



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de enero de 2021
C-005-21

Licenciado
Alberto C. Vásquez R.
Superintendencia de Seguros
y Reaseguros de Panamá
Ciudad.

Ref.: Funciones Administrativas de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

Licenciado Vásquez:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores públicos, nos permitimos ofrecer contestación a su escrito presentado ante esta Procuraduría, por medio de la nota DSR-1101-2020 de 22 de diciembre de 2020, mediante la cual presenta las siguientes interrogantes:

- Lo que se consulta.

1. *¿Tiene la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá la potestad para gestionar asuntos administrativos dentro de la institución?*
2. *¿Puede la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, tener reuniones sin la presencia del Superintendente, para atender asuntos relacionados a la administración de la institución?*
3. *¿De quién depende, funcionalmente, el liquidador o la Junta de Liquidación designada en un proceso de Liquidación Forzosa?"*

Lo primero que debemos señalar es que esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá; así pues consideramos que la Junta Directiva de la entidad es un Cuerpo Colegiado que debe actuar como consultor, regulador y generador de políticas generales, en conjunto con el Superintendente, para el correcto desempeño del sector de seguros y reaseguros en la República de Panamá, además de asesorar al mismo y orientar su gestión.

Ahora bien respecto a sus interrogantes somos la Procuraduría de la Administración considera que:

- La función principal de la Junta Directiva es ser un ente de consulta cuyo deber es el de asesorar y orientar al superintendente en la realización de sus gestiones diarias, por lo tanto las actuaciones de la Junta Directiva deben circunscribirse a las permitidas por Ley N° 12 de 3 de abril de 2012 y junto con el Superintendente, sobre quién recaen las funciones técnicas y administrativas de la entidad, trabajar en armónica colaboración para el desarrollo de políticas en beneficio del sector seguros.

- La Junta Directiva sí puede sesionar sin la presencia del Superintendente, siempre que en dicha reunión se traten temas en los que el Superintendente pueda tener conflicto de interés, como es el caso de las Apelaciones, sin embargo en las reuniones donde se discutan otros aspectos, el Superintendente deberá participar con derecho a voz.
- La designación del liquidador o de la Junta de Liquidación según sea el caso, la hará la Superintendencia y dependerá funcionalmente del Superintendente de Seguros y Reaseguros, y por cuya intermediación, el liquidador o la Junta de Liquidación rendirá cuentas a la Junta Directiva.

Procedo a continuación al análisis de sus interrogantes. Veamos.

- **Fundamentos de nuestra opinión:**

- I. Del principio de legalidad dentro de nuestro derecho positivo**

- A. Marco constitucional artículo 18:**

“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

- B. Marco Legal, artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000:**

“Artículo 34: Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...” (Lo subrayado es nuestro)

Este principio fundamental del Derecho recogido en nuestro ordenamiento positivo, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben ser sometidos a las leyes, conforme al cual, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

- II. Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones.**

GENERALIDADES:

Esta Ley reconoce a la Superintendencia de Seguros como un organismo autónomo del Estado, entendida ésta, como la autoridad de regulación, reglamentación, supervisión, control y fiscalización de las empresas, entidades y personas que forman parte del mercado de seguros, y que para el correcto desempeño de sus funciones contará con una “estructura organizativa dirigida por una Junta Directiva, por un Superintendente de Seguros y Reaseguros y un Subdirector de Seguros y Reaseguros, además de las direcciones y departamentos que se consideren necesarios para el desempeño de sus funciones”.¹

¹ Cfr. artículos 6 y 7 de la Ley

Primera interrogante:

“¿Tiene la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá la potestad para gestionar asuntos administrativos dentro de la institución?”

La citada ley, de manera clara establece en su artículo 17, que la Junta Directiva es el máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas de la Superintendencia. Veamos:

*“Artículo 17: Conformación. La Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto.
...”*

Vemos que la función principal de la Junta Directiva es la de ser un organismo de consulta y que entre sus otras funciones está la de asesorar al Superintendente y orientar su gestión.

Por su parte, el artículo 20 señala lo siguiente:

*“Artículo 20: Funciones. Como ente jerárquico de la Superintendencia, corresponderá a la Junta Directiva el ejercicio de las siguientes atribuciones:
...
13. Asesorar al superintendente y orientar su gestión.
...”*

De los artículos citados se colige, que la función principal de la Junta Directiva es ser un ente de consulta cuyo deber es el de asesorar y orientar al superintendente en la realización de sus gestiones diarias, por lo tanto las actuaciones de la Junta Directiva deben circunscribirse a las descritas en la ley N° 12 de 3 de abril de 2012 y junto con el Superintendente, sobre quien recaen las funciones técnicas y administrativas de la entidad, trabajar en armónica colaboración para el desarrollo de políticas en beneficio del sector de seguros.

Segunda interrogante.

