

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 304

Panamá, 22 de julio de 2013

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda.**

El Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, actuando en representación de **Medisalud, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 0510 de 28 de diciembre de 2011, emitida por el **Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá** y su acto confirmatorio; así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido la Junta Directiva de la mencionada entidad al no dar respuesta al recurso de apelación presentado el 13 de abril de 2012; 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 consta; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 69-71 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 79-100 del expediente judicial).

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 73-78 del expediente judicial).

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 130 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta.

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

**A.** La parte actora aduce la infracción de los artículos 44 y 115 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996, *“Por la cual se reglamentan las entidades aseguradoras, administradoras de empresas y corredores o ajustadores de seguro; y la profesión de corredor o productor de seguro”*, relativos, respectivamente, al deber de las compañías de seguro de acreditar su solvencia conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, y a la facultad que tiene esta última para imponer multa de B/.1,000.00 a B/.50,000.00, por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de esta Ley (Cfr. fojas 4-10 del expediente judicial).

**B.** La recurrente también invoca la violación de los artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, los que, en su orden, se refieren al debido proceso legal y al principio de estricta legalidad que deben regir las actuaciones administrativas; a la prohibición de que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; y al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando los actos administrativos son dictados con omisión absoluta de los trámites fundamentales que impliquen una violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

**C.** La demandante igualmente estima conculcados los artículos quinto y sexto de la Resolución 576-A de 7 de noviembre de 1996, *“Por la cual se establece que las compañías de seguro autorizadas para operar en los ramos de*

*vida, generales y fianzas, deberán cumplir con el Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y con la Liquidez Mínima Requerida (LMR) que disponga la Superintendencia de Seguros y Reaseguros”, que guardan relación con la multa que corresponde aplicar a las compañías de seguro por el incumplimiento en la entrega de los informes en la fecha establecida, y con el deber que las mismas tienen de informar a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros sobre las medidas que tomarán con el objeto de cumplir con el Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).*

**III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros confeccionó el memorando MS-MEDISALUD-435 de 21 de noviembre de 2011, a través del cual se indica que en la revisión del Margen de Solvencia y Liquidez Mínima Requerida presentado por la empresa Medisalud, S.A., para el tercer trimestre de 2011, fue necesario que el auditor realizase ajustes a los rubros presentados, debido a los errores que esta última había cometido al momento de aplicar la fórmula de cálculo que corresponde a los puntos B y C, que se refieren a siniestros pagados totales y siniestros pagados de retención; al punto D, relativo a la reserva siniestro en trámites totales; al punto N, relacionado al capital pagado; al punto P, sobre utilidades no distribuidas; y al punto V, que incluye efectivo, bancos y depósitos a plazo, netos de sobregiros y gravámenes (Cfr. fojas 69 y 126 del expediente judicial).

De las actuaciones incorporadas al proceso en estudio, también se desprende que en el citado memorando, el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la entidad determinó una insuficiencia en el patrimonio técnico

ajustado de la aseguradora por un monto de B/.863,889 (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

En atención a los errores descritos en los párrafos precedentes, el Superintendente de Seguros y Reaseguros emitió la Resolución 0510 de 28 de diciembre de 2011, por medio de la cual resolvió imponer a la empresa Medisalud, S.A., una multa por la suma de B/.25,000.00, por incumplir con lo establecido en los artículos 44 y 115 de la Ley 59 de 1996, esta última, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 576-A de 1996 (Cfr. fojas 69-71 del expediente judicial).

Igualmente, aparece acreditado en autos que luego de notificarse de esta resolución, la afectada propuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 0092 A de 9 de marzo de 2012, manteniéndose en todas sus partes lo dispuesto en el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

Posteriormente, el 13 de abril de 2012, la recurrente interpuso un recurso de apelación, el cual, según se indica en la certificación de fecha 10 de agosto de 2012, expedida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, se encontraba pendiente de resolver en ese momento (Cfr. fojas 130 del expediente judicial).

En este contexto, el 9 de agosto de 2012, la empresa Medisalud, S.A., actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 0510 de 28 de diciembre de 2011 y su acto confirmatorio; y la negativa tácita en que ha incurrido la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros al no dar respuesta al recurso de apelación interpuesto en contra del acto originario (Cfr. fojas 1-17 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el apoderado judicial de la actora afirma que con la emisión de la resolución impugnada, el Superintendente de Seguros y Reaseguros vulneró las normas invocadas, pues, según argumenta, su representada presentó el informe dentro del período que había señalado la institución, y que los errores que el personal de auditoría detectó en algunos de los renglones de ese documento no demuestran que la empresa haya mostrado iliquidez con respecto al Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR), ya que los fondos de ésta resguardaban a todos sus asegurados; por lo que estima que la entidad, en lugar de imponerle la multa de la que fue objeto, debió aplicarle las sanciones que se establecen para los casos en que el margen de solvencia no alcance el mínimo requerido (Cfr. fojas 4-10 y 12 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el abogado de la accionante añade que la sanción que le fue aplicada es la que corresponde por el incumplimiento en la entrega de los informes en la fecha establecida y no por irregularidades detectadas en los mismos, de ahí que, en su opinión, la entidad demandada ha violado el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad que deben regir las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial).

