

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1327

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de noviembre de 2019

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La firma forense Watson & Asociados, actuando en nombre y representación de **Alliance Re Reassurance Suisse, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-042 de 29 de mayo de 2018, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La apoderada judicial de la actora estima que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes normas:

**A. Los artículos 52, 54, 55, 66 y 68 de la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996,** los cuales definen el período de intervención; el plazo para decidir si se acata, o no, la recomendación de los interventores; forma para decretar la reorganización de la empresa; procedimiento para decretar la liquidación; y lo relativo a la aplicación de las disposiciones de quiebra y liquidaciones forzosas contenidas en la Ley de Seguros, Código de Comercio y Judicial (Cfr. fojas 17 - 21 del expediente judicial);

**B. El artículo 304 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012,** el cual se refiere a las funciones y atribuciones de la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (Cfr. foja 21 - 22 del expediente judicial);

**C. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** que dispone que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. foja 22 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.

Mediante la Resolución JD-042 de 29 de mayo de 2018, objeto de reparo, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR la LIQUIDACIÓN FORZOSA de ALLIANCE RE REASSURANCE SUISSE, S.A., sociedad organizada y existente conforme a las leyes de la República de Panamá, inscrita a Ficha 644797, documento 1486425 de la Sección de Micropelícula del Registro Público, desde el 12 de diciembre de 2008, con licencia para operar como compañía de reaseguros, otorgada mediante Resolución CNR-01 de 30 diciembre de 2008, expedida por la Comisión Nacional de Reaseguros, por todas las razones anteriormente señaladas." (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

El acto administrativo al que hacemos alusión en el párrafo que antecede sus sustentó, entre otras consideraciones, en que:

"Que la Junta Directiva, en conjunto con la Dirección de Supervisión de Empresas y la Oficina de Asesoría Legal, han evaluado con detenimiento el informe y recomendaciones de la Junta de Interventores y, en consecuencia, acata la recomendación de la Junta Interventora, específicamente lo referente a la liquidación forzosa y cancelación de la licencia, por las siguientes consideraciones:

1. Hay incumplimiento de capital pagado mínimo en efectivo, de **UN MILLON DE BALBOAS CON 00/100 (B/.1,000,000.00)** tal cual lo exige la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996, desde el año 2015.

...

3. Que la compañía no brindó, aun cuando le fue solicitado, los registros contables de sus operaciones, obstaculizando las inspecciones hechas por las interventoras.

...

7. No tiene balance general, determinando pérdidas.

..." (Cfr. fojas 35 - 36 del expediente judicial)

El 20 de junio de 2018, la firma forense Watson & Associates, actuando en nombre y representación de **Alliance Re Reassurance Suisse, S.A.**, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Resolución JD-042 de 29 de mayo de 2018, sustentando su accionar, entre otros elementos, en lo siguiente:

"**OCTAVO:** La Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, mediante el ACTO ADMINISTRATIVO que se demanda en este proceso, Resolución JD 042 de 29 de mayo de 2018, ordena, entre otras cosas, la liquidación forzosa de ALLIANCE RE REASSURANCE SUISSE, S.A., cuando aún no había concluido el término o plazo de duración de la INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA originalmente decretada en septiembre de 2017, pues con la prórroga decretada en febrero de 2018, concedía la intervención hasta el 30 de mayo de 2018."

El 25 de septiembre de 2018, la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, presentó su informe de conducta, en relación al caso que nos ocupa, a través del cual tuvo la oportunidad de indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

"La situación referida nos demuestra que la empresa reaseguradora desde el inicio de sus operaciones no mantuvo el monto mínimo de un millón de balboas, el cual debe estar depositado en efectivo y libre de gravámenes a fin de garantizar el debido

cumplimiento de sus obligaciones, según el artículo 27 de la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996. De este modo se da lugar a la causal que motivó el proceso de intervención y a una de las causales que motivó la liquidación forzosa de esta empresa, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 47 de la misma excerta legal, citado en líneas superiores." (Cfr. foja 442 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, y luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado la norma arriba mencionadas.

