

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 697

Panamá, 3 de julio de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

La firma forense Herrero y Herrero, actuando en representación de **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JE-SSRP-006 de 2 de octubre de 2017, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

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

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25-30 del expediente judicial).

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

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

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

**Octavo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 31-35 del expediente judicial).

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 36-40 del expediente judicial).

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

**Décimo Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

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

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

A. El artículo 282 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, el cual establece que las empresas que violen lo dispuesto en el artículo 191 se les impondrán sanciones o multas que oscilarán entre los diez mil balboas (B/.10,000.00) a cien mil balboas (B/.100,000.00) (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

B. Los artículos noveno y décimo del Acuerdo 8 de 24 de julio de 2013, por el cual se adoptan criterios para la imposición de sanciones administrativas a personas supervisadas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, que señalan, respectivamente, los elementos que debe tomar en cuenta esa entidad para aplicar cualquier sanción dispuesta en dicho cuerpo normativo; y los criterios para graduar y aplicar las mismas (Cfr. fojas 8-12 del expediente judicial).

## **III. Breves Antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Según consta en autos, el Departamento de Estadísticas de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a través del Memorándum SE-M-06-2017, comunicó que algunas compañías de seguro se encontraban presuntamente girando pagos de comisiones a corredores cuyas licencias se encontraban suspendidas por falta de pago de tasa o presentación de la fianza correspondiente, prohibición que se encuentra debidamente tipificada en el artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. fojas 78 y 79 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a fin de determinar si existían elementos suficientes para la emisión de una vista de cargos, por medio de la Resolución de 14 de marzo de 2017, dispuso iniciar una investigación administrativa en contra de la aseguradora recurrente, **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, por la posible contravención de lo establecido en el artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, razón por la cual se solicitó al Departamento de Intermediarios de Seguros de la entidad demandada certificar el estado de las licencias de los corredores de seguros a quienes presuntamente la prenombrada les efectuó el pago de honorarios profesionales; ello en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo décimo segundo del Acuerdo 08 de 24 de julio de 2013, que señala:

**“ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. (DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN).** La información recabada en el período de averiguaciones previas será de carácter reservado y de uso exclusivo de la Superintendencia y, una vez concluya, la Dirección encargada emitirá un informe que permita determinar la viabilidad del inicio de una investigación administrativa a sujetos regulados o no regulados por la Superintendencia.

Se iniciará formalmente la investigación, de oficio o a instancia de parte interesada, mediante resolución motivada del Superintendente. Dicha resolución será de mero obediencia.” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese sentido, el Departamento de Intermediarios de Seguros de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a través del Memo DIS-M-065-2017, manifestó que, en efecto, **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, había realizado pagos de honorarios a cincuenta y siete (57) personas que: **1)** no contaban con licencia, y **2)** a corredores de seguro morosos por taza o fianzas; situación que conllevó a que dicha institución emitiera la Vista de Cargos 12-2017 de 19 de mayo de 2017, en la que se señaló como presunto infractor de la prohibición establecida en el artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, a la hoy aseguradora accionante, concediéndole a la empresa un término de cinco (5) para la presentación de sus descargos, quien en efecto los realizó por intermedio de su apoderado especial (Cfr. fojas 14-16, 18-24 y 82 del expediente judicial).

En ese sentido, la actuación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá encuentra asidero jurídico en lo establecido en el artículo décimo tercero del Acuerdo 08 de 24 de julio de 2013, cuya parte medular expresa:

**“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. (DESARROLLO E INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE).** Se recabarán todos los documentos, declaraciones y evidencias necesarias con la finalidad de determinar si se ha incurrido o no en violaciones de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, los acuerdos y reglamentos adoptados por la Junta Directiva, las circulares y las instrucciones que dicte la Superintendencia.

...  
**Una vez se recabe toda la información necesaria, se emitirá una vista de cargos en la cual se señalará a todas las personas naturales o jurídicas que han resultado vinculadas en el proceso.** Dicho documento no será sujeto a recurso o incidente.” (La negrita es nuestra).