Luego de analizar los diversos planteamientos utilizados por la recurrente para sustentar el concepto de la presunta violación de las disposiciones legales y reglamentarias previamente anotadas, este Despacho se aboca a la defensa del acto impugnado, advirtiendo que, conforme se demostrará, la decisión adoptada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros en el sentido de sancionar a la empresa Medisalud, S.A., con una multa de B/.25,000.00, se encuentra debidamente fundamentada en la citada Ley 59 de 1996 y en la Resolución 576-A de 1996; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que expresamos a continuación:

Según lo disponían los numerales 8 y 9 del artículo 10 de la citada Ley 59 de 1996, “Por la cual se reglamentan las Entidades Aseguradoras, Administradoras de Empresas y Corredores o Ajustadores de Seguro; y la profesión de Corredor o Productor de Seguro”, actualmente derogada por la Ley 12 de 2012, pero vigente al momento de la expedición del acto impugnado, las siguientes eran parte de las funciones de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros: *“velar que las compañías de seguros establecidas o que se establezcan en el país, mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido por esta Ley” y “determinar y velar que las compañías de seguros cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores”.*

En ejercicio de tales funciones, el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la entidad procedió a la revisión del Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR) correspondiente al informe presentado por la empresa Medisalud, S.A., para el tercer trimestre de 2011, advirtiendo en el mismo los errores en los que ésta había incurrido al aplicar la fórmula de cálculo para los puntos B y C, D, N, P y V; errores que fueron plasmados en el Memorando MS-MEDISALUD-435 de 21 de noviembre de 2011 y explicados, de manera amplia y clara, en la Resolución 0092A de 9 de marzo de 2012, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado por la actora en sede gubernativa (Cfr. fojas 69-71 y 73-78 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la conducta en la que incurrió la empresa Medisalud, S.A., contraviene lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 59 de 1996, según el cual, las compañías de seguro deben acreditar su solvencia ante el Superintendente de Seguros y Reaseguros, conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la institución, misma que se encuentra desarrollada en el artículo tercero de la Resolución 576-A de 1996, en el cual se fijan los parámetros para

medir la solvencia y liquidez mínima requerida de cada empresa, denominados Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y Liquidez Mínima Requerida (LMR).

En adición a lo anteriormente expresado, se observa que el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Superintendencia determinó que como consecuencia de los movimientos que la aseguradora había realizado en los rubros descritos en los puntos B y C, D, N, P y V se había producido una disminución del capital mínimo exigido, específicamente, una insuficiencia en su Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) por el monto de B/.863,889.00, lo que resulta contrario a lo establecido en el acápite D de la Resolución 576-A de 1996, el cual señala 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 requerido por Ley.”*

En este contexto, resulta claro que los errores cometidos al aplicar la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la insuficiencia del Patrimonio Técnico Ajustado (PTA), los cuales fueron detectados en la revisión del informe sobre el Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y de Liquidez Mínima Requerida (LMR) presentado por Medisalud, S.A., para el tercer trimestre de 2011, dieron lugar a la imposición de una multa, tal como se infiere del contenido del artículo 115 de la Ley 59 de 1996, cuyo tenor es el siguiente:

**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 ellas para la 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.”

En atención a lo antes indicado, podemos concluir entonces que al imponerle a Medisalud, S.A., la multa de B/.25,000.00, monto que se encuentra dentro del rango legalmente establecido, el Superintendente de Seguros y Reaseguros, quien de acuerdo con lo que señalaban los numerales 4 y 5 del artículo 10 de la Ley 59 de 1996 tenía la función de velar que las empresas aseguradoras cumplieran las disposiciones legales y de aplicar a las mismas las sanciones que procedieran, actuó conforme a las normas que regulaban la materia, respetando el debido proceso y el principio de estricta legalidad que debe regir las actuaciones administrativas.

Al cuestionar el monto de la multa aplicada, el abogado de la actora pierde de vista que su representada es una empresa reincidente en este tipo de conductas, tal como se expresa en la Resolución 0092 A de 9 de marzo de 2012, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración propuesto por la recurrente, de ahí que, conforme se señala en la parte motiva de dicha resolución, era necesario sancionarla (Cfr. fojas 77 del expediente judicial).

En una situación similar a la que se analiza, la Sala se pronunció mediante el Sentencia de 11 de marzo de 2005, en relación con la legalidad de una resolución a través de la que se le aplicó una sanción a una empresa aseguradora debido a la deficiencia que presentaba en su Patrimonio Técnico Ajustado:

#### “DECISIÓN DE LA SALA

...

