

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1494

Panamá, 22 de octubre de 2021

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 No. JD-042 de 29 de mayo de 2018, emitida por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. JD-042 de 29 de mayo de 2018, emitida por la Junta **Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, mediante la cual se ordenó, 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 se 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)

Como consecuencia de lo anterior, 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 No. 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.”

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la Vista 1327 de 26 de noviembre de 2019, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante, 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.

En ese sentido, 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 No.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 No. 63 de 1996, la competencia para ordenar una liquidación forzosa es de 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, el análisis que nos prestamos a realizar, debe iniciar haciendo referencia a la Ley No.63 de 19 de septiembre de 1996, por la cual se regulan las operaciones de reaseguros y de las empresas dedicadas a esta actividad.

Dentro de este contexto, debemos observar que la norma legal antes mencionada delimita, las funciones de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, estableciendo en su artículo 1 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 en vista 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 No.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 los artículos transcritos 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 No. 27007-A de 3 de abril de 2012, se publicó la Ley No. 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).

En este marco conceptual, debemos **resaltar**, 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 No. 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 No. 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 No. 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 **repetir** 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 eso 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 SUISSE,**



**S.A., por diversas anomalías.”** (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 444 del expediente judicial).

En ese sentido, **no podemos perder de vista y la vez enfatizamos** que 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.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través de la Resolución de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021), se modificó el Auto de Prueba No. 203 de 10 de septiembre de 2020, en el sentido de admitir a favor de la demandante pruebas testimoniales, periciales en materia Contable y Seguros, entre otras; sin embargo, consideramos importante mencionar, que aún y cuando le fueron admitidas estas pruebas, ninguna de ellas pudo acreditar los supuestos hechos en los que se sustentaba su pretensión.

En lo que respecta a la prueba pericial de seguro realizada el día catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021), al Licenciado Carlos Antonio Samudio Calvo, se puede observar lo siguiente:

“...la Procuraduría de la Administración manifiesta que tiene preguntas que formular a la perito.  
PREGUNTANDO: Diga el perito, si de la información analizada, se pudo observar que la empresa presentó o no, los estados financieros auditados del año 2016.  
CONTESTO: **Según Resolución JD-031 de 8 de agosto de 2017, la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, indica que no existe información contable para los años 2016, entre otros...**”  
(La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 578-579 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, pero en atención a la prueba Contable realizada el día quince (15) de octubre de dos mil veintiuno (2021), a los licenciados Niyireth Marlene Pérez Moreno y Manuel Antonio Ávila Castro, se desprende lo siguiente:

“...la Procuraduría de la Administración manifiesta que tiene preguntas que formular a la perito, Licda. Pérez, así: PREGUNTADA: Diga la perito, si de la información analizada, se pudo observar que la empresa presentó o no a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, los estados financieros auditados del año 2016. CONTESTO: De la información revisada en el expediente y lo que se pudo recuperar por fuera, **no hay constancia o no me entregaron constancia de unos estados financieros auditados del año 2016, que fueran entregados a la superintendencia...**Inmediatamente interroga al perito Licdo. Ávila, así: PREGUNTADO: Diga la perito, si de la información analizada, se pudo observar que la empresa presentó o no a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, los estados financieros auditados del año 2016. CONTESTO: **De acuerdo a la información revisada, la reaseguradora no suministró sus estados financieros auditados del año 2016...**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 580-581 del expediente judicial).

Lo anterior, reviste de una especial importancia en el caso que nos ocupa, puesto que tal y como se observa del contenido de la Resolución No. JD-031 de 8 de agosto de 2017, la liquidación forzosa y cancelación de la licencia de la compañía **Alliance Re Reassurance Suisse, S.A.**, se sustentó, entre otras consideraciones, en que aquella incumplió en la entrega de los estados financieros auditados del año 2016 (Cfr. fojas 35-36 y 441 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden elementos probatorios tendientes a acreditar que el acto acusado carece de validez;** por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia

en su Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables’.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

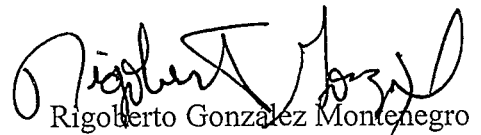
Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

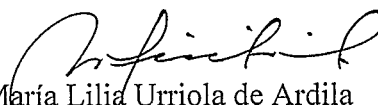
Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción**

de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que la recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita 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, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 890-18