Si analizamos el libelo de la demanda, observaremos que la actora sustenta su accionar, básicamente, en dos elementos, siendo el primero de ellos, que, a su entender, el término de ciento ochenta (180) días contenido en el artículo 52, y el de treinta (30) días contenido en el artículo 54, ambos de la Ley 63 de 1996, relativo al tiempo de duración de la intervención y al plazo con el que cuenta la Junta Directiva de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros** para decidir si acata o no la recomendación de los interventores, constituye un espacio que debe cumplirse en su totalidad, a fin que ésta pueda emitir una consideración al respecto; y por otro lado, que en virtud de lo establecido en los artículos 55 y 66 de la Ley 63 de 1996, el competente para

ordenar una liquidación forzosa son los juzgados civiles; argumentos que, como indicamos anteriormente, carecen de sustento jurídico bajo el amparo de las normas aplicables al caso que nos encontramos estudiando.

Dicho lo anterior, y refiriéndonos a la *competencia*, el análisis que procedemos a realizar debe iniciar haciendo referencia a la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996, por la cual se regulan las operaciones de reaseguros y de las empresas dedicadas a esta actividad.

En cuanto al alcance de la Ley en mención, el mismo se delimita a través de lo dispuesto en el artículo 1, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 1.** Quedan sometidas al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, en adelante llamada la Superintendencia, **las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de reaseguros, en cualquiera de sus ramos y tipo de licencias, y las personas jurídicas que se dediquen al corretaje de seguros.**

La Superintendencia tendrá a su cargo, además de las funciones que les señalen la Ley y los reglamentos pertinentes, el desarrollo de las políticas y la ejecución de las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Reaseguros." (El resaltado es nuestro).

La disposición transcrita cobra relevancia en el tema que nos encontramos analizando; habida cuenta que, la sociedad actora resulta ser, precisamente **una empresa reaseguradora**, empezándose a circunscribir en ese sentido, las normas que resultaran aplicables a la relación que nos encontramos analizando.

Así las cosas, y siendo que no se está cuestionando la legalidad, ni la validez de ninguna de las etapas previas a la declaratoria de liquidación, procederemos a enfocarnos en relación a esta última, partiendo de lo que los artículos 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley 63 de 1996, establecen al respecto.

En este orden de ideas, las disposiciones antes indicadas son del tenor siguiente:

**"Artículo 66.** Si la Comisión estima necesaria la liquidación forzosa de la compañía objeto de la intervención, presentará solicitud fundada de liquidación **al tribunal competente**, la cual se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones legales pertinentes. A tal efecto, se considera a la Comisión como un acreedor de la compañía con derecho a pedir la liquidación forzosa de ésta. Los liquidadores serán nombrados de una terna propuesta por la Comisión."

**"Artículo 67.** La decisión de solicitar la quiebra o liquidación forzosa de una compañía de reaseguros, le será notificada por edicto fijado en un lugar visible de su establecimiento principal en la ciudad de Panamá.

Dicha decisión será notificada también al público mediante aviso publicado por tres días consecutivos, en un periódico de amplia circulación en la República de Panamá, sin perjuicio de aquellos otros interesados, para la presentación de sus créditos y reclamos, bien sea en el caso de la quiebra o de la liquidación forzosa."

**"Artículo 68.** Las disposiciones que, en materia de quiebra y liquidación forzosa, contienen la Ley de seguros y los códigos de comercio y judicial, serán aplicables a la quiebra y liquidación forzosa de compañías de reaseguros, **en cuanto no sean incompatibles con las disposiciones de esta Ley.**"

**"Artículo 69.** Desde la fecha de la declaratoria de quiebra o liquidación forzosa hecha por **el tribunal competente**,

todos los contratos de reaseguros en que sea parte la compañía afectada quedarán resueltos, correspondiéndoles a los reasegurados un crédito contra la masa por la suma de la prima pagada pero no causada, en proporción al período de cobertura correspondiente a dicha prima, que queda sin efecto como resultado de la resolución del contrato de reaseguro respectivo.

De igual manera, estarán los reasegurados obligados para con la compañía, por el pago de aquella parte de la prima pagada pero no causada, por el beneficio de la cobertura del riesgo que corresponda hasta la fecha de la declaratoria de quiebra o liquidación."

"**Artículo 70.** Una vez solicitada la quiebra o la liquidación forzosa, la Comisión enviará por correo recomendado a los reasegurados de la compañía afectada, a la dirección que aparezca en los libros de la misma, aviso de la solicitud de quiebra o de liquidación forzosa y una copia del último estado financiero de la compañía, en que figure el último saldo de su contrato." (El subrayado es nuestro).

