



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de marzo de 2016.
C-21-16

Licenciado
José Joaquín Riesen
Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá
E. S. D.

Señor Superintendente:

Con relación a su nota sin número, de 1 de febrero de 2016, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la celebración de los memorandos de entendimiento (MoU), se encuentran dentro de las facultades legales que otorga la Ley, o si por el contrario, las excede y si tal facultad recae sobre el Superintendente de Seguros y Reaseguros, debemos manifestar lo siguiente:

Sobre el particular, esta Procuraduría es de la opinión que el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá se encuentra legalmente facultado para celebrar memorandos de entendimiento, conforme lo establece el artículo 9 y el numeral 18 del artículo 12 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012.

Al respecto, resulta preciso traer a colación el texto del numeral 18, del artículo 12, de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, por la cual se regula la actividad de seguros, el cual expresa lo siguiente:

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

....

18. Promover la celebración de convenios, **acuerdos de cooperación e intercambios de información con otros organismos nacionales e internacionales**, que puedan fomentar el mejoramiento de las actividades supervisadas.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define “promover” como el ejercicio de “impulsar el desarrollo o la realización de algo”; “acuerdo” como un “convenio entre dos o más partes” y “convenio” a su vez es definido como “ajuste, convención, contrato”.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

El ordenamiento jurídico panameño carece de un régimen legal especial que defina estos términos en el ámbito de la cooperación internacional, por lo que resulta útil citar el documento titulado “La Cooperación Internacional y su régimen Jurídico en Colombia”, elaborado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la República de Colombia, cuyo glosario define “convenio” como un instrumento jurídico internacional que “se utiliza de manera intercambiable con ‘tratado’, aunque tiene una connotación ligeramente menos formal” y “acuerdo”, como “... la menos formal de las denominaciones generales ...”, que “se emplea a menudo cuando se trata de instrumentos de carácter simplificado, ...”.

El aludido documento igualmente define la expresión “memorando de entendimiento” como un “acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos de menor entidad o que desarrollan instrumentos preexistentes”, que “se utilizan mucho también para los llamados convenios o acuerdos interinstitucionales...”. Igualmente señala que si la denominación empleada es “memorando de intención”, “se suele tratar de instrumentos en los cuales no se contemplan obligaciones de comportamiento reales sino más bien cláusulas programáticas...”.

Como es posible apreciar, el “memorando de entendimiento” es también una modalidad o especie de acuerdo simplificado. En ese sentido, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, le reconoce tal categoría jurídica al definirlo como “Instrumento internacional de naturaleza menos formalista, concertado por Estados u Organizaciones internacionales, que suele utilizarse para precisar las disposiciones prácticas a tomar en aplicación de un acuerdo-marco internacional y/o reglamentar las cuestiones técnicas o de detalle, se presenta de manera general bajo la forma de un instrumento único y no requiere ratificación.”¹ De allí que, a juicio de este Despacho, deba entenderse que en sentido amplio y pese a las particularidades que le son propias, el “memorando de entendimiento” es una modalidad o especie de acuerdo.

Por otra parte, cabe señalar que el Superintendente, de conformidad con lo que establece el artículo 9 de la Ley 12 de 2012, es el representante legal de la Superintendencia, entendiéndose por representación legal, “La que el Derecho positivo establece con carácter imperativo y complementario de la capacidad de determinadas personas,... La representación de las corporaciones públicas está determinada por la Constitución, las leyes y los estatutos provinciales o municipales respectivos, y recae sobre sus autoridades principales.”²

De este modo, es la propia ley, quien define sobre quien recae la representación legal de la superintendencia, es decir, quien obrará en nombre de ésta.

¹ SERIE 8. APUNTES DE DERECHO INTERNACIONAL, Glosario de terminología usual en materia de Derecho e Instrumentos Internacionales. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México, pág. 30, julio, 2013.

² OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires (Argentina), pág. 665, 1978.

Por todo lo expuesto, este Despacho concluye que el artículo 9 y el numeral 18 del artículo 12 de la Ley 12 de 2012, facultan al Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, para suscribir todo tipo de acuerdos, incluyendo “memorandos de entendimiento”, que tengan como finalidad el intercambio de información con otros organismos nacionales e internacionales, que puedan fomentar el mejoramiento de las actividades supervisadas.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au