en el presente Informe de Conducta.

...” (Cfr. foja 125 del expediente judicial).

Este Despacho reitera lo ya vertido en su Vista de Contestación, en cuanto a reiteramos que la resolución demandada, que ordenó a la empresa **Mapfre Panamá, S.A.**, indemnizar por la suma de cuatro mil trescientos setenta y un balboas con setenta y seis centésimos (B/4,371.76), a la consumidora de seguros Gladys Yaneth Pérez Concepción,

por los daños sufridos a su vehículo, el cual fue colisionado producto del accidente de tránsito ocurrido el 22 de febrero de 2015, con el automóvil amparado con la póliza de seguro de automóvil 07300000033322, cuyo contratante es Leonardo Javier Barrías Miranda, asegurado con **Mapfre Panamá, S.A.**, se fundamentó en los artículos 234 (acápite c) y 236 del Decreto 640 de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, que señalan lo siguiente:

“**Artículo 234.** Sin perjuicio de la responsabilidad que por hechos propios o de terceros consagra el Código Civil, están obligados a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por un accidente de tránsito las siguientes personas:

- a) ...
- b) ...
- c) La compañía aseguradora del vehículo cuyo conductor haya sido declarado responsable del accidente.  
...”

“**Artículo 236.** Los propietarios de vehículos están obligados a mantener vigente un seguro de responsabilidad civil que comprenda como mínimo:

- a. Responsabilidad por daño a la propiedad ajena por el monto mínimo de B/.5,000.00.
- b. Responsabilidad de lesiones corporales de B/.5,000.00 por persona y B/.10,000.00 por accidente.

Parágrafo: Los propietarios de los vehículos matriculados en otros países están obligados a cumplir con las disposiciones de este artículo para poder circular en la República de Panamá.

Para tal efecto, las autoridades fronterizas exigirán la presentación del seguro vigente para permitir el ingreso al territorio nacional.”

En esa misma línea de pensamiento, mantenemos sin mayor variante lo ya expresado en cuanto a que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, también utilizó como fundamento de derecho el artículo 2 de la Ley 122 de 31 de diciembre de 2013, que adiciona y modifica disposiciones de la Ley 14 de 1993; y de la Ley 47 de 2001, relativas al seguro obligatorio para vehículos de motor y de carga, que indica lo siguiente:

“**Artículo 2.** El artículo 52-C de la Ley 14 de 1993, queda así:

**Artículo 52-C.** Para obtener el certificado de inspección vehicular, todo propietario de vehículo a motor o unidad de arrastre deberá presentar y mantener vigente la póliza de seguro obligatorio requerida por el Reglamento de Tránsito. Esta póliza deberá mantenerse vigente.

Los inspectores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y de la Dirección Nacional de Operaciones del Tránsito de la Policía Nacional implementarán un mecanismo para comunicarse con las compañías aseguradoras y verificar que los vehículos de motor en circulación mantienen póliza vigente.”

Por último, recalcamos que el acto acusado fue expedido con pleno sustento en las normas vigentes aplicables a la situación controvertida, producto de la queja presentada por la sociedad demandante en contra de la entidad aseguradora, quienes contaron con amplias oportunidades de presentar sus pruebas y descargos que estimaron convenientes en sustento de sus pretensiones, los cuales fueron objeto de valoración y análisis por parte de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

### **III- Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la actora para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto 124 de 10 de marzo de 2020**, solo se admitieron como pruebas las siguientes:

“..

- Poder autenticado ante Notario Público. (fs.1).
- Certificación expedida por el Registro Público de Panamá de la Sociedad Mapfre Panamá, S.A. (fs.13).
- Copia Autenticada de la Resolución DPC No. 068 del 04 de octubre de 2018. (fs.85-88).
- Copia con sellos de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (fs.14 a la 84 y de la 89 a la 107).

...

## PRUEBAS DE INFORME.

...

➤ Solicitar a la Superintendencia de Seguro y Reaseguros de Panamá, copias autenticadas completas del expediente que contiene la Queja No, 128-15” (Cfr. 202 y 203 del expediente judicial).

Así mismo, se admitió la prueba documental aducida por este Despacho consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, la cual a la fecha de elaboración de este escrito no había sido aportada por la entidad demandada; y las copias autenticadas presentadas con el informe de conducta de la entidad demandada visibles a fojas 126 a la 154 del expediente judicial.

Como puede observarse, la recurrente se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez; por lo consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora

de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por la Licenciada Tania J. Jiménez Gómez, actuando en nombre y representación de la sociedad Mapfre Panamá, S.A., esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución DPC 068 de 04 de octubre de 2018, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General