De las normas transcritas se observa, ciertamente, que la Ley habla del **tribunal competente**, refiriéndose al mismo como un ente distinto a la propia Comisión, tal y como lo sugiere la actora en su demanda; **sin embargo, el análisis de las normas aplicables no debe culminar ahí.**

En la Gaceta Oficial 27007-A de 3 de abril de 2012, se publicó la Ley 12 de 3 de abril de 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones.

En ese sentido, el artículo 1 de dicha Ley, al establecer su ámbito de aplicación, estableció lo siguiente:

"**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** Quedan sometidos al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros **las empresas o entidades que tengan por objeto realizar**

operaciones de seguros, en cualquier de sus ramos, y de fianzas, así como los agentes de ventas de seguros, los ejecutivos de cuentas de seguros, las agencias de ventas de seguros, los ajustadores independientes de seguros e inspectores de averías, las administradoras de empresas de corretaje o de corredores de seguros, y las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la profesión de corretaje de seguros.

Las actividades y operaciones previstas en esta Ley, en la medidas en que conllevan la prestación de coberturas sobre intereses asegurables e incluyan la captación, inversión y administración de los recursos de los asegurados, se consideran de interés público, correspondiendo exclusivamente al Estado, a través de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, la autorización previa, regulación, reglamentación, supervisión, control y fiscalización de las entidades y personas que desarrollan tales actividades y operaciones, en resguardo del interés público, la debida protección de los asegurados y el adecuado desarrollo del mercado asegurador en el país." (Énfasis suplido).

De lo arriba expuesto se puede concluir, que la norma en cuestión, resulta aplicable al caso que nos ocupa; ya que, por un lado, la misma establece que se encuentran sometidos al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, **las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros, en cualquiera de sus ramos;** y por otro lado, que la misma empezó a surtir sus efectos de manera previa a la comisión de los hechos que generaron el acto acusado de ilegal, de lo que deviene que la misma resulte aplicable al caso que nos ocupa.

En asocio con lo establecido en el artículo 304 de la Ley 12 de 3 de abril de 2012, el cual se refiere a las

subrogación de funciones y atribuciones de la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, en concordancia con el artículo 54 de la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996, resulta claro, que la entonces Comisión, hoy Superintendencia, constituye el ente competente para, previo cumplimiento del debido proceso, decretar la liquidación de las compañías de seguros y/o reaseguros en Panamá.

Aclarado lo anterior, y refiriéndonos ahora al plazo de intervención y orden de declaración forzosa, resulta necesario referirnos a los artículos 52 y 54 de la Ley 63 de 1996, los cuales establecen lo siguiente:

**"Artículo 52.** El período de intervención será de no más de **ciento ochenta días calendario** salvo que, por razones excepcionales y previa solicitud motivada los interventores, la Comisión decida extenderlos." (El resaltado es nuestro).

**"Artículo 54.** La Comisión dispondrá de un término de **treinta (30) días calendario**, para decidir si acata la recomendación del o los interventores, o si procede de otra manera. Dentro de este período de decisión, la Comisión podrá citar, cuantas veces lo estime necesario, al o los interventores, para que brinden las explicaciones adicionales de su gestión." (El resaltado es nuestro).

De los artículos citados, se observa, que ciertamente, se establecen términos, dentro de los cuales; por un lado, se limita, por regla general, a ciento ochenta (180) días el plazo de intervención, prorrogables siempre y cuando hayan razones que los justifiquen; y por otro lado, a treinta (30) días el plazo para que la Comisión, hoy Superintendencia,

decida lo conducente, luego de haber recibido la recomendación de los interventores.

Como se observa de las disposiciones a las que hacemos referencia, las mismas establecen plazos máximos, mas no mínimos, dentro de los cuales deben adoptarse dichas decisiones; y eso es así, ya que la estabilidad, tanto del sistema económico, como del financiero, depende de una acción rápida, eficaz y eficiente, por parte del Regulador en relación a la supervisión y posible intervención de los actores que en ellos intervienen.

En ese contexto, el hecho que la Superintendencia haya emitido su decisión de manera previa a la culminación de los plazos máximos contenidos en las disposiciones transcritas, en nada infringe la normativa aplicable; al contrario, permite concluir, que de la contundencia de los elementos acreditados por los interventores, se hacía innecesario el esperar por plazos adicionales.