Surtida la investigación correspondiente y luego de ponderar los descargos de la accionante, el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá emitió la Resolución JE-SSRP-006 de 2 de octubre de 2017, por medio de la cual resolvió **sancionar a Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, con la suma de treinta mil balboas (B/.30,000.00) por haber violado el contenido del artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Cfr. fojas 25-30 del expediente judicial).

También se aprecia, que debido a su disconformidad con la decisión anterior, la empresa recurrente a través de su apoderado especial presentó un recurso de apelación que fue resuelto mediante la Resolución JD-006 de 5 de febrero de 2018, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Esta última resolución fue notificada a la hoy accionante el 20 de febrero de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 36-40 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 20 de abril de 2018, **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, actuando por conducto de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución JE-SSRP-006 de 2 de octubre de 2017, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, su acto

confirmatorio; y que se exonere de responsabilidad o se amoneste a su representada (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la apoderada judicial de la compañía aseguradora recurrente manifiesta que la multa aplicada no guarda pertinencia con la materia que centra la controversia sometida a la entidad reguladora, puesto que la investigación seguida por la institución demandada guarda relación con el pago a corredores de seguros con tasas morosas y no porque se hayan realizado pagos a una persona sin licencia, lo cual nunca ha sido efectuado por su representada. Añade, que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, al momento de imponer la sanción, omitió tomar en cuenta los elementos y las circunstancias atenuantes y agravantes previstas en el Acuerdo 8 de 24 de julio de 2013; por consiguiente, a su juicio, el acto administrativo impugnado deviene en ilegal (Cfr. fojas 7-12 del expediente judicial).

Seguidamente, pasamos a exponer nuestros descargos en representación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá 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.

De acuerdo con lo que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituye la Resolución JE-SSRP-006 de 2 de octubre de 2017, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, por medio de la cual resolvió, sancionar con la suma de treinta mil balboas (B/.30,000.00) a **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, por haber infringido el contenido del artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012 (Ley de Seguros) (Cfr. fojas 5 y 25-30 del expediente judicial).

En efecto, debemos destacar para los fines de esta contestación de la demanda, que tal como lo detalla el acto administrativo objeto de reparo, la sanción aplicada se fundamentó básicamente en el hecho que **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**,

realizó pagos de comisiones a personas que no tenían licencia de corredor de seguros y a corredores con licencia suspendida por falta de pago de tasa y presentación de la fianza correspondiente, incurriendo de esa manera, en la prohibición contemplada en el artículo 191 de la Ley 12 de 2012 (Cfr. fojas 25-30 del expediente judicial).

Para una mejor comprensión del tema, procederemos a transcribir el texto del citado artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, cuyo contenido señala lo siguiente:

**“Artículo 191. Suspensión de pago de honorarios.  
Las aseguradoras no reconocerán honorarios profesionales a personas naturales o jurídicas que no cuenten con la licencia de corredor de seguros ni a aquellos que hayan perdido su licencia para el ejercicio de la profesión o a quienes se les haya cancelado ésta.**

La Superintendencia enviará mensualmente a las aseguradoras un informe de los corredores morosos por tasa o fianzas, y estas tendrán la obligación de suspender el pago de los honorarios hasta que la Superintendencia les comunique que han cubierto su compromiso.” (Lo resaltado es nuestro).

Así mismo, tal como lo manifiesta la entidad demandada, de los resultados arrojados de la investigación administrativa, quedó claramente acreditada la infracción de la precitada prohibición en la que incurrió **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**; ya que se pudo comprobar que la actora le realizó pagos a cincuenta y siete (57) personas sin licencia de corredor de seguros y corredores morosos con la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, tal como se desglosa del cuadro remitido por el Departamento de Intermediarios de Seguros de la entidad demandada, en el que se adjuntaron las siguientes observaciones:

“...

1. Se realizaron pagos a corredores morosos, los mismos al mes de diciembre que se realizaron los pagos, se encontraban en el listado de morosos, publicados en (sic) la nuestra página web.

2. El permiso provisional tiene vigencia de un año, vencido este tiempo debe tramitar la licencia permanente. Dicho trámite debe ser realizado treinta (30) días hábiles antes del vencimiento del permiso provisional.