“¿Puede la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y reaseguros de Panamá, tener reuniones sin la presencia del Superintendente, para atender asuntos relacionados a la administración de la institución?”

La Ley N°12 de 2012 establece bajo qué circunstancias puede la Junta Directiva sesionar, sin la presencia del Superintendente, siendo oportuno indicar que el Superintendente tiene derecho a voz en las reuniones que se sostenga según lo establecido en el artículo 9. Veamos:

*Artículo 9: Superintendente. El superintendente será el representante legal de la Superintendencia, tendrá a su cargo la administración y el manejo de las gestiones diarias de esta y ejercerá las atribuciones que la ley le confiere.
...
El Superintendente de Seguros y Reaseguros deberá reunir los siguientes requisitos:
...”*

4. No tener participación directa ni indirecta en empresa privada que se relacione con las actividades o personas supervisadas ni con el ejercicio de sus funciones.

El superintendente participará con derecho a voz en las reuniones de la Junta Directiva.

...”

Es en este artículo N° 9 relacionado al figura del Superintendente donde se establece de manera clara la participación de las reuniones de la Junta Directiva y que la misma será con derecho a voz.

Con relación la excepción establecida para que la Junta Directiva sesione sin la presencia del Superintendente, es necesario hacer referencia al artículo 17 de la ley, relacionado a la conformación de la Junta Directiva. Veamos:

*“Artículo 17: **Conformación** La Junta Directiva actuará como máximo órgano de consulta, regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia y estará compuesta por siete directores con derecho a voz y voto.*

...

Cuando en las reuniones de la Junta Directiva se traten temas sobre los cuales algún director o el Superintendente pudieran tener conflictos de interés, dicho director o el superintendente deberá de abstenerse de participar en la reunión. A falta de abstención voluntaria, la Junta Directiva podrá solicitar formalmente al director o el superintendente según el caso, que se abstenga de participar en la reunión y, por ende, en la decisión en cuyo caso actuara su suplente”.

Vemos pues que en atención al artículo citado, la Junta Directiva si puede sesionar sin la presencia del Superintendente, siempre que en dicha sesión se traten temas en los que el Superintendente pueda tener conflicto de interés, como es el caso de las Apelaciones, sin embargo en las sesiones donde se discutan otros aspectos, el Superintendente deberá participar con derecho a voz.

Tercera interrogante,

“¿De quién depende, funcionalmente, el liquidador o la Junta de Liquidación designada en un proceso de Liquidación Forzosa?”

Este despacho comparte el criterio emitido por la SSRP, toda vez que la Ley 12 de 3 de abril de 2012 en su artículo 114 establece claramente que la designación del liquidador o de la Junta de Liquidación según sea el caso, la hará la Superintendencia e indica que dependerá funcionalmente del Superintendente de Seguros y Reaseguros, y que será por intermediación de este que rendirá cuentas a la Junta Directiva. Veamos.

*“Artículo 114. **Designación del Liquidador.***

La Superintendencia designará, según sea el caso y a su discreción, dependiendo de la complejidad de la aseguradora, a un liquidador o una junta de liquidación conformada por hasta tres miembros cuyos integrantes no tengan relación directa con la aseguradora o entre sí, hasta el cuarto grado de consanguinidad. El liquidador o la junta de liquidación ejercerán privativamente la representación legal, administración y control de la aseguradora y responderá al superintendente.

...
El liquidador o la junta de liquidación dependerá funcionalmente del superintendente de Seguros y Reaseguros y dará cuenta de sus actuaciones a la Junta Directiva por medio del superintendente.
... ”

Del artículo citado se desprende con meridiana claridad que es la Superintendencia quien designa al Liquidador o Junta de Liquidación según sea caso, que ambos responden en sus actuaciones ante el Superintendente y que los mismos dependen funcionalmente del Superintendente de Seguros y Reaseguros

• **Conclusiones:**

1. La función principal de la Junta Directiva es ser un ente de consulta cuyo deber es el de asesorar y orientar al superintendente en la realización de sus gestiones diarias, por lo tanto las actuaciones de la Junta Directiva deben circunscribirse a las permitidas por Ley N° 12 de 3 de abril de 2012 y junto con el Superintendente, sobre quién recaen las funciones técnicas y administrativas de la entidad, trabajar en armónica colaboración para el desarrollo de políticas en beneficio del sector seguros.
2. La Junta Directiva sí puede sesionar sin la presencia del Superintendente, siempre que en dicha reunión se traten temas en los que el Superintendente pueda tener conflicto de interés, como es el caso de las Apelaciones, sin embargo en las reuniones donde se discutan otros aspectos, el Superintendente deberá participar con derecho a voz.
3. La designación del liquidador o de la Junta de Liquidación según sea el caso, la hará la Superintendencia y dependerá funcionalmente del Superintendente de Seguros y Reaseguros, y por cuya intermediación, el liquidador o la Junta de Liquidación rendirá cuentas a la Junta Directiva.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/rae