En otro orden de ideas, debemos resaltar el hecho que la actora, en ningún momento cuestionó, ni refutó, los hallazgos encontrados por los interventores, entre los que podemos pasar a mencionar los siguientes:

- "Disminución del capital de acuerdo al Estado de Situación no auditado, en el año 2015 a B/.809,513 y en el año 2016 a B/.747,030.
- En el año 2012 no tuvo ingresos, devoluciones de primas de reaseguros ni disminución de reservas técnicas.
- Desde el año 2015, la reaseguradora dejó de realizar la actividad principal de la operación de reaseguros.

- Incumplimiento en la entrega de los estados financieros auditados 2016.
- Omisión en los pagos siguientes: Declaración de Renta, Caja de Seguro Social e Impuesto de Inmuebles.
- No exhibieron ni presentaron los registros contables ni el inventario." (Cfr. foja 441 del expediente judicial).

En ese orden de pensamiento, resaltamos lo indicado por la entidad demandada en su informe de conducta, a saber:

"1. **Hay incumplimiento de capital pagado** mínimo en efecto, de UN MILLON DE BALBOAS CON 00/100 (B/.1,000,000.00) tal cual lo exige la Ley 63 de 19 de septiembre de 1996, desde el año 2015.

2. Que la compañía no mantuvo ingresos por reaseguros durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014, por lo tanto, no tiene aseguradoras que exigen el cumplimiento de alguna obligación ni acreencia que satisfacer.

3. **Que la compañía no brindó, aun cuando le fue solicitado, los registros contables de sus operaciones,** obstaculizando las inspecciones hechas por las interventoras.

4. Que la compañía incurre en incumplimiento al no registrar sumas originarias de intereses ganados de los años 2016 y 2017, ni ganancias por ventas de inversiones en el año 2017.

5. No tiene título o prueba de acreencias.

6. Se desconoce los deudores de la reaseguradora.

7. **No tiene balance general, determinando pérdidas.**

8. No tienen registros de obligaciones laborales.

9. Deben cumplir con las obligaciones a favor de la Caja de Seguro Social.

10. Deben cumplir con las obligaciones de carácter tributario con el Tesoro Nacional.

11. Los interventores se vieron obligados a enviar informe ROS (Registro de Operaciones Sospechosas) a la UAF (Unidad de Análisis Financiero).

12. Los interventores presentaron una Denuncia a la Fiscalía Metropolitana por supuesto delito contra el orden económico en su modalidad de delito financiero en perjuicio de ALLIANCE RE REASSURANCE SUISSSE, S.A., por diversas anomalías." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 444 del expediente judicial).

Reiteramos, la hoy demandante, **en ningún momento cuestionó la veracidad de lo arriba indicado**, sustentando su accionar, única y exclusivamente, en una supuesta falta de competencia, y en un supuesto incumplimiento en cuanto los términos de la investigación; lo que permite observar, que a través de su silencio en cuanto a éstos, la demandante, de manera tácita, ha aceptado lo que en su momento fueron los cargos de infracción que motivaron la emisión del acto objeto de reparo.

Atendiendo a las consideraciones de hecho y de Derecho antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada **no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas**; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución JD-042 de 29 de mayo de 2018**, emitida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, ni su acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** todos los puntos de **la prueba pericial en seguros**; ya que la información que se pretende incorporar al expediente a través de ella, ya consta en el expediente administrativo, motivo por el cual, de conformidad a lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, la misma resulta inconducente.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, en el evento que se acepte la prueba pericial en referencia, designamos provisionalmente al Licenciado Alejandro Cuadra, contador público autorizado, con cédula de identidad personal 8-387-186.

4.2. Se **objetan** todos los puntos contenidos en **la prueba pericial contable**; ya que, por un lado, es exactamente igual a la **prueba pericial en seguros**, lo que permite observar la falta de claridad en cuanto al ejercicio probatorio que debe desplegar la demandante.

En ese sentido, y tal y como ocurre con la **prueba pericial en seguros**, toda la información a la que se pretende acceder a través de este medio de convicción, **ya reposa en el expediente administrativo**, el cual fue aducido, tanto por la actora, como por esta Procuraduría, de lo que se desprende la inconducencia de su práctica, de conformidad a lo establecido en el artículo 783 del Código judicial.

En el evento que sea admitida la **prueba pericial contable**, designamos provisionalmente al Licenciado Alejandro Cuadra, contador público autorizado, con cédula de identidad personal 8-387-186.

4.3. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 890-18