Como viene expuesto, en la Resolución cuya ilegalidad se demanda, se ha impuesto una multa por el orden de diez mil balboas (B/.10,000.00), a la compañía SEGUROS FEDPA, S.A., por cuanto tal cual como se desprende de la revisión del Informe de Margen de Solvencia y Liquidez Mínima Requerida correspondiente al mes de junio de 2001, publicado en el diario El Panamá América el Viernes 31 de agosto de 2001 (ver fs.34), dicha empresa presentó una deficiencia en el Patrimonio Técnico Ajustado, equivalente a menos setecientos ochenta y un mil ciento cincuenta y nueve balboas (-B/.781,159.00), en relación al Capital Mínimo Exigido por Ley, el cual era de B/.1,800,000.00...

...

Para resolver, precisa señalar que es función de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros: 'Determinar y velar que las compañías de seguros cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores' (Art.10.9 de la Ley 59 de 1996). Que según lo dispuesto en artículo 44 de la Ley 59 ibídem, 'En las fechas periódicas que fije el Superintendente, las compañías de seguros deberán acreditar ante su despacho la solvencia, conforme a la fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia...'

La fórmula de cálculo aprobada por la Superintendencia se materializó en la Resolución N°576-A de 7 de noviembre de 1996 (legible a fs.10-13), la cual fija los parámetros para medir la solvencia y liquidez de cada empresa, denominados Margen de Solvencia Mínimo Requerido (MSMR) y Liquidez Mínima Requerida (LMR); estableciéndose a su vez, el procedimiento para el cálculo del Margen de Solvencia y Liquidez Mínimo Requerido, del cual forma parte el indicador denominado Patrimonio Técnico Ajustado (PTA).

Ahora bien, la Resolución N°576-A de 1996, en el punto TERCERO es precisa al indicar lo que se expresa a renglón seguido: 'D. NO OBSTANTE, EL RESULTADO QUE DE EL CÁLCULO DEL MARGEN DE SOLVENCIA MÍNIMO REQUERIDO (MSMR), EL PATRIMONIO TÉCNICO AJUSTADO (PTA) NO PODRÁ SER INFERIOR AL CAPITAL MÍNIMO REQUERIDO POR LA LEY.' De autos se desprende que el Capital Mínimo Requerido por Ley a SEGUROS FEDPA, S.A. es de un millón ochocientos mil balboas (B/.1,800,000.00), sin embargo, dicha empresa presentó una deficiencia en el Patrimonio Técnico Ajustado (PTA), equivalente a menos setecientos ochenta y un mil ciento cincuenta y nueve balboas (-B/.781,159.00), por ende, resultó inferior al capital mínimo exigido por ley.

En esas circunstancias, se tiene que si el Patrimonio Técnico Ajustado (PTA) es parte del Margen de Solvencia Mínimo Requerido y este último constituye un parámetro para medir la solvencia y liquidez de cada empresa, conforme la Resolución 576-A de 1996 en cita, el hecho de resultar menor al capital mínimo exigido por ley, acarrea una sanción pecuniaria como en efecto, le fuera impuesta a la empresa SEGUROS FEDPA, S.,A., al tenor de lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley N° 59 de 1996. Esta norma faculta a la Superintendencia a imponer multa de mil balboas (B/.1,000) a cincuenta mil balboas

(B/.50,000), según la gravedad de la falta, por toda infracción o incumplimiento de las disposiciones de dicha ley, o de las instrucciones legalmente dadas por ellas para la cual no se haya dispuesto sanción especial en la Ley, incluyendo la deficiencia en los márgenes de solvencia.

Consecuentemente, la Sala estima que no prosperan los cargos de ilegalidad impetrados a los artículos 10, 16 y 115 de la Ley N° 59 de 1996. Del mismo modo, tampoco prospera la alegada violación a la Cláusula Sexta de la Resolución N° 576-A de 1996, por las razones expuestas;...

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, *DECLARA QUE NO ES ILEGAL* la Resolución N°1246 del 26 de septiembre de 2001, dictada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y el acto confirmatorio." (La subraya es nuestra).

De conformidad con el criterio expuesto y las consideraciones que hemos expresado en líneas precedentes, podemos concluir que al emitir el acto administrativo en estudio, la entidad demandada actuó con estricto apego a la Ley y a la reglamentación que rige la materia y que, contrario a lo argumentado por la recurrente, el mismo no infringe los artículos 44 y 115 de la Ley 59 de 1996; 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 2000; y 5 y 6 de la Resolución 576-A de 2006, razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 0510 de 28 de diciembre de 2011, emitida por el Superintendente de Seguros y Reaseguros, el acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas:**

**A.** Se objeta la admisión del documento visible a foja 58 del expediente judicial, ya que el mismo constituye un documento privado recibido vía correo electrónico, el cual no cumple con el requisito de ratificación al que se refiere el numeral 1 del artículo 857 y siguientes del Código Judicial;

**B.** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 489-12