3. Los permisos provisionales PP 065-2015 y PP107-2015 están cancelados desde mayo y agosto 2016, **estas personas no tienen licencia de corredor de seguros.**” (Cfr. foja79 del expediente judicial).

En este contexto, debemos señalar que, contrario a lo indicado por la recurrente respecto a que no se tomaron en cuenta los elementos y las circunstancias atenuantes y agravantes previstas en la ley, sí existía fundamento legal para adoptar la sanción que le fue impuesta de conformidad con dispuesto en el artículo 282 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, el cual señala en su parte pertinente lo siguiente:

**“Artículo 282. Multa por pagar honorarios a un corredor sin licencia. A las empresas que violen lo dispuesto en el artículo 191 se les impondrán sanciones o multas que oscilarán entre diez mil balboas (B/.10,000.00) a cien mil balboas (B/.100,000.00)”**

Lo planteado, nos lleva a determinar que si bien la ley establece los elementos y los criterios a considerar al momento en que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros deba aplicar las sanciones correspondientes, lo cierto es que **la infracción de la prohibición contenida en el artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012**, en la que incurrió la actora, **Compañía Internacional de Seguros, S.A**, amerita la imposición de **una multa que ya la misma normativa previó de forma específica**, de ahí que lo normado de forma especial prive sobre lo preceptuado en los artículos cuyo ámbito de aplicación es general para aquellas prohibiciones o faltas cuyas sanciones no han sido tipificadas de forma puntual.

De igual manera, consideramos importante aclarar que del contenido de la prohibición contenida en el artículo 191 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, se desprende con meridiana claridad que las compañías aseguradoras no pueden realizar pagos tanto a personas que no cuenten con licencia de corredor de seguros, así como tampoco a aquellos corredores cuya licencia se encuentre suspendida; por lo que mal puede esgrimir la actora que los cargos que se le endilgaron no se ajustan a la materia de investigación; máxime cuando la lista de corredores vigentes e idóneos se encuentra disponible al acceso público y

a todas las aseguradoras en la página web de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, a fin que puedan girar sus pagos conforme a lo permitido por la Ley de Seguros.

Por último, debemos manifestar que si bien la sanción aplicable a este tipo de prohibición oscila entre los diez mil balboas (B/.10,000.00) a cien mil balboas (B/.100,000.00), en concepto de multa, lo cierto es que la cantidad impuesta por la entidad demandada a la actora, **Compañía Internacional de Seguros, S.A**, fue **proporcional en cuanto a la cantidad de personas sin licencia y con licencias suspendidas a las cuales la demandante le giró pagos por servicios de corretaje**, que resultaron cincuenta y siete (57); infracción que conlleva a que el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá adopte la sanción correspondiente, en ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 12 (numerales 5, 6 y 22) de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que puntualizan:

“**Artículo 12. Funciones técnicas del superintendente.** Serán funciones de carácter técnico del superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

...

5. Aplicar las sanciones que procedan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

6. Velar para que todas las personas supervisadas cumplan las normas legales y reglamentarias a que están sujetas, debiendo ejercer para ello el más amplio control y seguimiento, ejecutando la fiscalización mediante inspecciones de sus actividades, operaciones y negocios.

...

22. Realizar los actos y adoptar las medidas necesarias que se deriven de su condición de autoridad de regulación y supervisión y que resulten pertinentes, de conformidad con el principio de estricta legalidad, esta Ley y su reglamentación, para el cumplimiento de sus fines y la debida tutela del interés público.”

Por los motivos expuestos en los párrafos precedentes, las razones en las que se fundamenta el acto administrativo objeto de reparo, ponen en evidencia que **Compañía Internacional de Seguros, S.A**, fue irresponsable en su actuar, al haber incurrido en la infracción del artículo 191 la Ley 12 de 3 de abril de 2012, por lo que, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**

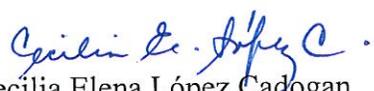
la Resolución JE-SSRP-006 de 2 de octubre de 2017, acusada de ilegal, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 547-18